



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

---

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza

*Tesi di Laurea*

**ORDINAMENTI MULTINAZIONALI:  
MODELLI, ESPERIENZE APPLICATIVE  
E PROSPETTIVE *DE IURE CONDENDO*.**

Relatore:

prof. Jens Woelk

Laureando:

Davide Sartori

PAROLE CHIAVE:

*Ordinamenti multinazionali - Forme di governo  
Modelli costituzionali di trattamento delle differenze  
Belgio - Svizzera*

Anno Accademico 2011 - 2012



*“Güst uschè important  
sco’l dovair d’esser tolerant,  
es il dret d’esser different.”*

*Iscrizione murale sulla facciata  
di un’abitazione del paese di Guarda - Garsun  
(Cantone dei Grigioni, Svizzera).*



## SOMMARIO

INTRODUZIONE. ....	III
--------------------	-----

### PARTE PRIMA

*Il modello multinazionale tra forma di Stato e forme di governo.*

<b>1. DIRITTO, STATO E TRATTAMENTO DELLE DIFFERENZE: MODELLI COSTITUZIONALI A CONFRONTO. ....</b>	<b>3</b>
1.1. DALLA <i>DIVERSITY OF LAWS</i> ALLA <i>LAW OF DIVERSITY</i> .....	3
1.2. MODELLI COSTITUZIONALI COMPARATI DI TRATTAMENTO DELLE DIFFERENZE.....	8
1.3. DISTANZE, PARALLELISMI E PUNTI D'EQUILIBRIO DEI DIVERSI MODELLI. ....	16
<b>2. UNO STATO COESO PER UNA SOCIETÀ DIVISA: TEORIE SOCIO-POLITICHE ED ISTITUTI GIURIDICI PER LA STABILITÀ E L'EFFICIENZA DELL'ORDINAMENTO MULTINAZIONALE. ....</b>	<b>25</b>
2.1. LA DEMOCRAZIA CONSOCIATIVA SECONDO AREND LIJPHART.....	28
2.1.1. <i>La Grand coalition</i> . ....	29
2.1.2. <i>I meccanismi di veto reciproco</i> . ....	38
2.1.3. <i>Proporzionalità</i> . ....	42
2.1.4. <i>Autonomia personale e territoriale</i> . ....	46
2.2. "NO STATEMANSHIP WITHOUT REWARDS": CRITICITÀ DEL CONSOCIATIVISMO E SOLUZIONI ISTITUZIONALI ALTERNATIVE SECONDO DONALD HOROWITZ.....	55
2.2.1. <i>Incentivi al vote pooling interetnico</i> . ....	60
2.2.2. <i>Forma di governo presidenziale e federalismo multietnico</i> . ....	69
2.3. LA GALASSIA DELLE SOLUZIONI DOTTRINALI TRA <i>INTEGRATION</i> E <i>ACCOMODATION</i> . CENNI AL MODELLO DEL <i>POWER-DIVIDING</i> .....	74
2.4. STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA IN UNA SOCIETÀ DIVISA. ....	77

### PARTE SECONDA

*Esperienze applicative e prospettive de iure condendo.*

<b>3. BELGIO E SVIZZERA: ORDINAMENTI MULTINAZIONALI A CONFRONTO.....</b>	<b>85</b>
3.1. LE RAGIONI DELLA SCELTA ED IL METODO DELL'ANALISI COMPARATIVA. ....	85
3.2. BREVE STORIA COSTITUZIONALE DEL BELGIO: DA STATO UNITARIO A LABORATORIO DEL FEDERALISMO CONSOCIATIVO. ....	101
3.3. BREVE STORIA COSTITUZIONALE DELLA SVIZZERA: UN PERCORSO ECCEZIONALE? .....	112
<b>4. I POTERI FEDERALI.....</b>	<b>129</b>
4.1. REGNO DEL BELGIO. ....	129
4.1.1. <i>Il Parlamento</i> . ....	129
4.1.2. <i>Il Re ed il Governo</i> .....	135
4.1.3. <i>Il corpo elettorale</i> .....	142

4.2. CONFEDERAZIONE ELVETICA.....	147
4.2.1. <i>L'Assemblea Federale</i> .....	150
4.2.2. <i>Il Consiglio Federale</i> .....	162
4.2.3. <i>Il corpo elettorale</i> .....	172
<b>5. LE ENTITÀ FEDERATE. ....</b>	<b>187</b>
5.1. REGNO DEL BELGIO .....	187
5.1.1. <i>Comunità e Regioni: legittimazione, competenze ed organizzazione</i> .....	187
5.1.2. <i>Le istituzioni fiamminghe</i> . ....	195
5.1.3. <i>Le istituzioni francofone e germanofone</i> . ....	197
5.1.4. <i>Le istituzioni brussellesi</i> . ....	199
5.2. CONFEDERAZIONE ELVETICA.....	204
5.2.1. <i>La dimensione costituzionale dei Cantoni svizzeri</i> . ....	204
5.2.2. <i>Le competenze legislative dei Cantoni e della Confederazione</i> . ....	210
5.2.3. <i>Enti federati, autonomia ed autodeterminazione dei gruppi linguistici</i> . ....	216
<b>6. LE MODALITÀ DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA A LIVELLO FEDERALE: LE REGOLE E LA FUNZIONE DEL SISTEMA ELETTORALE.....</b>	<b>229</b>
6.1. REGNO DEL BELGIO. ....	229
6.1.1. <i>L'attuale sistema per l'elezione del Parlamento federale e dei membri del Parlamento europeo attribuiti al Belgio</i> .....	230
6.1.2. <i>Finalità e debolezze di un sistema elettorale consociativo</i> . ....	238
6.1.3. <i>Rafforzare l'interesse federale attraverso il sistema elettorale: proposte de iure condendo</i> . ....	241
6.2. CONFEDERAZIONE ELVETICA.....	250
6.2.1. <i>L'elezione dei membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati</i> . .....	251
6.2.2. <i>Un sistema elettorale misto e a garanzia indiretta delle minoranze</i> . ....	257
<b>7. LA FEDERAZIONE MULTINAZIONALE IN AZIONE: CONFLITTI E COMPROMESSI TRA AUTONOMIE ED ISTITUZIONI CENTRALI. ....</b>	<b>265</b>
7.1. REGNO DEL BELGIO. ....	265
7.1.1. <i>I meccanismi di cooperazione e concertazione di natura politica</i> .....	265
7.1.2. <i>Il controllo giudiziale sul riparto delle competenze. Il ruolo della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato</i> . ....	269
7.1.3. <i>La partecipazione della Federazione belga alla fase ascendente del processo normativo europeo</i> . ....	272
7.2. CONFEDERAZIONE ELVETICA.....	277
7.2.1. <i>Un federalismo cooperativo e di esecuzione</i> . ....	277
7.2.2. <i>La risoluzione giurisdizionale dei conflitti tra Federazione e Cantoni</i> . ....	287
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: DALLA PRASSI AI PRINCIPI, VERSO SOLUZIONI DINAMICHE DI COMPLEX POWER-SHARING. ....</b>	<b>293</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>301</b>

## Introduzione.

---

Nell'estate del 2012 si sono tenuti a Londra i Giochi della XXX Olimpiade dell'epoca moderna, aperti - come è consuetudine - dalla sfilata degli atleti selezionati dai rispettivi Comitati olimpici nazionali, tutti riuniti sotto la bandiera del proprio Stato. Mentre è apparso scontato che a sorreggere il tricolore della nostra Repubblica sia stata semplicemente un'italiana o che a portare il vessillo della Germania sia stato un'appartenente al popolo tedesco, la scelta dello stesso atleta potrebbe essere stata meno facile - da questo punto di vista - per gli organi esecutivi del Comitato olimpico belga o di quello bosniaco, nei quali è previsto per legge o statuto che siedano delegati rappresentativi non soltanto delle federazioni sportive ma anche delle diverse nazioni, contemporaneamente riconosciute come costitutive dello stesso Stato. Si potrebbe dire che per questi ed altri Paesi, lo spirito olimpico che riunisce ciascun popolo sotto la bandiera del proprio Stato funzioni solo in parte, perché solo in parte si può ritenere vero che agli stessi Paesi corrisponda un singolo popolo. E questo ha naturalmente conseguenze che travalicano di gran lunga la dimensione sportiva, per connotare inevitabilmente la natura dell'intero patto sociale che giustifica e sostiene l'esistenza di quelle bandiere e di quegli Stati.

Mentre, come suggerisce la metafora sportiva con cui si è scelto di aprire questa trattazione, la maggior parte delle esperienze statuali occidentali contemporanee si fonda sulla presupposta o pretesa omogeneità della comunità a cui fanno riferimento, esistono contesti in cui l'ordinamento statale non si è sviluppato in funzione dell'essere culla di una singola nazione ma quale luogo di riconoscimento e mediazione delle esigenze di comunità corrispondenti ad identità diverse, insediate su un territorio unitariamente amministrato per volontà delle stesse o - nella maggior parte dei casi - a causa di circostanze della storia.

Questi ultimi si presentano oggi - in termini numerici - quali eccezioni in un panorama di segno prevalentemente contrario. Essi sono tuttora sottoposti alle medesime forze omogeneizzanti che favorirono il propagarsi del paradigma dello Stato-nazione, ma il loro superamento non sembra nella maggior parte dei casi ad oggi né probabile né conveniente per i popoli che ne sono coinvolti ed - in generale - per l'intera comunità internazionale. Ciò non li mette tuttavia al

riparo dall'instabilità che contraddistingue inevitabilmente, in maniera più o meno marcata a seconda della qualità degli attori e delle fasi del rapporto, ogni relazione tra gruppi di persone, i cui caratteri non possono essere ricondotti ad unità senza la sopraffazione di una parte in danno dell'altra.

Alla precarietà di tali relazioni, a cui fa da contraltare la necessità di una stabile organizzazione del potere pubblico che contraddistingue ogni comunità organizzata, si è cercato di dare soluzione negli ultimi decenni attraverso gli strumenti del diritto e della scienza politica. Nell'ambito di tali discipline si è andati in cerca di soluzioni di diversa natura a circostanze convenzionalmente riunite sotto la categoria degli ordinamenti multinazionali.

Ad oggi tuttavia non si riscontra in dottrina una piena omogeneità di vedute né sui confini della categoria stessa né sugli strumenti giuridici idonei ad assicurare la stabilità dei sistemi giuridici che vi rientrano. Infatti, il trattamento riservato ai gruppi linguistici, etnici o religiosi facenti parte della comunità statale appare per certi aspetti molto differenziato perfino tra gli ordinamenti contemporanei che sembrano condividere il riconoscimento degli stessi quali elementi costitutivi a livello paritario dell'identità statale. Allo stesso modo, i modelli di rappresentanza e composizione delle differenze nell'esercizio del potere pubblico dello Stato, proposti soprattutto dalla scienza politica a partire dagli anni '70 del secolo scorso, sono ben lungi dall'essere univoci. Mentre da un lato si promuovono soluzioni idonee a valorizzare al massimo grado il riconoscimento delle identità collettive sul piano ordinamentale, dall'altro si sostengono interventi sulla forma di governo delle società divise idonei a valorizzare la dimensione personale della partecipazione, al fine di depotenziare la valenza delle identità collettive sul piano politico senza che le stesse finiscano per essere annullate nella loro valenza costituzionale.

In effetti, guardando soltanto alle divergenze tanto ordinamentali quanto sociali che contraddistinguono gli ordinamenti tipicamente ricondotti a tale modello e ripercorrendo le contrapposizioni che attraversano le analisi e la natura delle prescrizioni caldegiate dalla dottrina in tali contesti, non sarebbe del tutto infondata la posizione di chi dubitasse della stessa esistenza della classe degli ordinamenti multinazionali, in quanto categoria a cui sia possibile ricondurre esperienze costituzionali e modelli istituzionali tanto differenziati.

Lo scopo di questo lavoro, stanti tali discrepanze tanto nei modelli dottrinali che si confrontano con le società divise quanto nelle esperienze



statuali che ne sono concreta espressione, è dunque - in primo luogo - quello di contribuire a definire i confini di tale categoria, verificando, tra i principali modelli teorici a cui si è accennato e tra due esperienze applicative considerate espressione di un diverso percorso di rispetto, accomodamento e - forse - valorizzazione delle differenze, quali possano essere i punti di contatto sufficienti a giustificarne l'esistenza sul piano definitorio.

Ci si chiederà poi se tale comunanza sistematica possa essere valorizzata, oltre che sul piano definitorio, anche su quello prescrittivo. Si verificherà, in altre parole, se possono essere enucleati dei principi generali, utili al *constitution designer* per individuare una soluzione istituzionale coerente al contesto sociale con cui egli si dovrà confrontare, interpretando nel modo migliore le indicazioni diversificate che vengono dalla dottrina ed i riscontri contrastanti delle altre esperienze costituzionali contemporanee.

Non avendo certo la presunzione di fornire con questo lavoro risposte definitive a questioni che continuano ad impegnare i più autorevoli commentatori contemporanei, le quali non sono probabilmente nemmeno possibili stante la complessità del fenomeno in esame, si cercherà di fornire qualche evidenza in più sulle vicinanze e diversità che contraddistinguono tanto gli ordinamenti quanto i modelli di organizzazione del potere pubblico nelle società divise, impiegando il metodo della comparazione giuridica.

Nel primo capitolo si cercherà di inquadrare la categoria della forma di Stato multinazionale, cercando di comprenderne l'estensione e misurandone le distanze ed i parallelismi rispetto agli altri modelli di trattamento delle differenze. Nel secondo capitolo si presterà invece attenzione alle soluzioni teoriche maggiormente dibattute dalla scienza politica e giuridica contemporanea, rispetto alla forma di governo maggiormente adatta a garantire contemporaneamente stabilità e riconoscimento delle identità diversificate in questa categoria di ordinamenti.

Nei successivi capitoli si intraprenderà l'analisi e la comparazione di due ordinamenti contemporanei dell'Europa occidentale, entrambi segnati da una lunga tradizione di identità diversificate ma testimoni di vie di composizione delle stesse per buona parte diversificate: si affronteranno infatti le architetture costituzionali del Regno del Belgio e della Confederazione elvetica.

La trattazione sarà introdotta, al terzo capitolo, da una nota esplicativa della scelta di sottoporre a comparazione questi specifici ordinamenti e da

alcuni cenni di storia costituzionale di entrambi gli Stati. Si seguirà poi un comune schema di comparazione, il quale privilegerà l'approfondimento di due aspetti in particolare. Da una parte si tratterà della partecipazione e della rappresentanza politica dei cittadini appartenenti ai diversi gruppi costitutivi rispetto al livello di governo centrale. Dall'altra sarà dedicata attenzione all'efficacia della struttura federale di entrambi i Paesi nel garantire la coabitazione delle stesse comunità sotto la medesima cornice statutaria, agendo nella maggior parte dei casi quale mezzo idoneo a garantire forme di autonomia territoriale agli stessi. Rispetto ad entrambi gli aspetti appena delineati, si avrà cura di approfondire tanto l'aspetto statico degli istituti e degli enti coinvolti quanto quello dinamico della loro interrelazione.

Così, per quanto riguarda il primo dei due focus prefissati, nel prossimo capitolo si descriverà l'impianto istituzionale ed i poteri dei diversi enti e centri di potere a livello federale (il Parlamento, il Governo ed il corpo elettorale) mentre nel sesto si descriveranno gli strumenti che consentono di tradurre la volontà dei singoli e dei gruppi in cui questi sono organizzati in un sistema che la rappresenti quanto più fedelmente possibile e allo stesso tempo si curi di assicurare il grado di omogeneità e cooperativismo necessario a garantire la stabilità dell'ordinamento. Ci si occuperà dunque - in larga parte - del sistema elettorale impiegato nei due Paesi oggetto di comparazione. Al secondo focus sarà dedicato innanzitutto il quinto capitolo, in cui si analizzeranno le caratteristiche istituzionali delle Regioni e Comunità belghe e dei Cantoni svizzeri.

Nel settimo capitolo, si descriveranno inoltre le relazioni che legano il centro di potere federale con gli enti federati nei due ordinamenti, tenendo conto tanto degli strumenti di cooperazione che dei rimedi giuridici e politici al contenzioso che dovesse insorgere tra i medesimi.

Completano la trattazione alcune considerazioni finali a cui è affidato il compito di tirare le fila della comparazione proposta, cercando di ricostruire il senso ed i risultati realisticamente ottenibili impiegando forme di analisi giuridica come questa, al fine di agevolare il raggiungimento di un duraturo equilibrio istituzionale nelle società divise.

## **PARTE PRIMA**

*Il modello multinazionale tra forma di Stato e forme di governo.*



# 1. Diritto, Stato e trattamento delle differenze: modelli costituzionali a confronto.

---

## 1.1. Dalla *diversity of laws* alla *law of diversity*.

L'odierna *law of diversity*<sup>1</sup> nasce come risposta giuridica all'esigenza di conciliare la realtà composita della società contemporanea con l'utopia collocata alla base del modello di Stato moderno. Mi riferisco alla pretesa di poter sussumere le identità di ciascun soggetto stanziato su un determinato territorio all'interno di una singola appartenenza di gruppo, e di erigere su tale artificiosa omogeneità le fondamenta di un potere pubblico accentrato.

Mentre il "diritto delle diversità" così come è oggi concepito trova giustificazione nel solo contesto dello Stato moderno, non possiamo certo affermare che il fenomeno delle differenze individuali e collettive sia stato estraneo al diritto in epoche precedenti.

L'esercizio del potere pubblico, prima dell'affermarsi dell'organizzazione statale<sup>2</sup>, era caratterizzato dalla frammentarietà: sullo stesso territorio e sulle stesse persone insisteva infatti pacificamente il potere di autorità diverse, e con esse vigeva l'applicazione di giurisdizioni ed ordinamenti multipli. Mancando la pretesa di ricondurre a unità i caratteri religiosi, etnici, linguistici di ciascuno, il fenomeno della differenza era connaturato alla società stessa. Ogni persona era di conseguenza parte di più comunità tra di loro concentriche, limitrofe o parzialmente sovrapposte, e popolate da soggetti affini per un carattere determinato (ad esempio, il credo religioso o l'appartenenza corporativa). A ciascuna affiliazione erano collegati diritti e doveri nei confronti degli altri membri della singola subsocietà.

Diversamente, lo Stato moderno nasce dall'accentramento del potere pubblico in una singola autorità, la quale opera (e dunque legifera) con la pretesa di dispiegare allo stesso modo i suoi effetti su tutti i soggetti che insistono su un determinato territorio. Fin da subito emergono gli elementi fondativi e fondamentali della costruzione statale, così come saranno isolati

---

<sup>1</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 3, 2003–2004.

<sup>2</sup> Essa viene fatta risalire in termini meramente convenzionali al 1648, anno della Pace di Westfalia. In questo senso si veda G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, p. 85.

dalla dottrina generale dello Stato e poi recepiti dal diritto internazionale<sup>3</sup> quali elementi essenziali dello stesso: il popolo, il territorio e la sovranità.

Tralasciando in questa sede l'analisi del concetto assai complesso di sovranità<sup>4</sup>, risulta abbastanza agevole individuare i contorni dell'elemento territoriale "[nel]l'ambito spaziale su cui insiste il popolo ed entro cui vige l'ordinamento giuridico statale"<sup>5</sup>.

Molto meno certi appaiono invece i tratti identificativi dell'elemento popolare e di ciò è testimone l'utilizzo, sia nella dottrina che nelle costituzioni tuttora vigenti in paesi contigui, di locuzioni differenti al fine di descriverne la portata: accanto al concetto neutro di "popolo", troviamo anche quello di "cittadinanza" e – appunto - quello di "nazionalità".

Ciò denuncia uno sviluppo del concetto di "popolo" che ha seguito almeno due vie differenti nelle esperienze di costruzione dello Stato avvenute in Europa nel XVII e XVIII secolo.

Mentre nella pluralità degli ordinamenti medievali ciascuna autorità traeva legittimazione dal tratto di comunanza soggettiva delle persone che ne erano sottoposte, lo Stato si pone nelle sue prime manifestazioni quale centro di potere indifferente alle diversità umane dei suoi consociati. Fonda invece la sua legittimazione sulla preminenza del carattere della sovranità e territorialità. Questo modello, a cui sono riconducibili le esperienze di Francia e Gran Bretagna, ricorre ad una identificazione oggettiva del proprio popolo: il concetto di *cittadinanza*, quale categoria di sintesi di tutti gli individui soggetti all'autorità dello Stato. L'elemento della nazionalità, se questa può essere rinvenuta in ordinamenti di tal fatta, è sovrapposto a tale condizione: si parla infatti di *nazionalità civica*.

A partire dall'Ottocento, in contesti territoriali caratterizzati da un'alta frammentazione territoriale della sovranità, si sviluppa invece un movimento culturale tendente alla ricerca spesso spasmodica di un carattere capace di descrivere unitariamente e pienamente una collettività, al momento assoggettata a molte e deboli istituzioni sovrane: il nazionalismo. Si arriva così

---

<sup>3</sup> Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 52 ss.

<sup>4</sup> Su cui si veda ancora G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, pp. 92ss. e anche, in prospettiva storica, D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004. Sugli aspetti di crisi dello stesso concetto nell'epoca contemporanea, si veda anche S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>5</sup> G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, p. 89.

a determinare i contorni di una comunità legata da un elemento etnico o linguistico e che aspira a divenire popolo di una propria ed esclusiva *Heimat*. Nasce così il concetto di nazione *etnica*, che “aspira a farsi Stato, superando la frammentazione territoriale attraverso l'unificazione di zone (ritenute culturalmente omogenee”<sup>6</sup>.

Questa tendenza, che muovendo dai territori germanici è dilagata in tutta l'Europa centrale ed orientale, è stata ed è tuttora responsabile della pretesa equivalenza tra Stato moderno e Stato nazionale, fondata sull'assunto che a ciascun popolo riconosciutosi quale Nazione dovesse corrispondere uno Stato e che dunque, al contrario, ogni Stato fosse espressione e culla di un'unica Nazione<sup>7</sup>.

Perseguire fino in fondo questa ideologia si è ben presto mostrato del tutto irrealizzabile soprattutto nel contesto europeo, dove il grado di frammentazione sociale quanto a provenienza, etnia, religione e lingua è massimo, a causa dei trascorsi storici a cui si è accennato. E tuttavia ancora oggi l'elemento nazionale permea, sia pure in forma attenuata dalla Storia, la forma di Stato di molti ordinamenti europei.

I pericoli di una radicalizzazione della nazionalità etnica per i gruppi diversamente connotati che si trovino insediati nell'area occupata dall'etnia maggioritaria (ovvero, le minoranze nazionali) sono immediatamente comprensibili, e riscontrabili in vicende tristemente note del recente passato. Tuttavia anche l'atteggiamento di Stati ispirati ad una connotazione civica della nazionalità può mostrarsi estremamente lesivo nei confronti delle medesime minoranze. Esso conduce non soltanto all'indifferenza nei confronti di ogni istanza di gruppi intermedi tra cittadino e Stato, ma anche – ove perseguito in termini radicali – all'interdizione di ogni manifestazione pubblica e privata di appartenenze differenti dalla cittadinanza.

Ecco dunque l'utopia su cui si fonda lo Stato moderno-nazionale, e da cui discende anche l'oggetto e la necessità dell'odierno diritto delle differenze. Abbiamo visto brevemente come, nell'epoca che precede la fondazione delle

---

<sup>6</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2007, p. 69.

<sup>7</sup> Sulla genesi storica del concetto di nazione, si veda T. SCHIEDER, *Nationalismus und Nationalstaat. Studien zum nationalen Problem in Europa*, Goettingen, Dann/Wehler, 1991 e E. RUIZ VIEYTEZ, *The Protection of Linguistic Minorities: A Historical Approach*, in *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 3 (1), 2001, pp. 5 - 14.

entità statali, la diversità delle formazioni sociali insediate sul territorio diede vita ad una pluralità di diritti. In questo contesto dunque l'apprezzamento delle differenze collettive da parte del diritto si risolveva nell'applicazione di corpi normativi differenziati a situazioni differenziate, in un rapporto che definiremmo oggi di "competenza esclusiva o concorrente", (anche) su base personale e non (solamente) territoriale.

L'accentramento del potere pubblico nell'istituzione statale è accompagnato da un processo di accentramento della produzione normativa<sup>8</sup>, ove la pluralità degli ordinamenti medievali cede il passo all'esclusività della fonte normativa statale. Questo nuovo contesto necessita di strumenti peculiari per rispondere al fenomeno delle differenze all'interno di una cornice giuridica unitaria.

Si consuma così il passaggio dalla tutela delle differenze attraverso la *diversity of laws* a quella moderna della *law of diversity*.

Gli strumenti dell'odierno diritto delle minoranze si pongono talvolta in funzione derogatoria dell'ordinaria disciplina volta alla generalità dei consociati, e talvolta in funzione costitutiva dell'ordinamento stesso, a seconda di quella che è la composizione nazionale dello Stato.

Come si già avuto occasione di chiarire, esistono stati che annullano il concetto di nazionalità in quello di cittadinanza, mentre altri costruiscono la propria identità su quella del gruppo più consistente dei consociati, descritta sul piano della nazionalità etnica maggioritaria.

Esiste tuttavia anche una terza categoria di enti sovrani, i quali hanno rappresentato una vistosa e forzata eccezione all'applicazione della dottrina wilsoniana<sup>9</sup> in Europa, dando prova della sua inapplicabilità nella forma più radicale: gli stati multinazionali. Costituiscono esempi storici della categoria ordinamenti come quello belga o quello svizzero. Essi - pur essendo caratterizzati da differenze notevoli sul piano socio-politico e costituzionale, di cui si darà conto ampiamente nel corso di questo lavoro - fanno della compresenza di più etnie connotate in senso nazionale l'elemento fondativo e

---

<sup>8</sup> La storia del diritto colloca il culmine di detto processo nell'età delle codificazioni, contigua all'epoca in cui –come si è visto- si sviluppa il concetto di nazionalismo.

<sup>9</sup> Ci si riferisce ai cd. Quattordici punti, che il presidente Woodrow Wilson espone al Congresso degli Stati Uniti d'America in seduta congiunta l'8 gennaio 1918. Essi sono considerati il manifesto del nazionalismo quale unico mezzo per assicurare la pace nel contesto europeo, organizzandone la geopolitica sulla base di Stati nazionali forzatamente omogenei. Il testo dell'intervento è reperibile su: [http://en.wikisource.org/w/index.php?title=Fourteen\\_Points\\_Speech&oldid=3576534](http://en.wikisource.org/w/index.php?title=Fourteen_Points_Speech&oldid=3576534)



identificativo dell'ordinamento.

Gli Stati a connotazione nazionale civica o etnica maggioritaria sono esposti al pericolo di un diritto fatto di norme informate all'egualitarismo, poiché volte a disciplinare lo status e le azioni di cittadini che si assumono portatori di interessi sempre identici in quanto riconducibili al comune tratto nazionale.

In tali contesti, seppur oggi mitigati dall'avvento del costituzionalismo e dunque dalla codificazione del principio di eguaglianza<sup>10</sup> e di un catalogo più o meno esteso di diritti individuali, appare chiara la necessità di strumenti giuridici aggiuntivi, che garantiscano le posizioni dei "gruppi numericamente inferiori rispetto alla popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri - essendo cittadini dello Stato - possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua"<sup>11</sup>.

Una prima funzione del diritto delle minoranze è dunque quella di introdurre dei correttivi costituzionali o legali, sostanziali o procedurali, in ordinamenti caratterizzati dalla presenza di una nazionalità maggioritaria, al fine di riconoscere a coloro che non vi si identificano pur rimanendo parte della cittadinanza il diritto all'autodeterminazione (non solo individuale ma anche) collettiva. A ciò consegue la previsione di istituti e metodologie derogatorie rispetto al regime di trattamento ordinario, idonee a garantire da un lato il mantenimento di tale specificità all'interno dell'ambito comunitario (diritti linguistici e culturali) e dall'altro l'effettività della partecipazione e rappresentanza politica della minoranza nel contesto statale, "al fine di facilitare l'inclusione delle stesse nell'ambito dello Stato e di consentire loro di mantenere la propria identità e le proprie caratteristiche, così contribuendo altresì a promuovere il buon governo e l'integrità dello Stato"<sup>12</sup>.

Negli stati multinazionali, dove - come vedremo - "non esistono, sotto il profilo giuridico, maggioranze e minoranze, e ogni comunità è elemento

---

<sup>10</sup> Essa, nella sua accezione formale al "trattamento differenziato delle situazioni diverse" porta già con sé un riconoscimento implicito delle differenze e quindi un livello minimo di considerazione per esse, seppur solamente a livello personalista.

<sup>11</sup> F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977)

<sup>12</sup> OSCE 1999 Lund Recommendations (no. 1).

costitutivo dello Stato”<sup>13</sup>, gli strumenti volti a garantire l'identità e la partecipazione politica e sociale di ogni gruppo nazionale non assumono carattere derogatorio ma sono alla base dell'ordinaria disciplina costituzionale. Ci troviamo infatti in presenza di ordinamenti che devono la loro esistenza al permanere di un'accettabile composizione di interessi diversi: da un lato il diritto di rappresentanza di identità nazionali plurime, le istanze autonomiste e talvolta secessioniste dei gruppi eventualmente maggioritari in una regione del territorio; dall'altro l'esigenza di un livello minimo di coesione dello Stato (sia rispetto all'esercizio della sovranità, che all'amministrazione del territorio e del popolo unitariamente considerato), vitale per la sopravvivenza dell'ordinamento.

## **1.2. Modelli costituzionali comparati di trattamento delle differenze.**

Prima di addentrarmi nell'analisi degli strumenti di ingegneria costituzionale utili a consentire la sopravvivenza ma soprattutto l'efficienza di uno Stato multinazionale, ritengo sia opportuno passare in rassegna gli atteggiamenti nei confronti delle minoranze nazionali dei diversi ordinamenti, anche connotati da una nazionalità maggioritaria. Ricondurre le molteplici esperienze e soluzioni offerte in materia dal diritto costituzionale ad una rassegna di modelli teorici, ed apprezzarne poi la reciproca distanza, è senz'altro un buon punto di partenza per “misurare i confini” entro cui si colloca la figura dello Stato multinazionale, e per valutare quale può essere l'effettivo spazio di manovra in cui formulare una soluzione equilibrata e circostanziata alla complessità di ogni scenario caratterizzato dalla compresenza di più gruppi connotati da un'identità nazionale potenzialmente in conflitto.

Condurrò quest'analisi riconducendo, secondo la catalogazione proposta da Roberto Toniatti<sup>14</sup> e poi similmente da Joseph Marko<sup>15</sup>, la moltitudine delle soluzioni abbozzate negli ordinamenti contemporanei a quattro modelli teorici<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, p. 53.

<sup>14</sup> R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (ed.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994.

<sup>15</sup> J. MARKO, *Autonomie und Integration: Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Köln, Böhlau, 1995. L'elaborazione dogmatica qui si svolge rispetto allo specifico profilo dei diritti linguistici.

<sup>16</sup> Nell'esposizione terrò presente anche la rielaborazione di tale modello operata in F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 39ss., ed in J. WOELK, *La transizione costituzionale di Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam,

A tali modelli corrispondono altrettanti atteggiamenti costituzionali adottabili da uno Stato nel trattamento delle formazioni collettive ad appartenenza non maggioritaria insediate nel proprio territorio.

Tale impostazione attinge in ultima analisi all'impianto valoriale-filosofico sul quale poggia ogni esperienza statale e costituisce la trasposizione nell'ordinamento giuridico di una cultura condivisa (almeno) dalla maggioranza della comunità statale. Di conseguenza, a mio avviso, la collocazione di ciascuna esperienza costituzionale all'interno di uno dei modelli di trattamento delle differenze contribuisce a determinare un carattere fondamentale della sua forma di Stato<sup>17</sup>

Un primo modello è quello dello *Stato nazionalista repressivo*, di cui sono testimoni - ad esempio - l'esperienza del periodo nazista in Germania e le vicende domestiche del trattamento riservato alla minoranza germanofona altoatesina in epoca fascista<sup>18</sup>. Gli ordinamenti caratterizzati in questo senso presentano una forte connotazione in termini di nazionalismo etnico, in base alla quale l'elemento dell'unitarietà nazionale viene ideologicamente esasperato: l'equivalenza tra popolo e nazione è totalizzante, ed il cittadino è forzatamente spinto ad abbracciarla, sia nella sfera pubblica che in quella privata, in quella collettiva come in quella individuale. La repressione della diversità è evidente anche sul piano simbolico (traduzione forzata di nomi e toponomastici, interdizione all'istruzione e a qualsiasi uso di una lingua diversa da quella nazionale...) e a chi non vi si adegua è applicata la repressione o la deportazione secondo schemi tristemente noti.

Ordinamenti di tal fatta non sono rinvenibili ad oggi nei Paesi autenticamente inscrivibili nell'area della *Western legal tradition* e ispirati da una tradizione anche minima in materia di diritti fondamentali della persona umana. Lo Stato repressivo, infatti, non solo rifiuta recisamente la presenza di gruppi intermedi non allineati con i caratteri nazionali ma interdice anche l'autodeterminazione del singolo negli affari privati: e questo è naturalmente confliggente con la

---

2008, pp. 47ss. Terrò conto anche della sistematica, lievemente differente, rinvenibile in A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffrè, 2010.

<sup>17</sup> Efficacemente descritta da G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, quale "insieme dei principi-valore scaturenti dalle costituzioni" (p.122), le quali assolvono sotto questo aspetto il ruolo di "manifesto di rientamento politico che deve guidare l'azione degli organi costituzionali e dei soggetti che operano nell'ordinamento" (p. 128).

<sup>18</sup> Il riferimento è qui al regime delle opzioni del 1939, con cui si offrì ai membri di tale minoranza la drammatica alternativa tra la permanenza nella propria terra in cambio dell'assimilazione alla nazionalità italiana oppure l'esodo dal territorio dello Stato.

benché minima affermazione del principio personalista. Tuttavia se ne possono rinvenire esempi certamente eloquenti nelle vicende del rapporto tra popolo tibetano e Repubblica popolare cinese, o anche ben più vicino a noi nella situazione delle minoranze di lingua russa in Estonia e Lettonia (dove però la pressione della tradizione giuridica europea riscuote un certo effetto conformativo).

Il secondo modello è il prodotto di un processo costitutivo dello Stato avvenuto secondo un percorso alternativo a quello del nazionalismo etnico, sia pure con effetti potenzialmente altrettanto radicalizzati. Può essere definito *Stato nazionale liberale agnostico* l'ordinamento fondato sulla presunzione di coincidenza tra nazionalità e cittadinanza, in cui il popolo è identificato come insieme di individui soggetti indifferenziatamente alla potestà dell'autorità sovrana. Questo modello risulta compatibile con la protezione dei diritti umani a livello costituzionale e internazionale, se concepiti nella loro originaria forma di posizioni esclusivamente individuali. È espressione piena del principio di eguaglianza formale, ma rifiuta ogni applicazione da parte del potere pubblico di misure ispirate alla promozione dell'eguaglianza sostanziale. L'ordinamento liberale agnostico, nella sua forma moderata, si disinteressa delle formazioni sociali intermedie, pur garantendo pienamente la libertà individuale nella sfera privata. Così saranno sanzionate le discriminazioni che il cittadino dovesse patire sulla base dei criteri tipicamente identificativi delle minoranze (religione, etnia, lingua, razza...), ma nessuna azione positiva sarà adottata dallo Stato a favore di collettività riconoscibili sulla base del medesimo fattore, siano esse maggioritarie o minoritarie. Espressione di tale tipologia di ordinamento sono gli Stati Uniti d'America (rispetto ai quali sono emblematiche le prese di posizione della Corte suprema in merito al carattere *color-blind* della costituzione federale) e, in ambito europeo, la Francia (dove *“la souveraineté nationale appartient au peuple”*<sup>19</sup>, concepito come indistinta sommatoria di tutti i privati cittadini).

Gli Stati agnostici possono tuttavia essere interessati da tendenze potenzialmente repressive nei confronti dei corpi sociali intermedi, ove essi esprimano sensibilità collettive di diversità rispetto alla concezione civica-

---

<sup>19</sup> Costituzione francese, art. 3.

oggettiva di nazionalità che informa l'ordinamento<sup>20</sup>. Situazioni in cui questa deriva appare evidente sono quelle in cui si riscontrano - in una cornice formalmente liberale - divieti legislativi o tendenze della giurisprudenza costituzionale all'estromissione dal dibattito politico di partiti che si facciano rappresentanti di uno specifico gruppo etnicamente o religiosamente connotato. È il caso della Costituzione bulgara del 1991, che vieta esplicitamente la formazione di partiti su base etnica o religiosa, così come della giurisprudenza costituzionale turca rispetto alle formazioni politiche riconducibili all'etnica curda o alla comunità religiosa islamica. Accanto al modello liberale agnostico a cui si fa riferimento nella modellistica che viene qui seguita, pare opportuno annoverare anche gli esiti più estremi di tale impostazione, ove le identità collettive non sono ignorate e tollerate ma piuttosto represses, in quanto considerate destabilizzanti rispetto alla costruzione (artificiale) della nazionalità civica. Tali ordinamenti potrebbero più opportunamente essere etichettati come *Stati assimilazionisti*<sup>21</sup>.

Il terzo modello della classificazione seguita è qualificato come *Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale*. Negli ordinamenti che vi sono ricondotti (ad esempio, quello italiano e quello spagnolo) è individuabile la presenza di un gruppo nazionale etnicamente connotato e maggioritario, ma accanto ad esso trovano riconoscimento e protezione a livello costitutivo anche alcune minoranze nazionali. Esse assumono lo status di *minoranze protette* in quanto assistite da "un riconoscimento esplicito e diretto alla [loro] esistenza, del valore che essa, di per sé rappresenta all'interno dell'ordinamento, dell'obbligo specifico di adeguamento della legislazione generale che quel valore comporta, anche in via derogatoria rispetto alla portata del principio di eguaglianza formale"<sup>22</sup>. Nei confronti di tali gruppi, la cui individuazione è scelta dal carattere fortemente politico-costitutivo, l'ordinamento non assicura semplice tolleranza ma li legittima quali componenti dell'identità popolare,

---

<sup>20</sup> In una certa misura, si tratta di un fenomeno storicamente connotato all'impostazione agnostica dello Stato. La portata della *Loi Le Chapelier*, adottata nel pieno della rivoluzione francese (1791) dall'Assemblea Nazionale e volta alla soppressione di tutti i "*puvoirs intermédiaires*", si pone come nota testimonianza di una potenziale *slippery slope* che si ripropone anche ai giorni nostri.

<sup>21</sup> Di questa potenziale deriva si dà conto in J. MARKO, *Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations*, in F. MATSCHER (ed.) *Vienna international encounter on some current issues regarding the situation of national minorities*, Kehl, Engel, 1997, p. 88 nonché in F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 44ss.

<sup>22</sup> R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 298.

accanto alla nazionalità maggioritaria. A favore di questi sono predisposte azioni positive di intensità più o meno marcata, che possono arrivare al riconoscimento dell'autonomia personale ovvero - dove le minoranze insistano su un territorio specifico, nel quale costituiscono la maggioranza della popolazione - all'autonomia territoriale con assetti organizzativi informati al *power-sharing* e mutuati dalla forma di Stato multinazionale. Possono essere inoltre previste forme di rappresentanza politicamente assicurata o giuridicamente garantita<sup>23</sup> a favore delle stesse minoranze nei parlamenti nazionali. Si tratta, in sintesi, dell'(unico) modello a nazionalità prevalente in cui è data implementazione degli strumenti positivi della *law of diversity*.

L'ultimo modello isolato è quello dello *Stato multinazionale paritario*. Esso si differenzia del secondo in quanto è fondato su una concezione nazionale di tipo etnico ma, a differenza di quanto avviene nel primo e nel terzo, la sua popolazione non è espressione di una singola nazionalità nettamente maggioritaria. Vi convivono infatti due o più gruppi nazionali, tutti paritariamente riconosciuti come costitutivi dell'identità statale: "non esistono in esso maggioranze o minoranze nazionali ovvero [...], in altre parole, ciascuna comunità è una minoranza nazionale e nessuna di loro è la maggioranza"<sup>24</sup>.

Si potrebbe essere tentati dal tracciare un parallelismo storico tra questi ordinamenti contemporanei e gli imperi multinazionali storici (ovvero con l'esperienza austro-ungarica, russa ed ottomana). Questi centri di potere, risalenti nella loro costituzione ad un'epoca ben precedente alla Pace di Vestfalia, ebbero in comune con la forma di Stato moderna la capacità di far convivere all'interno della stessa cornice istituzionale una pluralità di gruppi etnici<sup>25</sup>. Tuttavia molte e molto rilevanti sono le discontinuità tra le due esperienze. La più evidente è proprio il fatto di essere istituzioni di un'epoca radicalmente diversa: gli uni furono antecedenti alla nascita dello Stato moderno, mentre gli altri si collocano nell'epoca successiva all'avvento del nazionalismo. Dietro allo sparo di Sarajevo che scatenerà la prima guerra mondiale e sarà responsabile del disfacimento dell'impero austro-ungarico, si

---

<sup>23</sup> Corte costituzionale della Repubblica italiana, sent. n. 261/1995.

<sup>24</sup> R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 295.

<sup>25</sup> Dal censimento condotto nell'Impero austro-ungarico nel 1910 appare la compresenza nei territori assoggettati al dominio degli Asburgo di ben dodici gruppi etnici. Il più folto è rappresentato dai Tedeschi (al 23,9% del totale e ben lontani dunque dalla maggioranza assoluta), mentre il meno numeroso era quello dei Serbocroati (1,2%).

erge in modo chiaro la trasformazione di ogni collettività etnica in comunità nazionale, la quale porta con sé l'esigenza di dominio sovrano sul territorio delle proprie radici.

Gli Stati multinazionali contemporanei sono dunque costretti a fare i conti con la compresenza ontologicamente conflittuale di due nazionalità distinte sotto lo stesso tetto<sup>26</sup>. Ci troviamo nella maggior parte dei casi di fronte a ciò che la scienza politica qualifica come *divided society*, in cui *“political claims are refracted through the lens of ethnic identity, and political conflict is synonymous with conflict among ethnocultural groups”*<sup>27</sup>.

L'intera struttura costituzionale di questi ordinamenti è dunque volta a rispecchiare la compresenza di due o più anime nazionali di pari dignità in un contesto statale che non è definibile se non come la sommatoria (mai del tutto compiuta) di fattori distinti.

Non essendovi paradossalmente minoranze protette in quanto tali, l'ordinamento multinazionale non conosce azioni positive a favore dei gruppi costitutivi, rendendosi rispetto a ciò più simile agli ordinamenti liberali agnostici che a quelli promozionali<sup>28</sup>.

Sul piano della forma di governo, esso sarebbe “preordinato, sia dal punto di vista dell'organizzazione territoriale del suo apparato istituzionale sia dal punto di vista della legislazione sostanziale, in modo da incorporare e riflettere su base paritaria la multinazionalità della propria realtà sociale permanente”<sup>29</sup>. Il disegno costituzionale delle istituzioni statali prevede spesso meccanismi di rappresentanza politica giuridicamente garantita per ciascun popolo costitutivo, a carattere paritario (attraverso organi generalmente esecutivi composti da

---

<sup>26</sup> Ciò può dare adito a situazioni di tensione e scontro più o meno violento. Anche nella assai pacifica storia della Confederazione svizzera si registra un episodio di conflitto interetnico (la Guerra del Sonderbund, di cui si dirà nel corso della trattazione). Pur essendo stato estremamente circoscritto nel tempo e avendo portato un numero quasi irrisorio di vittime, questo conflitto è ancora ben presente nella memoria del popolo svizzero.

<sup>27</sup> S. CHOUDHRY (ed.), *Constitutional design for divided societies: integration or accommodation?*, Oxford, Oxford university press, 2008, p. 5.

<sup>28</sup> Questo è particolarmente valido rispetto ai gruppi costitutivi di maggiore peso, mentre può accadere che le nazionalità meno rappresentate sul piano demografico siano assistite da politiche promozionali (come avviene ad esempio in Svizzera a favore della comunità ladina. Cfr. in proposito R. TONIATTI, *op.cit.*, pp. 296-297. Gli ordinamenti multinazionali paritari, fondati sul riconoscimento tassativo di due e o più “popoli costitutivi” dello Stato, scontano poi una notevole rigidità nell'assicurare la partecipazione democratica dei cittadini e la protezione di gruppi non contemplati nel proprio patto costituzionale. Vedi, rispetto all'ordinamento di Bosnia ed Erzegovina, F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 275ss.

<sup>29</sup> R. TONIATTI, *op.cit.*, p. 295.

rappresentanti designati in numero uguale da ogni gruppo, a prescindere dal rispettivo peso demografico) ovvero proporzionale (con la previsione di meccanismi di “veto collettivo” a favore dei gruppi meno rappresentati, a garanzia che le decisioni non siano mai adottate in base al principio di maggioranza): queste ed altre misure farebbero sì che ciascuna comunità nazionale possa incidere in maniera tendenzialmente paritaria sul governo dello Stato e di conseguenza non possa essere lesa da una decisione adottata contro la sua volontà. In questo modo, la tenuta del patto costituzionale tra i gruppi costitutivi sarebbe assicurata da norme che non attribuiscono unitariamente la sovranità ad organi e persone che agiscono nell’interesse dello Stato (che, nell’applicazione più marcata delle stesse, finisce per essere totalmente annullato), ma la frammentano in più parti corrispondenti ai diversi gruppi costitutivi. Questa tecnica costituzionale, che va sotto il nome di *power-sharing* ovvero di *democrazia consociativa etnica* (Toniatti) consentirebbe un livello di garanzia massima per le entità collettive nazionali, assicurando che l’esercizio del potere statale possa avvenire (quasi) solamente nei casi in cui la sovranità sia ricomposta attraverso l’accordo interetnico unanime.

Un secondo elemento assai comune negli ordinamenti multinazionali paritari attiene alla gestione del territorio, che la dottrina classica della scienza politica<sup>30</sup> e della *law of diversity* raccomanda di attuare attraverso la costituzione di enti substatali dotati di forte autonomia legislativa (talvolta persino costituzionale), i cui confini siano delineati seguendo la conformazione degli *ethnic cleavages* prevalenti.<sup>31</sup> Ciò consentirebbe di ottenere, all’interno di uno Stato multinazionale, regioni a singola maggioranza demografica nazionale, stemperando così le tendenze separatiste di ciascun gruppo nella concessione della gestione autonoma del proprio territorio di principale insediamento.

Fin qui sono sinteticamente descritte le caratteristiche del modello multinazionale paritario, o meglio dell’interpretazione di tale modello che è comunemente data attraverso le lenti della teoria dell’*accommodation* su cui mi

---

<sup>30</sup> Mi riferisco con questa espressione alla scuola di pensiero riconducibile ad Arend Lijphart, di cui si tratterà ampiamente *infra*. Per una sinossi delle differenti teorie politico-giuridiche dell’ingegneria costituzionale nelle società divise rimando fin d’ora a J. MCGARRY, B. O’LEARY, R. SIMEON, *Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. CHOUDHRY (ed.), *op.cit.*

<sup>31</sup> Al momento della loro costituzione. Accade frequentemente che queste linee di confine, formalmente amministrative ma di fatto anche etniche, linguistiche o religiose, finiscano poi per essere cristallizzate nell’intento di impedire che gli sviluppi demografici futuri finiscano per alterare l’identità culturale del territorio.



tratterrò più ampiamente nel prossimo capitolo.

È bene chiarire sin d'ora che questo non è l'unico modo d'intendere e prospettare la convivenza di due gruppi nazionali nel medesimo contenitore statale, e che - ove questo disegno è Stato messo alla prova dei fatti<sup>32</sup> - esso talvolta non ha dato i risultati sperati oppure ha mostrato delle controindicazioni, spesso tanto importanti da minare la tenuta unitaria dell'ordinamento stesso.

Il rischio potenziale del massiccio impiego di *power-sharing* e devoluzione territoriale delle competenze è principalmente quello della china scivolosa verso la delegittimazione totale del livello statale, ridotto a luogo di stanche mediazioni tra le rappresentanze dei gruppi nazionali per l'esercizio di competenze che si ritengono sempre più amministrabili in maniera maggiormente efficiente a livello regionale. La conseguenza di ciò non può essere che la rimonta del nazionalismo e dell'avversione nei confronti della convivenza forzata con una comunità in questi termini estranea, con la prospettiva finale di una secessione che risulterebbe ormai inevitabile e forse anche raccomandabile, al fine di ristabilire una situazione di efficienza nell'azione di governo del territorio e delle comunità<sup>33</sup>.

Altri elementi di criticità, che emergeranno più nettamente nel corso della trattazione sono quello della "tirannia della minoranza" (attraverso l'abuso dei "freni d'emergenza" a disposizione di ciascun gruppo costitutivo) e quello della eccessiva compressione dei diritti individuali a scapito di quelli collettivi (per via di un sistema che lascia poco spazio all'autodeterminazione del singolo soprattutto nell'esercizio dei diritti politici).

Ma quali possono essere i correttivi applicabili alla democrazia consociativa etnica, al fine di assicurare la stabilità dell'ordinamento multinazionale e di renderlo anche una forma amministrazione del potere pubblico soddisfacente per chi vi è soggetto?

---

<sup>32</sup> Nella misura più aderente al modello, anche se naturalmente non del tutto sovrapponibile ad esso.

<sup>33</sup> Questo scenario ricorda vivamente la situazione belga dei giorni nostri. L'attuale Governo *Di Rupo* ha ottenuto la fiducia del Parlamento (e quindi dei gruppi costitutivi) dopo ben 526 giorni dalle elezioni politiche, sulla base di un accordo politico che prevede l'ennesima devoluzione di competenze dallo Stato alle Regioni dopo la loro costituzione nel 1970. Tale stallo dell'istituzione-simbolo del *power-sharing* belga è Stato causato anche notevole successo elettorale della formazione separatista fiamminga NVA, che alle elezioni politiche del 2010 ha ottenuto il 17,40% dei voti divenendo il primo partito per seggi attribuiti alla Camera dei Rappresentanti (eletta secondo il sistema proporzionale). Tuttavia - come vedremo - la tenuta del vigente sistema costituzionale è ancora assicurata principalmente da ragioni di carattere oggettivo (prima fra tutte, la condizione della regione di Bruxelles-capitale).

### 1.3. Distanze, parallelismi e punti d'equilibrio dei diversi modelli.

Come si è proposto all'inizio del precedente paragrafo, una prima modalità per avvicinarsi alla questione può essere quella di misurare letteralmente lo spazio in cui si colloca questa forma di Stato rispetto agli altri modelli in precedenza descritti, valutando in prima battuta sul piano teorico ove può rintracciarsi il suo punto d'equilibrio ideale.

La rappresentazione che offrirò tra poco nutre l'intento di rappresentare le differenze tra i modelli esposti, in base alla concezione di nazionalità che li anima e che si rispecchia nell'atteggiamento da essi riservato alla maggioranza ed ai gruppi minoritari di cui si compone il popolo di riferimento.

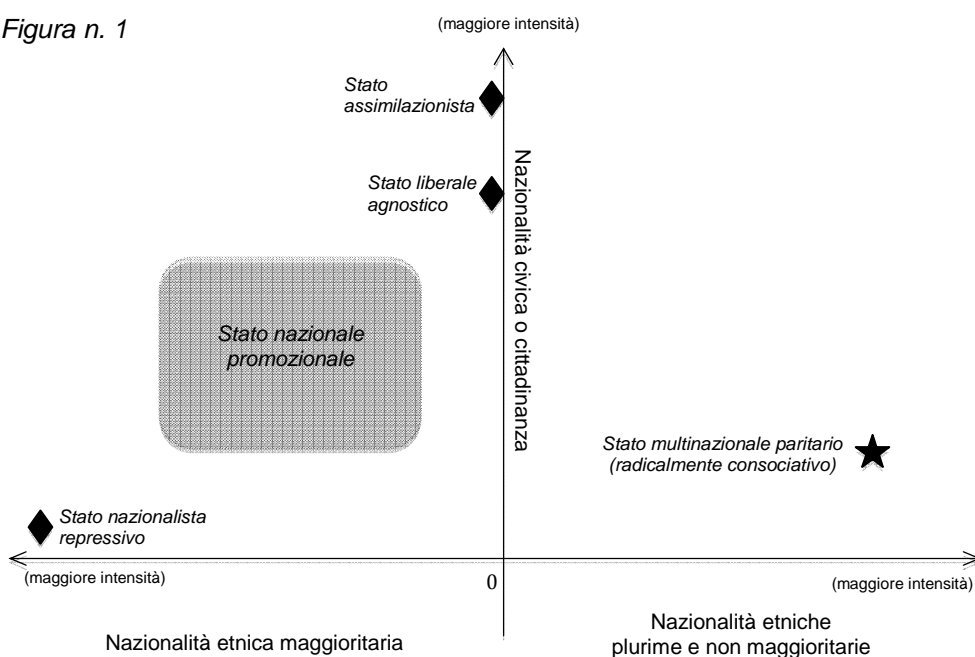
Ho già dato conto nel primo paragrafo delle due direzioni in cui si è sviluppato, secondo la dottrina dello Stato, il concetto di nazione: da un lato attraverso la costruzione di una comune identità civica, dall'altro attraverso la valorizzazione dell'elemento etnico quale fattore unificante.

Le due opposte posizioni trovano riscontro nella loro forma più radicale in due dei modelli costituzionali affrontati, mentre negli altri due tipi prospettati mi pare riscontrabile una loro compresenza diversamente bilanciata.

Allo scopo di dimostrare questa affermazione, nella *figura n. 1* (p. 16) ho elaborato una prima rappresentazione dei modelli esposti, avvalendomi di un sistema cartesiano.

Sull'asse delle ordinate ho collocato il valore di *nazionalità in senso civico* connaturata a ciascun modello rappresentato: con tale parametro intendo

Figura n. 1



misurare il grado di intensità (minimo all'origine e massimo all'estremità più lontana) con cui lo Stato avverte e tratta i propri cittadini come membri di una collettività unitaria e oggettivamente connotata dalla soggezione alla sovranità che da esso promana. Alti valori rispetto a tale variabile sono segnaletici di una visione tendenzialmente monolitica del popolo, a cui l'ordinamento si rivolge nel suo complesso oppure valorizzando la posizione del singolo cittadino in quanto unità delle molte parti uguali che compongono l'insieme. Più ci si allontana dall'origine dell'asse e meno spazio è lasciato alla considerazione dei corpi intermedi, tra i quali naturalmente trovano posto i gruppi minoritari.

Un valore basso o nullo sulla stessa scala segnala una scarsa propensione a considerare il popolo quale entità resa omogenea dalla semplice soggezione ad una sovranità pervasiva.

Ciò non significa però che ordinamenti di tale genere siano necessariamente estranei ad una concezione monolitica della società, poiché questa potrebbe essere fondata su un diverso presupposto. Questo avviene con chiarezza negli Stati che trovano legittimazione in una maggioranza nazionale di tipo etnico, ovvero fondata sulla comunanza di un carattere (l'etnia, la lingua o la religione) che trova fondamento indipendentemente e precedentemente alla nascita dello Stato. L'intensità con cui è avvertito il valore della nazionalità etnica è misurata sull'asse delle ascisse.

Tuttavia, a differenza di quanto accade per il valore della nazionalità civica, la rappresentazione della nazionalità etnica si svolge attraverso due diramazioni dall'origine. Nel quadrante di sinistra del grafico si collocano infatti gli ordinamenti connotati dalla presenza di una nazionalità etnica maggioritaria in termini demografici ovvero predominante per ragioni diverse. Nel quadrante di destra invece trovano posto gli Stati caratterizzati dalla compresenza sul territorio di due o più gruppi nazionali, tra di loro potenzialmente in conflitto e dei quali nessuno è qualificabile come maggioranza.

Anche in questo caso, l'allontanarsi dall'origine (in un senso o nell'altro) denota una maggiore propensione a qualificare il carattere rappresentato come fondativo dello Stato. Un valore nullo o molto basso (sia esso collocato nel quadrante di destra o di sinistra) denota la scarsa propensione per l'ordinamento a valorizzare il dato etnico.

Un valore collocato all'estremità di sinistra del grafico denuncia la centralità del valore attribuito alla unitarietà dell'etnia rappresentata nello Stato, con

conseguente propensione della maggioranza ad avversare le eventuali minoranze e ad imporre i propri costumi anche ai soggetti che mostrino un atteggiamento neutro verso di essa.

Un alto valore collocato alla destra dell'origine sull'asse delle ascisse denota una forte propensione a considerare i molteplici gruppi etnici presenti sul territorio (o almeno alcuni di loro) come elementi costitutivi dell'ordinamento, che assumono in quanto tali un ruolo di primo piano nell'allocatione del potere pubblico e nell'amministrazione del territorio.

Sulla base di queste premesse, risulta abbastanza semplice collocare sul piano alcuni dei modelli già visti.

Il modello di *Stato nazionalista repressivo*, come abbiamo visto, presenta una radicale connotazione di nazionalismo etnico abbinata all'annientamento delle forme di distinguo rispetto alle caratteristiche della sua maggioranza, anche ove esse siano un prodotto dell'autodeterminazione del singolo cittadino. Sulla base di questi elementi, mi pare che possa essere collocato all'estrema sinistra del grafico rispetto all'asse delle ascisse e in corrispondenza di un valore prossimo allo zero rispetto all'asse delle ordinate.

Il modello dello *Stato liberale agnostico* invece, in ragione della sua fondazione sul criterio della nazionalità civica e del suo rifiuto di considerare marcatori diversi da quello della cittadinanza per identificare il proprio popolo, riceve una collocazione pressoché coincidente con l'origine rispetto all'asse con cui misuriamo l'incidenza del dato etnico. Rispetto invece all'asse delle ordinate la sua posizione è notevolmente sbilanciata verso l'estremità superiore.

Tuttavia gli ordinamenti del presente modello non possono essere collocati al suo estremo, dal momento che risultano pervasi dai valori del costituzionalismo e della tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Ciò comporta che l'atteggiamento di indifferenza nei confronti delle formazioni sociali (a carattere etnico in questo caso) non si tramuti in una repressione degli stessi, residuando solamente un ristretto spazio di espressione delle proprie specificità in ambito individuale e privato. Ove questo freno manchi, ricadiamo nella categoria *Stato assimilazionista*, di cui ho trattato *supra* e che merita di essere collocato nel punto di maggiore intensità dell'elemento civico.

Rispetto alla categoria dello *Stato nazionale a vocazione promozionale*, la collocazione si fa più complessa. Come si è detto, vi si riconducono ordinamenti in cui appare chiaramente distinguibile anche a livello costituzionale la

presenza di una maggioranza etnicamente connotata, ma allo stesso tempo è riconosciuta e legittimata la presenza nella società di alcuni gruppi minoritari. Essi sono selezionati dalla maggioranza stessa e, a seguito di questa operazione, resi beneficiari di azioni positive e concessioni di autonomia personale o territoriale. In generale, possiamo quindi rilevare nel presente modello in modo certo la presenza di una maggioranza etnicamente connotata (che lo colloca nel quadrante di sinistra della rappresentazione), la cui incidenza sulla qualificazione della forma di Stato appare però di media intensità, poiché mitigata dalla consapevolezza che in essa non si esaurisce l'intera cittadinanza. Questa rimane categoria più ampia ed autonoma, comprensiva sia del gruppo etnico maggioritario che delle minoranze protette e ben presenti nell'ordinamento. Per queste ragioni la sua collocazione ideale può ritrovarsi nell'area centrale del predetto quadrante: se per gli altri modelli ci è parso accettabile indicarli come un punto preciso sulla rappresentazione grafica <sup>34</sup>, rispetto agli ordinamenti promozionali è forse più opportuno individuare un'area all'interno della quale sia possibile inscrivere numerose soluzioni tra loro differenti. Da un lato, infatti, gli strumenti della *law of diversity* risultano essere molti e dall'incisività derogatoria più o meno marcata rispetto alla condizione d'eguaglianza formale; dall'altro questa soluzione dà conto più fedelmente del bilanciamento tra forza della maggioranza e ragioni delle minoranze che sta alla base di questi ordinamenti e trova di volta in volta punti di equilibrio nuovi.

Quanto al *modello multinazionale paritario*, nella prima figura ho voluto rappresentare quella che è probabilmente la sua estrinsecazione più netta. La rappresentazione puntiforme, vicina all'estremità inferiore destra del grafico, denota - come ormai sarà chiaro - l'elevato peso specifico che l'ordinamento riserva alle plurime collettività nazionali (costitutive dello Stato), accompagnato da una debole presenza dell'elemento di cittadinanza, quale categoria di sintesi

---

<sup>34</sup> Tenendo tuttavia sempre presente che una cosa è il modello astratto ed un'altra è la sua applicazione in concreto, che non si sovrappone mai in toto alle caratteristiche idealizzate, anche perché "la scelta costituente circa le norme puntuali [...] è la risultante di fattori extragiuridici quanto mai variabili a seconda dei diversi contesti statuali: la storia politica, la conformazione del territorio [...] la memoria di passate (e recenti) discriminazioni, il grado di consapevolezza circa la propria identità culturale [...] tanto del gruppo maggioritario quanto di quelli minoritari [...], i condizionamenti internazionali, etc." (R. TONIATTI, *op.cit.*, pp. 304-305.). Collocare i modelli astratti su questa griglia è quindi relativamente semplice e lineare, mentre la stessa operazione -se compiuta guardando al singolo ordinamento in concreto- potrebbe dare esiti anche sensibilmente diversi o controversi.

dei singoli e delle identità di gruppo. Questo punto di bilanciamento è quello verosimilmente raggiungibile attraverso l'applicazione intensiva degli strumenti del *power-sharing* e dell'autonomia territoriale, che - secondo Arend Lijphart, l'esponente di maggior rilievo della teoria dell'*accommodation* - dovrebbero garantire un sufficiente grado di stabilità politica nelle *divided societies*. Stabilità che lo stesso autore definisce principalmente in termini di "*high probability of remaining democratic and [...] low level of actual and potential civil violence*"<sup>35</sup>. Nonostante l'indubbio valore che il raffreddamento del conflitto riveste in tali contesti (e per il quale l'applicazione delle tecniche del *power-sharing* rimane quasi unanimemente una valida scelta), ciò che questa definizione di stabilità politica sembra porre in secondo piano è il raggiungimento di un adeguato ed efficiente livello di governabilità dell'entità statale nel suo complesso. A detta dello stesso Autore, infatti "[t]he degree of legitimacy that the regime enjoys and its decisional effectiveness are related [...] to the first two factors", quasi come se ne fossero una naturale conseguenza.

Di diverso avviso appare invece la scuola dell'*integration*: la principale critica da essi formulata muove infatti dalla considerazione che un impianto costituzionale sbilanciato verso il consociativismo comporterebbe il congelamento delle divisioni etniche e la loro radicalizzazione, con l'esito di rendere progressivamente più arduo il raggiungimento del compromesso tra gruppi costitutivi (vitale per l'esercizio delle funzioni pubbliche a livello statale). Ciò sarebbe compensabile attraverso l'impiego di un diverso strumentario giuridico<sup>36</sup>, talvolta integrativo e talvolta sostitutivo di alcuni caratteri della democrazia consociativa, volto a rafforzare gli interessi specifici dei gruppi nel mantenimento dell'unitarietà dello Stato<sup>37</sup> e alla costruzione di un livello minimo di comune identità pubblica che, senza risultare oppressiva delle collettività nazionali né dell'autodeterminazione personale, consentirebbe la coesione popolare necessaria per legittimare l'esistenza di una cornice statale comune<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale university press, 1977, p. 4.

<sup>36</sup> Che interessa il tema della forma di governo (con una preferenza per la forma presidenziale), dei sistemi elettorali (mediante l'introduzione di del sistema maggioritario corretto dall'*alternative vote*, in luogo del proporzionale puro suggerito dai consociativisti) e dell'autonomia territoriale (attraverso l'introduzione di un federalismo non etnico). Queste misure saranno approfondite nel quarto capitolo di questo lavoro.

<sup>37</sup> D. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California press, 1985 [2000], p. 628.

<sup>38</sup> S. CHOUDHRY, *op.cit.*, pp.26 ss.

Ciò può essere letto, in sintesi come l'esigenza di potenziamento della cittadinanza (o della nazionalità civica) quale categoria di sintesi degli interessi comuni e trasversali all'appartenenza etnica, perseguibili attraverso lo strumento dello Stato multinazionale. Essa andrebbe concepita come parte ulteriore di una *identità multilivello*, che nulla toglie all'appartenenza del singolo alle comunità etniche intermedie e comunque costitutive dell'ordinamento, né all'area della sua autodeterminazione personale (che ne esce forse complessivamente rafforzata).

D'altro canto i consociativisti mettono in guardia rispetto ai rischi di una accentuazione eccessiva delle soluzioni volte a far affiorare elementi di comunanza civica tra i differenti gruppi nazionali. Mentre la radicalizzazione delle identità etniche nel consociativismo puro porta con sé i rischi già paventati di delegittimazione dello Stato, un ordinamento sbilanciato verso un forte riconoscimento d'identità civica impedirebbe la giusta valorizzazione delle identità etniche che animano la società plurale. Qualora venisse meno l'adeguato riconoscimento e rilievo costituzionale dei gruppi, riaffiorerebbe la dinamica della democrazia maggioritaria e l'ordinamento andrebbe alla deriva nella direzione dello Stato assimilazionista<sup>39</sup>. Così, la totale assimilazione al criterio oggettivo di cittadinanza, se questa dovesse avvenire, porterebbe l'ordinamento nell'area del diverso modello agnostico. Alternativamente, potrebbe accadere che uno o più gruppi nazionali sottoposti a pressioni assimilazioniste - non godendo più degli spazi politici e giuridici entro cui esplicitarsi - mettano in atto pratiche secessioniste: in ogni caso, ordinamenti di tal fatta rimarrebbero espressione di multinazionalità soltanto per un periodo molto breve.

---

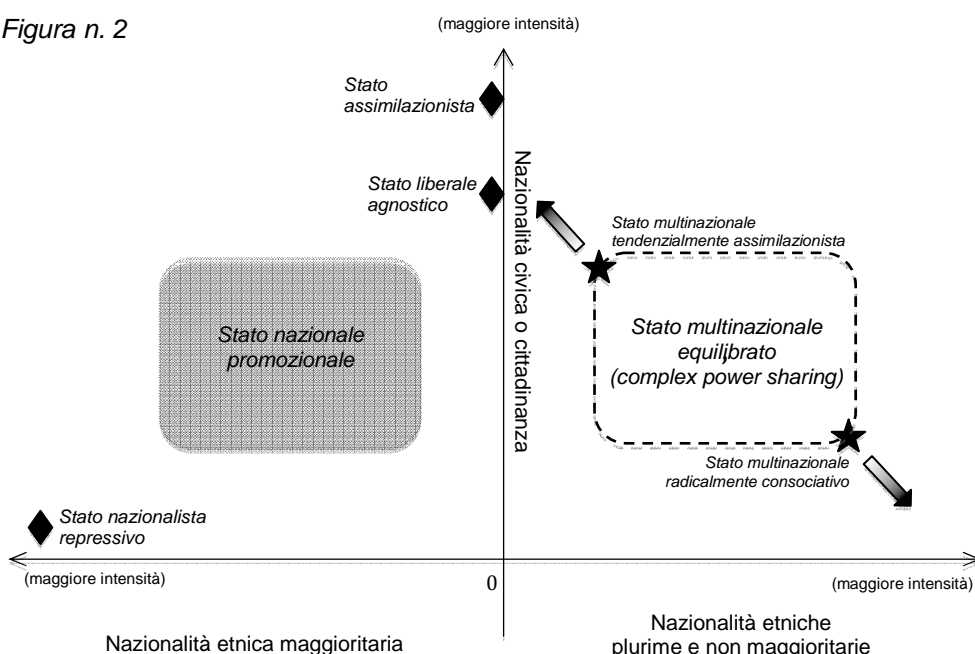
<sup>39</sup> S. CHOUDHRY, *ibidem*.

Volendo dunque applicare a tali considerazioni la chiave di lettura precedentemente offerta, la rappresentazione dello Stato multinazionale appare più fedelmente rappresentata nella *figura n. 2*.

Accanto posizione occupata dal *modello multinazionale radicalmente consociativo* ho segnalato la soluzione di segno opposto (che ho denominato *Stato multinazionale tendenzialmente assimilazionista*). Essa appare caratterizzata da una carica civica notevolmente più alta e al contrario da una considerazione costituzionale molto minore delle differenze collettive. Entrambe le soluzioni, per i motivi già citati e che si auspica di chiarire nel prosieguo, non darebbero probabilmente vita - se applicate nella loro interezza - ad ordinamenti stabili: la prima corre costantemente il rischio della secessione da parte dei gruppi costitutivi più forti e territorialmente accentrati; la seconda invece è destinata ad essere attratta nell'area del modello agnostico ovvero anch'essa alla potenziale secessione da parte di uno o più gruppi, in quanto unica possibilità per la loro sopravvivenza quali entità collettive.

Ripercorrendo in parte le considerazioni fatte per gli ordinamenti nazionali a vocazione promozionale, ritengo - per i motivi qui brevemente esposti e supportati dalle analisi che seguiranno - che i contorni dell'*ordinamento multinazionale "equilibrato"* (ovvero con maggiori potenzialità di sopravvivenza

Figura n. 2



e affermazione come valida forma di Stato) debbano essere tracciati non in



termini puntiformi ma piuttosto come un'area all'interno della quale possono trovare collocazione soluzioni molteplici, tra loro anche piuttosto distanti ma tutte destinate a fornire una risposta ben bilanciata alla medesima questione posta in termini e contesti sempre differenti



## 2. Uno Stato coeso per una società divisa: teorie socio-politiche ed istituti giuridici per la stabilità e l'efficienza dell'ordinamento multinazionale.

---

In questo capitolo si intende dare conto delle soluzioni elaborate dall'Accademia negli ultimi decenni rispetto alla sfida di uno Stato che non "aspira ad essere il più possibile società composta da uguali e pari",<sup>1</sup> ma che al contrario fa della compresenza di diverse identità collettive il suo tratto distintivo.

Nonostante questo lavoro intenda privilegiare l'analisi degli strumenti giuridici a disposizione dell'ingegneria costituzionale in una società divisa, appare necessario soffermarsi sugli arresti dottrinali raggiunti in materia dalla scienza politica. Essa infatti, per lungo tempo si è occupata in maniera quasi esclusiva della questione<sup>2</sup>, definendone le categorie d'analisi tuttora impiegate ed elaborando soluzioni anche rispetto a ed elementi precipuamente attinenti al diritto pubblico.

L'elaborazione di un'organizzazione sociale confacente alle esigenze di una comunità complessa come quella multinazionale non può prescindere - nella cornice dell'esperienza statale moderna - dalla progettazione di una idonea architettura costituzionale e dal monitoraggio della sua efficacia nel tempo. Tutto ciò attiene, in larga parte, alle scelte del costituente chiamato a costruire il fitto reticolo di poteri e contrappesi istituzionali che si ritrova in ogni comunità organizzata contemporanea, ovvero a ciò che va generalmente sotto il nome di forma di governo.

Il dibattito dottrinale sul tema è prevalentemente segnato dall'opera di due studiosi contemporanei già citati: Arend Lijphart e Donald Horowitz. Nelle

---

<sup>1</sup> Così si esprimeva rispetto alla natura dello Stato ARISTOTELE nella *Politica* (ed. Oxford University Press, 1958, p. 181), citato nell'incipit di A. LIJPHART, *Democracy in plural societies*, cit.

<sup>2</sup> Nella seconda metà del Novecento la dottrina costituzionalistica liberale ha infatti concentrato i propri sforzi sulla materia dei diritti fondamentali dell'individuo, ed il prodotto di tale lavoro è oggi forse l'elemento maggiormente caratterizzante degli ordinamenti nazionali della *western legal tradition*. Tuttavia assicurare la stabilità del potere statale ed i diritti dei (gruppi di) cittadini in una società fortemente divisa non è questione risolvibile attraverso lo strumento delle *bills of rights*, o quantomeno non soltanto attraverso esso. Rispetto a questa ricostruzione, si veda S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics and comparative constitutional law*, in S. CHOUDHRY (ed.), *Constitutional design* cit., pp. 13ss.

pagine che seguono si cercherà di dare conto delle linee di fondo del loro pensiero, mettendone in luce i punti di contatto e gli elementi di differenza. Particolare attenzione sarà naturalmente data ai risvolti costituzionali<sup>3</sup> delle soluzioni da essi proposti, analizzandone i peculiari istituti che si cercherà poi di rintracciare nei successivi capitoli dedicati alla comparazione tra ordinamenti.

Si darà brevemente conto anche dei principali sviluppi del pensiero di questi Autori, rinvenibili nelle posizioni di altri studiosi.

La dottrina degli ultimi decenni ha infatti prodotto una costellazione di posizioni accademiche, le cui differenze rispetto alle soluzioni prospettate appaiono tuttavia più o meno sfumate e rilevanti agli occhi del giurista.<sup>4</sup>

Sia Lijphart che Horowitz, nel loro argomentare soluzioni differenti, concordano su un presupposto di fondo: nelle società divise non c'è spazio per una applicazione pura del "Westminster system", ovvero della forma di democrazia convenzionalmente adottata negli Stati nazionali. L'applicazione del principio maggioritario nella dialettica parlamentare e nella formazione delle istituzioni governative assicura fluidità ed equità nella rappresentanza soltanto ove le stesse maggioranze siano variabili nel tempo, in funzione delle individuali prese di posizione dei cittadini che - idealmente - orientano la preferenza elettorale sulla base di una valutazione autonoma e mutevole nel tempo. Le formazioni politiche del "modello Westminster" sperimentano il fenomeno dell'alternanza rispetto all'ottenimento della maggioranza di governo, poiché queste non rispecchiano un particolare gruppo sociale, dall'appartenenza predefinita e tendenzialmente immutabile<sup>5</sup>.

Al contrario, invece, nelle società divise le fratture politiche seguono molto

---

<sup>3</sup> O comunque attinenti in senso lato alla definizione degli organi istituzionali dello stato multinazionale, quanto alla loro composizione, al loro reciproco rapporto e ai meccanismi della loro elezione. La materia elettorale, pur non essendo disciplinata per via costituzionale (se non, talvolta, rispetto ai suoi principi fondamentali) svolge un ruolo assai rilevante nelle dinamiche relative alla forma di governo e alla conformazione del sistema politico. Cfr., tra i molti saggi sul tema, G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 15ss.

<sup>4</sup> J. WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 59.

<sup>5</sup> "As a matter of fact, much of what passes for the usual democratic rules either does nothing about ethnic exclusion or actually fosters it. Those rules may work well enough where ethnic cleavages are not sharp, so political affiliations are fluid, and majorities and minorities can be made and unmade. The same rules work differently where divisions are seen to be ascriptive and therefore immutable and where, as is common in such societies, political parties are ethnically based." D. HOROWITZ, *Democracy in divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 4(4), 1993, pp. 28-9.

strettamente dei “*segmental cleavages*”<sup>6</sup>, ovvero delle linee di obiettiva differenziazione sociale (di carattere religioso, ideologico, linguistico, razziale, etnico...) che assumono un rilievo costitutivo dell'identità frammentata di quella specifica società. In questi contesti il sistema partitico è polarizzato da tali appartenenze, e allo stesso modo lo è anche l'espressione della preferenza elettorale. Il cittadino attraverso il voto non esprime una personale valutazione politica ma piuttosto la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale, attraverso la preferenza per il partito che ne è la rappresentazione nel sistema politico. A tale proposito, Horowitz rileva efficacemente che “[*t*]his is not an election at all, but a census”<sup>7</sup>. Ciò considerato, è evidente che la pura applicazione del principio maggioritario in società così profondamente divise si risolverebbe immancabilmente in una questione di predominanza demografica, destinata per sua stessa natura a rimanere invariata nel lungo periodo.

Ugualmente, sia l'uno che l'altro Autore rigettano decisamente le soluzioni assimilazioniste. Come abbiamo visto, sono ascrivibili a questa corrente tutti i tentativi di eliminare il conflitto interetnico attraverso la cancellazione delle contrapposte appartenenze, piuttosto che alla trasformazione dello stesso in una dialettica democratica<sup>8</sup>. Entrambi gli Autori in analisi considerano la presenza di identità nazionali plurime come un elemento non eliminabile, e che deve essere di conseguenza regolato (e non ignorato o represso) nel disegno costituzionale dell'ordinamento multinazionale.

Tuttavia, mentre la soluzione offerta da Lijphart è contraddistinta da un assetto istituzionale che rispecchia in ogni suo elemento le fratture del corpo sociale, Horowitz suggerisce misure che consentano il dialogo tra i gruppi, favorendo l'accesso alla rappresentanza politica dei partiti dalle posizioni più moderate. Inoltre, nella visione del primo il sistema politico è sempre rappresentato come la semplice giustapposizione di gruppi distinti, mentre il secondo suggerisce forse una visione più complessa, articolata su almeno due piani: quello delle appartenenze etniche e quello della coesione statale fondata sull'interesse comune e trasversale alla convivenza nel medesimo contesto statale.

---

<sup>6</sup> H. ECKSTEIN, *Division and Cohesion in Democracy: A study of Norway*, Princeton, Princeton university press, 1966, p.34.

<sup>7</sup> D. HOROWITZ, *Ethnic Conflict Management for Policymakers*, in J.V. MONTVILLE (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington books, 1990, p. 116.

<sup>8</sup> Cfr. J. MCGARRY, B. O'LEARY, R. SIMEON, *Integration or accommodation?* cit, p. 42.

## 2.1. La democrazia consociativa secondo Arend Lijphart.

L'assetto istituzionale che Lijphart propone sulla base di queste premesse mira dunque a valorizzare all'interno della cornice statale la pluralità delle identità nazionali, da un lato delimitando e ripartendo tra i gruppi etnici costitutivi il potere esercitabile a livello centrale<sup>9</sup> e dall'altro garantendo agli stessi gruppi un alto livello di autonomia collettiva da esprimersi anche a livello territoriale, attraverso l'introduzione di elementi federalisti<sup>10</sup> ove questo sia possibile:

“[t]he successful establishment of democratic government in divided societies requires two key elements: power sharing and group autonomy. Power sharing denotes the participation of representatives of all significant communal groups in political decision making, especially at the executive level; group autonomy means that these groups have authority to run their own internal affairs, especially in the areas of education and culture. These two characteristics are the primary attributes of the kind of democratic system that is often referred to as power-sharing democracy or, to use a technical political-science term, “consociational” democracy.”<sup>11</sup>

Lo stesso autore, già nel volume *Democracy in Plural Societies* (1977), descrive il proprio modello enunciando due capisaldi e due necessari corollari degli stessi, i quali dovrebbero assicurare una equilibrata e democratica dialettica tra i gruppi nazionali costitutivi e sarebbero raggiungibili attraverso l'impiego di peculiari soluzioni costituzionali che risultano già in parte abbozzate in questa pubblicazione.

Componente imprescindibile di tale soluzione è, a livello statale, (1) la presenza di una “*grand coalition*”, ove siano rappresentati i leader politici di tutti i gruppi rilevanti della società plurale in questione. A ciò si deve accompagnare (2) la previsione di meccanismi di veto nel procedimento legislativo, azionabili da ciascun gruppo a tutela dei propri interessi vitali e (3) l'adozione del principio di proporzionalità rispetto all'incidenza demografica dei diversi gruppi nella

---

<sup>9</sup> “ [s]hare, diffuse, separate, divide, decentralize and limit power”. A. LIJPHART, *Consociation: the Model and its Application in Divided Societies*, in D. REA (ed.), *Political Co-operation in Divided Societies*, Gill and Macmillan, 1983, p. 168.

<sup>10</sup> “[f]ederalism can be used as a consociational method when plural society is a “federal society”: a society in which [...] segmental cleavages coincide with regional cleavages”. A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 42.

<sup>11</sup> A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 15(2), 2004, p. 97.

rappresentanza politica, nell'accesso alle funzioni pubbliche e nell'allocazione delle risorse statali. Un secondo caposaldo della teoria consociativa, (4) si ravvisa nella necessaria la previsione di un elevato livello d'autonomia per ogni gruppo a livello substatale, nella gestione degli affari interni.

Converrà analizzare ora nel dettaglio tali indicazioni, contenute in quello che è ancora oggi un *landmark book* della scienza politica internazionale. Si cercherà di tenere conto nell'esposizione anche della successiva e assai corposa produzione scientifica<sup>12</sup> dello stesso Autore, nella quale i medesimi concetti sono precisati e sviluppati anche dal punto di vista del *constitutional design*, che qui rileva in modo particolare.

### 2.1.1. *La Grand coalition.*

Il primo postulato, ovvero la necessità di adottare ogni decisione di governo del Paese con la partecipazione dei *leaders* politici di ogni gruppo significativo, rispecchia - come si è anticipato - la convinzione che la dialettica democratica in una società divisa debba seguire dinamiche radicalmente diverse da quelle ordinariamente praticate in uno stato socialmente omogeneo<sup>13</sup>.

In quest'ultimo caso, vige il principio secondo cui le decisioni politiche sono adottate a maggioranza, e tale condizione è assicurata dal voto uniforme degli appartenenti ad una coalizione di governo. La stessa coalizione di governo è solitamente poco più estesa di quanto necessario a garantire la maggioranza relativa nel collegio chiamato ad assumere il provvedimento: in questo modo, il raggiungimento di un accordo di maggioranza (preliminare all'espressione del voto nella sede istituzionale) è facilitato dalla presenza del minor numero di posizioni potenzialmente discordanti tra cui ricercare una mediazione.

Lijphart sostiene tuttavia che questa regola, di comune buon senso in un

---

<sup>12</sup> Oltre ai testi già citati, si possono segnalare: A. LIJPHART, *Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links*, in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 12 (3), 1979, pp. 499-515; A. LIJPHART, *The Alternative Vote: A Realistic Alternative for South Africa?*, in *Politikon*, vol. 18, 1991, pp.91-101; A. LIJPHART, *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in A. REYNOLDS (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 37-54; A. LIJPHART, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1999; A. LIJPHART, *Power-sharing in South Africa*, Berkeley, University of California, 1985.

<sup>13</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., pp. 25-36.

contesto scevro da conflitti estremamente radicalizzati<sup>14</sup>, non può trovare applicazione nel governo di una società frammentata. L'adozione del principio maggioritario sarebbe infatti compatibile con la stabilità della dialettica democratica soltanto in presenza di due condizioni: (a) che gli appartenenti alla minoranza accettino la decisione maggioritaria, esprimendo il proprio dissenso all'interno del sistema ed astenendosi dall'abbandonarlo o dal sovvertirne l'ordine e (b) che la condizione di maggioranza e minoranza siano realisticamente mutevoli nel tempo.

Quanto alla prima condizione, si è efficacemente sostenuto che essa possa verificarsi soltanto ove le parti coinvolte percepiscano la propria contrapposizione sulle singole decisioni come un gioco il cui esito sia in dubbio ma la cui posta non sia ritenuta eccessivamente alta da nessuno dei partecipanti<sup>15</sup>. Nel contesto di una società radicalmente attraversata da *ethnic cleavages*, le contrapposizioni tra le parti vanno però ben oltre le singole questioni all'ordine del giorno: ogni partita del gioco democratico è combattuta come una minaccia alla legittimazione e sopravvivenza del partito concorrente, il quale non rappresenta semplicemente un credo politico ma piuttosto parte dell'identità collettiva di un popolo. L'autore annota inoltre che, anche in contesti statuali in cui i rapporti politici sono normalmente più distesi, accade talvolta che le parti decidano di accantonare temporaneamente il principio maggioritario per fronteggiare con maggiore efficacia situazioni di crisi interna o internazionale. In questi casi i partiti abbandonano generalmente le divergenze di posizione ed accettano di concorrere a governi di unità nazionale.<sup>16</sup> Mentre queste sono situazioni eccezionali, nel contesto dello stato multinazionale la natura stessa della società costituisce un elemento di crisi persistente<sup>17</sup>: di conseguenza, la necessità di un governo inclusivo di pressoché tutte le istanze collettive in questione sussiste anche nell'ordinaria amministrazione.

Rispetto alla seconda condizione, ovvero alla mutevolezza degli equilibri tra

---

<sup>14</sup> Peraltro avvalorata, attraverso una interessante applicazione della *game-theory*, in W.H. RIKER, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University press, 1962, pp. 32-33.

<sup>15</sup> Cfr. G. A. ALMOND, *Comparative Political Systems*, in *Journal of Politics*, vol. 18 (3), 1956, pp. 398-399.

<sup>16</sup> In casi di particolare pericolo per la sopravvivenza dello Stato, le deroghe alla dialettica democratica possono essere persino costituzionalmente previste. Così, ad esempio, la vigente Costituzione italiana prevede -ove sia proclamato lo stato di guerra- la possibilità di proroga del mandato delle Camere (art. 60) ed il conferimento al Governo da parte delle stesse dei "poteri necessari" (art. 78).

<sup>17</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 29.



minoranza e maggioranza, è evidente che essa sia integrata soltanto in contesti in cui le posizioni sostenute nella dialettica democratica siano mutevoli sia rispetto al loro contenuto che rispetto all'entità della base sociale che le sostiene attraverso il voto. Se - come abbiamo visto - nelle società severamente divise il voto diviene di fatto una dichiarazione d'appartenenza etnica, sarà difficilmente prospettabile una variazione degli equilibri politici, almeno nel breve e medio periodo: l'andamento demografico dei cittadini-elettori di una determinata etnia appare infatti piuttosto rigido nel tempo, così come lo è il dato di appartenenza alla stessa dichiarato nel corso della vita da ciascun cittadino. In una società divisa, ove manchino prescrizioni o incentivi giuridici all'inclusione di ogni gruppo nella compagine governativa, l'etnia numericamente minoritaria sarà inevitabilmente destinata ad essere sempre minoranza. E questa minoranza sarà verosimilmente sempre meno disposta a sottostare ad un simile ordinamento.

Si è finora discusso dell'opportunità che, in generale, ogni decisione assunta a livello statale in un ordinamento multinazionale sia assunta con il consenso più ampio possibile, ovvero attraverso la partecipazione di ogni gruppo politico-etnico rappresentato nell'arco costituzionale di riferimento.<sup>18</sup> È importante sottolineare come il sostegno di una coalizione più ampia possibile tra le forze in gioco debba interessare ogni atto d'esercizio della sovranità statale: sia a livello parlamentare (per antonomasia organo di composizione delle visioni politiche contrastanti) che a livello governativo (il quale, nelle democrazie maggioritarie è invece espressione di un determinato ed esclusivo colore politico). È quindi opportuno che i partiti etnici coinvolti nella *grand coalition* parlamentare trovino espressione anche nell'istituzione governativa.

Determinato l'obiettivo politico, occorre ora interrogarsi sulle modalità attraverso le quali la leva del diritto costituzionale possa facilitarne il raggiungimento. Evidentemente non esiste una soluzione univoca, in quanto i modelli di architettura istituzionale a disposizione del costituente sono molteplici e le variabili inerenti al caso concreto potenzialmente infinite. Esistono tuttavia alcune forme di governo che più di altre - a detta dell'Autore - si prestano ad assicurare la formazione di un ampio consenso a livello parlamentare e di una coalizione di governo molto ampia. L'equilibrio tra il potere legislativo ed

---

<sup>18</sup> Si parla in questi casi di democrazia "non maggioritaria" o "consensuale". Cfr. anche G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., pp. 159-160

esecutivo in un ordinamento influenzato da un sistema politico radicalmente diviso può inoltre essere rafforzato dall'introduzione di singoli e peculiari istituti costituzionali, ovvero da una combinazione di questi.

La soluzione più promettente al fine di assicurare il power-sharing anche a livello governativo appare essere quella del *grand coalition cabinet*. L'esercizio del potere esecutivo è qui appannaggio di un collegio di più ministri, i quali sono direttamente riconducibili ad ognuno dei gruppi etnici partecipanti alla coalizione. L'equilibrio numerico della rappresentanza in seno al Consiglio dei ministri può essere lasciato alla autodeterminazione politica in seno alla coalizione,<sup>19</sup> oppure giuridicamente disciplinato. Quest'ultima soluzione, caldeggiata da Lijphart in epoca più recente<sup>20</sup>, garantisce positivamente il power-sharing a livello governativo, e - combinata con una forma di governo parlamentare - forza la costituzione di una coalizione trasversale che ne sostenga l'operato nell'ambito del rapporto di fiducia.

Le strade percorribili a tale proposito sarebbero quella riscontrabile nell'ordinamento belga e quella tracciata dalla Costituzione sudafricana del 1993. Nel primo caso, è prevista una rappresentanza nel collegio governativo numericamente paritaria sulla base dell'appartenenza ai due gruppi linguistici maggioritari, con la sola possibile eccezione del presidente (la cui condizione è comunque quella di *primus inter pares*)<sup>21</sup>. Nel secondo, invece, la rappresentanza nel consiglio dei ministri è garantita ad ogni partito il quale detenga almeno il 5% dei seggi parlamentari e "decida di partecipare al governo di unità nazionale"<sup>22</sup>: questa soluzione è particolarmente

---

<sup>19</sup> In questo caso l'introduzione di un organo governativo collegiale è di per sé un semplice incentivo politico alla costituzione di una *grand coalition*, in quanto -potenzialmente- tutti i seggi del collegio potrebbero essere invece assegnati ad esponenti dell'etnia maggioritaria. L'autore fa qui riferimento (*op.cit.*, p. 31) alla soluzione svizzera in cui il Governo federale conta sette membri ripartiti sulla base di una consuetudine maturata tra i maggiori partiti dell'arco costituzionale, che non trova riscontro positivo (la cd. "formula magica"). La questione sarà approfondita nel capitolo dedicato all'ordinamento elvetico, ma appare interessante notare fin d'ora che -nonostante la frammentazione linguistica di tale società sia notevole- l'equilibrio nella rappresentanza governativa a cui si fa riferimento è su base partitica e non etnica.

<sup>20</sup> A. LIJPHART, *Constitutional design* cit., 2004, pp. 100 ss.

<sup>21</sup> "Le Conseil des ministres compte quinze membres au plus. Le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise." Costituzione belga, art. 99. Reperibile sul sito internet del senato federale all'indirizzo: [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html).

<sup>22</sup> "A party holding at least 20 seats in the National Assembly and which has decided to participate in the government of national unity, shall be entitled to be allocated one or more of the Cabinet portfolios in proportion to the number of seats held by it in the National Assembly

raccomandabile ove la classificazione delle appartenenze etniche risulti controversa, e potrebbe inoltre essere maggiormente accettabile sul piano della compatibilità con la tutela nazionale ed internazionale dei diritti del singolo cittadino.

La disposizione costituzionale belga preclude infatti la possibilità di accedere al governo del Paese per i gruppi politici ed i cittadini dall'identità linguistica differente da quella dei due gruppi a cui è garantita la rappresentanza, producendo nei loro confronti una potenziale violazione rispetto al principio di eguaglianza formale nell'esercizio dei diritti politici. Principio che trova tutela non solo in ambito nazionale<sup>23</sup>, ma anche internazionale. In particolare, per Paesi vincolati al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rileva la previsione dell'art. 3 del Protocollo n. 1, concernente l'obbligo per gli Stati contraenti di assicurare elezioni libere e democratiche<sup>24</sup>. Tale disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione<sup>25</sup> (recante il generale divieto di discriminazione), pone una ricorrente questione di legittimità a carico di qualsiasi previsione atta a garantire la rappresentanza politica di gruppi determinati a discapito di altri, sia attraverso previsioni di natura elettorale che inerenti alla composizione degli organi istituzionali.

A tale proposito, vale la pena di richiamare la posizione assunta dalla Corte di Strasburgo nel caso *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* rispetto alla compatibilità con la Convenzione di norme nazionali volte a limitare l'accesso a determinati organi istituzionali sulla base di requisiti d'appartenenza linguistica o etnica. Seppure la Corte - in questo caso - non ritenne di dichiarare alcuna violazione delle norme del trattato da parte del Belgio, traspare dalla motivazione della sentenza la potenziale tensione che simili previsioni provocano rispetto alla tutela dell'eguaglianza. Vi si legge infatti che :

---

*relative to the number of seats held by the other participating parties.*" Interim Constitution of South Africa, 1993, section 88.2, reperibile sul web all'indirizzo: <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm>.

<sup>23</sup> Ove si potrebbe forse giustificare una limitata deroga in nome del contrastante interesse alla rappresentanza paritaria tra i gruppi costitutivi dello Stato.

<sup>24</sup> Il quale dispone: "*The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature*".

<sup>25</sup> "*The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.*"

“[th]e system does not appear unreasonable if regard is had to the intentions it reflects and to the respondent State’s margin of appreciation within the Belgian parliamentary system - a margin that is all the greater as the system is incomplete and provisional. [...] Experience shows that such a situation does not necessarily threaten the interests of the minorities.”<sup>26</sup>

Peraltro anche la Commissione di Venezia, in una opinione riguardante l’ordinamento costituzionale bosniaco<sup>27</sup>, ha avuto modo di esprimersi nel senso della incompatibilità con la CEDU ed altri strumenti di tutela internazionale dei diritti dell’uomo di un regime di rappresentanza etnicamente vincolata negli organi costituzionali degli Stati che ne siano firmatari.<sup>28</sup>

Rispetto all’opzione tra forma di governo parlamentare, presidenziale o semi-presidenziale, la preferenza espressa da Lijphart è per la prima.

Il presidenzialismo infatti, poiché presuppone la presenza di una figura monocratica e allo stesso tempo dotata di incisivi poteri decisionali, poco si presterebbe alla dinamica del *power-sharing*. Potrebbe eventualmente esservi

---

<sup>26</sup> ECHR, Caso *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 1987, reperibile su <http://www.echr.coe.int>. In discussione era la compatibilità con la Convenzione del trattamento riservato agli elettori di lingua francese del distretto di Halle-Vilvoorde (parte della regione delle Fiandre, ma incorporata nella circoscrizione elettorale di Bruxelles), a cui era impedito secondo le norme della legge elettorale belga di eleggere rappresentanti della propria madrelingua nel Consiglio della regione fiamminga.

<sup>27</sup> L’ordinamento di Bosnia ed Erzegovina, così come regolato dagli Accordi di Dayton, prevede una Presidenza collegiale, di cui ciascun componente deve rispettivamente appartenere all’etnica bosniaca, croata e serba. Una previsione simile a quella dell’ordinamento belga regola la composizione del governo statale.

<sup>28</sup> Seppur riconoscendone l’utilità quali strumenti di conflict-settlement nelle prime fasi della riconciliazione tra i gruppi etnici. “70. Furthermore, members of the three constituent peoples can be elected to the Presidency but they may be prevented from standing as candidates in the Entity in which they reside if they live as Serbs in the Federation or as Bosniacs or Croats in the RS. Moreover, the Election Law (based on the corresponding provisions of the Constitution) clearly excludes Others, i.e. citizens of BiH who identify themselves as neither Bosniac nor Croat nor Serb, from the right to be elected to the Presidency. This seems clearly incompatible with the equal right to vote and to stand for election under Article 25 of the ICCPR or with the equality under the law guaranteed to members of minorities under Article 4 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities to formally exclude members of minorities from a public office. [...] 73. One might however still wonder whether under the specific, fairly exceptional, conditions of BiH such an apparent discrimination may be justified. The European Court of Human Rights in its decisions *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* of 2 March 1987 and *Melnichenko v. Ukraine* of 19 October 2004 seemed willing to leave to States a particularly wide margin of appreciation in the sensitive area of election law. Equality of voting rights and nondiscrimination are among the most important values of a constitutional system. However, illicit discrimination can only be assumed if there is no reasonable and objective justification for a difference in treatment. 74. In the present case, the distribution of posts in the State organs between the constituent peoples was a central element of the Dayton Agreement making peace in BiH possible. In such a context, it is difficult to deny legitimacy to norms that may be problematic from the point of view of non-discrimination but necessary to achieve peace and stability and to avoid further loss of human lives.” EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, Opinion on the Constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004.

adattata, a detta dell'Autore, introducendo una previsione di alternanza alla presidenza dei diversi gruppi in questione in periodi temporali successivi (“*diachronic grand coalition*”).<sup>29</sup> Una ulteriore possibilità di adattamento del presidenzialismo alle dinamiche consociative potrebbe essere rinvenuta nella soluzione adottata dall'ordinamento del Libano: in questo Stato, la carica di Presidente della Repubblica, quella di Primo ministro e quella di speaker del Parlamento sono sempre attribuite per legge rispettivamente ad un maronita, ad un musulmano sunnita ed ad un musulmano sciita. Il carattere monocratico della funzione presidenziale viene quindi stemperato in una applicazione del *power-sharing* che coinvolge la designazione in altre cariche apicali dell'ordinamento<sup>30</sup>. In assenza di tali correttivi, la forma di governo presidenziale rischierebbe di acuire il conflitto tra i gruppi etnici, rendendo necessaria una elezione per forza di cose maggioritaria. Inoltre, si profilerebbe il cronico rischio di uno stallo istituzionale dovuto alle potenziali frizioni tra presidente e diverse componenti dell'assemblea legislativa. Egli non necessita della fiducia del Parlamento per rimanere in carica; tuttavia, ove lo stesso non goda di una maggioranza a proprio favore nella stessa assemblea, l'effettività della sua azione politica ne risentirebbe notevolmente<sup>31</sup>.

Le stesse considerazioni valgono per la forma di governo semi-presidenziale, seppure le possibilità di attuare una forma di *power-sharing* qui siano maggiori stante la frammentazione del potere su tre organi distinti. Il potere di nomina del

---

<sup>29</sup> A questo proposito viene riportata l'esperienza colombiana (pur non essendo considerabile una società plurale), che vide tra il 1958 e il 1974 l'alternanza alla presidenza tra il partito liberale e quello conservatore ed a cui si accompagnò una paritaria rappresentanza negli altri livelli di governo a struttura collegiale. Cfr. A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 33. Ad opinione di chi scrive, una applicazione odierna del medesimo principio (sia pure con numerose differenze, prima fra tutte il carattere subnazionale dell'istituzione coinvolta) può essere ravvisata nella nomina del Presidente della Giunta regionale del Trentino - Alto Adige/ Suedtirol. Tale carica viene attribuita, in virtù di un *gentlemen's agreement* (la cd. “staffetta”) tra gli esecutivi delle due Province autonome che compongono la Regione e le maggioranze che li sostengono (si tenga presente che lo Statuto di Autonomia regionale prevede che i consiglieri regionali siano di diritto anche consiglieri della provincia nella quale sono stati eletti), rispettivamente al Presidente di una Provincia per la prima metà della legislatura ed al Presidente dell'altra per la seconda. Contestualmente avviene anche l'elezione del Presidente del Consiglio Regionale, designato per ogni parte della legislatura dalla rispettiva pattuglia di consiglieri che a livello provinciale costituiscono la maggioranza di governo. In considerazione della distribuzione etnica dei gruppi italiano e tedesco sul territorio regionale, il Presidente della Provincia di Trento sarà verosimilmente sempre appartenente al gruppo linguistico italiano e quello della Provincia di Bolzano a quello tedesco: il meccanismo della “staffetta” garantisce quindi, di fatto, una perfetta alternanza nella nomina alla posizione apicale della Regione in cui i due gruppi linguistici maggioritari convivono (assieme a quello ladino).

<sup>30</sup> Cfr. A. LIJPHART, *op.cit.*, p. 34 e F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, p. 130.

<sup>31</sup> Cfr. A. LIJPHART, *Constitutional design* cit., p. 102.

Primo ministro, riservato in tale modello al Presidente, risulta peraltro molto depotenziato ove questo perda (o non abbia sin dall'inizio) il sostegno della maggioranza parlamentare necessaria per il voto di fiducia alla persona da lui nominata. In una società frammentata in tre o più gruppi, ciascuno dei quali non detentore della maggioranza assoluta, questa sarebbe probabilmente una condizione costante<sup>32</sup>.

La forma parlamentare, abbinata alla collegialità dell'esecutivo, offre dunque le maggiori possibilità di partecipazione plurale alla funzione di governo. Lijphart riconosce tuttavia che la potenziale debolezza di tale forma di governo in termini di stabilità potrebbe scoraggiarne l'impiego. In questo regime, infatti, è necessario per il governo mantenere la fiducia della maggioranza parlamentare per tutta la durata del mandato, e ciò potrebbe risultare non facile stante la precarietà degli equilibri tra i partiti etnici in una società divisa. L'Autore tuttavia suggerisce alcune soluzioni costituzionali, mutate dall'esperienza di ordinamenti anche non consociativi, che potrebbero perfezionare e stabilizzare gli equilibri tra potere legislativo ed esecutivo. Egli fa riferimento in particolare alla possibilità di rafforzare la responsabilità del Parlamento rispetto alla stabilità dell'azione governativa, attraverso l'istituto della sfiducia costruttiva<sup>33</sup>. Con questo strumento l'assemblea legislativa è vincolata ad esercitare il potere di sfiducia nei confronti del Governo solo ove sia in grado di indicare contestualmente a maggioranza un successore nella carica di Presidente del Consiglio dei ministri. I benefici risiedono evidentemente nella assicurazione della continuità dell'azione di governo e dunque nella prevenzione dello stallo istituzionale a seguito di una sfiducia "al buio". Tuttavia questo meccanismo, se adottato isolatamente, potrebbe comunque condurre ad una *impasse* nel rapporto tra Governo e Parlamento, ove la maggioranza del secondo non intenda più sostenere l'esecutivo in carica ma allo stesso tempo non sia in grado di nominare un nuovo di primo ministro. Il governo ormai politicamente sfiduciato rimarrebbe in carica senza avere più la possibilità di vedere approvati gli atti legislativi da esso proposti. Una soluzione più avanzata, che riduce al minimo le possibilità di inceppamento del rapporto di fiducia, potrebbe essere

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> *op. cit.*, pp. 103-4.

mutuata dalla legge fondamentale tedesca attualmente vigente<sup>34</sup>. L'istituto della sfiducia costruttiva (art. 67<sup>35</sup>) è integrato dalla previsione di altre due disposizioni. La prima (art. 68<sup>36</sup>) prevede che, ove sia il Cancelliere a richiedere la fiducia del *Bundestag* e la maggioranza dello stesso non si esprima positivamente, lo stesso possa proporre al Presidente federale lo scioglimento della Camera bassa entro i successivi ventuno giorni. Il potere viene meno nel momento in cui la stessa assemblea indichi a maggioranza un successore del Cancelliere in carica. Una seconda misura di assicurazione della stabilità è contenuta nell'art. 81<sup>37</sup>, il quale dispone che - ove la richiesta di cui sopra non sia stata accolta dal Presidente - lo stesso può dichiarare lo "stato di emergenza legislativa" il quale consente al Cancelliere, per un semestre, di operare ed ottenere l'approvazione di atti legislativi dallo stesso sostenuti con l'approvazione del solo *Bundesrat*<sup>38</sup>.

Anche la variabile della forma di Stato monarchica o repubblicana influirebbe, secondo lo Studioso olandese, sulle possibilità di successo del

---

<sup>34</sup> In parte richiamata dallo stesso A. LIJPHART, *op.cit.* p. 103.

<sup>35</sup> "Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen." Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949, art. 67, reperibile in <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

<sup>36</sup> "Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt."

<sup>37</sup> "(1) Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.

(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.

(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.

(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 zustande kommt, weder geändert, noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden."

<sup>38</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.* pp. 634-5.

consociativismo. La presenza di un monarca in una società plurale può infatti rappresentare un elemento di unità nazionale e bilanciamento delle tendenze centrifughe dei gruppi costitutivi<sup>39</sup>. Inoltre, negli ordinamenti a forma di governo parlamentare, egli è il soggetto ideale per rivestire la funzione di garanzia riservata al capo dello stato.

Ove invece la forma di Stato prescelta sia quella repubblicana, la raccomandazione è quella di evitare l'elezione diretta da parte del corpo elettorale (necessariamente maggioritaria e lacerante gli equilibri consociativi), optando invece per una investitura parlamentare magari a maggioranza qualificata<sup>40</sup>.

### 2.1.2. I meccanismi di veto reciproco.

Gli istituti visti finora assicurano e talvolta garantiscono la compartecipazione di ciascun gruppo costitutivo agli organi e alle procedure d'esercizio del potere statale. Tuttavia - osserva l'Autore - questi accorgimenti non bastano a precludere la possibilità che vengano adottate decisioni lesive dell'interesse di una collettività. La partecipazione ad una *grand coalition* parlamentare e la rappresentanza nel consiglio dei ministri consentono certamente ad ogni gruppo di rappresentare le proprie ragioni agli altri componenti, ma non assicura che la maggioranza interna alla stessa coalizione o collegio (a sua volta composita) ne assuma le difese.

Da qui nasce dunque la necessità di pensare ad istituti giuridici ulteriori, che trovino applicazione in via sussidiaria rispetto all'eventuale fallimento della concertazione politica interetnica, e che garantiscano incisivamente e direttamente ciascun gruppo di fronte a potenziali lesioni dei suoi interessi vitali. In questi termini, mentre gli incentivi al governo consociativo sono misure che correggono parzialmente la regola maggioritaria, la previsione di un diritto di voto in capo a ciascun gruppo è in aperta contrapposizione con essa: è infatti espressione di una "*negative minority rule*"<sup>41</sup>.

Lo stesso sostenitore di questa necessità mette tuttavia in guardia rispetto alle sue potenziali pericolosità. La previsione di un potere di blocco insuperabile

---

<sup>39</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 35.

<sup>40</sup> A. LIJPHART, *Constitutional design* cit. p. 104.

<sup>41</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 36.



di ogni procedura decisoria, se utilizzato frequentemente da uno o più gruppi, porterebbe alla tirannia della minoranza, dannosa per la stabilità dello stato multinazionale almeno quanto la logica del modello maggioritario.

La scuola consociativa si dimostra tuttavia fiduciosa rispetto alla moderazione che i gruppi sapranno utilizzare nel ricorrere a questo estremo strumento, per via della reciprocità della previsione e dunque per il pericolo della ritorsione contro chi ne abusi. In secondo luogo, la stessa esistenza del diritto conferirebbe a ciascun gruppo una piena protezione per le proprie posizioni, utile a favorire la distensione del dialogo anziché lo scontro (e quindi l'utilizzo del potere stesso). Infine, si afferma che ciascun gruppo sarebbe scoraggiato nell'uso smodato del veto per via dei danni generalmente patiti dal sistema e da tutte le collettività a causa della sua permanente impasse.

Rispetto all'attendibilità queste previsioni, vi sarebbero molte considerazioni da fare e diverse esperienze applicative concrete di cui discutere, le quali hanno talvolta dato evidenze positive ed altre volte molto meno incoraggianti.

In questa sede ci si limiterà a prendere brevemente in considerazione le diverse modalità con cui la "*negative minority rule*" è stata introdotta nei sistemi giuridici contemporanei. Così come esistono più soluzioni costituzionali per garantire il *power-sharing* in positivo, il legislatore costituente può modellare il potere di veto in diverse forme, soprattutto rispetto agli aspetti procedurali con cui è affrontata l'asserita violazione degli interessi fondamentali del gruppo.

Inoltre, ci si occuperà soltanto dei meccanismi di veto introdotti nella procedura legislativa a livello statale, azionabili dai rappresentanti dei gruppi in seno al Parlamento stesso. Ove l'ordinamento multinazionale sia organizzato su base federale e le entità substatali siano espressione di una comunità di residenti etnicamente omogenea o quasi, potrebbe esservi spazio per altri istituti dalla funzione assimilabile al veto di cui sopra, nei rapporti tra potere federale ed enti federati. Ad esempio, nell'ambito dell'ordinamento belga, esiste la possibilità per ciascun esecutivo o assemblea legislativa (a livello statale o regionale/comunitario) di sollevare un conflitto di interessi (sul piano politico) o di attribuzione (sul piano giuridico) rispetto ad un atto che sia all'esame di una diversa istituzione. In tali casi può essere richiesta una sospensione del procedimento d'adozione dell'atto e l'attuazione di un tentativo di conciliazione politica davanti ad un apposito comitato paritetico ovvero, in determinati casi,

davanti al Senato del Regno. L'esito negativo di tale concertazione non impedisce l'adozione dell'atto da parte dell'organo titolare del potere, ma a seguito della sua entrata in vigore - ove la pretesa fatta valere sia giuridicamente protetta - si apre la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale<sup>42</sup>. Meccanismi come questo sono presenti anche nelle federazioni a democrazia maggioritaria: mentre però in tali contesti assolvono la mera funzione di prevenzione del conflitto di competenza tra livelli di governo, il loro impiego in una democrazia divisa (che faccia perno sul federalismo per garantire un margine di autonomia territoriale ad ogni gruppo costitutivo) potrebbe acquistare un certo peso nel sistema del *power-sharing* complessivo.

Le costituzioni possono prevedere, nell'ambito della procedura parlamentare, un potere di veto a favore dei gruppi di carattere sospensivo oppure assoluto.<sup>43</sup> Corrisponde alla tipologia del veto assoluto la soluzione adottata nell'ordinamento sloveno: è ivi previsto che ogni atto legislativo riguardante l'esercizio dei diritti costituzionalmente protetti e la posizione delle minoranze nazionali (in particolare quella italiana e ungherese) non possa essere adottato se non con il voto favorevole dei rappresentanti delle medesime comunità, i quali godono di un seggio riservato in Parlamento<sup>44</sup>. Tale misura può dunque precludere in via definitiva l'adozione del provvedimento in questione: la garanzia che essa offre ai gruppi minoritari è massima, ma - al fine di non esporre l'ordinamento ad un alto rischio di stallo - è limitata nella sua applicabilità soltanto ad alcune materie (ancorché non facilmente definibili in concreto).

Nell'ordinamento belga ed in quello bosniaco troviamo invece una differente configurazione del potere di veto: esso ha natura sospensiva del procedimento legislativo, con l'effetto di attivare una concertazione paritetica tra

---

<sup>42</sup> Si avrà modo di ritornare sul punto nel corso della esposizione del sistema istituzionale belga. Si può tuttavia rimandare sin d'ora a C. BERTOLINO, *Stato, Comunità e Regioni in Belgio*, in *Amministrare*, vol. 3, 2004 e W. PAS, *A dynamic federalism built on static principles: the case of Belgium*, in G.A. TARR, R.F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004.

<sup>43</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, p. 58.

<sup>44</sup> "Laws, regulations and other general acts that concern the exercise of the constitutionally provided rights and the position of the national communities exclusively, may not be adopted without the consent of representatives of these national communities." Costituzione della Repubblica slovena, 1991, art. 64.5, reperibile (tr. Inglese) su <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-eng.nsf/dokumentiweb/063E5907BE5B679CC1256FB20037658C?OpenDocument>

i gruppi sul contenuto dell'atto. Nell'ordinamento belga<sup>45</sup> è previsto che, nel corso della procedura di approvazione di ogni legge statale<sup>46</sup>, ciascun gruppo linguistico<sup>47</sup> possa con una mozione motivata e sottoscritta dai tre quarti dei suoi componenti dichiararne la potenziale lesività delle relazioni tra le comunità. In questo caso la procedura parlamentare rimane sospesa, e la questione è demandata al Governo, che - per via della sua composizione - può svolgere efficacemente le funzioni di comitato paritetico. Nel corso dei successivi trenta giorni si cercherà un compromesso sul contenuto dell'atto in questa sede, ed il testo emendato sarà nuovamente trasmesso al Parlamento che potrà approvarlo, emendarlo o abbandonarlo.<sup>48</sup>

La Costituzione di Bosnia ed Erzegovina prevede un iter più complesso<sup>49</sup>, il quale è caratterizzato dalla eventuale partecipazione della Corte costituzionale. Una proposta di legge può essere dichiarata lesiva dell'interesse vitale del gruppo bosniaco, serbo o croato, attraverso un voto a maggioranza degli appartenenti del gruppo in questione. In questo caso l'approvazione dell'atto sarà consentita soltanto ove alla maggioranza ordinaria dell'assemblea parlamentare si aggiunga il voto favorevole della maggioranza dei delegati presenti e votanti per ciascun gruppo etnico rappresentato. L'effettività della

---

<sup>45</sup> *“Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés. Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déférée au Conseil des ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés.*

*Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi.”* Costituzione belga, art. 54.

<sup>46</sup> Ad eccezione delle leggi di bilancio e delle leggi per cui è previsto un procedimento legislativo rinforzato.

<sup>47</sup> Si noti che il testo costituzionale utilizza questa espressione facendo però riferimento ai soli francesi e fiamminghi (cfr. art. 43.1 Cost.) Il gruppo germanofono è infatti costitutivo dell'identità nazionale belga (art. 2 Cost.), ma gode nell'ordinamento costituzionale di una protezione molto meno intensa rispetto alle altre comunità.

<sup>48</sup> Rimanendo preclusa la possibilità di un nuovo esercizio del potere di veto sul medesimo atto.

<sup>49</sup> *“When a majority of the Bosniac, of the Croat, or of the Serb Delegates objects to the invocation of paragraph (e), the Chair of the House of Peoples shall immediately convene a Joint Commission comprising three Delegates, one each selected by the Bosniac, by the Croat, and by the Serb Delegates, to resolve the issue. If the Commission fails to do so within five days, the matter will be referred to the Constitutional Court, which shall in an expedited process review it for procedural regularity.”* Art. IV.3.f. della Costituzione della BiH (1995) [reperibile nella versione ufficiale in lingua inglese su [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372)]

lesione asserita può tuttavia essere contestata dalla maggioranza dei rappresentati di una etnia diversa: in questo caso la questione è demandata ad un comitato paritetico costituito da un delegato per ciascun gruppo. Ove non sia raggiunto un compromesso entro cinque giorni di trattativa, è invocato l'intervento della Corte costituzionale. La soluzione della questione, nonostante il controllo dei giudici costituzionali sia formalmente limitato alla regolarità procedurale, finisce così per essere demandata ad un organo giurisdizionale, nonostante gli interessi in gioco siano più spesso attinenti al piano politico che a quello della legittimità costituzionale<sup>50</sup>.

Ciò che traspare da una - seppur sommaria - analisi dell'esperienza applicativa dei diversi istituti è che non sussiste una correlazione tra potenziale forza dello strumento di veto adottato e la presenza di un effettivo stallo dell'ordinamento. Ove è implementata la misura più impattante di "*negative minority rule*" (ossia in Slovenia), i fatti ci mostrano un suo utilizzo assai moderato da parte dei suoi titolari. Ugualmente limitato ne è stato il ricorso nella prassi parlamentare belga; invece nello Stato bosniaco - dove la soluzione adottata è la più raffinata dal punto di vista procedurale e la più informata alla prevenzione dal suo utilizzo strumentale - ne è stato fatto un utilizzo massiccio e paralizzante del processo decisionale<sup>51</sup>. Ciò non dimostra però che gli accorgimenti di *constitutional design* di cui si è parlato siano inefficaci alla prova dei fatti. Mostra piuttosto la necessità di utilizzare gli stessi in modo più completo e coerente con la situazione di fatto in cui questi debbano inserirsi: occorre - in sintesi - che il diritto non sia utilizzato solamente per limitare gli effetti delle ostilità tra gruppi, ma piuttosto per moderare a monte i toni del sistema politico e creare le condizioni per un genuino e disteso dibattito tra le parti in causa.

### 2.1.3. Proporzionalità.

Terzo caposaldo della democrazia consociativa, strumentale alla realizzazione del *power-sharing* tra i gruppi costitutivi è quello della

---

<sup>50</sup> Sul ruolo "politico" delle Corti costituzionali nella manutenzione degli ordinamenti multinazionali, si veda R. PILDES, *Ethnic identity and democratic institutions*, in S. CHOUDHRY, *Constitutional design* cit., pp. 195 ss. Si noti inoltre che, nel caso dell'ordinamento bosniaco, l'intervento della Corte costituzionale riporta ancora una volta (almeno indirettamente) sulla scena della dialettica interetnica l'intervento della Comunità internazionale: un terzo del *plenum* di questa Corte è infatti designato dal Presidente della ECHR (Cfr. art. VI.1.a della Costituzione).

<sup>51</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, p. 59.

proporzionalità. Essa deve presiedere alla soddisfazione di almeno due diverse necessità dell'ordinamento: la prima è quella di determinare le modalità della rappresentanza dei gruppi costitutivi nelle istituzioni democratiche e la seconda è quella di guidare le scelte di governo, con particolare riguardo all'equa allocazione delle risorse a favore delle diverse collettività nazionali.

Quanto al primo aspetto applicativo, se trattando della *grand coalition* si è chiarita la necessità della compartecipazione di ogni gruppo alle scelte comunitarie, la proporzionalità deve essere descritta come il meccanismo che consente di determinare la misura dell'intervento o il peso da attribuirsi alla posizione di ciascuno di essi nel raggiungimento della decisione condivisa. Il discorso è in buona parte connesso con le scelte operate dal legislatore in materia elettorale. Il luogo della mediazione tra i diversi orientamenti politici è per antonomasia il Parlamento, e le modalità con cui le preferenze espresse dai cittadini attraverso il voto si traducono in seggi sono determinate in un atto generalmente di rango legislativo ma dalla rilevanza quasi costituzionale<sup>52</sup> per ciascun sistema statale.

Queste norme possono essere delineate sulla base di una moltitudine di modelli<sup>53</sup> e costituiscono in ogni ordinamento una delle leve principali per assicurare la stabilità di governi o maggioranze parlamentari, incidendo indirettamente anche sulla conformazione del sistema partitico. Stante la più volte ricordata sovrapposizione tra contrapposizioni politiche ed etniche in una società divisa, è comprensibile il motivo per cui Lijphart definisca le scelte in materia elettorale come *"the most important choice facing constitution writers"*<sup>54</sup> e per cui proprio su questo punto si sia a lungo soffermato l'intero dibattito dottrinale in materia.

La preferenza dei sostenitori della teoria consociativa è evidentemente riservata a quei sistemi che convertano più fedelmente possibile la pluralità delle posizioni sostenute dai consociati in una pluralità di voci all'interno

---

<sup>52</sup> Si tratta infatti di norme spesso costituzionalmente "protette" o "necessarie". Si consideri, ad esempio, la posizione che queste ricoprono nell'ordinamento italiano, più volte chiarita dalla Corte costituzionale con riferimento all'(in)ammissibilità del referendum abrogativo rispetto ad esse (da ultimo, nella sentenza n. 13/2012)

<sup>53</sup> Per una panoramica dei diversi modelli si veda G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, pp. 342 ss., G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006, o ancora D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata.*, Bologna, il Mulino, 2003.

<sup>54</sup> A. LIJPHART, *Constitutional design* cit., p. 99. Lo stesso autore dedica al tema del rapporto tra sistemi elettorali e democrazia consociativa il volume *Electoral systems and party systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

dell'assemblea rappresentativa, attribuendo a ciascuna formazione politica un numero di seggi che sia appunto direttamente proporzionale ai voti ricevuti. Il valore del pluralismo delle voci rappresentate è giudicato infatti come sovraordinato ad ogni altra finalità meglio raggiungibile sacrificando in parte la tutela per le posizioni minoritarie.

Altri meccanismi elettorali, qualificati come maggioritari, accrescono invece il peso in termini di seggi ottenuti dei partiti che abbiano ottenuto il consenso maggiore ed escludono dall'arco costituzionale le voci meno sostenute dal voto popolare: questo comporta una semplificazione delle posizioni rappresentate in Parlamento e garantisce una maggiore stabilità dei rapporti tra maggioranza e minoranza. Nell'ambito delle soluzioni elettorali per le società divise prospettate da diversa dottrina<sup>55</sup>, alcune forme particolari di metodo maggioritario vengono caldegiate in quanto si ritiene che possano favorire la formazione di coalizioni trasversali alle appartenenze etniche prima del voto popolare, attraverso la valorizzazione delle posizioni di partiti e candidati che più moderati. Chi sostiene il consociativismo puro, vede invece in ogni forma di regola maggioritaria una potenziale fonte di conflitto tra i gruppi e giudica il proporzionale come unico metodo in grado di garantire effettivamente e certamente la rappresentanza di ogni gruppo, assicurando ad ogni concorrente un trattamento equo ed imparziale<sup>56</sup>.

Alla scelta di principio in favore del proporzionale, Lijphart fa seguire inoltre alcune raccomandazioni di dettaglio<sup>57</sup>: una preferenza per i sistemi di facile comprensione e applicazione, da un lato l'invito a tracciare circoscrizioni elettorali non troppo ampie (al fine di non far venire meno la vicinanza tra elettori ed eletti) ma dall'altro una propensione per i sistemi a lista chiusa rispetto a quelli che prevedano l'indicazione di preferenze o il *ranking* dei candidati rispetto al gradimento (per garantire la coesione interna ai partiti stessi).

La maggioranza degli ordinamenti multinazionali esistenti adotta attualmente leggi elettorali assimilabili al modello proporzionale, che talvolta presentano però anche elementi concorrenti o integrativi di matrice maggioritaria: nei

---

<sup>55</sup> In particolare da D. L. HOROWITZ, sulle cui posizioni in materia si avrà modo di ritornare approfonditamente nel prossimo paragrafo.

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p.100.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

successivi capitoli si darà conto delle specifiche soluzioni adottate in Belgio ed in Svizzera, Paese in cui la combinazione tra i due diversi modelli è particolarmente marcata<sup>58</sup>.

Come si è anticipato, il principio di proporzionalità non dovrebbe inoltre investire soltanto la rappresentanza parlamentare ma anche la composizione della compagine governativa, precisando i rapporti di forza interni alla *grand coalition* di cui è espressione. Inoltre, è consigliabile che ne sia influenzata anche l'allocazione di ogni incarico pubblico a livello statale: sia esso di natura amministrativa, giudiziaria o militare<sup>59</sup>. A questo proposito è possibile che l'ordinamento preveda un sistema di quote percentuali rispetto alla rappresentanza di ciascun gruppo, preferibilmente a natura non del tutto rigida<sup>60</sup>. Tuttavia potrebbe essere sufficiente una disposizione a livello costituzionale che prescriva genericamente una equa rappresentanza per ogni gruppo negli incarichi pubblici, lasciandone poi l'attuazione nelle mani del Parlamento e del Governo (essi stessi animati dal criterio proporzionale nella loro composizione).

La proporzionalità viene valorizzata dall'Autore anche come metodo ottimale di assunzione delle decisioni al livello statale, ove si faccia questione soprattutto della suddivisione di risorse scarse e rivali nell'utilizzazione tra i gruppi etnici di cui è composta la popolazione. Si sostituirebbe alle scelte di tipo maggioritario una logica distributiva, fondata su un criterio almeno oggettivamente equo<sup>61</sup>. Tutto ciò consentirebbe di ridurre il numero delle controversie tra i gruppi, confinando la prospettiva dell'inevitabile soccombenza di una posizione rispetto all'altro ai soli casi in cui la decisione si presenti come necessariamente alternativa<sup>62</sup>. Anche in questi casi, tuttavia, l'Autore suggerisce alcuni accorgimenti utili a depotenziare il conflitto tra le parti: essi sono essenzialmente espressione della tecnica degli accordi contemporanei su

---

<sup>58</sup> In questo caso per le elezioni del Consiglio nazionale il sistema elettorale è normalmente proporzionale ma di fatto maggioritario uninominale rispetto ai sei cantoni (ciascuno dei quali corrisponde ad un distretto elettorale) a cui è attribuito un solo deputato. Inoltre, per le elezioni dei rappresentanti nel Consiglio degli Stati (rette dal diritto cantonale), in tutti i casi salvo che nel Cantone del Giura e di Neuchâtel la scelta è ricaduta sul modello maggioritario.

<sup>59</sup> A. LIJPHART, *Constitutional design* cit., pp. 105-6.

<sup>60</sup> Aniché indicare una percentuale fissa, l'autore raccomanda piuttosto la prescrizione di un *range* di minima e massima rappresentanza per ciascun gruppo.

<sup>61</sup> Quale può essere, appunto, il "peso" demografico di ciascun gruppo costitutivo.

<sup>62</sup> A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies* cit., pp. 39ss.

più materie, raggiunti sulla base di reciproche concessioni tra le parti (cd. *package deals*)<sup>63</sup>.

Va infine rilevato che talvolta la pratica sembra abbandonare il criterio della rigida proporzionalità, in favore di soluzioni che favoriscano la sovra-rappresentazione di alcuni gruppi o la parità di rappresentanza a favore di ognuno di essi. Un chiaro esempio di quest'ultimo fenomeno è la previsione costituzionale belga sulla composizione del Governo federale, di cui si è già parlato. Queste soluzioni si rivelano utili nel rafforzare la posizione dei gruppi etnici più piccoli rispetto a quelli maggiormente rappresentati nella popolazione dello Stato.

Riprendendo la modellistica affrontata nel primo capitolo, queste misure potrebbero essere qualificate come deroghe di carattere promozionale all'interno di un ordinamento generalmente qualificabile come multinazionale. Ciò vale a confermare ancora una volta la reciproca permeabilità dei diversi modelli che si sono analizzati in quella sede, specialmente tra soluzioni equilibrate e contigue rispetto al trattamento delle differenze (come lo sono lo stato promozionale e quello multinazionale).

#### 2.1.4. *Autonomia personale e territoriale.*

Il quarto elemento fondamentale del consociativismo è il riconoscimento di un adeguato livello di autonomia ai diversi gruppi costitutivi (*segmental autonomy*). Essa andrebbe riconosciuta rispetto a tutte le circostanze in cui rileva l'interesse esclusivo di questi e - al contrario - non sorge la necessità di regolare la materia a livello statale (ovvero interetnico). Quest'ultimo elemento assume una importanza centrale rispetto all'intero modello e può essere inteso come corollario o contrappeso del primo<sup>64</sup>: nelle materie e questioni di rilevanza statale, le decisioni saranno prese da tutti i gruppi all'interno della cornice della *grand coalition*; in tutte le altre questioni esse saranno adottate e applicate autonomamente da ogni segmento della popolazione.

---

<sup>63</sup> I quali ricordano vivamente la consuetudine dei negoziati condotti nell'ambito delle relazioni internazionali (in sede di redazione dei Trattati) e comunitarie (specialmente rispetto alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri e di altri organi dalla natura intergovernativa).

<sup>64</sup> "[Segmental autonomy] is the logical corollary to the grand coalition principle" A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 41. "Consociationalism may be defined in terms of four main principles [...] The two most important of these are the complementary principles of grand coalition and segmental autonomy" A. LIJPHART, *Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol 12 (3), 1979, pp. 499-515.



Si tratta di una formula che richiama alla mente il principio di sussidiarietà verticale: esso trova ad oggi larga applicazione anche in ordinamenti non interessati dal fenomeno delle *divided societies* ma comunque coinvolti in un processo di “disarticolazione del potere e del territorio sempre più accentuat[o]”<sup>65</sup>, che sembra caratterizzare l’odierna tendenza di sviluppo dello Stato costituzionale nell’area europea<sup>66</sup>. Tuttavia, nell’ambito degli ordinamenti a composizione sociale tendenzialmente omogenea, la sussidiarietà svolge la (mera) funzione di migliorare l’efficienza dell’azione pubblica e di assicurare che “le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini”<sup>67</sup>. Nel contesto della democrazia consociativa, invece, le stesse misure svolgono la funzione aggiuntiva e fondamentale di stemperare le tensioni interetniche riconoscendo a ciascun gruppo costitutivo “a satisfactory combination of influence on the central political system and autonomy with regard to its own affairs”<sup>68</sup>.

La facoltà di gestire in via esclusiva i propri affari potrà essere assicurata ai gruppi costitutivi attraverso molteplici strumenti, i quali possono essere però ricondotti alle due categorie dell’*autonomia territoriale* e dell’*autonomia personale*<sup>69</sup>.

L’*autonomia territoriale* presuppone la ripartizione del territorio in più entità substatali dotate di ampi poteri legislativi ed amministrativi (generalmente garantiti a livello costituzionale) e realizza l’attribuzione di un elevato livello di autogoverno alla popolazione che vi abita. Tuttavia esso si riflette in un beneficio per il singolo gruppo etnico soltanto ove sia stato possibile isolare dei

---

<sup>65</sup> A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo* cit., p. 79.

<sup>66</sup> In cui il concetto della sovranità nazionale risulta sempre più sfumato di fronte a due tendenze contrapposte. Da un lato assistiamo ad una spinta verso il decentramento e la valorizzazione anche a livello costituzionale di livelli di governo substatali (da cui, dopo la riforma costituzionale del 2003, non sembra più immune nemmeno l’ordinamento europeo centralista per eccellenza: la Francia). Dall’altro lo sviluppo di un livello di governo sovranazionale, che trova nel processo di integrazione europea il suo esempio più lampante. Da queste premesse si è sviluppata la cd. *sandwich-thesis* “secondo la quale la forza delle autonomie regionali da un lato e della crescita delle istituzioni europee dall’altro determinerebbe una specie di fine dello Stato, con competizione diretta per le risorse tra le comunità substatali” G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in un prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, 599. Cfr., rispetto al fenomeno dell’“eclissi” o “trasfigurazione” della sovranità, D. QUAGLIONI, *La sovranità*, cit., p. 116.

<sup>67</sup> Preambolo al Trattato sull’Unione europea, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed emendato da ultimo dal Trattato di Lisbona, del 13 dicembre 2007.

<sup>68</sup> J.-E. LANE, *Some Theoretical Notes on Institutional Autonomy*, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 4, 1977, pp. 256-57.

<sup>69</sup> Su cui cfr., in generale, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale* cit., pp. 139ss.

territori regionali fortemente omogenei quanto a composizione demografica: le possibilità di successo dell'autonomia territoriale sono dunque collegate al dato sociale della distribuzione sul territorio dello Stato delle etnie coinvolte.

L'adozione dell'autonomia territoriale, ove essa sia estesa a tutto il territorio dello Stato<sup>70</sup>, connota l'ordinamento in senso federale, integrandone la definizione minima efficacemente fornita da William H. Riker<sup>71</sup> in questi termini:

"Federalism is a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions."

Seppure l'esperienza federalista dimostri di essersi sviluppata in un campo ben più vasto degli stati multinazionali, i collegamenti tra questo modello di organizzazione territoriale dello Stato ed il consociativismo sono notevoli. Lo stesso Lijphart<sup>72</sup> ritiene che nello stesso modello federale siano naturalmente insiti elementi consociativi o proto-consociativi, ed isola cinque condizioni il cui soddisfacimento qualifica una federazione come aderente al suo modello di composizione dei conflitti interetnici: connotazione democratica, presenza di una società divisa, soddisfacimento dei quattro elementi fondamentali del consociativismo già visti, notevole devoluzione di competenze alle entità federate e - soprattutto - marcata corrispondenza del tessuto sociale di ciascuna entità federata ad uno solo dei caratteri etnici, linguistici o religiosi

---

<sup>70</sup> Questa puntualizzazione è necessaria poiché possono darsi casi in cui l'autonomia territoriale interessa soltanto una parte del territorio dello Stato. Ciò accade, tuttavia, principalmente negli ordinamenti promozionali ove - a differenza di ciò che accade nello stato multinazionale- esiste una maggioranza etnicamente omogenea ed il fenomeno delle minoranze riguarda generalmente gruppi numericamente piccoli e concentrati in una specifica porzione del territorio. Una manifestazione esemplare di autonomia territoriale asimmetrica è quella concessa alla minoranza germanofona in Italia, all'interno della cornice della Regione Trentino - Alto Adige/Suedtirolo. Cfr. F. PALERMO J. WOELK, *Diritto costituzionale* cit., pp. 147-8

<sup>71</sup> W.H. RIKER, *Federalism*, in F. GREENSTEIN, N. W. POLSBY (eds.), *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Vol. 5, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 101. L'identificazione di un ordinamento come federale segue però alla verifica di un catalogo di ulteriori caratteristiche, che si ritrova ad esempio in G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 386ss. (ordinamento costituzionale unitario, accoglimento del principio di separazione dei poteri, riconoscimento costituzionale degli enti territoriali substatuali, subordinazione degli ordinamenti substatuali alla costituzione dello Stato, reciproca equiordinazione tra ordinamenti substatuali, ripartizione a livello costituzionale delle competenze, procedimenti aggravati di revisione costituzionale con necessario assenso delle entità federate ecc..)

<sup>72</sup> "It can be argued that federal theory embodies all of the basic consociational principles, at least in rudimentary form" A. LIJPHART, *Consociation and Federation* cit., p. 506.

costituenti la composita identità statale<sup>73</sup>. Come si è già accennato, perché il federalismo sia un efficace complemento della democrazia consociativa, occorre che i confini delle entità territoriali federate seguano più fedelmente possibile le linee di demarcazione tra territori popolati dai gruppi costitutivi contrapposti. Ciò appare possibile solo dove la distribuzione della popolazione sul territorio vi sia già naturalmente predisposta, costituendo già una “*federal society*”<sup>74</sup> *in nuce*.

Ove il federalismo venga utilizzato quale strumento di autonomia territoriale nei contesti multinazionali, esso persegue tuttavia dinamiche radicalmente diverse da quelle consuete. Lo Stato federale nella sua forma classica è inteso come il risultato di un processo d’aggregazione di entità territoriali precedentemente sovrane. Ne sono un esempio la storia degli Stati Uniti d’America ed - in generale - le esperienze federaliste del XVIII e XIX secolo<sup>75</sup>, animate dalla necessità da parte delle entità politiche frammentate dell’epoca di rafforzare i propri confini e la propria capacità difensiva anche a costo di cedere parte delle proprie prerogative sovrane<sup>76</sup>. Se queste dinamiche sembrano oggi ormai esaurite<sup>77</sup>, assistiamo - proprio nell’ambito degli ordinamenti multinazionali - ad una rifioritura dello strumento federalista con finalità e percorsi evolutivi per certi versi opposti. In questo contesto, esso è chiamato ad assicurare la stabilità dello Stato già costituito in forma accentrata ma attraversato da tensioni separatiste, disarticolandone la struttura in favore di un modello di *governance* multilivello, fondata su articolazioni substatuali tra loro pari ordinate ed espressive delle diverse colorazioni etniche della società. Il federalismo in una società divisa perde dunque la sua connotazione aggregativa, diventando strumento dagli effetti disaggregativi di una struttura

---

<sup>73</sup> È necessario che sia costituita almeno una entità federata per ogni gruppo costitutivo, ma è consigliabile procedere ad una suddivisione del territorio in un numero maggiore di regioni. Generalmente, infatti, il numero e la ristrettezza nelle dimensioni delle singole regioni è proporzionale all’accuratezza con cui è possibile ritagliare un territorio omogeneamente popolato. Cfr. *op.cit.*, pp. 511-2.

<sup>74</sup> Cfr. MICHAEL B. STEIN, *Federal Political Systems and Federal Societies*, in *World Politics*, vol. 20, 1968, pp. 721-47.

<sup>75</sup> A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 106.

<sup>76</sup> Cfr. K.C. WEARE, *Del governo federale*, 1963, tr. it.: Bologna, il Mulino, 1997, pp. 91ss.

<sup>77</sup> Il processo di integrazione europea non pare, ad oggi, riconducibile alla dinamica federalista, stante il suo marcato e perdurante carattere di sovranazionalità. Esso risponde più coerentemente al fenomeno confederativo, descrivibile come “unione paritaria, in quanto i componenti mantengono la propria sovranità e sono considerati tra loro pariordinati” G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 373ss.

costituzionale già esistente<sup>78</sup> e ponendosi quale “*political mechanism by which diversity could be reconciled with unity*”<sup>79</sup>. Questa distinzione sistematica giustifica peraltro alcune profonde differenze tra federazioni per aggregazione e per disaggregazione, sia rispetto ai rapporti tra Stato-federazione ed entità substatuali-federate che ad alcune caratteristiche della rispettiva architettura istituzionale. Nella federazione per disaggregazione viene meno infatti la questione della allocazione della sovranità tra enti federati e livello federale, in quanto - al contrario che nel federalismo aggregativo<sup>80</sup> - i primi risultano essere un prodotto del secondo: la loro natura derivata rende quindi insostenibile ogni tesi che voglia attribuire loro una porzione anche minima di sovranità. Nella struttura istituzionale degli Stati federali per dissociazione si rilevano, inoltre, frequenti discostamenti dai tratti considerati caratteristici dei tradizionali rapporti tra federazione ed enti federati: alle entità federate non viene generalmente assicurata la possibilità di dotarsi di Costituzioni locali, alle stesse non sempre viene garantita la partecipazione al processo di revisione costituzionale e le competenze in materia giudiziaria e fiscale rimangono di norma in capo alla federazione<sup>81</sup>.

Mentre - accanto alla federazioni consociative - possono essere giuridicamente concepiti anche Stati federali a nazionalità tendenzialmente

---

<sup>78</sup> La federazione per disaggregazione non nasce infatti da un processo costituente di una nuova entità statale, ma piuttosto dalla trasformazione dell'ordinamento di uno Stato pre-esistente secondo le dinamiche del potere costituito. Sul concetto di potere costituente ed il processo di revisione della Costituzione, si vedano *ex multis* P. BARILE, *Potere costituente* e P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, entrambi in *Novissimo Digesto italiano*, Torino, Utet, 1976. Sulla categoria del “federalismo disaggregativo”, oltre che A. MASTROMARINO, *op.cit.*, si veda anche G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, pp. 391-2. Una classificazione simile, che distingue tra federazioni “territoriali” (che si propongono di trattare in modo indifferenziato tutti i cittadini del Paese) e federazioni “multinazionali”, si ritrova in A. G. GAGNON, *Oltre la “nazione unificatrice” (in difesa del federalismo multinazionale)*, Bologna, Bononia university press, 2008, p. 18.

<sup>79</sup> SUPREME COURT OF CANADA, *Reference of secession of Québec*, 1998, punto 43.

<sup>80</sup> Anche rispetto ai prodotti di tale dinamica, la più autorevole dottrina ricostruisce la sovranità come esclusivo appannaggio dell'ente federale, essendo stata essa devoluta interamente a questo nel momento di ingresso nella federazione. Non possono essere autenticamente interpretata in senso contrario disposizioni quali l'art. 3 Cost. svizzera (“I Cantoni sono sovrani nella misura in cui la loro sovranità non è limitata dalla costituzione federale”): in questi casi la forma di potere attribuita alle entità federate appare più correttamente definibile in termini di autonomia, piuttosto che di sovranità. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, p. 393.

<sup>81</sup> In quanto “il potere di rendere giustizia, come quello di esigere tributi, infatti, corrispondono a poteri del sovrano, indisponibili per chi goda del solo attributo dell'autonomia”. A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 112.

omogenea<sup>82</sup>, vi è tuttavia chi afferma<sup>83</sup> che le esperienze autenticamente riconducibili al modello federalista appaiono sempre profondamente legata alla presenza nel tessuto sociale di una frammentazione coerente con i confini territoriali delle entità federate. Secondo una intuizione della scienza politica piuttosto condivisa e risalente<sup>84</sup>, la stabilità e l'effettività di un sistema istituzionale andrebbe di pari passo con la sua coerenza (*congruence*) rispetto alla struttura sociale (*social authority pattern*) del Paese. Così il sistema federale, per sua natura adatto a riflettere le differenze nelle scelte di autogoverno delle sue entità substatali, costituirebbe una scelta in armonia con un tessuto sociale frammentato se non addirittura diviso. Al contrario, un territorio su cui sia insediata una popolazione dalle caratteristiche sociali piuttosto omogenee potrebbe essere più efficientemente governato attraverso istituzioni unitarie. L'analisi della realtà istituzionale riporta l'esistenza di situazioni in cui si è adottata una forma di Stato differente da quella raccomandabile secondo questo schema, ed anche casi in cui la frammentazione sociale è andata aumentando (ad esempio nel caso belga<sup>85</sup>) o scemando nel tempo (come è accaduto in Austria<sup>86</sup>) rendendo l'assetto istituzionale dello Stato non più coerente con il suo tessuto sociale. In questi casi si è talvolta assistito ad una variazione dell'assetto istituzionale nel senso di ristabilire il rapporto di congruenza tra i due fattori<sup>87</sup>, mentre più frequentemente l'equilibrio si è ristabilito attraverso un discostamento delle

---

<sup>82</sup> Lo stesso LIJPHART lo ammette: "The mainly theoretical and conceptual discussion so far leads to the conclusion that there are three basic categories of consociations and federations: (1) states that are both consociational and federal, (2) consociations which are not federal, and (3) federations which are not consociational." *Op. cit.*, p. 512.

<sup>83</sup> J. ERK, *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, 2008.

<sup>84</sup> "Institutional devices, both in form and function, are only the surface manifestation of the deeper federal quality of the society that lies beneath the surface. The essence of federalism lies not in the institutional or constitutional structure but in the society itself." W. S. LIVINGSTON, *A note on the nature of federalism*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 67, p. 84. Cfr. anche H. ECKSTEIN, T.R. GURR, *Patterns of Authority: a structural basis for political enquiry*, New York and Toronto, Wiley, 1975 ed E. GELLNER, *Nations and Nationalism*, New York, Cornell University press, 1983, p.1: "Nationalism is primarily a political principle, which holds that the political and national unit should be congruent".

<sup>85</sup> Cfr. J. ERK, *op.cit.*, pp. 31ss. Rispetto all'evoluzione storica dello Stato e della società belga si avrà occasione di soffermarsi nel prossimo capitolo.

<sup>86</sup> Cfr. J. ERK, *op.cit.*, pp. 17ss.

<sup>87</sup> Ciò è avvenuto ad esempio in Belgio, ove con una serie di riforme costituzionali culminate nel 1993 l'ordinamento precedentemente unitario ha assunto un carattere di "doppio federalismo", a matrice sia territoriale (con l'introduzione delle Regioni) che personale (con la costituzione delle Comunità linguistiche).

prassi sociali ed anche istituzionali rispetto al disegno costituzionale formale.<sup>88</sup>

Così - affiancando l'analisi evolutiva del sistema sociopolitico allo studio dell'architettura istituzionale formale - si può notare una maggiore aderenza al principio di sussidiarietà e di autonomia nell'esercizio delle competenze substatali negli ordinamenti in cui il federalismo riflette l'esigenza di valorizzare identità territoriali frammentate. Dove invece - al di là della ripartizione territoriale in entità federate che caratterizza lo Stato - la sua popolazione si riconosce in una comune cornice identitaria, si assiste ad una tendenza all'accentramento del dibattito politico ed all'unitario o concertato impiego delle competenze delle entità federate, che potrebbero invece essere (diversificata) espressione del singolo territori.

Ad esempio, in Germania il dibattito politico sul tema dell'educazione e dei media è normalmente condotto su scala nazionale, nonostante le competenze in materia siano appannaggio dei singoli Länder<sup>89</sup>. La teoria appare confermata da quanto accade anche in Canada, seppure con le peculiarità di questo ordinamento: esso è infatti costituito da dieci entità federate, di cui una costituisce il territorio d'insediamento del gruppo linguistico francese (il Québec) mentre le altre sono a netta maggioranza anglofona. Mentre tra le province anglofone la cooperazione politica ed istituzionale appare piuttosto forte, il Québec preferisce mantenere un autonomo controllo sulle proprie competenze.<sup>90</sup>

Le medesime osservazioni sono condotte dallo stesso autore anche per quanto riguarda il Belgio e la Svizzera, denunciando una sensibile dissonanza tra la pratica federalista nei due Paesi (nonostante siano entrambi ascritti al medesimo modello quanto a forma di Stato e condividano il carattere multinazionale della società). L'esperienza federalista di entrambi gli Stati sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo della trattazione, sia per quanto riguarda l'architettura costituzionale che la prassi dei rapporti tra istituzioni e gruppi linguistici. In questa sede basti accennare a come vi sia una congruenza molto più marcata tra società ed istituzioni federali nel Regno del Belgio (dove la suddivisione territoriale segue i confini degli insediamenti maggioritari di ciascun gruppo), rispetto a quanto accade in Svizzera (dove la suddivisione in

---

<sup>88</sup> Cfr. J. ERK, *op.cit.*, p. 9.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>90</sup> *Idem*, pp. 13 e 44ss.

cantoni appare più frammentata e meno aderente agli *ethnic cleavages* che ne attraversano la società)<sup>91</sup>.

Posto che - per quanto marcata possa essere la concentrazione di ogni gruppo etnico - nessun territorio sarà mai realisticamente del tutto omogeneo, l'introduzione dell'autogoverno a livello substatale deve comunque essere accompagnato da idonee garanzie a che gli appartenenti ad una etnia minoritaria nella regione non siano sopraffatti dall'abuso del potere consegnato alla maggioranza. Nello stato multinazionale, come si è visto, a livello centrale non pare possibile parlare di minoranze e maggioranze. Tuttavia - ove questo assuma la forma di una federazione di enti popolati da maggioranze etnicamente definite - possono crearsi delle minoranze a livello regionale, il cui riconoscimento e protezione rappresenta oggi una questione aperta nel contesto degli ordinamenti multinazionali e della tutela internazionale delle minoranze<sup>92</sup>.

Come si è visto fin qui, il federalismo rappresenta uno strumento "particolarmente promettente"<sup>93</sup> attraverso cui realizzare l'autonomia delle etnie costitutivi dello stato multinazionale, risolvendola in chiave territoriale. Tuttavia l'efficacia della sua introduzione è strettamente collegata al dato immodificabile della distribuzione demografica dei gruppi sul territorio statale, il quale non è sempre favorevole. Dove le diverse comunità nazionali non godano di un'area di insediamento maggioritario, e siano piuttosto distribuite omogeneamente o a macchia di leopardo sul territorio del Paese, occorre assicurare loro un livello minimo di autogoverno attraverso i diversi strumenti dell'*autonomia personale*.

Attraverso essi, viene garantito alle singole etnie un potere di autogoverno

---

<sup>91</sup> *Ibidem*. Si veda anche J. WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 66-9, ove si riconosce nel Belgio e nella Svizzera l'esempio di due modelli opposti di sistema federale, relativamente all'integrazione delle minoranze.

<sup>92</sup> L'orientamento del diritto internazionale è stato tradizionalmente sfavorevole rispetto al riconoscimento (ed alla conseguente necessità di protezione) delle minoranze regionali, poiché si riteneva di dover ancorare la qualificazione di un popolo come minoranza alla sua condizione al livello statale e non regionale (in questo senso cfr. la decisione *Mc Intyre v. Canada*, Human Rights Committee, 31 marzo 1993). Tuttavia più recentemente le posizioni, per lo meno in ambito europeo, sembrano orientarsi diversamente: con una risoluzione del 26 settembre 2002 si è assistito al riconoscimento (politico) delle minoranze regionali da parte dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Inoltre, la Commissione di Venezia per la democrazia attraverso il diritto si è espressa nel 2002 (Risoluzione 1301 dell'8-9 marzo) nello stesso senso, rispetto all'applicazione dell'FCNM nello Stato belga. Cfr. W. PAS, *A dynamic federalism built on static principles* cit., pp. 170ss.

<sup>93</sup> "[A]mong the many ways of implementing consociational principles, federalism is a particularly promising method and deserves special attention." A. LIJPHART, *Consociation and Federation* cit., p. 515.

rispetto alle questioni più strettamente collegate alla loro identità quale collettività ed insieme di individui, per il tramite (non di un ente territoriale ma) di organizzazioni rappresentative del gruppo stesso. Questa forma d'autonomia riporta per certi versi *in auge* - nella cornice dello Stato moderno - quel sistema di autoregolazione delle singole comunità costitutive della popolazione, attraverso un diritto dall'estensione e giurisdizione limitata agli appartenenti allo stesso gruppo. Sul medesimo territorio riprende vigore una pluralità di diritti applicati su base personale, ripercorrendo il modello del "particolarismo giuridico" di diritto comune con tuttavia una rilevante differenza: la compresenza di più diritti in oggetto non è oggi un fatto naturale del diritto, ma una circostanza solo eccezionalmente riconosciuta nel disegno costituzionale dello Stato multinazionale<sup>94</sup>. L'ambito entro cui opera tipicamente l'autonomia personale è quello della cultura, dell'istruzione e del sociale, e la titolarità del potere normativo è attribuita talvolta ad enti di diritto pubblico (anche a rilevanza costituzionale<sup>95</sup>) oppure ad una o più istituzioni di natura privata, eventualmente inserite in una organizzazione "cornice" che ne assicuri la rappresentatività necessaria per essere validi interlocutori dello Stato<sup>96</sup>.

Questi strumenti, se da un lato si dimostrano molto flessibili ed applicabili anche alle società più frammentate sul piano territoriale, si dimostrano dall'altro meno efficienti degli istituti a natura territoriale: la pratica ne mostra una applicazione su un raggio più limitato di materie<sup>97</sup>, e la soggezione ad un maggiore grado di incertezza giuridica rispetto all'applicabilità soggettiva delle norme così prodotte. Non potendo ricorrere al dato oggettivo della residenza sul territorio, l'appartenenza al gruppo titolare dell'autonomia risulta meno nettamente definibile. Occorrerà fare affidamento sulla autodichiarazione d'appartenenza di

---

<sup>94</sup> Oltre che nell'esperienza del diritto comune, su cui ci si è già intrattenuti nel primo capitolo, un antecedente storico dell'autonomia personale può essere rinvenuto nel sistema del *millet* nell'Impero ottomano, "il quale garantiva a ebrei e cristiani il diritto ad una disciplina autonoma del diritto di famiglia, al mantenimento delle tradizioni, dei tribunali, delle scuole e perfino di un sistema tributario parallelo" F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, p. 141.

<sup>95</sup> E' questo il caso delle Comunità linguistiche belghe, istituite sulla base dell'art. 2 Cost.

<sup>96</sup> Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 143-4.

<sup>97</sup> Per quanto alta possa essere l'attenzione a livello centrale da riservarsi all'autogoverno delle comunità frammentate sul territorio, l'ampiezza delle materie riservate all'autonomia personale sarà inevitabilmente più ristretta di quanto potrebbe essere assicurato attraverso gli strumenti territoriali. In questo regime, tutte le questioni necessariamente connesse all'amministrazione del territorio (dalla sua gestione in senso stretto, alle politiche di sviluppo economico, alla sicurezza ecc..) non potranno essere devolute al singolo gruppo per il tramite dell'ente federato in cui esso rappresenti la maggioranza, ma dovranno essere oggetto di negoziato interetnico secondo le dinamiche del *power-sharing*.



ciascun cittadino, la quale dovrà essere - in ottemperanza al diritto alla libera dichiarazione o non dichiarazione dell'appartenenza etnica<sup>98</sup> - sempre facoltativa, modificabile nel tempo e mai autoritativamente soverchiabile.

In conclusione, vale la pena ritornare all'esperienza belga per comprendere come nella pratica gli strumenti di autonomia territoriale e personale possano anche intersecarsi<sup>99</sup>. L'attuale ordinamento del Paese prevede infatti due livelli di contemporanea devoluzione delle competenze normative al livello territoriale (attraverso le Regioni) ed al livello delle collettività linguistiche (attraverso le Comunità). La compresenza di istituti di autogoverno personale e territoriale si riflette nella previsione di competenze, istituzioni ed organi di rappresentanza formalmente differenti per ciascun livello. Tuttavia, come si avrà modo di approfondire, ancora una volta la congruenza con la realtà politica ha nella pratica la meglio sul bizantinismo istituzionale, con l'effetto da un lato di una sostanziale fusione di istituzioni e funzioni tra la Comunità e la Regione fiamminga<sup>100</sup>, e dall'altro dello smantellamento della Comunità francofona<sup>101</sup>.

## **2.2. "No statemanship without rewards": criticità del consociativismo e soluzioni istituzionali alternative secondo Donald Horowitz.**

Seppure - come si è accennato - il pensiero di Arend Lijphart condivide alcune premesse metodologiche con quello di Donald L. Horowitz, quest'ultimo ritiene<sup>102</sup> che il consociativismo produca soluzioni costituzionali inefficienti sul piano della stabilità istituzionale, poiché fondato su premesse motivazionali

---

<sup>98</sup> Il quale trova espressione, a livello internazionale pattizio, nell'art. 3 comma 1 della FCNM. Cfr., ancora sul punto, F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 144-5.

<sup>99</sup> Come rilevato anche in A. LIJPHART, *Consociation and Federation* cit., p. 515.

<sup>100</sup> Recepito però oggi anche dal testo costituzionale all'art. 137.

<sup>101</sup> Con conseguente trasferimento delle sue competenze in capo alla Regione della Vallonia e alla Commissione della comunità francese per la regione di Bruxelles. Sull'intera questione, si veda W. PAS, *A dynamic federalism built on static principles* cit., pp. 164-5.

<sup>102</sup> Tra le opere più rilevanti di questo Autore sotto il profilo dell'ingegneria costituzionale in una società divisa, si veda D. HOROWITZ, *A democratic South Africa: constitutional engineering in a divided society?*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991; D. HOROWITZ, *Constitutional design: proposals versus processes*, in A. REYNOLDS ed. *The architecture of democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002; D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985[2000]; D. HOROWITZ, *Constitutional design: an oxymoron?* in I. SHAPIRO, S. MACEDO ed., *Designing democratic institutions*, New York, New York University Press, 2000; D. HOROWITZ, *Democracy in divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 4 (4), 1993.

inadeguate<sup>103</sup>. Nelle pagine che seguono, si cercherà di dare sinteticamente conto delle critiche mosse al modello già visto di *accommodation* attraverso la tecnica del *power-sharing* a livello centrale e della concessione di ampia autonomia (soprattutto territoriale) ai gruppi a livello sub-statale. Una volta delineati con sintetica chiarezza i termini del fitto e prolungato dibattito tra i due Autori, che ha per decenni tenuto banco nella scienza politica, si rivolgerà maggiore attenzione alla *pars construens* del modello di Horowitz. Si darà spazio - anche in questo caso - all'analisi delle soluzioni costituzionali alternative al modello consociativo da egli proposte, con speciale riguardo alla regolazione della materia elettorale e dell'organizzazione istituzionale dello Stato multinazionale.

L'obiezione principale mossa da Horowitz al consociativismo tocca l'assunto fondamentale di questo modello: l'affidamento della stabilità dello Stato multinazionale al compromesso tra le rappresentanze politiche dei diversi gruppi costitutivi. Lo stesso Lijphart identifica la caratteristica primaria della democrazia consociativa nella cooperazione di tutti i leader dei gruppi rilevanti in seno ad una grande coalizione di governo del Paese<sup>104</sup>. Quanto non sarebbe esplicitato dall'Autore olandese - almeno nella formulazione originaria della sua teoria - è la ragione per cui si possa ritenere verosimile la formazione puntuale e duratura di tale compromesso, fondamentale per garantire la stabilità ed il regolare funzionamento delle istituzioni statali. Horowitz ritiene che questa dinamica non possa essere considerata per nulla certa, e che esistano anzi numerosi elementi che potrebbero rendere spesso il compromesso instabile o radicalmente irrealizzabile. Il consociativismo fa affidamento sulla presenza di una leadership unitaria per ciascun gruppo costitutivo, culturalmente orientata alla moderazione e alla mediazione con le controparti<sup>105</sup> ed in grado di contenere le posizioni separatiste eventualmente espresse da parte del proprio popolo. Se alcune esperienze e studi mostrano una effettiva maggiore propensione delle *élites* al compromesso rispetto alla popolazione, altri riscontri

---

<sup>103</sup> D. HOROWITZ, *Constitutional design: proposals versus processes*, cit., pp. 19-20.

<sup>104</sup> A. LIJPHART, *Democracy in plural societies* cit., p. 25.

<sup>105</sup> *op. cit.*, p. 53. A questo proposito, alle pagine seguenti, Lijphart individua quali condizioni favorevoli per il radicamento della democrazia consociativa la presenza di "*overarching loyalties*" e "*prior traditions of accommodation*" tra le stesse *élites* etniche.

suggeriscono però una tendenza opposta<sup>106</sup>, e ciò basterebbe ad impedire di dare per scontata questa premessa. Possono essere tuttavia formulate altre osservazioni critiche rispetto alla fiducia nella formazione di una *grand coalition* tra i gruppi costitutivi.

In primo luogo, appare inverosimile che questa trovi applicazione negli Stati ove uno dei gruppi etnici rappresenti la maggioranza assoluta della popolazione: in questi casi, il gruppo maggioritario avrà gioco facile nel puntare ad un governo monocolore anche ove la rappresentanza politica sia regolata da leggi elettorali proporzionali<sup>107</sup>. Inoltre una *élite* politica - anche in situazioni ove nessun gruppo detenga la maggioranza demografica assoluta - potrebbe scontare un prezzo troppo alto mostrandosi incline al compromesso. Nonostante l'identificazione tra appartenenza etnica e rappresentanza politica sia nelle società divise tendenzialmente monolitica, non è da escludersi in questi casi la formazione di una *counter-élite* ostile al compromesso, la quale potrebbe erodere la leadership di chi si mostri platealmente accondiscendente verso il dialogo con le controparti. L'unitarietà della rappresentanza, presupposta dal consociativismo, potrebbe così essere minata dalla stessa ricerca della mediazione, in cui parte del gruppo potrebbe facilmente scorgere una sorta di tradimento della propria identità etnica<sup>108</sup>.

Di fronte a questa prospettiva, il presupposto senso dello Stato e l'inclinazione al compromesso delle leadership potrebbero verosimilmente vacillare. Lijphart ribatte<sup>109</sup> che, nonostante il rischio di una parziale delegittimazione, la prospettiva di poter entrare a far parte del governo e dunque della ripartizione del potere statale costituirebbe un sufficiente motivo per continuare a spingere le *élites* verso un compromesso interetnico: corrisponderebbe infatti ad un generale e incontestato principio della scienza politica il fatto che un partito sia generalmente orientato all'ingresso e alla permanenza nel governo anche a costo di mediare i propri orientamenti con quelli altrui nell'ambito di una

---

<sup>106</sup> D. HOROWITZ, *A democratic South Africa* cit., p. 120.

<sup>107</sup> D. HOROWITZ, *Constitutional design: proposals versus processes?* cit., p. 20. Una soluzione - prospettata in A. LIJPHART, *Constitutional design* cit., p.103- potrebbe essere quella di introdurre meccanismi di sovra-rappresentanza per il gruppo minoritario, al fine di pareggiarne le forze nell'ambito della dialettica parlamentare. Tuttavia l'accettazione di tali misure promozionali da parte del gruppo maggioritario è ben lungi dall'essere scontata nel contesto di una società severamente divisa.

<sup>108</sup> D. HOROWITZ, *ibidem*.

<sup>109</sup> A. LIJPHART, *The wave of power-sharing democracy*, p. 43, in A. REYNOLDS (ed.) *The architecture of democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

coalizione. Tuttavia l'erosione dell'unitarietà, o addirittura la biforcazione della rappresentanza etnica, renderebbero il compromesso di governo ancor più fragile di quanto non lo sia anche nelle esperienze più aderenti al modello unitario tracciato dai consociativisti.

Horowitz rileva inoltre come il modello consociativista punti alla formazione di una coalizione interetnica soltanto nella fase post-elettorale. Il meccanismo di rappresentanza su base proporzionale incentiva infatti i partiti a condurre la propria campagna elettorale massimizzando la raccolta dei consensi tra gli aderenti al proprio gruppo etnico, posticipando ogni forma di dialogo con le altre forze politiche al momento della costituzione del governo di gabinetto. Ciò comporta la formazione di mere "*coalitions of convenience*"<sup>110</sup>, tra soggetti che hanno ricevuto il proprio mandato elettorale sulla base di programmi differenti e spesso inconciliabili: si forma così una alleanza di soggetti indipendenti, il cui obiettivo è il *power-sharing* fine a sé stesso. Al compromesso sulla ripartizione delle cariche di governo assai raramente seguirà, infatti, una autentica mediazione tra posizioni di merito rispetto all'impiego dello stesso potere statale.

Delineate le criticità del modello consociativo su questo fronte ma ritenendo tuttavia ineliminabile la presenza all'interno dello stato multinazionale di identità etniche contrapposte e trasfigurate sul piano della rappresentanza politica, la soluzione proposta da Horowitz ha comunque a che fare con il compromesso interetnico. Questo viene però invocato in una differente fase della dialettica politica, ed è incentivato dall'introduzione di meccanismi giuridici radicalmente differenti da quelli suggeriti dalla scuola di Lijphart.

Si ritiene infatti che la riduzione del conflitto etnico in seno alle istituzioni dello stato multinazionale sia necessariamente collegato alla formazione di un compromesso a natura pre-elettorale, con lo scopo di costruire una "*coalition of commitment*"<sup>111</sup> o addirittura una "*multiethnic alliance*"<sup>112</sup> a carattere permanente. Rientrerebbero nella seconda definizione le (rare) situazioni di accordo interetnico permanente ed esteso alla totalità delle questioni dibattute, manifestato attraverso la presentazione agli elettori di un programma e di una lista elettorale unitaria. Con la prima espressione si vorrebbe invece fare

---

<sup>110</sup> Cfr. D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit., pp. 369ss.

<sup>111</sup> *op. cit.*, pp. 378ss.

<sup>112</sup> *op. cit.*, pp. 396ss.

riferimento ad una forma di condivisione programmatica meno stretta e certamente raggiungibile con maggiore facilità: in questo caso la competizione elettorale si svolgerebbe sulla base di liste etnicamente distinte, e la condivisione d'intenti sarebbe collegata alla singola legislatura.

Sia l'una che l'altra, delineandosi prima del voto popolare, consentirebbero comunque un avvicinamento delle posizioni espresse nel merito dalle differenti formazioni partitiche, ponendo le basi per la successiva formazione di un governo stabile ed efficace. Spostando la concertazione dalla fase di formazione del governo a quella precedente alle elezioni, si consentirebbe inoltre al corpo elettorale di esprimere una scelta circostanziata, valorizzando il voto nel contesto multinazionale al di là della sua dimensione inevitabilmente censuaria<sup>113</sup>. Questa maggiore responsabilizzazione dell'elettore, portando con sé un indubbio innalzamento del livello di democraticità nei rapporti istituzionali dello Stato multinazionale, comporterebbe d'altra parte la rottura dell'unitarietà nella rappresentanza politica dei gruppi etnici. Alla presenza di una leadership etnica omogenea, auspicabile nel modello consociativo, si sostituirebbe una pluralità di partiti rappresentativi della stessa etnia, connotati da una posizione di radicale difesa dell'identità nazionale ovvero maggiormente inclini al compromesso nell'interesse della convivenza nella medesima cornice statutale<sup>114</sup>.

In questo contesto, ove si voglia favorire la predominanza dei partiti di indole maggiormente aperta al compromesso su quelli a connotazione radicale, è consigliabile l'introduzione attraverso il diritto di soluzioni istituzionali ed elettorali di stampo differente da quelli suggeriti nel modello consociativo. In questo contesto, più che la proporzionalità della rappresentanza etnica e la garanzia di un bilanciato power-sharing tra i gruppi costitutivi, rileva la necessità

---

<sup>113</sup> E' lo stesso Horowitz ad esprimersi in questi termini, come già si è detto. Cfr. *Ethnic Conflict Management for Policymakers*, in J.V. MONTVILLE (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington books, 1990, p. 116.

<sup>114</sup> Oppure, ove si registrasse la nascita di alleanze e partiti multi-etnici stabili, si avrebbe una pluralità di partiti etnici a connotazione radicale, affiancati ad un partito a carattere multi-etnico o una pluralità di essi, reciprocamente contrapposti su base non etnica (cd. *crosscutting cleavages*). Si tratterebbe, in ogni caso, di una situazione ben distinta da quella caratterizzata dalla presenza di un partito multi-etnico unico. In questa situazione si avrebbe, nel migliore dei casi uno spostamento della (ineliminabile) dialettica inter-etnica dalla competizione elettorale a quella interna al partito stesso, con conseguente diminuzione dell'*accountability* nei confronti degli elettori. La stessa situazione potrebbe essere inoltre indicatrice del successo di una poco raccomandabile strategia di forzato *nation-building* in senso civico, a natura repressiva delle differenze etniche. Cfr. D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit., pp. 429ss.

di favorire la costituzione di una maggioranza parlamentare anche meno ampia ma comunque multi-etnica e capace di esprimere autonomamente un governo di indole moderata. Utilizzando le stesse parole di Horowitz, occorre che ogni aspetto dell'architettura istituzionale dello Stato sia congegnato in modo tale da "far sì che la moderazione paghi"<sup>115</sup>.

### 2.2.1. *Incentivi al vote pooling inter-etnico.*

Dovendo costruire degli incentivi per i partiti politici a difendere posizioni di stampo moderato rispetto alle contrapposizioni etniche e per l'elettorato a sostenere questo orientamento in luogo di quelli più radicali, l'attenzione di Horowitz si focalizza innanzitutto sulla materia elettorale.

Come si è già visto, la scuola consociativa esprime in questo senso una netta preferenza per il sistema di tipo proporzionale a lista chiusa. Esso permetterebbe una trasposizione assolutamente neutra delle preferenze ottenute da ciascun partito in seggi parlamentari, dando spazio anche ai gruppi minoritari e consentendo ai diversi segmenti della società di auto-definirsi attraverso il voto<sup>116</sup>. Il sistema elettorale non deve qui rispondere all'esigenza di assicurare la maggioranza dei seggi ad una determinata coalizione politica, in quanto la stessa si formerà solo a seguito del voto, con l'obiettivo di massimizzare il consenso attorno ad un programma di governo dalla estensione minima.

Il modello di cui ci si sta ora occupando è invece volto ad incentivare la formazione di una o più coalizioni prima del voto, dalla dimensione più contenuta ma fondate sulla condivisione di un programma maggiormente ampio. Di conseguenza, sarà consigliabile l'adozione di una legge elettorale che assicuri l'espressione di una maggioranza parlamentare idonea a sostenere stabilmente il proprio governo. Questa esigenza, comune alle ordinarie esperienze di democrazia parlamentare, rimane tuttavia temperata dalla necessità di salvaguardare la multi-etnicità del sostegno e della composizione del governo centrale, essendo questo un valore che rimane

---

<sup>115</sup> D. HOROWITZ, *Making moderation pay: the comparative politics of ethnic conflict management*, in J. MONTVILLE ed., *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Lexington books, 1990.

<sup>116</sup> "The beauty of PR is not just that it yields proportional results and permits minority representation [...] but also that it permits the segments to define themselves". A. LIJPHART, *Power-sharing in South Africa*, Berkeley, University of California Press, 1985, pp. 68-9.

fondamentale anche nella via tracciata da Horowitz. Le soluzioni che egli propone sono di conseguenza ascrivibili talvolta all'area dei sistemi maggioritari piuttosto che ai proporzionali, ma sono assistite da correttivi tali da rendere almeno politicamente assicurato il pluralismo nella rappresentanza politica. Assumendo come dato di fatto ineliminabile la presenza di una pluralità di partiti a forte connotazione etnica<sup>117</sup>, tutte le soluzioni proposte vanno nella direzione di incentivare concretamente comportamenti di *vote pooling*<sup>118</sup> interetnico. Esse prevedono come condizione sostanzialmente necessaria per la vittoria, o comunque prodromica all'attribuzione di una quota più ampia di seggi parlamentari, l'ottenimento del consenso elettorale anche tra gli appartenenti ad un gruppo etnico diverso da quello di cui essi sono espressione. Va da sé che il raggiungimento di questo obiettivo sarà ragionevolmente condizionato al sostegno di posizioni di merito dall'indole moderata, e porterà ad un benefico flusso di voti espressi a scavalco delle fratture etniche che altrimenti non avrebbe mai trovato luogo<sup>119</sup>.

Horowitz individua tre soluzioni di ingegneria elettorale idonee a incentivare il *vote pooling*<sup>120</sup>: (1) l'introduzione di un sistema maggioritario ove la vittoria sia tuttavia subordinata all'ottenimento di un quorum di voti di preferenza in ogni area geografica del Paese, (2) l'imposizione o l'incentivo alla presentazione di liste elettorali multietiche, oppure (3) l'adozione di un sistema maggioritario corretto dal meccanismo dell'*alternative vote*.

Si cercherà ora di esporre i contorni di delle soluzioni enumerate, prestando particolare attenzione alla proposta del cd. *alternative vote*, che appare forse come il più interessante tentativo di coniugare i benefici del sistema maggioritario con la necessità di dare voce alle istanze dei gruppi minoritari.

(1) Il primo modello richiama l'esperienza delle elezioni presidenziali

---

<sup>117</sup> Il fenomeno dei partiti multi-etnici, a cui si è accennato, è considerato dallo stesso Autore di difficile radicamento e poco duraturo nel tempo: “[m]ultiethnic parties [...] tend to take one of two courses. They either split into ethnic parties or they move to single-party format, in which case they are likely to be less genuinely multiethnic than they appear.” D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit., p. 396.

<sup>118</sup> L'espressione “*vote pooling*” è utilizzata dall'Autore in contrapposizione al “*seat pooling*”, ovvero alla mera condivisione delle cariche di governo a valle delle elezioni, che sarebbe invece il prodotto del consociativismo. Cfr. *op.cit.*, pp. 365ss.

<sup>119</sup> “The purpose of incentives is to create floating voters at some level of preference, in a situation where they would ordinarily be lacking”. D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., p. 179 (corsivo dell'Autore).

<sup>120</sup> Cfr. *op.cit.*, p. 184.

nigeriane<sup>121</sup>, condotte nel 1979 e nel 1983 con una legge elettorale che prevedeva un *doppio requisito* per ottenere la vittoria. La carica di presidente era assegnata infatti al candidato che avesse ottenuto la maggioranza relativa dei voti a livello federale (criterio maggioritario del *first-past-the-post*<sup>122</sup>) e contemporaneamente almeno il 25% delle preferenze in non meno di due terzi degli stati aderenti alla federazione. La combinazione del criterio della distribuzione geografica a quello maggioritario, stante la particolare distribuzione demografica delle etnie coinvolte ed il carattere multi-etnico delle entità federate, impediva che l'elezione potesse essere raggiunta attraverso le sole preferenze di uno o due gruppi e di conseguenza avrebbe dovuto indurre alla formazione di un consenso trasversale tra le correnti più moderate di ogni gruppo. Tuttavia, il sistema favorisce la formazione di tale intesa ma non può certo assicurarne la nascita. Occorre dunque dotarsi di una efficace formula sussidiaria, che garantisca l'individuazione - sempre attraverso il consenso inter-etnico - di un presidente anche ove il doppio requisito elettorale non sia integrato da nessuno dei candidati<sup>123</sup>.

(2) La presentazione di *liste multi-etniche* è considerato il massimo punto d'arrivo del compromesso tra le posizioni dalle flange più moderate dei gruppi etnici in una società divisa. Talvolta questo avviene spontaneamente<sup>124</sup>, ma più frequentemente è il prodotto di un sistema elettorale ed istituzionale disegnato con l'espresso intento di favorire le posizioni mediane ed il dialogo inter-etnico.

---

<sup>121</sup> Come si avrà modo di chiarire *infra*, Horowitz sostiene - al contrario dei consociativisti - l'introduzione della forma di governo presidenziale anche nelle società divise. Cfr. D. HOROWITZ, *op.cit.*, pp. 205ss.

<sup>122</sup> Su questo punto, ed in generale sulla classificazione e nomenclatura dei sistemi elettorali, si veda D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata.*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 168ss.

<sup>123</sup> Eventualità che si è in effetti verificata nelle elezioni nigeriane del 1979. Il candidato che ottenne il maggior numero di voti a livello nazionale mancò infatti di poco il requisito della distribuzione territoriale delle preferenze, ottenendone più del 25% solo in dodici dei diciannove Stati federati. Cfr. A. LIJPHART, *Multiethnic democracy*, in S. LIPSET (ed.), *The encyclopedia of democracy*, Congressional quarterly, 1995, vol. III, p. 863. Alcuni suggerimenti di "*reliable backup formula*" sono formulati in HOROWITZ, *op.cit.*, pp. 185ss. Essi si misurano però con una esigenza difficilmente soddisfabile attraverso un meccanismo emergenziale e derogatorio: quella di individuare con rapidità, chiarezza e autorevolezza un candidato idoneo a ricoprire il ruolo nevralgico di autorità monocratica in una società divisa, senza produrre contestazione tra i gruppi etnici coinvolti.

<sup>124</sup> Horowitz riporta a questo proposito l'esempio della *Malaysian Alliance*, coalizione inter-etnica permanente, che partecipò alle elezioni attraverso liste miste per una questione di convenienza politica ed in assenza di alcun incentivo istituzionale a tale comportamento. Cfr., sul punto, D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., p. 195 e, più estesamente sulle vicende della coalizione multi-etnica malesiana, D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit. pp. 397ss.



Ciò è avvenuto assai efficacemente, ad esempio, nell'ambito del ordinamento libanese. Si è già accennato alla particolare allocazione etnicamente riservata delle tre più altre cariche monocratiche del Paese <sup>125</sup>. Anche i seggi parlamentari sono ripartiti secondo il criterio etnico, ma la loro assegnazione avviene attraverso circoscrizioni e comizi elettorali multietnici, dove ciascun elettore ha la facoltà di esprimere il proprio voto anche per candidati appartenenti ad una etnia diversa dalla propria. Il fatto stesso che - a prescindere dall'esito del voto - il rapporto numerico tra seggi assegnati alle diverse etnie rimanga invariato incentiva l'espressione di tali preferenze interetniche <sup>126</sup>. Ciò indurrà evidentemente i partiti alla formazione di liste a carattere multietnico e moderato, i cui aderenti potranno massimizzare la ricezione di preferenze sia dai membri del proprio gruppo che dagli altri. Dovendo costruire per questo motivo una alleanza pre-elettorale, gli stessi partiti saranno forzati al dialogo e alla condivisione di un programma elettorale di merito, condiviso da tutti gli aderenti alla lista multietnica e diretto ad ottenere il voto dell'elettorato moderato.

(3) Il terzo meccanismo elettorale idoneo, secondo Horowitz, ad incentivare il *vote pooling* e dunque il rafforzamento di una coalizione interetnica dei moderati è quello del cd. *alternative vote* (AV) <sup>127</sup>. Questo istituto, che costituisce la proposta più dibattuta del modello di ordinamento multinazionale in esame, si colloca nell'area dei sistemi elettorali maggioritari a collegio uninominale <sup>128</sup> e trova estesa applicazione nell'ambito dell'ordinamento australiano. Esso prevede che l'assegnazione dell'unico seggio abbinato a ciascuna circoscrizione consegua al raggiungimento della maggioranza

---

<sup>125</sup> *Supra*, p. 34.

<sup>126</sup> Senza remore per l'elettore che non voglia con il suo voto indebolire la rappresentanza etnica del gruppo a cui appartiene. Si avrà occasione di far notare, nell'ultimo capitolo di questo lavoro, come vi siano forti affinità tra questa soluzione e la proposta *de iure condendo* per la riforma del sistema elettorale belga, avanzata negli ultimi anni dal *Pavia group*.

<sup>127</sup> Il meccanismo dell'*alternative vote* è indicato quale strumento di *vote pooling* in una società divisa già in D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit., p. 639ss. La sua articolazione funzionale è meglio descritta in D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., pp. 188ss., e -più recentemente- in D. HOROWITZ, *The alternative vote and interethnic moderation: A reply to Fraenkel and Grofman*, in *Public Choice*, vol. 121, 2004, p. 508.

<sup>128</sup> Esistono, per la verità, esperienze di voto alternativo in collegi plurinominali. Esse non trovano però riscontro nell'uso suggerito da Horowitz, e non pare quindi opportuno approfondirne qui il funzionamento. Cfr. D. FISICHELLA, *op.cit.*, p.170.

assoluta dei voti validi<sup>129</sup>. Tale requisito di maggioranza permane anche ove i candidati siano più di due, ed il suo raggiungimento viene garantito attraverso il conteggio delle seconde (o successive) preferenze espresse dall'elettore<sup>130</sup>. Il voto alternativo è infatti un sistema di votazione preferenziale, in cui all'elettore non è richiesto di formulare una singola preferenza per uno dei candidati in lizza ma gli è data invece facoltà di classificarli secondo il suo gradimento: ciascun votante esprime quindi una pluralità di preferenze subordinate. Ove - all'esito del conteggio delle prime preferenze - nessun candidato abbia raggiunto la soglia del 50% più uno dei voti validi a proprio favore, si procede escludendo dal conteggio il candidato che abbia ottenuto il numero minore di voti, ed i suoi voti vengono attribuiti agli altri soggetti in lizza sulla base delle seconde preferenze espresse dai suoi stessi elettori. Si procederà ancora allo stesso modo fino a che uno dei candidati ancora in competizione non raggiunga la maggioranza assoluta delle preferenze.

Questo sistema elettorale è generalmente riconosciuto negli ordinamenti ove è radicato come idoneo a favorire la tendenza al compromesso e al centripetalismo<sup>131</sup>, e per questo motivo l'Autore ne suggerisce l'applicazione nelle società divise:

“Under alternative voting, with a majority threshold for victory, many elections will turn on second and third preferences. Parties that succeed in negotiating for second and third preferences will be rewarded. The price of a successful negotiation is intergroup accommodation and compromise. The exchange of second and third preferences, based on reciprocal concessions on ethnic issues, is likely to lead to an accommodative interethnic coalition if no party can form a government alone. Under condition of party proliferation, therefore AV is likely to produce governments committed to accommodative

---

<sup>129</sup> Diversamente da quanto accade nel sistema *first-past-the-post*, il quale è comunemente adottato nei sistemi elettorali maggioritari in presenza di più di due candidati. Esso è, ad esempio, ad oggi adottato per l'elezione della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America e della Camera dei Comuni britannica (per la quale, nel 2011, fu proposta ma respinta tramite consultazione popolare una riforma proprio nel senso dell'*alternative vote*). Cfr. D. FISICHELLA, *op.cit.*, p. 169.

<sup>130</sup> In questo aspetto, il voto alternativo si discosta da un altro modello incentrato sul raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti validi: il sistema a doppio turno o ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato, all'esito della prima tornata, il numero di preferenze più alto. Una applicazione esemplare di questo meccanismo è riscontrabile nelle elezioni presidenziali francesi.

<sup>131</sup> Si vedano C. BEAN, *Electoral law, electoral behaviour, and electoral outcomes: Australia and New Zealand compared*, in *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 24(1), 1986, pp. 57-73 e B. D. GRAHAM, *The choice of voting methods in federal politics, 1902-1918*, in *Australian Journal of Politics and History*, vol. 8(2), 1962, pp.164-181.

policies.”<sup>132</sup>

Pur essendo l'AV un sistema di matrice maggioritaria, il suo carattere preferenziale consentirebbe quasi paradossalmente di ottenere dalla sua applicazione un equilibrio interetnico migliore di quanto potrebbe offrire la rappresentanza su base proporzionale. Il requisito della maggioranza assoluta impedirebbe nella gran parte delle situazioni che il singolo gruppo etnico possa con i suoi soli elettori ottenere la vittoria e l'accesso alla rappresentanza parlamentare, mentre premierebbe con un'ampia attribuzione di seggi le coalizioni di partiti dalla connotazione etnica variegata (per questo motivo facilitati nel raccogliere le necessarie preferenze in più bacini di elettori altrimenti separati da *ethnic cleavages*). Mentre il sistema proporzionale consente a tutti i gruppi etnici di ottenere una rappresentanza parlamentare proporzionale alla loro quota di elettorato, il maggioritario corretto dall'AV condiziona l'accesso al potere pubblico alla sua condivisione già in fase pre-elettorale con le contrapposte identità costitutive dello stato multinazionale. In altre parole, il sistema proporzionale ed il connesso sistema consociativo garantiscono rappresentanza e power-sharing ai gruppi sulla semplice base del loro essere elementi costitutivi dello stato. L'*alternative vote* subordina invece il "right to voice" dei gruppi etnici al loro impegno - nei confronti dell'elettorato globalmente inteso - ad utilizzare il potere dello Stato nel comune interesse della convivenza interetnica. Se Lijphart presuppone la *statemanship* delle élites elette, Horowitz si preoccupa di incentivarne materialmente l'espressione e di consentirne l'*accountability* nei confronti dei cittadini elettori<sup>133</sup>.

Naturalmente questo istituto, come in generale ogni intervento di ingegneria elettorale, produce incentivi al rafforzamento delle posizioni moderate ma non è in grado di garantirne sempre l'affermazione. In alcune situazioni l'AV potrebbe infatti fallire nel rafforzamento del *vote pooling*: in primo luogo, ove la maggioranza degli elettori nella circoscrizione o nell'intero Paese sia riconducibile ad un solo gruppo etnico e la sua leadership politica sia monolitica, il seggio sarà probabilmente assegnato sulla base della sola prima preferenza. In questo caso la necessità di ottenere le seconde o terze

---

<sup>132</sup> D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., pp. 189-190.

<sup>133</sup> Sui tratti fondamentali e le differenti caratteristiche dei sistemi elettorali proposti dalle opposte Scuole dell'*accomodation* e dell'*integration*, si veda estesamente S. WOLFF, *Electoral Systems Design and Power-Sharing*, in I. O'FLYNN, D. RUSSELL (ed.), *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006.

preferenze anche al di fuori del proprio gruppo viene meno, e con esso viene meno l'incentivo alla moderazione e al dialogo interetnico. Lo stesso Horowitz ammette<sup>134</sup> la scarsa incisività della sua proposta in contesti come questo, marcando la necessità di incentivare parallelamente la proliferazione dei partiti rappresentativi del medesimo gruppo, ovvero di procedere alla determinazione delle circoscrizioni elettorali avendo cura di favorirne la multiethnicità ed impedire che il singolo gruppo etnico possa contare sulla maggioranza assoluta dei voti esprimibili nel distretto<sup>135</sup>.

Anche ove la composizione demografica della società multinazionale non fosse caratterizzata dalla presenza di un gruppo maggioritario e la rappresentanza politica fosse frammentata, la forza centripeta esercitata dall'AV sul sistema politico potrebbe non essere sufficiente a garantire la vittoria della coalizione multiethnica o moderata. E' questa la tesi avanzata da Fraenkel e Grofman<sup>136</sup>, per la quale - anche in presenza di una significativa frammentazione demografica e politica della società e di una coalizione interetnica moderata - la vittoria potrebbe essere attribuita ad una formazione politica radicale, ove la maggioranza degli elettori intendesse esprimere entrambe le proprie preferenze a favore dei partiti dalla connotazione etnica coerente con la propria. Gli stessi autori avanzano anche la possibilità che l'AV possa incentivare la formazione di coalizioni interetniche non solo tra partiti di indole non moderata, al solo fine di ottenere la vittoria elettorale e senza dare vita in questo caso ad una "*coalition of commitment*"<sup>137</sup>. Chi sostiene

---

<sup>134</sup> "Without party proliferation, AV is of less utility. If a party can win on first preferences, second preferences are irrelevant." D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., p. 194.

<sup>135</sup> "For AV to foster accommodative results, there must at least be heterogeneous constituencies and subethnic divisions reflected in party politics" D. HOROWITZ, *Strategy Takes a Holiday : Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 39(5), 2006, p. 659. Si avrebbe in questo caso l'applicazione del cd. *gerrymandering*, ampiamente utilizzata nell'esperienza statunitense prima a fini segregativi delle minoranze e poi con la opposta finalità di favorire la rappresentanza delle stesse all'interno di un sistema maggioritario. Vale la pena di annotare qui, richiamando la modellistica proposta nel primo capitolo, la posizione assolutamente coerente con l'impostazione liberale agnostica assunta sul punto dalla US Supreme Court. Essa ha infatti dichiarato incostituzionale l'impiego del *gerrymandering* sia ove utilizzato con finalità segregativa (*Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 - 1962) che ove impiegato a fini promozionali (*Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 - 1993). Cfr. sul punto, F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 122-3.

<sup>136</sup> J. FRAENKEL, B. GROFMAN, *A neo-Downsian model of the alternative vote as a mechanism for mitigating ethnic conflict in plural societies*, in *Public Choice*, vol. 121, 2004, pp. 487-506; J. FRAENKEL, B. GROFMAN, *Does the alternative vote foster moderation in ethnically divided societies? The case of Fiji*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 39(5), 2006, pp. 623-651.

<sup>137</sup> J. FRAENKEL, B. GROFMAN, *A neo-Downsian model* cit., p. 498ss. Assumendo l'esistenza sia per il gruppo etnico A che per il gruppo B di un partito moderato (m) e di uno radicale (r),

l'introduzione di questo sistema elettorale, evidenzia però come le proiezioni qui riassunte - benché astrattamente possibili - siano assai improbabili nella effettiva applicazione dell'istituto<sup>138</sup>: la prima situazione (ovvero la vittoria di un partito radicale su una coalizione moderata e multi-etnica) sarebbe possibile solo assumendo che tutti gli elettori di un gruppo etnico preferissero riservare la propria seconda preferenza ad un partito radicale piuttosto che esprimere un voto inter-etnico a favore di una formazione moderata di diversa identità nazionale. E questo, pur essendo astrattamente possibile, appare improbabile alla luce dell'esperienza applicativa dell'istituto negli ordinamenti che ne fanno uso da più lungo tempo: la pratica australiana dimostra infatti una comune propensione per l'elettorato moderato a seguire le indicazioni di voto del proprio partito, anche ove conducano ad esprimere una seconda preferenza a favore di candidati dell'orientamento opposto<sup>139</sup>. La formazione di alleanze inter-etniche non moderate (tra un partito moderato ed uno radicale, ovvero tra partiti etnici di diverso segno) invece assai improbabile per via della radicale incompatibilità delle posizioni promosse dalle parti, tale da rendere arduo l'ottenimento del consenso elettorale per una coalizione così palesemente instabile<sup>140</sup>.

Un terzo ordine di osservazioni critiche rispetto all'implementazione dell'AV in una società divisa, viene ancora una volta dal confronto accademico con Arend Lijphart. Oltre a contestare in generale l'opportunità di introdurre un sistema elettorale di stampo maggioritario per le ragioni di cui si è già ampiamente detto<sup>141</sup>, lo stesso Autore fa notare come una riforma in tale senso sarebbe difficilmente accettabile ove proposta nell'ambito di una transizione democratica negoziata tra i gruppi costitutivi. Mentre i sistemi proporzionali assicurano la rappresentanza per tutte le etnie del Paese, l'AV non fornisce alcuna garanzia in tale senso se non a patto di addivenire ad un compromesso moderato con la controparte. Accettare una sfida di questo genere potrà

---

potrebbero astrattamente configurarsi anche coalizioni diverse da (mA)+(mB): gli Autori immaginano la possibilità di alleanze (rA)+(mB), (mA)+(rB), o addirittura (rA)+(rB).

<sup>138</sup> D. HOROWITZ, *The alternative vote and interethnic moderation: A reply to Fraenkel and Grofman*, in *Public Choice*, vol. 121, 2004, pp. 507-516; D. HOROWITZ, *Strategy Takes a Holiday : Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 39(5), 2006, pp. 652-662.

<sup>139</sup> D. HOROWITZ, *The alternative vote and interethnic moderation* cit., pp. 508-510.

<sup>140</sup> *Idem*, pp. 511ss.

<sup>141</sup> Per una sintesi delle stesse, può essere utile fare riferimento -oltre alle principali opere già segnalate- ad A. LIJPHART, *Multiethnic Democracy*, in S. M. LIPSET (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, 1995, pp.863-864.

apparire verosimile soltanto in un contesto di relativa distensione dei rapporti interetnici, e lo sarà sempre in misura minore per i gruppi nazionali dalla dimensione ridotta che si trovino a convivere sul territorio con altre etnie maggiormente rappresentate. Per i rappresentanti dei gruppi minori, infatti, pur conducendo una politica di moderazione e compromesso risulterà inevitabilmente difficile raggiungere la maggioranza assoluta dei voti, sia pure anche attraverso le seconde o successive preferenze espresse a loro favore<sup>142</sup>.

Queste osservazioni sembrano suggerire come l'*alternative vote* non sia una soluzione idonea a favorire il compromesso e la convivenza in ogni società divisa, ma come invece la sua applicazione possa dare i risultati auspicati soltanto in presenza di un determinato contesto sociale ed istituzionale di partenza.

A tal proposito, Benjamin Reilly isola tre condizioni idonee a favorire il radicamento di una tendenza politica centripeta attraverso l'introduzione del voto preferenziale<sup>143</sup>: (1) la preesistente e radicata presenza di un gruppo di moderati, sia a livello di leadership politica che nell'elettorato ; (2) la continuità della sua applicazione nel tempo, in quanto il sistema politico necessiterebbe di un tempo piuttosto lungo e di esperienze ripetute per conformare il proprio atteggiamento agli incentivi offerti dal sistema elettorale e (3) un panorama politico e demografico sufficientemente frammentato da rendere impossibile il raggiungimento del quorum maggioritario per il singolo partito con il solo sostegno dei suoi affiliati, al punto da rendere il *vote pooling* una necessità per accedere alla rappresentanza.

Il fatto che la proficua applicazione di questo istituto sia subordinata alla presenza di determinate condizioni va considerato come una circostanza fisiologica per ogni sistema elettorale. Come si è già accennato e si cercherà di dimostrare nel corso dell'intero lavoro, non esistono soluzioni giuridiche universalmente valide nel variegato contesto delle società divise. Nemmeno il sistema proporzionale, seppure indicato da molti come la via più agevole in

---

<sup>142</sup> "A different and at least equally important question is: which of the alternatives is more likely to be chosen in a negotiated transition to democracy? It is hard to imagine that in a situation where one or more relatively small minorities face a majority or several large groups, the minorities will be willing to accept a system that does not offer them the chance to be represented by their own leaders but merely by the more moderate leaders of majority or the larger groups." A. LIJPHART, *The Wave of Power-Sharing Democracy* cit., pp. 48-9.

<sup>143</sup> Si veda B. REILLY, *Electoral systems for divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 13(2), 2002, pp. 156-170 e, più estesamente, B. REILLY, *Democracy in divided societies: electoral engineering for conflict management*, Cambridge, Cambridge university press, 2001.

queste circostanze, può essere “*one size fits all*”<sup>144</sup>. Se in generale gli studiosi di diritto comparato<sup>145</sup> ci mettono in guardia sulla complessità del trapianto di ogni istituto giuridico da un ordinamento all’altro, questo appare particolarmente vero per la materia elettorale. In questo caso infatti, il legislatore è chiamato a trovare un equilibrio sempre diverso tra le peculiarità del sistema politico e sociale di ogni Paese, valutando in ciascun caso la soluzione che possa garantire al meglio il compromesso tra le esigenze di rappresentatività, stabilità e governabilità in uno Stato multinazionale. A questo proposito, la strada che i *constitution-designers* saranno chiamati a delineare potrà risultare anche dalla combinazione dei diversi modelli offerti dal diritto costituzionale comparato e dalla scienza politica. Inoltre, le opzioni espresse in materia elettorale saranno grandemente influenzate (e reciprocamente influenzeranno) i numerosi altri caratteri istituzionali dell’ordinamento, primi fra tutti la determinazione della forma di governo e dell’articolazione territoriale delle autonomie substatali. In questo senso, si esprime efficacemente Stefan Wolff:

“Careful institutional design is, therefore, an important component in all efforts to achieve moderate and inclusive political processes in multi-ethnic societies, and as such a useful complement to the design of electoral systems. The key to success is to make sure that electoral systems fit in the more general institutional design of a given polity and that ‘mismatches’ between the two, which might easily exacerbate existing inter-ethnic tensions and steer multi-ethnic societies away from moderation and inclusiveness, are avoided through careful institutional design. To take these precautions may complicate electoral processes, but it is necessary in order to ensure that elections in multi-ethnic societies lead to moderate and inclusive government that allows for stable, non-violent and democratic political processes in which conflicts can be managed peacefully.”<sup>146</sup>

### 2.2.2. *Forma di governo presidenziale e federalismo multi-etnico.*

Le soluzioni istituzionali proposte da Horowitz non si fermano alla materia elettorale, ma coinvolgono - coerentemente con quanto appena affermato - anche la determinazione della forma di governo a livello statale e territoriale.

---

<sup>144</sup> D. HOROWITZ, *Constitutional design* cit., p. 25.

<sup>145</sup> Il testo fondamentale al riguardo rimane A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, Utet, 2002.

<sup>146</sup> S. WOLFF, *Electoral Systems Design and Power-Sharing*, in I. O’FLYNN, D. RUSSELL (ed.), *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006.

Anche su questo fronte è agevole misurare le differenze tra quanto proposto da questo Autore e le indicazioni del consociativismo. Si è già dato conto della preferenza nel modello di Lijphart per la forma di governo parlamentare e per una forte autonomia territoriale dei gruppi costitutivi, attraverso la costituzione di più entità federate a maggioranza demografica etnicamente marcata. La formazione di un common core di cittadini e partiti politici ispirati alla moderazione ed al dialogo interetnico (pur nel mantenimento delle rispettive identità nazionali) influenza le raccomandazioni radicalmente diverse che si analizzeranno ora: la via della forma di governo presidenziale e della federazione di entità multiethniche.

Horowitz indica come preferibile, a determinate condizioni, l'affidamento del governo centrale ad un presidente designato direttamente dal corpo elettorale, facendo della sua elezione una occasione fondamentale di conciliazione interetnica<sup>147</sup>.

La proposta avanzata dall'Autore si pone in linea con la già vista preferenza per i sistemi maggioritari, ed è fondata sull'applicazione dei medesimi meccanismi elettorali suggeriti per l'elezione dell'organo legislativo e volti ad incentivare il *vote pooling* interetnico, assicurando indirettamente la tutela di ogni gruppo etnico attraverso il compromesso politico.

I benefici della scelta presidenzialista sarebbero rinvenibili, oltre che nella creazione di una ulteriore occasione di dialogo tra i gruppi, nella distribuzione del potere su più organi forniti di una legittimazione elettorale diversa. Nella forma di governo parlamentare, il popolo è chiamato ad indicare solamente i propri rappresentanti nella funzione legislativa: il potere esecutivo viene invece affidato a soggetti che godono di una legittimazione soltanto indiretta e su cui l'elettorato ha scarso controllo, soprattutto ove il sistema elettorale incentivi la formazione di *coalitions of convenience* esclusivamente nella fase successiva al voto. Nella forma di governo presidenziale, invece, l'elettorato ha la possibilità di esprimere direttamente sia la composizione della rappresentanza parlamentare che la figura del capo di governo, supportato nell'elezione da una coalizione determinata prima della votazione. Le occasioni di presentarsi all'elettorato si moltiplicano, aumentando la possibilità per le coalizioni

---

<sup>147</sup> Questo aspetto della soluzione istituzionale proposta dall'Autore è più estesamente articolata in D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., pp. 205-214.



interetniche di rafforzarsi e per i singoli partiti di ottenere -modificando la loro attitudine al compromesso- l'accesso alla compagine governativa o alla maggioranza parlamentare. Poiché le votazioni si terranno tipicamente in tempi differenti, un gruppo escluso dalla maggioranza parlamentare avrà la possibilità di correre per la presidenza e viceversa il partito che espresse il presidente dovrà mantenere la fiducia degli elettori per guadagnare o conservare anche la maggioranza parlamentare. Frammentando in questi termini l'accesso al potere statale, diverrebbe più complesso determinare "a chi appartiene lo Stato"<sup>148</sup> o almeno, ove fosse possibile, la risposta si troverebbe probabilmente in una delle possibili coalizioni di moderati piuttosto che in uno specifico gruppo etnico.

D'altro canto, la proposta presidenzialista appare osteggiata dalla scuola consociativa e dalla maggior parte degli studiosi delle società divise, perché introducendo nel sistema un centro di potere monocratico avrebbe "un effetto divisivo sulla società" e sarebbe in generale "*inimical to collective and collegial decision-making and hence to compromise*"<sup>149</sup>. Inoltre, la presidenza sarebbe per sua stessa natura un ufficio che incoraggia il suo occupante ad esercitare il proprio potere in forma unilaterale e -non essendo previsto un meccanismo di sfiducia nei suoi confronti, come avviene invece nel governo parlamentare- una crisi nel rapporto tra sistema politico e presidente produrrebbe uno stallo costituzionale insuperabile sino alla scadenza del suo mandato<sup>150</sup>. Horowitz ritiene, tuttavia, che ogni criticità rispetto all'impiego di questa forma di governo in uno stato multinazionale sarebbe superabile attraverso il già noto meccanismo elettorale del voto alternativo, che egli vorrebbe introdurre anche per l'assegnazione della carica presidenziale in luogo del tradizionale *first-past-the-post*. Anche in questa sede, il voto preferenziale abbinato al requisito della maggioranza assoluta per l'elezione sarebbe in grado di produrre una forza centripeta tale da premiare con l'accesso alla presidenza le coalizioni di stampo moderato, appoggiate da un consenso necessariamente interetnico. La natura monocratica a livello statale dell'ufficio di presidente garantirebbe inoltre lo

---

<sup>148</sup> *Idem*, p. 206.

<sup>149</sup> A. LIJPHART, *The southern european examples of democratization: six lessons for Latin America*, in *Government and Opposition*, vol. 25(1), 1990, p. 75.

<sup>150</sup> Cfr. J.J. LINZ, *The perils of presidentialism*, in *Journal of Democracy*, vol. 1(1), 1990, pp. 51-70.

sviluppo di una autentica *arena of bargaining*<sup>151</sup> tra i gruppi etnici rappresentati nel Paese, mentre le elezioni parlamentari condotte attraverso una pluralità di circoscrizioni uninominali favorirebbero un dibattito a natura meramente locale.

Naturalmente, l'applicazione anche in questa circostanza del sistema elettorale preferenziale porta con sé i medesimi limiti e criticità già visti rispetto alla capacità di favorire effettivamente la costituzione di una o più coalizioni moderate e multiethniche a sostegno della candidatura a presidente. Anche in questo caso, non dovrà dunque essere intesa come soluzione idonea ad ogni circostanza ma piuttosto come una delle opzioni possibili verso cui il legislatore costituente si potrà orientare<sup>152</sup>.

Il modello proposto dall'Autore prevede anche la devoluzione di importanti competenze legislative ed amministrative ad entità substatali, favorendo la dinamica del federalismo disaggregativo che si è affrontata nelle pagine precedenti<sup>153</sup>. Così facendo, egli si allinea alla pluralità di studiosi concordi nell'affermare la validità della soluzione federale nel contesto di una società divisa. Tuttavia l'estrinsecazione della "*fine art of devolution*" suggerita da Horowitz suggerisce un impiego del federalismo non sempre e soltanto connesso all'esigenza di garantire un margine di autonomia territoriale ai gruppi costitutivi dello stato multinazionale. Al contrario, in determinate condizioni, si propongono soluzioni che fanno della devoluzione di competenze al livello sub statale un moltiplicatore del dibattito e della condivisione di posizioni a livello interetnico.

Ove i diversi gruppi etnici appaiono concentrati in diverse regioni del territorio statale, e su tali territori essi rappresentano la netta maggioranza dei cittadini residenti, si prediligerà la costituzione di stati federati a natura

---

<sup>151</sup> B. REILLY, *Electoral systems* cit., p. 159.

<sup>152</sup> Al di là del già citato esempio dell'ordinamento nigeriano, non sembrano esservi altri ordinamenti multinazionali ove sia stata sperimentata una forma autentica di presidenzialismo. L'esperienza della Bosnia-Erzegovina, ad esempio, si avvicina al modello ma la peculiarità della sua presidenza tripartita induce a considerare questa soluzione più aderente ai canoni del consociativismo che a quelli del *power-sharing* integrativo. Essa risulta infatti composta da tre soggetti differenti, ciascuno eletto dal proprio gruppo costitutivo di riferimento. L'organo della presidenza, tradizionalmente monocratico, è qui inteso come collegiale. Inoltre, ove una deliberazione venga assunta a maggioranza, esiste un potere di veto per il gruppo costitutivo che si sia espresso contrariamente tramite il proprio rappresentante in tale sede. Cfr. art. V.2c, Costituzione della BiH.

<sup>153</sup> Su questo aspetto, si vedano soprattutto D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit. pp. 601-628, e D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., pp. 214ss.

(tendenzialmente) omogenea<sup>154</sup>, entro i cui limiti sarà di fatto garantita una autonomia territoriale al gruppo costitutivo maggioritario. In questo caso, la suggerita applicazione del federalismo in una società divisa produce i medesimi risultati di quanto caldeggiato dai teorici del consociativismo. Questi ultimi indicano però come opportuna la devoluzione di competenze al livello substatale solo in stretta connessione con la possibilità di garantire così l'autonomia territoriale, attraverso la costituzione di tante unità federate a colorazione etnica tendenzialmente omogenea quanti sono i gruppi costitutivi dello Stato. Horowitz invece dichiara di sostenere l'introduzione della devolution anche a favore di enti territoriali a composizione non omogenea, ritenendo di conseguenza benefica per la stabilità dello stato multinazionale pure l'istituzione di un federalismo multietnico<sup>155</sup>.

In questo caso, la soluzione federale non condurrebbe al soddisfacimento di istanze di autogoverno del singolo gruppo ma produrrebbe benefici di altra natura, sostanzialmente riconducibili alla generale finalità di favorire il compromesso interetnico e rendere accettabile (o persino vantaggiosa) la convivenza di popoli diversi nella medesima cornice statale<sup>156</sup>. La devoluzione di competenze ad una pluralità di entità federate porterebbe infatti all'apertura del confronto e della mediazione tra gli esponenti delle diverse etnie rispetto alla questioni più strettamente legate al contesto locale: l'effetto auspicato è quello di disperdere così il conflitto attraverso la moltiplicazione orizzontale dei centri di potere, e allo stesso tempo impedire l'egemonia delle posizioni dell'eventuale gruppo etnico dominante su tutto il territorio statale<sup>157</sup>.

Inoltre, lo spostamento di parte della mediazione interetnica al livello substatale avrebbe il benefico effetto di produrre più palestre di avvio al compromesso per le élites politiche dei differenti gruppi, utili a formare una classe dirigente idonea a condurre con responsabilità la medesima trattativa a

---

<sup>154</sup> Cfr. D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit. pp. 613ss.

<sup>155</sup> Horowitz sembra guardare con favore anche alla costituzione di un'architettura federale asimmetrica, costituita cioè sia da regioni a colorazione etnica omogenea che da regioni a popolazione multietnica. In D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict* cit. pp. 602ss., viene citato a tale proposito l'esempio di quanto avvenuto in Nigeria a seguito della riforma costituzionale del 1976: l'organizzazione territoriale del Paese portò infatti alla costituzione di diciannove Stati federati, di cui alcuni a composizione omogenea ed in gran parte a composizione mista.

<sup>156</sup> "The most potent way to assure that federalism will not become just a step to secession is to reinforce those specific interests that groups have in the undivided state." D. HOROWITZ, *op. cit.*, p. 628.

<sup>157</sup> D. HOROWITZ, *A democratic South Africa?* cit., p. 217.

livello statale. Da ultimo, non deve essere trascurata la funzionalità della costituzione di regioni multietniche rispetto alle dinamiche elettorali nazionali, ove siano svolte con l'esposto istituto dell'alternative vote in circoscrizioni corrispondenti all'estensione delle entità federate.

### **2.3. La galassia delle soluzioni dottrinali tra *integration* e *accomodation*. Cenni al modello del *power-dividing*.**

Sino a qui si è cercato di esporre i tratti salienti dei due modelli più completi, prodotti e dibattuti negli ultimi decenni. Prima di procedere, riscontrando i punti di contatto e le discrepanze tra gli stessi e l'esperienza di due degli Stati multinazionali dalla più lunga tradizione costituzionale, è doveroso fare cenno all'esistenza di una pluralità di altre soluzioni, sostenute talvolta da altrettanto autorevole dottrina.

Volendo restringere il campo dell'analisi nell'area delle soluzioni aderenti al modello di stato multinazionale, si è voluta riservare maggiore attenzione al prodotto di quella dottrina che riconosce ai gruppi etnici in una società divisa la dimensione di identità collettiva ineliminabile ed -in misura più o meno ampia- la titolarità di diritti di rappresentanza ed autogoverno rispetto alle comunità ed al territorio ad essi collegati. Altra dottrina ha invece prodotto soluzioni di segno differente, accomunate dalla finalità del rafforzamento della nazionalità civica e dalla promozione di un atteggiamento "*ethnicity-blind*" da parte dello Stato.

Su questo fronte, è possibile isolare sinteticamente almeno tre posizioni distinte<sup>158</sup>: (a) quella dei repubblicani, sostenitori della concezione civica della nazione e dell'eguaglianza formale dei singoli a prescindere dai tratti peculiari di appartenenza etnica, religiosa e linguistica; (b) quella dei liberali, i quali scorgono nella valorizzazione dell'appartenenza civica il preludio di un ordine politico cosmopolita; e (c) quella dei socialisti, a loro volta divisi tra chi vede nel "*civic nation-state*" la condizione necessaria per uno Stato di cittadini-lavoratori

---

<sup>158</sup> Si fa qui riferimento alla classificazione proposta in J. MCGARRY, B. O'LEARY, R. SIMEON, *Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. CHOUDHRY (ed.), *op.cit.* pp. 46ss. Si noti però che, in questo saggio, gli Autori utilizzano la macro-categoria dell' "*integration*" per identificare le posizioni di cui si tratterà ora, mentre collocano il modello di Horowitz -proprio per la sua accettazione della dimensione dei gruppi etnici nel sistema politico di una società divisa- nell'opposta area dell' "*accomodation*", assieme alla teoria consociativa di Lijphart. Altra dottrina (cfr. S. WOLFF, *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*, in J. MARKO, F. PALERMO, J. WOELK (ed.), *Tolerance through Law: Self-governance and Group Rights in South Tyrol*, Nijhoff, 2008), utilizza il termine "*integrationism*" per definire l'approccio dello stesso Horowitz, distinguendolo dal "*consociationalism*" di Lijphart.

eguali tra loro e chi invece appare conscio della sua portata divisiva e ostativa alla costruzione di un ordine socialista globale.

Più recentemente ha trovato spazio nel panorama dei modelli di gestione delle società divise la teoria del cd. *power-dividing*, propugnata da Philip Roeder e Donald Rothchild<sup>159</sup>. Gli autori citati ritengono che il *power-sharing* sia un meccanismo produttivo di buoni risultati nel breve termine, e particolarmente indicato nella fase di transizione dallo scontro tra i gruppi etnici alla regolamentazione del conflitto e al suo incardinamento nella dialettica istituzionale. Tuttavia essi lo considerano fallimentare sul lungo periodo, in quanto inefficace ad assicurare stabilità ed efficienza all'ordinamento<sup>160</sup>. La soluzione di "*nation-state stewardship*"<sup>161</sup> a medio-lungo termine che essi avanzano è invece fondata sul riconoscimento da parte dello stato di un catalogo piuttosto ampio e tutelato di libertà civili, che consentano di rafforzare la posizione dei singoli e di depotenziare allo stesso tempo la portata delle questioni affidate alla sfera pubblica (e dunque alla decisione politica interetnica). Quanto dovrà rimanere necessariamente parte della politica pubblica, sarà affidato in gestione ad una pluralità di organi a competenza specializzata, con regole di composizione che favoriscano l'emersione di *cross-cutting majorities* a geometria variabile in seno a ciascuno di essi<sup>162</sup>. Un sistema di *checks and balances* istituzionale assicura inoltre che ognuno dei molteplici centri su cui è frammentato il potere statale eserciti il suo mandato nei limiti della competenza attribuitagli dal patto costituzionale. In questo modo si verrebbero a creare una pluralità di *arenas of bargaining*, ciascuna delle quali riservata al raggiungimento di una decisione su un preciso aspetto della politica

---

<sup>159</sup> P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *Sustainable peace: power and democracy after civil wars*, Ithaca and London, Cornell university press, 2005. Per un'efficace sintesi e commento, si veda anche S. WOLFF, *Conflict Resolution Between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond?*, in *Political Studies Review*, vol. 5, 2007, pp. 377-393.

<sup>160</sup> Il suo uso appare dunque consigliabile soltanto nella fase di transizione dalla guerra alla pace, quale (necessario) preludio all'instaurazione del *power-dividing*. In particolare, gli Autori riconoscono la necessità del *power-sharing* per il raggiungimento di due obiettivi preliminari: la rassicurazione dei gruppi minoritari nella fase iniziale del *conflict settlement* ed il raggiungimento del consenso sulla iniziale costituzione degli organi fondamentali dello Stato e sulle norme che ne reggeranno il funzionamento nelle successive fasi. Cfr. P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *op.cit.*, p. 320.

<sup>161</sup> *Op.cit.*, p.15.

<sup>162</sup> "In short, divided-powers democracies allocate state powers between government and civil societies, with strong, enforceable civil liberties that take many responsibilities out of the hands of government. They distribute those responsibilities left to government among separate, independent organs that represent alternative, crosscutting majorities." P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *op.cit.*, p. 15.

statale e per questo motivo meno predisposta a divenire teatro di uno scontro interetnico di portata generale. Ove si faccia questione di decisioni che possano incidere sull'ordine costituzionale, gli Autori suggeriscono la previsione di una procedura fondata sulla concorrente approvazione di più organi distinti, ciascuno dei quali (potenziale) espressione di una diversa maggioranza.

Anche questa soluzione presenta delle criticità ed alcuni limiti esplicitamente riconosciuti dai suoi sostenitori. La scelta di frammentare l'esercizio del potere pubblico (e con esso la dialettica politica) attraverso l'istituzione di sedi di confronto differenziate potrebbe non necessariamente portare alla diluizione del conflitto interetnico. Esistono infatti materie su cui lo Stato non potrà in nessun caso rinunciare alla sua funzione di regolazione pubblica e che -nonostante appaiano a prima vista di essere fatte oggetto di una concertazione a livello più tecnico che politico- possono per la loro latente valenza simbolica sollevare conflitti ideologici ed interetnici che saranno difficilmente controllabili attraverso il confinamento della loro discussione in sedi specializzate. A questo proposito, basti richiamare quanto avvenuto in Bosnia-Erzegovina relativamente alla questione della riforma della polizia, strumentalizzata al punto di essere divenuta la bandiera di una campagna contro la stessa esistenza della RS e essere stata al centro di uno stallo piuttosto serio e prolungato nei rapporti tra le due Entità<sup>163</sup>.

La soluzione in discussione potrebbe essere applicabile nelle situazioni ove gli *ethnic cleavages* siano di natura non radicalizzata e sia pre-esistente - quantomeno nella classe politica del Paese- una comune volontà di conciliazione, mentre la sua introduzione in un contesto severamente diviso appare piuttosto ardua, poiché essa non porta con sé né strumenti di garanzia giuridica dei diritti delle parti in causa né diretti incentivi di natura politica alla moderazione delle posizioni espresse dai parti etnici. Peraltro questo limite appare implicitamente riconosciuto dagli stessi Roeder e Rothchild, ove considerano una precondizione per la stabilità dell'ordinamento "*a consensus among most of the leaders of the main ethnic groups that together their diverse populations constitute a nation*"<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Sul punto, si veda G. VENNARI, "La Bosnia bina e trina" in Limes, vol. 2, 2008, pp. 271ss.

<sup>164</sup> In questo caso, il concetto di nation viene utilizzato per definire una popolazione che ritiene di potere/dovere essere riunita nella cornice del medesimo Stato. Cfr. P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *op.cit.*, pp. 18-9.

## 2.4. Strumenti di democrazia diretta in una società divisa.

Accanto a chi ha elaborato un sistema complesso per la gestione del fenomeno delle identità plurali nel contesto della medesima cornice statutaria, va tenuto in considerazione anche il contributo di chi ha analizzato i potenziali effetti dell'implementazione di un singolo istituto della democrazia maggioritaria all'interno di uno stato multinazionale.

Ad avviso di chi scrive, merita particolare attenzione il dibattito dottrinale che interessa l'introduzione di istituti di democrazia diretta nelle società divise, generalmente connesso allo studio della più chiara e proficua esperienza applicativa in tale senso: quella svizzera. Mentre a quest'ultima si darà spazio nel capitolo dedicato alla puntuale analisi dell'ordinamento elvetico, si intende ora approfondire la generale compatibilità di tali dispositivi (segnatamente dei referendum abrogativi e propositivi) con i tratti fondamentali degli ordinamenti multinazionali, oltre a valutarne la vicinanza o l'alternatività rispetto ai modelli istituzionali generalmente elaborati per tali realtà e affrontati in questo capitolo.

Una superficiale analisi della questione potrebbe portare a concludere per la totale incompatibilità tra gli strumenti di democrazia diretta e gli ordinamenti in parola. Infatti, questi ultimi tendono ad assicurare la pacifica convivenza di due o più collettività antagoniste sotto lo stesso tetto istituzionale, avendo cura che il gruppo numericamente maggioritario o comunque dominante sotto altri profili non opprime gli altri. La democrazia diretta mira invece a mantenere (o ri-trasferire) in capo ai cittadini la facoltà di pronunciarsi, senza la mediazione della rappresentanza e della dialettica parlamentare, potenzialmente su ogni questione della convivenza civile. Questo avviene - almeno nella sua forma più semplice - attraverso un voto a carattere maggioritario, il quale non offre di per sé alcuna garanzia a che le posizioni delle minoranze siano salvaguardate. Tale conclusione, sostenuta da buona parte dottrina<sup>165</sup>, sembra essere suffragata dallo studio di alcune generali tendenze e casi eclatanti. Nell'ordinamento statunitense, ad esempio, il ricorso al referendum ha frequentemente prodotto l'abrogazione di norme dirette a limitare la discriminazione nei confronti di gruppi minoritari (rispetto alla razza, al genere o

---

<sup>165</sup> Tra cui E. R. GERBER, *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton, Princeton University Press, 1999; B. BARRY, *Review article: political accommodation and consociational democracy*, in *British Journal of Political Science*, vol. 5, 1975, pp.477-505.

all'orientamento sessuale), precedentemente adottate in sede parlamentare<sup>166</sup>. Anche nella patria della democrazia diretta, peraltro, le posizioni affermate dal popolo attraverso la consultazione diretta assumono talvolta una piega assai poco rispettosa delle identità minoritarie, al punto da sollevare seri interrogativi circa la loro compatibilità con il livello minimo di tutela dei diritti umani garantito dal diritto internazionale ed europeo. Si ricordi a questo proposito alla ben nota vicenda del divieto di costruzione di nuovi minareti sul suolo svizzero, che la maggioranza del popolo elvetico volle introdurre nella propria Costituzione attraverso il voto del 29 novembre 2009<sup>167</sup>.

Tuttavia non manca chi sostenga la compatibilità di questi istituti con l'instaurazione della democrazia in una società divisa, sostenendo che essi possano produrre effetti addirittura determinanti nell'assicurare una dialettica politica equilibrata e maggiormente distesa tra le diverse identità collettive in gioco. In particolare, secondo gli studi di Nenad Stojanović<sup>168</sup>, un frequente utilizzo in un ordinamento multinazionale di strumenti di democrazia diretta concepiti sul modello svizzero potrebbe portare almeno quattro importanti vantaggi. In primo luogo (a), la democrazia diretta favorirebbe lo sviluppo di dinamiche politiche *bottom-up*, consentendo anche ad un piccolo gruppo di cittadini di provocare la consultazione dell'intero corpo elettorale su quanto costituisce il proprio interesse. In questo senso, essa sarebbe ben lungi dall'opprimere i gruppi minoritari, consentendo invece agli stessi di porre le questioni relative alla loro identità e sopravvivenza all'interno dello Stato al centro dell'agenda politica nazionale. Allo stesso tempo, (b) i risultati di ripetute consultazioni elettorali su scala nazionale e rispetto a temi non etnicamente

---

<sup>166</sup> Cfr. D. BUTLER, A. RANNEY, *Theory*, in D. BUTLER, A. RANNEY (ed.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978, pp. 23-7. Gamble sostiene che addirittura i tre quarti delle iniziative referendarie promosse sino al 1997 al fine di ottenere la restrizione dei diritti civili per i gruppi minoritari siano state approvate dalla maggioranza degli elettori statunitensi (B.S. GAMBLE, *Putting civil rights to a popular vote*, in *American Political Science Review*, vol. 41(1), 1997, pp. 245-69).

<sup>167</sup> Rispetto a questo voto, ed alla potenziale non conformità del suo esito rispetto alla CEDU ed agli altri strumenti di tutela internazionale dei diritti umani, si veda A. BARAGGIA, *Il referendum svizzero contro l'edificazione dei minareti*, in *Quaderni costituzionali*, vol. 1, 2010, pp. 126-9 e O. MAZZOLENI, *La Svizzera sulla soglia del mondo*, in *Riv. Il Mulino*, vol. 4, 2010, pp. 647-654.

<sup>168</sup> N. STOJANOVIĆ, *Is democracy possible in a multilingual country? The Swiss experience and the paradox of direct democracy*, in D. SINARDET, M. HOOGE (ed.), *Is Democracy viable without a unified Public Opinion? The Swiss experience and the Belgian case*, Re-Bel ebook n. 3, 2009 [liberamente scaricabile da <http://www.rethinkingbelgium.eu>]; N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, in *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 8, No. 2, 2006, pp. 183-202.



connotati depotenzierebbe la percezione della spaccatura interetnica nella società multinazionale. Se è infatti vero che in questi ordinamenti esistono appartenenze collettive multiple e contrastanti, ciò non implica che ogni questione dell'agenda politica statale debba essere letta sulla base di tale contrapposizione. Proprio la sottoposizione al voto popolare di una pluralità di questioni identitariamente neutrali potrebbe aumentare la possibilità che “i membri di minoranze etniche siano parte di maggioranze politiche rispetto a talune questioni e che molti membri della maggioranza etnica si riconoscano in una posizione politica minoritaria rispetto ad altre scelte”<sup>169</sup>. L'essere ripetutamente chiamati, a prescindere dalla diversità delle appartenenze etniche, ad esprimere collettivamente il proprio voto in quanto cittadini dello stesso Stato potrebbe (c) influenzare positivamente la costruzione di una comune identità civica, che si affianchi alla propria connotazione etnica senza sostituirla ma che allo stesso tempo consolidi il necessario legame tra popolazione ed istituzioni statuali. Infine (d), poiché l'impiego degli strumenti di democrazia diretta è generalmente collegato all'espressione del voto in un collegio elettorale unico per tutto il Paese, il dibattito sui quesiti referendari si svilupperebbe necessariamente a livello nazionale: ciò contribuirebbe all'apertura di uno spazio comune di confronto politico e sociale, il quale è generalmente mancante nelle società linguisticamente divise.

Volendo verificarne la vicinanza rispetto ai diversi modelli già esaminati in questo capitolo, è evidente come le finalità per le quali si vorrebbe introdurre la democrazia diretta in una società divisa siano piuttosto vicine a quelle perseguite dal modello integrativo riconducibile a Donald Horowitz. Queste misure, come quelle da lui proposte, vanno infatti nella direzione di incentivare il dialogo tra appartenenti a gruppi diversi e favorire la governabilità attraverso la formazione di maggioranze variabili e miste dal punto di vista dell'appartenenza etnica ma più omogenee (e dunque stabili) sul fronte della comunanza di una visione politica. Il trasferimento delle scelte politiche dalla dimensione istituzionale al livello della società civile, prodotto dal frequente ricorso al voto popolare, trova riscontro anche nell'assunto di fondo del modello del *power-dividing*: Rothchild e Roeder, pur non prescrivendo apertamente l'introduzione di questi strumenti, riconoscono infatti nell'ordinamento svizzero il migliore

---

<sup>169</sup> P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *Sustainable peace* cit., p. 17 [tr. propria].

esempio applicativo del proprio modello<sup>170</sup>. Rispetto al modello consociativista, la democrazia diretta si pone per taluno<sup>171</sup> quale sua antitesi perfetta, stante l'immodificabile carattere maggioritario. Deve essere tuttavia rilevato come la posizione di Arend Lijphart rispetto ad essa sia notevolmente mutata nel tempo: mentre nelle pubblicazioni più risalenti, lo strumento referendario è definito "*polar opposite*"<sup>172</sup> del proprio modello, qualche anno più tardi - confrontandosi con il modello svizzero - anch'egli vi ha riconosciuto la democrazia diretta come "*integral part of the consociational system*"<sup>173</sup>.

In conclusione, deve essere rilevato che anche i sostenitori di tali strumenti ammettono la loro inadeguatezza ad essere applicati nelle questioni più etnicamente sensibili, per le quali il confronto parlamentare offre maggiori garanzie<sup>174</sup>. Inoltre, se ne suggerisce l'introduzione in una forma almeno indirettamente garantista, mutuata proprio dall'esperienza svizzera. Come avviene in questo ordinamento per circa il 70% delle consultazioni referendarie, potrebbe essere richiesto - accanto alla maggioranza dei voti favorevoli a livello nazionale - anche il voto favorevole della maggioranza delle entità federate: ove queste siano etnicamente omogenee, questa disposizione varrebbe a garantire almeno parzialmente una maggiore considerazione per il dissenso dei gruppi minoritari.

Naturalmente, anche ove si accettassero sul piano teorico le positive influenze degli strumenti di democrazia diretta, occorre tenere presente che essi non potrebbero essere che una parte della soluzione di questioni ben più articolate<sup>175</sup>, e necessiterebbero in ogni caso di un fine aggiustamento rispetto alle particolarità del singolo ordinamento in cui si volesse implementarle. Come

---

<sup>170</sup> P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *Sustainable peace* cit., p. 65. A questo passo fa riferimento anche N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity* cit., p. 185.

<sup>171</sup> B. BARRY, *Political accommodation and consociational democracy* cit., p. 485.

<sup>172</sup> A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies* cit., 1977, p. 40.

<sup>173</sup> A. LIJPHART, *Power-sharing in South Africa* cit., 1985, p. 91. Tale evoluzione è messa in luce in N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity* cit., p. 186.

<sup>174</sup> Si riaffaccia tuttavia, anche in questo caso, il problema della difficoltà nel delimitare ex ante l'area delle questioni "eticamente neutrali" su cui il ricorso alla democrazia diretta dovrebbe essere interdetto. Come si è già affermato nel precedente paragrafo, non è questa una distinzione operabile in astratto, dal momento che ogni conflitto etnico presenta le proprie specificità e non è del tutto contenibile con gli strumenti del giurista.

<sup>175</sup> Così come -per ammissione dello stesso STOJANOVIĆ, *Is democracy possible in a multilingual country?* cit., p. 16- gli stessi non possono essere l'unica chiave di lettura per il successo della convivenza interetnica svizzera.

sintetizzano efficacemente Elisabeth Alber e Francesco Palermo<sup>176</sup>:

“La presenza di una complessità etnico-linguistico-religiosa è indubbiamente un fattore di “complicazione” [...] ma di per sé non è ostativo all’introduzione di elementi democratico-diretti quali elementi moderatori del sistema. Lo è invece rispetto alla democrazia diretta quale contrappeso tout court alla democrazia rappresentativa. Insomma, una conciliazione dei due elementi è possibile ed è anzi una sfida di grande interesse. Purché si abbia sempre a mente il problema, le sue possibili distorsioni e gli strumenti esistenti per limitarle.”

---

<sup>176</sup> E. ALBER, F. PALERMO, *Democrazia diretta e diritti delle minoranze: due concetti inconciliabili?*, in *Politika*, vol. 10, 2010, p. 235.



## **PARTE SECONDA**

*Esperienze applicative e prospettive de iure condendo.*



### 3. Belgio e Svizzera: ordinamenti multinazionali a confronto.

---

#### 3.1. Le ragioni della scelta ed il metodo dell'analisi comparativa.

La seconda parte di questo lavoro vuole indagare sull'effettività e l'efficacia dell'attuazione, negli ordinamenti di due Stati multinazionali europei, di alcuni dei modelli istituzionali già analizzati nel precedente capitolo, e riconducibili a modelli almeno in parte contrapposti. A questo proposito saranno affrontati l'ordinamento del Regno del Belgio<sup>1</sup> e quello della Confederazione elvetica<sup>2</sup>.

Prima di procedere in tale analisi, è opportuno spendere qualche parola riguardo alle ragioni che hanno sorretto la scelta di tali Paesi nel panorama piuttosto variegato degli ordinamenti multinazionali contemporanei.

Analizzare in questa chiave l'ordinamento belga, a cui è dedicato il presente capitolo, potrebbe portare a prima vista a conclusioni piuttosto semplici. La struttura costituzionale di questo Paese viene infatti comunemente indicata quale prototipo della democrazia consociativa. È infatti lo stesso teorizzatore di questo modello - in occasione del centocinquantenario dello Stato belga - a definirlo come *"the most thorough example of consociational democracy, the type of democracy that is most suitable for deeply divided societies"*<sup>3</sup>.

In effetti, restringendo il campo della propria analisi alla storia costituzionale di questo Paese dal 1970 ad oggi e tenendo in considerazione i soli tratti

---

<sup>1</sup> Il Regno del Belgio conta 10.836.905 abitanti (gennaio 2010), distribuiti su una superficie di 30.510 kmq. Nella regione delle Fiandre, di madrelingua olandese, vivono all'incirca 5,9 milioni di persone, mentre nell'area della Vallonia (prevalentemente a madrelingua francese) sono insediati 3,2 milioni di abitanti. Circa un milione di persone vive nell'area bilingue della capitale, mentre in un'area ristretta della Vallonia è insediata anche una comunità germanofona di circa 70.000 persone. [Dati dell'ufficio federale di statistica - <http://statbel.fgov.be/en/statistics/figures/> e tratti da W. PAS, *A dynamic Federalism built on static principles: the case of Belgium*, in G.A. TARR, R.F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004.]

<sup>2</sup> La Confederazione svizzera si estende su un territorio di 41.285 kmq e conta 7.952.600 abitanti (2011). Di essi, 4.640.400 sono di madrelingua tedesca, 1.485.100 sono francofoni, 471.000 sono italo-foni e 35.000 di lingua romancia (2000). [Dati dell'ufficio federale di statistica: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/01.html>]. Per un sunto dei principali dati demografici della Confederazione, si faccia riferimento anche a T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, pp. 36-9.

<sup>3</sup> A. LIJPHART (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, University of California, 1981, p. 1.

istituzionali più marcati di questo ordinamento, si potrebbe concludere per una sua aderenza pressoché perfetta al modello liiphartiano. Lo Stato belga appare oggi come una federazione di popoli e territori etnicamente omogenei (fatta eccezione per l'area della capitale e della sua periferia), caratterizzata da una forma di governo federale a composizione rigidamente proporzionale. Essa inoltre appare orientata a favorire - se non a rendere indispensabile per la governabilità del Paese - la formazione di coalizioni e compromessi interetnici, all'intero di una cornice di forti garanzie giuridiche per le posizioni di ciascuna parte in causa.

Tuttavia, osservando l'evoluzione dell'impianto istituzionale di questo Paese in prospettiva diacronica dalla sua fondazione ad oggi ed approfondendo la complessità delle relazioni inter-istituzionali ed inter-etniche, emergono interessanti elementi di divergenza tra il modello consociativo "*in the books*" e l'esperienza della "*constitutional law in action*" che consente oggi la sopravvivenza dello Stato dall'identità controversa nel cuore del continente europeo. Nelle pagine che seguono, si cercherà di evidenziare tanto le soluzioni più genuinamente consociative riscontrabili in questo ordinamento, quanto i suoi gli elementi di particolarità e distonia dallo stesso modello. Si cercherà di fare emergere inoltre gli aspetti di maggiore criticità ed incompiutezza dell'attuale disegno costituzionale. Sugli stessi insiste tuttora un persistente conflitto inter-etnico, che nel periodo più recente non è certo passato inosservato anche a livello internazionale, portando alcuni studiosi ad interrogarsi sull'effettiva stabilità nel lungo periodo di questo Paese<sup>4</sup>.

Mentre l'accostamento al modello multinazionale dell'ordinamento belga è accettato pacificamente tanto dalla dottrina giuridica che socio-politica, non è possibile affermare lo stesso per la Confederazione svizzera senza alcune precisazioni.

Il concetto comunemente richiamato da buona parte degli studiosi svizzeri di scienza politica per descrivere il fondamento della propria esperienza statale è

---

<sup>4</sup> Riportando *in auge* il mai del tutto sopito spauracchio del cd. *Divorzio Belga* (espressione coniata nel classico L. OUTERS, *Le divorce belge*, Paris, Les Edition de Minuit, 1968). Si veda in proposito, ad esempio, M. GOLDONI, *Belgio: il federalismo che disunisce*, in Riv. Il Mulino, vol. 6, 2010 e J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Must pluri-national federations fail?*, in *Ethnopolitics*, vol. 8(1), 2009. Si dimostra invece fiduciosa "nell'attitudine politica dei belgi alla continua ricerca del compromesso" A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 202ss.



infatti quello della *Willensnation*, riassumibile nella volontà politica di riunire sotto un'unica appartenenza identitaria territori precedentemente sovrani e popolati da comunità che condividono lo stesso modo di intendere la convivenza civile, ammettendo le manifestazioni di diversità attinenti alla cultura, alla lingua e alla religione purché sotto l'egida della comune nazionalità elvetica<sup>5</sup>. Se questa ricostruzione risulta in effetti parzialmente confortata dalle vicende del percorso costitutivo dello Stato (svoltosi, come si vedrà, per aggregazione di territori sovrani in confederazione, poi evolutasi nell'attuale federazione), essa necessita di essere precisata e in parte corretta per i motivi che seguono. Sarebbe infatti improprio ritenere, lasciandosi guidare da questa ricostruzione, che l'ordinamento svizzero sia riconducibile alla categoria degli stati ispirati dal concetto inclusivo e volontaristico di cittadinanza "alla francese", fondata sulla valorizzazione dell'individuo quale unico ed autonomo attore della società organizzata e orientata all'indifferente tolleranza delle appartenenze collettive di natura pre-politica<sup>6</sup>. La storia della Confederazione elvetica non è infatti il prodotto esclusivo di un movimento di unificazione politica sviluppatosi a seguito della dominazione francese su questo territorio alpino, ma testimonia l'esistenza di comunità organizzate ed autonome, risalenti a ben prima della costituzione dell'attuale Stato federale. Il processo costituente che diede vita a quest'ultimo fu ben lungi dal cancellarne ogni traccia: esse sopravvissero infatti quali enti federati, mantenendo buona parte del controllo sull'esercizio del potere pubblico oltre ad un'ampia autonomia costitutiva. Assieme alle garanzie giuridiche, questi enti conservarono inoltre la qualità di comunità politiche nelle traevano origine i diritti dei consociati<sup>7</sup> e si risolveva - in chiave comunitaria e mai individualista - la loro partecipazione alla vita pubblica.

Queste premesse impedirono di porre alla base della costituenda (Con)federazione svizzera una ricostruzione identitaria ispirata al nazionalismo civico, ovvero diretta alla valorizzazione di una relazione diretta e squisitamente volontaristica tra privati e potere statale, prescindendo dalle rispettive

---

<sup>5</sup> Cfr. M. FRENKEL, *The communal basis of Swiss liberty*, in *Publius*, vol 23(2), 1993.

<sup>6</sup> Così ritiene L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy of a federal State: an outsider perception of the swiss model*, in L. R. BASTA, T. FLEINER, *Federalism and multiethnic States. The case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 1996, pp. 41-69.

<sup>7</sup> A supporto di questa affermazione sta, come si vedrà, anche il fatto che - sino ad un'epoca molto recente - la Costituzione federale non recò un catalogo di diritti fondamentali dei cittadini, in quanto gli stessi erano garantiti in prima battuta (e, a lungo, in via esclusiva) all'interno delle comunità cantonali.

appartenenze a corpi intermedi di ogni genere. Si venne invece a sviluppare una relazione tra cittadini ed istituzioni statali mediata dall'interposizione della comunità territoriale in cui ciascuno di essi era inserito a livello cantonale ed ancor prima comunale<sup>8</sup>, descrivibile - come suggerisce una parte autorevole della dottrina<sup>9</sup> - come “*communal civism*” e distante dal portato della tradizione individualistica francese almeno quanto lo è da quella del nazionalismo etnico di stampo germanico<sup>10</sup>.

L'appartenenza alla comunità cantonale non esauriva tuttavia il complesso quadro delle identità collettive plurime che ciascuno svizzero rivestiva nel momento in cui la Confederazione venne alla luce come avviene oggi. Una straordinaria diversità linguistico-culturale e religiosa attraversava la comunità elvetica: essa si sovrapponeva e talvolta si intersecava alle appartenenze territoriali dei suoi membri, determinando l'identità culturale dei Cantoni destinati ad essere parte della federazione in termini omogenei e talvolta - già in questo contesto - multilingui. Il Costituente federale non ignorò tali elementi,

---

<sup>8</sup> Non sembra essere un caso, sulla base di questo ragionamento logico, il fatto che la Svizzera sia oggi probabilmente l'unico Stato al mondo a conoscere l'istituto della cittadinanza comunale, la cui concessione costituisce peraltro un passaggio fondamentale per l'ottenimento di quella cantonale e poi federale. Cfr. per una sintetica introduzione alla questione che, seppure assai interessante, non potrà essere approfondita in questa trattazione S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 100ss.

<sup>9</sup> D. J. ELAZAR, *Communal democracy and liberal democracy: an outside friend's look at the swiss political tradition*, in *Publius*, vol. 23(2), 1993, pp. 3 -18.

<sup>10</sup> È opportuno notare come tale ricostruzione dell'identità nazionale elvetica, non fondata sul solo presupposto volontaristico ed individualistico ma su elementi di radicamento territoriale e - almeno indirettamente - di identità culturale, religiosa e linguistica, possa spiegare il contemporaneo atteggiamento refrattario all'integrazione politica delle cd. nuove minoranze nella comunità nazionale. La particolare difficoltà nell'avviare tale integrazione è un carattere comune alla maggior parte degli ordinamenti multinazionali: Nel contesto svizzero, tuttavia, questo non avviene - come è invece comune altrove - per via della presenza di un'architettura istituzionale che, nel garantire un accesso proporzionato dei gruppi costitutivi alla rappresentanza politica e in generale a molti aspetti della vita pubblica, vi preclude l'ingresso di soggetti appartenenti a gruppi diversi e di recente stabilimento sul territorio. La resistenza a questo processo si manifesta in questo caso piuttosto sul piano della politica, e riflette lo stesso carattere identitario esclusivo della nazionalità svizzera. Cfr. L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy* cit., p. 46, T. FLEINER, *Recent developments of swiss federalism*, in *Publius*, vol. 32(2), 2002, pp., 97-123 e più estesamente W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship within multinational states*, in *Ethnicities*, vol. 11(3), 2011, pp. 281-302. In quest'ultimo contributo si osserva acutamente come “*The Swiss have developed a remarkable set of institutions to accommodate their historic linguistic and regional groups, combining multilingualism with strong local autonomy and complex power-sharing at the centre. And these institutional mechanisms are backed up by an impressive ethos of mutual accommodation amongst the German-, French- and Italian-speaking groups. Yet Switzerland is one of the most exclusionary countries in Europe in relation to immigrants, and this exclusion is in part related to the structures of multinational citizenship. Swiss citizens do not see how immigrants fit into their inherited political structures, and are unwilling to change those structures to enable their inclusion. (This shows, parenthetically, that countries with an inherited ethos of accommodation in relation to old minorities are not predestined to be inclusive of new minorities – there is no inherent tendency for the former to spill over to the latter)*”.

rifiutando così di percorrere appieno la nota strada dell'agnosticismo liberale. La diversità delle appartenenze culturali fu piuttosto considerata sin dall'inizio un valore aggiunto della forma di Stato, di cui fosse possibile la promozione senza che ciò divenisse un ostacolo allo sviluppo di un comune sentimento di appartenenza nazionale. Così, l'ordinamento fu fin da subito improntato a garantire la pari dignità delle diverse identità collettive di fronte al potere pubblico federale, traducendo questo principio soprattutto nella previsione di un plurilinguismo generalizzato nella stessa amministrazione centrale mentre fu lasciata invece ai Cantoni la libertà di determinare - come era del resto avvenuto nell'epoca precedente all'aggregazione - le regole della convivenza tra gli (eventuali) diversi gruppi storicamente insediati sul loro territorio.

Come sarà già comprensibile al lettore<sup>11</sup>, la struttura federale del Paese non fu concepita nel caso svizzero come strumento diretto alla valorizzazione delle diverse comunità linguistiche in chiave autonomistica, ma tuttavia si prestò almeno in parte ed indirettamente allo scopo. Ventidue degli attuali ventisei Cantoni federati risultano infatti popolati da una comunità linguisticamente omogenea, la quale può esercitare in effetti un ampio potere di autogoverno sugli affari connessi al governo della popolazione stessa e del territorio su cui è insediata<sup>12</sup>. Questo avrebbe portato, secondo alcuni, allo svilupparsi nell'ambito della stessa federazione di una pluralità di "piccole nazioni"<sup>13</sup> di fatto culturalmente omogenee. Le stesse - pur non potendosi (e probabilmente nemmeno volendosi) riunire istituzionalmente in un'omogenea e autonoma entità statale - avrebbero tuttavia dato vita a tre spazi sovracantonali di dialogo pubblico, reciprocamente distinti, di estensione corrispondente alle aree dove si trovano concentrate le tre comunità linguistiche dei germanofoni, francofoni ed italo-foni<sup>14</sup> e su cui insistono i rispettivi cantoni a composizione demografica

---

<sup>11</sup> Si ritornerà tuttavia nel dettaglio su questo aspetto nel corso della trattazione.

<sup>12</sup> Sulla funzione di integrazione delle diversità culturali svolta dalla struttura federale, ma anche rispetto alle peculiarità del sistema sociale e politico che ne rendono efficace l'impiego in Svizzera cfr. W. LINDER, *Fédéralisme suisse et culture politique*, in O. MAZZOLENI (a cura di), *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Lugano, Casagrande, 2005, pp. 43-60.

<sup>13</sup> D. IPPERCIEL, *La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme?*, in *Swiss political science review*, vol. 13(1), 2007, p. 48.

<sup>14</sup> Per la verità, rispetto alla comunità italo-fona non si può parlare di area linguistica sovracantonale, in quanto essa è sostanzialmente concentrata nel Cantone linguisticamente omogeneo del Ticino, oltre che in alcune aree del Cantone dei Grigioni ove costituisce uno dei gruppi linguistici insediati nell'ente a carattere multilingue. Il gruppo di lingua romancia risulta

omogenea. Tali macro-regioni, oltre a costituire aree di comunicazione pubblica sostanzialmente stagne per via della reciproca diversità di madrelingua degli appartenenti<sup>15</sup>, avrebbero in parte assunto negli ultimi anni una rilevanza sia pure soltanto sostanziale sul piano della ripartizione territoriale del potere pubblico. Esse hanno infatti costituito la cornice territoriale informale di diverse forme di cooperazione tra i cantoni che vi sono ricompresi, soprattutto nel campo dell'educazione e della cultura. Questa tendenza, che andrebbe nella direzione del raggiungimento di una migliore congruenza tra le istituzioni formali e la costituzione materiale del federalismo multinazionale svizzero<sup>16</sup>, parrebbe essersi sviluppata maggiormente nell'area francofona del paese (la cd. Svizzera romanda), in cui è - ad esempio - attiva sin dagli anni sessanta una *Commission interdépartementale romande de coordination de l'enseignement*<sup>17</sup>, la quale si prefigge l'obiettivo di coordinare le azioni dei cantoni francofoni per lo sviluppo di un sistema integrato di "école romande"<sup>18</sup>.

Il progressivo rafforzamento delle collaborazioni istituzionali tra gli enti federati di uguale matrice culturale e la chiusura delle rispettive sfere di confronto pubblico dovute all'ostacolo linguistico e aggravate dal progressivo affievolimento degli sforzi di comunicazione multilingue da parte dei mass-media<sup>19</sup>, sembrerebbero avere agevolato - sempre a detta di alcuni - l'emersione di un nuovo senso di comunanza tra i popoli delle rispettive aree linguistiche, di matrice non più soltanto culturale ma anche politica. Nonostante questa tendenza non abbia finora assunto in nessun caso una connotazione

---

invece distribuito in aree diverse e tra loro isolate, prevalentemente sul territorio dello stesso Cantone dei Grigioni.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 50 ss. Riconosce la frammentazione dell'area di dibattito pubblico rispetto ai confini linguistici anche W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 27.

<sup>16</sup> Cfr. J. ERK, *Swiss federalism and congruence*, in *Nationalism and Ethnic politics*, vol. 9(2), 2003, pp. 50-74 e - dello stesso Autore - *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, 2008, pp. 73-86.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Anche nella parte germanofona del Paese si registrano forme di coordinazione sul piano dell'educazione, le quali non si sostanziano nella condivisione dell'esercizio dei rispettivi poteri cantonali ma piuttosto nella rimozione delle barriere tra i sistemi educativi degli enti federati che condividono la stessa identità linguistica. Cfr. G. HEGA, *Federalism, subsidiarity and educational policy in Switzerland*, in *Regional and federal studies*, vol. 10(1), 2000, p. 6.

<sup>19</sup> Avviato nel 1964 con lo scorporo della televisione pubblica svizzera SRG/SSR in tre networks incaricati di produrre palinsesti a carattere monolinguisco, a beneficio delle rispettive comunità culturali su base linguistica. J. ERK, *Swiss federalism* cit., p. 63.

nazionalista<sup>20</sup>, essa confermerebbe l'esistenza e incrementerebbe la profondità di quel "fossato"<sup>21</sup> linguistico e culturale che divide i territori di insediamento delle diverse comunità costitutive della Svizzera.

Nonostante l'emersione di una maggiore consapevolezza dell'appartenenza linguistica da parte della popolazione svizzera ed una certa evoluzione del sistema federale nel senso della congruenza con tale linea di differenziazione sociale costituiscono una tendenza contemporanea riconosciuta da una larga parte della dottrina (in termini più o meno ampi)<sup>22</sup>, la sua attuale incidenza sulla definizione dell'identità nazionale svizzera viene ridimensionata da altre voci della scienza politica internazionale. L'attaccamento del popolo svizzero alla comune patria politica risulterebbe infatti essere ancora molto radicato in tutte le comunità linguistiche, come dimostra tanto la statistica<sup>23</sup> quanto l'assenza anche dalle frange più estremiste del sistema politico di qualsivoglia affermazione in senso separatista seriamente formulata<sup>24</sup>. Lo stesso rimane tra l'altro informato - tanto a livello

---

<sup>20</sup> Lo evidenzia la dottrina contrapposta a questa interpretazione, ma anche chi invece sostiene la chiave di lettura nazionalista con riguardo alle differenze linguistiche presenti nella Confederazione riconosce l'assenza d'impiego di tale categoria terminologica nell'autodeterminazione identitaria delle stesse comunità culturali in cui sarebbe suddiviso il Paese. Cfr. D. IPPERCIEL, *idem*, pp. 61ss.

<sup>21</sup> L'utilizzo di questo termine vuole richiamare l'espressione in uso nella Svizzera germanofona per indicare - con una metafora culinaria - tale linea di separazione linguistica: il ben noto *Röstigraben*.

<sup>22</sup> Cfr., tra i tanti, G. KREIS, *Die Schweiz unterwegs: Schlussbericht des nationalen Forschungsprogramm 21 'Kulturelle Vielfalt und Nationale Identität'*, Basel, Helbing und Lichtenhahn, 1993, p. 98; W. LINDER, *Politische kultur*, in U. KLÖTI, P. KNOEPFEL, H. KRIESI, W. LINDER, Y. PAPADOPOULOS, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung, 1999, p. 18; H. KRIESI, *State formation and nation building in the swiss case*, in H. KRIESI, K. ARMINGEON, H. SIEGRIST, A. WIMMER (eds.), *Nation and national identity: the european experience in perspective*, Zurich, Ruediger, 1999;

<sup>23</sup> Una vasta campagna statistica condotta nel 1996 ha dimostrato, ad esempio, come il 74% degli intervistati di madrelingua francese indichi quale propria prima categoria di appartenenza l'essere svizzero, e solo il 50% degli stessi abbia fatto riferimento in qualsiasi modo all'appartenenza alla comunità linguistica-territoriale della Svizzera romanda come fattore identificativo di sé (H. KRIESI, B. WERNLI, P. SCIARINI, M. GIANNI, *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Bern, Swiss Federal Statistical Office, 1996). I medesimi dati vengono riportati, con un interessante commento dell'Autore in N. STOJANOVIC, *When Is a Country Multinational? Problems with Statistical and Subjective Approaches*, in *Ratio Juris*, vol. 24(3), 2011, pp. 274ss. e, a confutazione delle argomentazioni avanzate nello scritto citato di D. Ipperciel, da P. DARDANELLI, *Multi-national Switzerland? A comment on Ipperciel*, in *Swiss political science review*, vol. 14(3), pp. 551-577.

<sup>24</sup> Come si vedrà nel quinto capitolo, neppure nella tormentata vicenda della creazione del Cantone di Giura si prese mai seriamente in considerazione l'eventualità di una piena autodeterminazione della popolazione francofona della regione in una comunità statale autonoma. Ciò che i popoli coinvolti chiesero (ed ottennero) fu in sostanza una mera forma di

federale che cantonale - a criteri di differenziazione ideologica e mai linguistica<sup>25</sup>, come invece avviene nelle situazioni di identificazione politica più marcata della popolazione nelle rispettive comunità culturali. Tanto nei quattro cantoni multinazionali che a livello federale, l'interazione tra gli appartenenti ai diversi gruppi linguistici è pervasa da una generalizzata propensione alla conciliazione e ed alla ricerca del compromesso tra le differenze, i cui caratteri si approfondiranno nel corso della trattazione. In quest'ambito, le prescrizioni giuridiche e le consuetudini politiche sembrano completarsi vicendevolmente, assicurando la valorizzazione nell'esercizio del potere pubblico delle distinte appartenenze culturali al pari agli altri elementi di diversità che attraversano il corpo sociale svizzero ed allo stesso tempo operando nell'interesse dell'intera collettività. Tanto sul piano delle barriere comunicative che su quello delle differenze di sensibilità politica, l'acuirsi della distanza tra le comunità linguistiche sembrerebbe inoltre essere molto più grande nella percezione che di essa ha soprattutto il gruppo francofono rispetto che nella realtà dei fatti<sup>26</sup>. Ad esempio, prendendo in particolare considerazione i risultati delle consultazioni popolari a carattere referendario o emendativo della Costituzione federale<sup>27</sup> le occasioni in cui il voto è stato sensibilmente differenziato nelle diverse aree linguistiche del Paese sono molto limitate, ed ancor più ridotti sono i casi in cui uno dei gruppi è risultato soccombente per via della posizione contraria assunta dalla maggioranza degli appartenenti alla diversa comunità<sup>28</sup>.

La contrapposizione di vedute tra chi pone al centro della propria ricostruzione l'emersione di una autodeterminazione identitaria in senso politico delle comunità linguistiche insediate sul territorio elvetico e chi invece sostiene che la stessa frammentazione attenga ancora fundamentalmente al piano

---

autonomia territoriale entro i confini della Confederazione multinazionale, attraverso la costituzione di un nuovo Cantone linguisticamente omogeneo.

<sup>25</sup> Esistono formazioni minoritarie a carattere regionalista, le quali sono però portatrici di istanze autonomistiche di carattere territoriale più che linguistico. Sulla conformazione del sistema politico si dirà incidentalmente anche nel corso della successiva trattazione relativa alla natura della rappresentanza parlamentare a livello federale.

<sup>26</sup> H. KRISI, B. WERNLI, P. SCIARINI, M. GIANNI, *Le clivage* cit., pp. 53-72.

<sup>27</sup> Ci si riferisce a queste consultazioni in particolare, poiché sono le uniche ad avere un carattere propriamente federale tanto nelle opzioni che esse pongono all'attenzione dell'elettorato quanto rispetto alla considerazione giuridica - almeno parziale - che riceve in tali votazioni la volontà espressa dall'intero corpo elettorale in un'unica circoscrizione. Le consultazioni elettorali per il rinnovo delle Camere federali sono infatti svolte su una pluralità di circoscrizioni (corrispondenti ai Cantoni) e vedono in ciascuna di esse la partecipazione di liste e candidati diversi.

<sup>28</sup> Su questo, si veda ampiamente infra, al terzo capitolo.

culturale, rimanendo invariato il comune denominatore dell'appartenenza alla nazionalità svizzera, è alla base della *querelle* relativa alla riconducibilità dell'ordinamento in oggetto alla categoria dello stato multinazionale. Per i primi la collocazione della Svizzera in tale classe appare agevole, non avendo gli stessi difficoltà a delineare le comunità costitutive in termini di plurimi gruppi nazionali coabitanti nello stesso ordinamento statale<sup>29</sup>. I secondi, invece, rifiutano questa definizione ritenendo che l'identità nazionale svizzera sia unitaria e condivisa dagli appartenenti ad ogni cultura storicamente insediata nel suo territorio, per via di un vincolo di natura politica che riconoscerebbe e permetterebbe la contemporanea affiliazione dei consociati a gruppi collettivi di matrice esclusivamente culturale. Per questo motivo essi propongono di qualificare l'ordinamento svizzero come mononazionale ed, eventualmente, multiculturale<sup>30</sup>.

La natura giuridica di questa trattazione, che si prefigge di descrivere il trattamento delle differenze nel contesto statale avendo riguardo soprattutto a come l'ordinamento costituzionale (formale e materiale) si pone nei confronti di esse, ci consente di sorvolare tali controversie definitorie, ravvisando tanto

---

<sup>29</sup> Oltre al già citato D. IPPERCIEL, *La Suisse cit.*, cfr. W. CONNOR, *The Dawning of Nations*, in A. ICHIJO, G. UZELAC (eds.) *When is the Nation? Towards an Understanding of Theories of Nationalism*. London, Routledge, 2005, p. 41 si ritiene che “[t]he Swiss example is a telling demonstration of how grouping two essentially different and often competing identities under a single rubric can vitiate analysis. There is most certainly a Swiss civic identity (again, call it patriotism, civic consciousness, statism or etatism), although it is certainly stronger among the German than among the French Swiss.” Tra gli studiosi di scienza politica, della stessa opinione è anche F. REQUEJO, *Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism: A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States* in *European Journal of Political Research*, vol. 35, 1999, pp. 255–86 e P. RESNICK, *What Theorists of Nationalism Have to Learn from Multi-national and Multilingual States*. Paper presented at the 20th Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, 2006. Occorre infine annoverare, tra coloro che hanno frequentemente ricondotto l'ordinamento svizzero a questa categoria W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon, 1995, il quale definisce la Confederazione “the most multinational country” (p. 18).

<sup>30</sup> Così si esprime N. STOJANOVIC, *Is democracy possible cit.*, p. 15. Condividono la medesima posizione, tra gli altri, P. DARDANELLI, *Multi-national Switzerland? cit.* e N. MACCORMICK, *Nation and Nationalism*, in R. BEINER (ed.) *Theorizing Nationalism*, Albany, State University of New York, 1991, pp. 189–204. La definizione di stato multiculturale non è peraltro l'unica ad essere stata proposta a parziale contrapposizione o alternativa alla categoria multinazionale: ad esempio, M. KEATING, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001 parla di stati “plurinazionali” e D. MILLER, *Nationality in Divided Societies*, in A. GAGNON, J. TULLY, *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 299–318 parla di “nations-within-nations”. Dubitano invece dell'opportunità di contemplare la Svizzera nel novero delle “democrazia consociative” in senso lijphartiano, H. DAALDER, *The consociational democracy theme*, in *World politics*, XXVI, 1974, p. 618-9; J. STEINER, J. OBLER, *Does the consociational theory really hold for Switzerland?*, in M. J. ESMAN (ed.), *Ethnic conflict in the western world*, Ithaca, Cornell university press, 1977, pp. 324-342, oltre ad A. PAPPALARDO, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica ed empirica*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, vol. 9(3), 1979, pp. 369-270.

nell'ordinamento belga che in quello svizzero somiglianze sufficienti a ricondurli - in ultima analisi - alla medesima forma di Stato<sup>31</sup>. Tanto l'architettura formale dell'ordinamento svizzero quanto (soprattutto, come si vedrà) la prassi politico-costituzionale consolidatasi nella sua storia pluricentenaria, si dimostrano infatti orientati a riconoscere attivamente la natura pre-giuridica ed ineliminabile delle differenze che attraversano la società della Confederazione<sup>32</sup>. Lo stato federale assicura ad esse un riconoscimento a livello costitutivo attraverso diverse previsioni della carta fondamentale vigente, avendo però cura di contrapporvi prese di posizione e strumenti giuridici in grado di salvaguardare allo stesso tempo la coesione nazionale. Emblematico di tale bilanciamento sinora risolto con successo è il principio statuito dall'art. 2, comma secondo della stessa Carta fondamentale:

“[La Confederazione] promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.”

Il già citato articolo 4 riconosce inoltre nel tedesco, francese, italiano e romancio le “lingue nazionali”<sup>33</sup>. Ancora, l'art. 69 Cost. impone che la Confederazione, nell'esercizio delle sue funzioni in ambito culturale, tenga conto “della pluralità culturale e linguistica del Paese.” Nell'ambito dell'istruzione, la maggior parte delle competenze sono devolute ai Cantoni, i quali organizzano la stessa nella propria/e lingua/e ufficiale/i. La Confederazione mantiene tuttavia il potere di intervenire in materia per assicurare la qualità e la “permeabilità dello spazio formativo svizzero”<sup>34</sup>, in tutti i casi in cui tale obiettivo non può essere raggiunto attraverso l'accordo tra tutti i Cantoni.

Per quanto riguarda la rappresentanza politica dei gruppi linguistici nel livello di

---

<sup>31</sup> Rispetto alla qualificazione giuridica dell'ordinamento elvetico con riferimento al modello di trattamento delle differenze ivi perseguito, cfr. T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, pp. 189-195.

<sup>32</sup> Assieme, come si è già visto, alla variegata identità territoriale e a quella religiosa. Tuttavia, mentre la prima sembra tuttora vivida nonostante l'inevitabile tendenza centripeta alimentata dalla presenza di un potere federale divenuto nel tempo sempre più forte, il cleavage religioso sembra essersi affievolito nei decenni più recenti. Cfr. Y. PAPADOPOULOS, *Connecting minorities to the Swiss federal system: a frozen concept of representation and problem of “requisite variety”*, in *Publius*, vol. 32(3), 2002..

<sup>33</sup> Le quali sono peraltro differenziate da quelle “ufficiali” dello Stato. Queste ultime ricomprendono infatti in via generale soltanto i primi tre idiomi, mentre “[i]l romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia” (Art. 70, Cost.). Si avrà occasione di soffermarsi più nel dettaglio sul regime linguistico federale e soprattutto su quello cantonale nel corso della trattazione. I capisaldi di detto regime sono anche l'art. 18 Cost., il quale sancisce la generale libertà di utilizzo della propria lingua madre e l'art. 8, il quale impone il divieto di discriminazione (anche) sulla base della lingua.

<sup>34</sup> Art. 61a, comma 1, Cost.



governo federale, il diritto positivo fissa un numero limitato di prescrizioni, generalmente a carattere generale<sup>35</sup>. Esse sono tuttavia integrate da una prassi da lungo tempo consolidata, la quale assicura a ciascun gruppo la ragionevole aspettativa di ricevere una rappresentanza adeguata in seno agli organi responsabili della funzione di indirizzo politico della Confederazione e impedisce che gli stessi possano essere “*overruled on the constitutive issue*”<sup>36</sup>. In seno all’assemblea legislativa, la rappresentanza dei gruppi linguistici è assicurata ancora una volta in parte dalla conformazione del sistema elettorale ed in parte dalla prassi e dalla sensibilità di ciascun attore del sistema politico: la proporzionalità, nell’ordinamento svizzero, assume dunque - almeno in parte - il carattere di “*political rather than legal practice*”<sup>37</sup>.

Gli elementi fin qui descritti conducono pertanto l’interprete a ravvisare anche nel sistema giuridico svizzero almeno i caratteri fondamentali dello Stato definito come “multinazionale” nella classificazione proposta nel primo capitolo (e, volendo, probabilmente anche ridenominabile in “multiculturale” per lo scopo di questa trattazione). Ciò non significa tuttavia che questa esperienza possa essere sovrapposta esattamente ad altre appartenenti alla medesima categoria, e guardando ad altri aspetti dell’ordinamento in questione vi si possono trovare anche riscontri riconducibili ad un differente approccio al trattamento delle diversità.

La presenza di una forte identità nazionale di ispirazione civica condivisa dall’intero Paese, la quale trova riscontro giuridico in una pluralità di previsioni volte ad assicurare la salvaguardia della coesione nazionale assieme al riconoscimento delle diversità culturali, evoca senza dubbio elementi che si trovano espressi nella loro forma più pura nello Stato di ispirazione liberale.

Non mancano nemmeno elementi che denunciano il perseguimento di politiche promozionali nei confronti dei gruppi linguistici meno popolosi: a livello costituzionale, ne è un chiaro esempio la disposizione contenuta nell’art.70, comma quinto:

“La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del

---

<sup>35</sup> La principale è contenuta nell’art. 175 Cost, relativa all’elezione dell’organo esecutivo (il Consiglio Federale) in cui “[l]e diverse regioni e le componenti linguistiche del Paese devono essere equamente rappresentate.”

<sup>36</sup> L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy* cit., p. 66.

<sup>37</sup> W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 36.

Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana.”

Anche dall'analisi dell'atteggiamento adottato dalla Confederazione rispetto all'adesione agli strumenti di tutela internazionale delle minoranze emergono elementi non univoci rispetto alla classificazione dell'ordinamento in parola. Con particolare riferimento alla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, ratificata dalla Confederazione il 21 ottobre 1998, è particolarmente interessante guardare alla dichiarazione operata in tale occasione dal Consiglio federale rispetto all'ambito di applicazione delle misure prescritte dal trattato:

“[...]In Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone che, numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua”<sup>38</sup>.

Mentre il Regno del Belgio risulta avere firmato la suddetta Convenzione senza avervi mai fatto seguire la formale ratifica proprio per via dell'insanabile contrasto tra le comunità costituite rispetto al campo d'applicazione della stessa<sup>39</sup>, la Confederazione ha accettato di estendere le garanzie prescritte

---

<sup>38</sup> Cfr., anche per interessanti considerazioni relative all'estensibilità di tale Convenzione alle nuove minoranze, il *Secondo Rapporto della Svizzera sull'applicazione della Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali* del gennaio 2007 [reperibile sul sito ufficiale dell'Amministrazione federale, oltre che sul portale del Consiglio d'Europa]

<sup>39</sup> Detta convenzione, che garantisce all'art. 15 “*the effective participation of persons belonging to national minorities in (...) public affairs, in particular those affecting them*”, fu firmata dal Governo il 31 luglio del 2001 con l'espressa riserva di applicazione della stessa “*without prejudice to the legislative rules which currently govern the use of languages*” ed ai soli gruppi minoritari riconosciuti all'interno dello stesso ordinamento dalla Conferenza interministeriale per la politica estera. Mentre da parte vallona si sarebbe voluto estendere il godimento delle protezioni della Convenzione anche agli appartenenti ai gruppi costitutivi dello Stato residenti nei territori a diversa maggioranza linguistica (le cd. minoranze regionali), la comunità fiamminga si è sempre opposta ad una simile tutela che avrebbe messo in discussione il principio di separazione linguistica adottato negli anni '60. Nonostante le ripetute pressioni internazionali sulle autorità belghe, concretizzatesi in una opinione della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa “*on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium*” [CDL(2001)130, reperibile all'indirizzo [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)001-e.asp)] ed in una risoluzione dell'Assemblea parlamentare dello stesso organismo internazionale [Resolution 1301 (2002), [http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/ERES1301.htm#\\_ftn1](http://www.assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/ERES1301.htm#_ftn1)], lo Stato non ha mai fatto seguire alla firma della Convenzione una sua formale ratifica e di conseguenza il contenuto del patto non risulta tuttora applicabile nel Paese. Sulla questione, cfr. W. PAS, *A dynamic Federalism built on static principles: the case of Belgium*, in G.A. TARR,

dalla Carta “alle minoranze linguistiche nazionali, ovvero alle minoranze francofona, italo-fona e romancia, nonché ai membri della minoranza germanofona residente nei Cantoni di Friburgo e del Vallese, come pure ai francofoni del Cantone di Berna, nella misura in cui le questioni in esame siano di competenza cantonale”<sup>40</sup>, accettando per le stesse la (scomoda) definizione di “minoranza nazionale”.

Questi elementi non sembrano tuttavia minare la proposta ricostruzione della forma di Stato svizzera, nella quale in verità “non esistono in esso maggioranze o minoranze nazionali ovvero [...], in altre parole, ciascuna comunità è una minoranza nazionale e nessuna di loro è *la* maggioranza”<sup>41</sup>. Essi confermano piuttosto le osservazioni avanzate all’inizio della trattazione, rispetto alla sostanziale compenetrazione dei diversi modelli nelle esperienze applicative concrete. Dunque gli ordinamenti multinazionali o multiculturali possono effettivamente denotare nella prassi punti di contatto tra modelli teorici differenti, nella maggior parte dei casi dovute alla sempre diversa connotazione della convivenza interetnica o interculturale<sup>42</sup> che segna la società di ciascun Paese. Gli elementi di discontinuità rispetto ai caratteri generali del modello multinazionali non sono peraltro una caratteristica della sola Svizzera: anche nello stesso Belgio, come si vedrà, ricorre talvolta l’impiego di misure

---

R.F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004, pp. 170-173.

<sup>40</sup> *Secondo Rapporto della Svizzera* cit., p. 13.

<sup>41</sup> R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (ed.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, p. 295.

<sup>42</sup> A questo punto, si coglie l’occasione per chiarire la convenzione terminologica che si cercherà di seguire nel prosieguo della trattazione. Mentre sia nell’ordinamento belga che in quello svizzero, i gruppi costitutivi sono identificati sulla base del loro carattere linguistico, l’effettiva portata delle identità collettive insediate nei due Paesi sembra essere differente, almeno secondo buona parte della dottrina. Nel caso belga, le istanze autonomistiche delle due comunità maggioritarie, pur essendosi sviluppate inizialmente come richiesta di parità e libero impiego della rispettiva lingua nel territorio di riferimento, abbracciano oggi rivendicazioni molto più estese, le quali hanno garantito loro la concessione di un’ampia autonomia anche territoriale e si sono evolute - nonostante questo - in istanze dichiaratamente secessioniste (le quali godono di un supporto sempre maggiore nella popolazione soprattutto fiamminga. Per questi motivi, nel caso belga, si utilizzerà - a seconda del contesto - sia la dizione di “comunità” o “gruppi linguistici”, quanto quella di “gruppi etnici” o “nazionali”, a testimoniare il salto di qualità compiuto negli ultimi decenni dalle rivendicazioni comunitarie in questo Paese. Nel caso svizzero, invece, stante la perdurante presenza di un sentimento nazionale unitario e la sostanziale mancanza di istanze di autodeterminazione dei gruppi costitutivi al di fuori della federazione multinazionale, si preferirà l’impiego della sola dizione di “gruppi linguistici” per le stesse comunità. Rimane tuttavia evidente che tale uso linguistico potrà essere passibile di essere ritenuto poco adatto alle circostanze di determinati casi, e presta generalmente il fianco ad obiezioni di diverso genere, le quali interessano ogni testo dottrinale ed anche normativo che abbia a trattare con le questioni della convivenza tra popoli attraversati da elementi di diversità. Sulle difficoltà definitorie che l’accademia ed i legislatori incontrano in materia, cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale* cit., pp. 7-27.

promozionali a favore dei gruppi meno popolosi. Volendo adottare una definizione rigorosa delle stesse, vi ricadrebbe peraltro la stessa misura più nota di composizione del conflitto tra fiamminghi e valloni: ovvero la composizione numericamente paritaria del collegio governativo. Con specifico riferimento alla tensione tra valorizzazione delle diverse identità collettive e salvaguardia di una comune identità nazionale, che sembra attraversare in modo marcato l'ordinamento svizzero, le analisi compiute nel secondo capitolo testimoniano che essa rimane centrale anche nella costruzione dei diversi modelli teorici di trattamento delle differenze<sup>43</sup>, visti in quella sede e tutti concepiti per essere applicati in un contesto statale che ponga il riconoscimento delle diverse identità culturali a fondamento della sua costituzione.

L'esperienza svizzera suggerisce peraltro che le contaminazioni tra modello multinazionale ed elementi tipici del liberalismo e dell'atteggiamento promozionale siano un elemento caratterizzante degli ordinamenti sviluppatisi per continui aggiustamenti e non sulla base di un disegno preordinato<sup>44</sup>. Tale elasticità del sistema normativo, unitamente al carattere "debole" o meramente convenzionale di gran parte degli istituti posti a garanzia del pluralismo nell'esercizio del potere pubblico, è quasi unanimemente ritenuta una prerogativa delle sole società multinazionali mature, ovvero ormai evolute in una "democrazia stabilizzata"<sup>45</sup> e caratterizzata da un sufficiente grado di fiducia reciproca tra le comunità che ne costituiscono il fondamento. Le stesse qualità sono tuttavia spesso invocate - come si vedrà in conclusione di questo lavoro - quali elementi necessari (in misura sapientemente dosata) in ogni esercizio di *constitutional design*, ove si vogliano adeguare i modelli teorici offerti dalla dottrina alle peculiarità concrete di ciascun ordinamento oltre ad innescare una graduale evoluzione verso l'autentica stabilità ed efficienza istituzionale anche nelle situazioni di conflitto non del tutto ricomposto.

Per questi motivi si è ritenuto di dedicare spazio all'analisi di questo

---

<sup>43</sup> In particolare, nelle tesi dei sostenitori del cd. *power-sharing* integrativo, su cui si veda *supra*, capitolo secondo, paragrafo secondo.

<sup>44</sup> "[The Swiss Constitution] is something developed by experience. It is certainly not something that would have been developed by reason". T. FLEINER, *Discussion on the Swiss Federalism*, in R. A. GOLDWIN, A. KAUFMANN, W. SCHAMBRA (eds.), *Forging unity out of diversity*, Washington D.C.. American enterprise institute for public research, 1989, p. 250.

<sup>45</sup> P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzioni straniere contemporanee, vol. 1. - Le costituzioni di dieci Stati di "democrazia stabilizzata"*, Milano, Giuffrè, 1994.

ordinamento; non certo nella convinzione che da esso si possano ricavare soluzioni immediatamente ed universalmente applicabili ad ogni altra esperienza multinazionale ma al fine di esplorare anche soluzioni di gestione delle identità diversificate in buona parte a carattere non convenzionale e lontane dal ben noto schema del *power-sharing* istituzionalizzato.

Pur avendo voluto approfondire esperienze multinazionali differenziate sia rispetto a buona parte degli elementi di architettura istituzionale impiegata che rispetto al contesto sociale sotteso a tale impianto giuridico, si è comunque avuto cura di selezionare due ordinamenti accomunati da alcune caratteristiche di base, tali da rendere gli stessi comparabili tra loro. Esse attengono in primo luogo alla natura dei due ordinamenti, ambedue di natura democratica ed entrambi ispirati ai valori del costituzionalismo moderno<sup>46</sup>. Entrambi gli Stati sono testimonianza di esperienze costituzionali ultracentenarie, sviluppatesi attraverso procedimenti costituenti e revisioni svoltisi in sostanziale assenza di interferenze esterne<sup>47</sup>. Gli stessi ordinamenti risultano tuttavia oggi sottoposti ai vincoli di condizionalità derivanti dalla partecipazione al medesimo sistema di tutela internazionale dei diritti umani, ed in particolare a quello della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Sul piano della forma di governo<sup>48</sup>, essi presentano entrambi una struttura federale, la quale contribuisce - di fatto in entrambi i casi ma in diversi termini<sup>49</sup> - a stabilizzare la convivenza dei diversi gruppi linguistici garantendo forme di autonomia territoriale agli stessi ma

---

<sup>46</sup> Nonostante non manchi chi ritenga l'ordinamento svizzero ispirato da una diversa concezione costituzionale (nella quale la carta fondamentale non costituirebbe una limitazione al potere pubblico, ma sarebbe il semplice riflesso del volere assoluto e liberamente mutevole del corpo elettorale - L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy* cit., p. 48-9), la Carta fondamentale elvetica dà comunque origine ad un'organizzazione del potere pubblico a carattere limitato ed informato alla tutela dei diritti fondamentali della persona, i quali risultano efficacemente statuti nella vigente Costituzione federale e sufficientemente tutelati (anche se con delle peculiarità degne di nota) dalle Corti. Sul punto si ritornerà incidentalmente infra, in particolare nella sezione del settimo capitolo dedicata agli organi di giustizia costituzionale. Un utile riferimento in materia è in ogni caso G. BIAGGINI, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina: il caso svizzero*, in Quaderni costituzionali, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, pp. 917-939.

<sup>47</sup> Mentre in altri contesti di società divise contemporanee, la composizione del conflitto è avvenuta attraverso transizioni costituzionali internazionalmente guidate: cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 198ss. Sul ben noto caso di Bosnia - Erzegovina, si veda estesamente J. WOELK, *La transizione costituzionale in Bosnia ed Erzegovina* cit.

<sup>48</sup> Almeno secondo la tradizionale dottrina nazionale, la ripartizione territoriale del potere pubblico attiene alla categoria della forma di governo. Non manca tuttavia chi contesta questa affermazione, avendo peraltro buon gioco nel rilevare il carattere effettivamente costitutivo ed irrinunciabile del federalismo in esperienze statuali come quella svizzera e suggerendo in questi casi una più calzante attinenza alla forma di Stato.

<sup>49</sup> È bene però puntualizzare anche in questa sede, come si avrà cura di fare peraltro anche più avanti, che nel caso dell'ordinamento elvetico la struttura federale non nasce su questo presupposto e realizza la funzione in questione solo in via sostanziale e parziale.

produce anche tensioni di natura in linea di principio simile tra enti federati e potere statale. Sia il Belgio che la Svizzera hanno inoltre una struttura parlamentare bicamerale, e sono governati da un esecutivo non direttamente eletto dal corpo elettorale<sup>50</sup>, collegiale e molto distante nella sua composizione ordinaria dal cd. *Westminster model* del governo monocoloro. Entrambi gli esecutivi, infatti, sono caratterizzati dall'essere regolarmente formati sulla base di un patto consociativo tra i partiti maggioritari a livello federale, anche se secondo dinamiche che sono - come si vedrà - radicalmente differenti. Infine, sia l'ordinamento belga che quello elvetico possono definirsi stabili nel senso lijphartiano del termine, ovvero connotati da "*high probability of remaining democratic and [...] low level of actual and potential civil violence*"<sup>51</sup> senza tuttavia che ciò si traduca in un uguale livello di fiducia ed accettazione reciproca tra i diversi gruppi linguistici nei due Paesi.

Nei capitoli che seguiranno, dopo un breve *excursus* della storia costituzionale di entrambi gli Stati, si procederà all'analisi delle caratteristiche più rilevanti delle due diverse architetture istituzionali, tenendo conto tanto del diritto positivo (costituzionale, in primo luogo) che - per quanto possibile - delle prassi consolidate che regolano l'equilibrio tra i gruppi linguistici ed i diversi centri del potere pubblico. Si seguirà un comune schema di comparazione, il quale privilegerà l'approfondimento di due aspetti in particolare. Da una parte si tratterà della partecipazione e della rappresentanza politica dei cittadini appartenenti ai diversi gruppi costitutivi rispetto al livello di governo centrale. Dall'altra sarà dedicata attenzione all'efficacia della struttura federale di entrambi i Paesi nel garantire la coabitazione delle stesse comunità sotto la medesima cornice statutale, agendo nella maggior parte dei casi quale mezzo idoneo a garantire forme di autonomia territoriale agli stessi. Rispetto ad entrambi gli aspetti appena delineati, si avrà cura di approfondire tanto l'aspetto statico degli istituti e degli enti coinvolti quanto quello dinamico della loro interrelazione. Così, per quanto riguarda il primo dei due focus prefissati, nel prossimo capitolo si descriverà l'impianto istituzionale ed i poteri dei diversi enti e centri di potere a livello federale (il Parlamento, il Governo ed il corpo

---

<sup>50</sup> Ciò non significa che lo stesso sia assimilabile al medesimo modello: nel caso belga trova infatti applicazione la classica forma di governo parlamentare, mentre la Svizzera si distingue ancora una volta presentando una soluzione pressochè unica al mondo: il governo direttoriale. Vedi *infra*, capitolo terzo.

<sup>51</sup> A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale university press, 1977, p. 4.

elettorale) mentre nel sesto descriveranno gli strumenti che consentono di tradurre la volontà dei singoli e dei gruppi in cui questi sono organizzati in un sistema che la rappresenti quanto più fedelmente possibile e allo stesso tempo si curi di assicurare il grado di omogeneità e cooperativismo necessario a garantire la stabilità dell'ordinamento. Ci si occuperà dunque - in larga parte - del sistema elettorale impiegato nei due Paesi oggetto di comparazione. Al secondo focus sarà dedicato innanzitutto il quinto capitolo, in cui si analizzeranno le caratteristiche istituzionali delle Regioni e Comunità belghe e dei Cantoni svizzeri. Nel settimo capitolo, si descriveranno inoltre le relazioni che legano il centro di potere federale con gli enti federati nei due ordinamenti, tenendo conto tanto degli strumenti di cooperazione che dei rimedi giuridici e politici al contenzioso che dovesse insorgere tra i medesimi.

### **3.2. Breve storia costituzionale del Belgio: da Stato unitario a laboratorio del federalismo consociativo.**

Nonostante il carattere multinazionale e consociativo dell'ordinamento siano oggi chiaramente avvertibili da chiunque si accosti anche superficialmente alla Carta costituzionale belga, né la storia del sistema istituzionale né di quello politico suggeriscono una costante ed innata predisposizione di questo Paese alla democrazia consensuale. Il Regno del Belgio nacque infatti nella prima metà dell'Ottocento quale Stato essenzialmente liberale-unitario e mantenne tale connotazione per più di cent'anni<sup>52</sup>. E' soltanto a partire dalla seconda metà del XX secolo che si affermò gradualmente una consapevolezza politica ed istituzionale della compresenza di tre identità nazionali differenziate all'interno della medesima cornice statale, e ciò ha dato vita ad un progressivo e radicale mutamento della forma di Stato e di governo di questo paese in senso multinazionale e consensuale.

---

<sup>52</sup> *"Consociationalism is thus not a constant feature of Belgian post-war politics. The picture one gets is very mixed, with fairly long periods of crisis and attempts to solve them in a majoritarian, non-consociational. When the crisis deepens, the elites finally decide to opt for the consociational devices: power-sharing and thus mutual veto, proportional distribution and – in the case of the school question – segmental autonomy. This raises an interesting problem, again related to the theory of consociationalism and to its explanatory power. Can one say that there is something like a consociational tradition in Belgian politics? Does the political culture (at elite level) favour the use of non-majoritarian techniques of decision-making? Apparently this culture or tradition surfaces at certain moments, but disappears afterwards."* K. DESCHOUWER, *And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century*, in *West European Politics*, Vol. 29(5), 2006, p. 898.

Questo processo si è interamente verificato all'interno della medesima esperienza costituzionale attraverso ripetute revisioni del testo originario e risulta tuttora *in fieri*, facendo del Belgio un cantiere costituzionale in perenne (e talvolta caotica) attività. L'odierno disegno costituzionale del Paese è dunque il risultato di un affastellamento di riforme organiche e numerosi interventi di revisione di portata più ridotta. Ciascuno di essi è espressione di una diversa fase del compromesso tra gruppi etnici che nel tempo hanno acquisito una legittimazione costitutiva sempre maggiore, e di esigenze autonomistiche "stimolate una dopo l'altra, in una sorta di continuo gioco al rialzo"<sup>53</sup>. Si cercherà ora di fornire un quadro essenziale delle premesse e delle tappe fondamentali della lunga marcia<sup>54</sup> attraverso quasi due secoli di storia di quest'esperienza costituzionale, poiché solo attraverso la comprensione di questo processo è possibile analizzare l'ordinamento belga di oggi e valutare le soluzioni costituzionali proposte per il suo futuro.

Lo Stato belga nasce nel 1830 a seguito della secessione delle province meridionali del Regno dei Paesi Bassi, precedentemente sotto il dominio della dinastia dei Nassau-Orange. A seguito di un movimento insurrezionale originatosi nella città di Bruxelles, coordinato dalle élite francofone della stessa città e fortemente sostenuto dalla Chiesa cattolica<sup>55</sup>, la comunità insediata sul territorio dell'odierno Regno belga dichiarò la propria autonomia il 4 ottobre dello stesso anno e diede mandato ad una commissione composta di quattordici membri di redigere una bozza di testo costituzionale. Lo stesso fu predisposto in soli cinque giorni di lavori ed approvato dal Congresso nazionale (eletto a suffragio esclusivamente maschile e su base censuaria) nel giro di poche settimane, il 7 febbraio 1831. Nonostante la rapidità della sua redazione, e l'ingente mole di disposizioni ed istituti giuridici mutuati da altre carte coeve<sup>56</sup>,

---

<sup>53</sup> G. PECCOLO, *Evoluzione politico istituzionale e riforma dello Stato*, in F. DELPÉREE (ed.), *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 39.

<sup>54</sup> S.B. GALLI, *Le alchimie del federalismo: la lunga marcia del Belgio (1830-1993). Percorsi storici, costituzionali e istituzionali*, Firenze, European press academic publishing, 2005. Si vedano anche S. VENTURA, *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008 e G. PECCOLO, *Evoluzione politico istituzionale e riforma dello Stato*, in F. DELPÉREE (ed.), *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 38ss.

<sup>55</sup> Ostile al Regno dei Paesi Bassi per via dell'interventismo in campo religioso e la secolarizzazione del sistema scolastico adottati dalla corona. Cfr. A. ALEN (ed.) *Treatise on belgian constitutional law*, Boston, Kluwer, 1992, pp. 1ss.

<sup>56</sup> Si è affermato che all'incirca il 40% delle norme della costituzione del 1831 provenga dalla contemporanea carta fondamentale dei Paesi Bassi, il 35% sia derivato dalla Carta



quel testo è universalmente considerato quale pietra angolare del costituzionalismo moderno: essendo stato adottato autonomamente da una assemblea legittimata dal corpo elettorale e solo in seguito ratificato dal primo sovrano del Belgio<sup>57</sup>, esso traccia un nuovo corso delle relazioni tra sovrano e popolo nell'esercizio del potere costituente<sup>58</sup>.

Fin dalla sua fondazione, il Belgio risulta caratterizzato da un dualismo linguistico: mentre il sud del Paese (la Vallonia) era ed è tuttora abitato da una popolazione francofona, la sua parte settentrionale (le Fiandre) è legata alla cultura ed alla lingua fiamminga<sup>59</sup>. Ciò nonostante, per più di un secolo dalla sua secessione dal Regno dei Paesi Bassi, la comunità belga non può dirsi attraversata da una spaccatura sul fronte linguistico, tale da potervi riconoscere i caratteri di una società divisa. Nonostante le comunità delle due regioni citate fossero essenzialmente monolingue per quel che riguarda i ceti inferiori della popolazione, le *élites* dell'intero Paese - nelle quali era accentrato l'intero potere politico ed economico - si riconoscevano pressoché esclusivamente nella cultura e nella lingua francese. Nel medesimo periodo, accanto alla supremazia della politica e nei salotti del Regno, il francese mantiene saldamente anche il primato nel campo commerciale: la regione vallona, seppure meno popolata delle Fiandre costituirà sino alla prima metà del Novecento il motore economico del Belgio, attraverso i grandi insediamenti dell'industria pesante che non trovarono mai collocazione nelle Fiandre.

La Costituzione del 1831 delinea i contorni di uno Stato unitario, ove il potere politico risulta del tutto concentrato nelle istituzioni centrali e trova attuazione soltanto una limitata forma di decentramento amministrativo,

---

costituzionale francese del 1830, un ulteriore 10% sia adottato dalla costituzione francese del 1791 ed un 5% provenga dalla tradizione costituzionale britannica. Cfr. D. HERIBAUT, *The belgian legal tradition: does it exist?*, in H. BOCKEN, W. DE BONDT (ed.), *Introduction to belgian law*, Bruxelles-The Hague, Bruylant-Kluwer, 2001, p. 10; e F. DELPÉRÉE, *Belgio*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (ed.), *Le costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 170.

<sup>57</sup> Leopoldo I di Sassonia-Coburgo, che salì al trono il 21 luglio del 1831.

<sup>58</sup> Essa sancisce il superamento della tradizione delle chartes octroyées (unilateralmente concesse dal sovrano) a favore di una dinamica di dialogo tra la corona ed il popolo, all'interno della quale la costituzione assume la funzione di delimitare precisamente ed autorevolmente le prerogative regie. Cfr. F. DELPÉRÉE, *Constitutional Law*, in H. BOCKEN, W. DE BONDT (ed.), *Introduction to belgian law* cit., pp. 51-2 e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, pp. 203ss.

<sup>59</sup> Un terzo gruppo linguistico -di dimensioni molto più modeste- è quello germanofono, concentrato nell'area di confine tra la regione vallona e la Germania. Esso conta circa 70.000 componenti, e -pur essendo riconosciuto come gruppo costitutivo della comunità belga al pari degli altri due- gode di una protezione attenuata nell'ambito delle istituzioni federali (v. *infra*).

attraverso gli enti provinciali e comunali<sup>60</sup>. Dal punto di vista del trattamento delle identità collettive, lo stesso disegno costituzionale ricalca l'esperienza dello Stato liberale alla francese: accanto all'esplicito riconoscimento della libertà linguistica individuale<sup>61</sup>, il potere pubblico (legislativo, amministrativo e giudiziario) si esprime nel solo idioma ufficiale del Regno: il francese. Non essendo stata fatta oggetto di assimilazione, la cultura neerlandese sopravvisse nella sfera privata e la popolazione delle Fiandre ottenne sul finire dell'Ottocento alcuni provvedimenti inclini ad istituire una condizione di (parziale) bilinguismo nelle istituzioni pubbliche della regione<sup>62</sup>: nel 1873 venne concesso l'utilizzo della lingua olandese nei tribunali dei distretti fiamminghi, nel 1890 la conoscenza della stessa lingua fu resa obbligatoria per i funzionari pubblici delle amministrazioni comunali e provinciali e nel 1898 fu disposta la redazione ufficiale degli atti legislativi ed amministrativi anche in neerlandese.

Nell'epoca successiva alla Prima Guerra mondiale, alcuni radicali mutamenti della società e dell'economia del Paese (condivisi, in generale, dall'intero continente) posero le basi per un nuovo corso delle relazioni tra le comunità linguistiche. La realtà vallona accusò una contrazione della sua potenzialità economica, in parte connessa agli effetti del confitto ed in parte per il fiorire della contestazione proletaria, da cui le Fiandre - per via della loro economia ancora rurale - risultarono immuni. La supremazia del gruppo francofono, già minata sul piano economico, venne inoltre messa in discussione anche sul fronte politico. La comunità fiamminga, sull'onda delle parziali concessioni già ottenute dal governo centrale, acquisì gradualmente consapevolezza della propria identità e maturò un progressivo malcontento nei confronti dell'*"arrogance francophone"* della classe dirigente del Paese<sup>63</sup>.

Pur partendo da una posizione di inferiorità culturale, sociale ed economica, la comunità neerlandese ottenne nella stessa epoca la possibilità di

---

<sup>60</sup> "1. La Belgique est divisée en provinces. 2. Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique. 3. Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces." Costituzione belga del 1831, art. 1 [reperibile all'indirizzo <http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm#1>].

<sup>61</sup> "L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires." *idem*, art. 23.

<sup>62</sup> Cfr. P. VAN PARIJS, *Belgium re-founded*, in B. VERSCHUERE (ed.), *Re-Thinking the State*, Mechelen, Kluwer, 2009, pp. 89-90 e G. PECCOLO, *Evoluzione politico istituzionale e riforma dello Stato* cit., p. 44.

<sup>63</sup> M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 817.

mettere a frutto il suo principale punto di forza in un sistema democratico: la sua netta superiorità sul piano demografico rispetto al popolo vallone. Fu proprio con la riforma costituzionale del 1920-1921 che venne introdotto il suffragio universale maschile, e da quel momento la gestione del potere pubblico a livello statale - non più in mano alla sola élite francofona - diviene intrecciata con la questione linguistica<sup>64</sup>. Il gruppo fiammingo cesserà di essere una maggioranza silenziosa e culturalmente oppressa nel Paese, determinando per il popolo vallone un graduale ma inesorabile passaggio da classe dominante a gruppo minoritario oggi bisognoso di protezione.

In questo quadro, le rivendicazioni sempre più pressanti del gruppo fiammingo, e la determinazione vallona di mantenere quantomeno una posizione di uguaglianza di mezzi e condizione rispetto al gruppo emergente, rendono la via del bilinguismo non più percorribile. Si posero le basi di un percorso prima sociale e poi costituzionale verso la creazione di due comunità linguistico-culturali distinte all'interno del medesimo Paese. Fin dall'inizio, inoltre, l'aspirazione di addivenire a due comunità culturali autonome e distinte sarà collegato - soprattutto nel dibattito politico vallone - alla dimensione territoriale<sup>65</sup> e porterà già nel 1932 al superamento della previgente legislazione linguistica a favore della creazione di due aree monolingui "in un sistema ancora istituzionalmente e territorialmente unitario"<sup>66</sup>, i cui confini furono in questa fase determinati sulla base della lingua maggioritaria registrata per ogni comune in occasione di un censimento decennale. L'unica area che rimase aderente al modello del bilinguismo fu la capitale Bruxelles, già allora *enclave* a maggioranza francofona in territorio fiammingo.

La connessione della questione linguistica con l'emersione di due aree territoriali nettamente differenziate fu definitivamente confermata nel 1962. A causa della costante espansione della presenza francofona nei comuni del circondario di Bruxelles, l'area di monolinguisimo neerlandese rischiava di ridursi sensibilmente. Per porre fine a tale fenomeno, fu accantonato il predetto

---

<sup>64</sup> Contemporaneamente, andò sempre più sfumando la spaccatura tra liberali e cristiano-democratici (fino ad allora unici attori di un sistema politico rigidamente bipartito) che sino ad allora aveva contribuito a depotenziare il conflitto linguistico, agendo come *crosscutting-cleavage*. Cfr. A. LIJPHART (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium* cit.

<sup>65</sup> Cfr. ancora P. VAN PARIJS, *Belgium re-founded* cit., e -più estesamente sulla questione linguistica- K. D. MCRAE, *Conflict and compromise in Multilingual societies: Belgium*, Ontario, Wilfrid Laurier University Press, 1986, pp. 149ss.

<sup>66</sup> A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo* cit., p. 163.

meccanismo di flessibilità nell'individuazione delle aree, a favore di un confine linguistico immutabile se non per disposizione di legge<sup>67</sup>.

Se fino a quel momento le ripetute concessioni sul fronte dei diritti linguistici bastarono ad assicurare la convivenza pacifica tra valloni e fiamminghi, nei successivi decenni il conflitto assunse una portata ben più ampia e alimentò la necessità una serie ininterrotta di interventi sull'assetto istituzionale dello Stato belga, che dal 1970 ad oggi ne hanno plasmato una nuova identità. Così, nel 1965 si aprì una prima fase di riforma istituzionale del Regno, la quale portò all'adozione tra luglio e dicembre del 1970 di venticinque emendamenti costituzionali<sup>68</sup>. Con essi si impostarono le direttrici di una riforma radicale, portata a compimento solo nel 1993 e organizzata su due assi fondamentali.

Da un lato, riformando alcune disposizioni relative alle istituzioni dello Stato centrale, si aprì la strada all'istituzionalizzazione della democrazia consociativa in luogo dell'ordinario modello maggioritario: in questo senso rileva l'introduzione della parità linguistica in seno al Consiglio dei ministri<sup>69</sup> e del meccanismo di veto nella procedura legislativa per potenziale lesione della convivenza tra gruppi linguistici (cd. *sonnette d'alarme*)<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Tale previsione trova ora riscontro nel testo costituzionale, all'art. 4, il quale introduce una procedura legislativa aggravata (di cui si dirà *infra*) per la sua modificazione: "1. *La Belgique comprend quatre régions linguistiques: la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. 2. Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques. 3. Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.*"

<sup>68</sup> È a questo punto necessario fare menzione del procedimento assai tortuoso che la Costituzione belga del 1831 prevede per la sua revisione, il quale risulta tuttora vigente (titolo VIII). Il potere di revisione non rientra infatti ordinariamente nelle attribuzioni delle Camere, ma viene attivato soltanto sulla base di una preventiva "dichiarazione di revisione della Costituzione". Essa, adottata dalla maggioranza assoluta di entrambe le Camere ed in accordo con il Re (ovvero con il Governo), circoscrive le disposizioni della carta su cui si ravvisa la necessità di procedere a revisione e provoca lo scioglimento delle stesse. Solamente le Camere che saranno successivamente elette avranno, nel limite della legislatura e rispetto alle sole previsioni menzionate nella precedente dichiarazione, la facoltà di adottare gli emendamenti costituzionali ritenuti necessari con il voto favorevole di due terzi dei membri in ciascun ramo del Parlamento. Si rimanda nel dettaglio a R. ORRÙ, *La revisione della Costituzione: una procedura "federale"?*, in F. DELPÉREE (ed.), *L'ordinamento federale belga* cit., pp. 110ss. e F. DELPÉREE, *Constitutional Law* cit., pp. 54-5.

<sup>69</sup> Articolo 86 bis [ora art. 99].

<sup>70</sup> Art. 38 bis [ora art. 54]. Su questo particolare istituto, si veda *supra* il paragrafo 2.1.2.

Dall'altro - facendo di quel limite linguistico immutabile già introdotto nel 1962 un confine amministrativo - si introdusse nell'ordinamento originariamente centralizzato una doppia categoria di enti substatuali, avviando così il lungo processo di disaggregazione del Belgio tuttora in corso<sup>71</sup>. Sin da quel momento, il testo costituzionale annoverò infatti la presenza sia di tre Comunità culturali (francese, fiamminga e germanofona) e che di tre Regioni a base territoriale (Vallonia, Fiandre e Bruxelles-Capitale). La previsione di questa singolare architettura - le cui caratteristiche saranno approfondite nel corso della trattazione - denuncia la compresenza di due differenti modelli d'autonomia a cui ancora oggi aspirano i maggiori gruppi costitutivi della società belga e allo stesso tempo rappresenta una delle molte soluzioni compromissorie a cui il legislatore della revisione ha spesso fatto ricorso nelle diverse riforme costituzionali susseguitesi nel tempo. Le istanze autonomistiche fiamminghe furono orientate all'ottenimento di una devoluzione di poteri alla comunità neerlandese in quanto tale, definita sulla base di una comunanza culturale, linguistica ed etnica. Questo approccio, collegato alla concezione germanica di popolo-nazione, tende a valorizzare il potere di autogoverno nelle materie più direttamente collegate al mantenimento e allo sviluppo dell'identità di gruppo e allo stesso tempo pone in secondo piano la dimensione territoriale. Al contrario, il gruppo vallone, sulla scorta di una diversa concezione dell'identità nazionale e raccogliendo un'ideale di Stato più vicino all'esperienza francese, si espresse a favore di una autonomia di tipo territoriale, fondata sulla creazione di entità regionali con competenze anche connesse alle materie economiche e sociali. Nella fase immediatamente successiva alla riforma, il sistema delle comunità culturali trovò pronta attuazione, attraverso la devoluzione alla comunità fiamminga e francofona<sup>72</sup> delle questioni collegate all'utilizzo ed insegnamento della lingua, con potere di emanare decreti aventi forza di legge<sup>73</sup>. Gli enti regionali non furono invece concretamente istituiti sino al 1980, e per le

---

<sup>71</sup> A. MASTROMARINO ritiene infatti che già questa riforma costituzionale, pur non potendo essere definita "di tipo federale, rappresent[+] comunque una modifica *in senso federale* del sistema belga" (corsivo dell'Autore). Cfr. *op.cit.*, p. 164.

<sup>72</sup> La Comunità germanofona ebbe invece, sino alla promulgazione della l. speciale 31 dicembre 1983, solamente poteri consultivi e regolamentari. Cfr. K.-H. LAMBERTZ, *Le autorità germanofone*, in F. DELPÉRÉE (ed.), *L'ordinamento federale belga* cit., pp. 250ss.

<sup>73</sup> I quali erano tuttavia in posizione di sostanziale inferiorità gerarchica rispetto alle fonti federali. "I conflitti tra una legge nazionale ed un decreto dovevano essere sottoposti ad un organo giudiziale, il Consiglio di Stato, ma le decisioni di questo potevano essere annullate dal Parlamento che agiva così come giudice in causa propria". B. DE WITTE, *Regioni e regionalismo in Belgio*, in *Le Regioni*, 1984, pp.302ss.

istituzioni brussellesi addirittura sino al 1989.

L'attuazione soltanto parziale di questa prima riforma dello Stato, e l'inadeguatezza in alcuni suoi aspetti a realizzare un livello soddisfacente di autogoverno per fiamminghi e valloni condusse già nel 1980 ad una nuova stagione di decentramento del potere pubblico<sup>74</sup>. Con questo intervento, le Comunità acquisirono nuove competenze in una serie diversificata di materie "personalizzabili" (ovvero attinenti alle attività delle persone e dei gruppi, e non connesse all'elemento territoriale), sia in campo culturale che sanitario e sociale<sup>75</sup>. Si diede inoltre finalmente avvio alla devoluzione regionale, con l'istituzione della Regione vallona e fiamminga e l'affidamento ad esse della potestà legislative nelle materie attinenti alla gestione del territorio e dell'ambiente, all'agricoltura, all'industria ed energia, e delle politiche economiche e del lavoro. Rimanendo fedele alla propria impostazione "personalistica", le istituzioni fiamminghe optarono fin da subito per una fusione funzionale tra gli organi della già costituita Comunità e quelli della istituenda Regione delle Fiandre<sup>76</sup>. Ciò non avvenne invece in Vallonia, sia per la differente visione federalista della sua comunità che per l'impossibilità di sovrapporre l'ambito territoriale regionale con quello della comunità francofona, per via dell'insediamento del gruppo linguistico tedesco sulla medesima area. La forte devoluzione di competenze dal livello centrale a quello comunitario e regionale fu completata anche da una rivisitazione del sistema delle fonti del diritto: sia alle comunità che alle regioni fu conferita la facoltà di emanare decreti aventi forza di legge e dunque pari ordinati agli atti del potere statale<sup>77</sup>. Sul rapporto tra gli atti di natura statale e substatale, delineato almeno in linea di principio secondo un rapporto di competenza esclusiva<sup>78</sup>, fu chiamata a vigilare una nuova istituzione: la *Cour d'arbitrage*. Essa entrerà in attività soltanto a seguito della l. 28 giugno 1983, amministrando in questa fase una "giurisdizione costituzionale specializzata" meramente limitata alla funzione di

---

<sup>74</sup> Attraverso nove emendamenti e l'inserimento di due nuovi articoli nel testo costituzionale, seguiti da una legge speciale di riforma promulgata l'8 agosto 1980.

<sup>75</sup> Per questo motivo, la denominazione "Comunità culturale" venne abbandonata: essa non appariva più idonea a descrivere pienamente la loro sfera di competenza.

<sup>76</sup> L'art 1.1. della l. 8 agosto 1980 dispone infatti che le competenze della Regione delle Fiandre saranno esercitate dai già esistenti organi della Comunità, pur mantenendo l'ente regionale una soggettività costituzionale autonoma.

<sup>77</sup> Facendo così venire meno il meccanismo di possibile caducazione parlamentare, di cui si è detto alla nota n. 24.

<sup>78</sup> Ma si veda *infra* per una più approfondita analisi della questione.

tribunale dei conflitti<sup>79</sup>.

Nella medesima occasione si avviò inoltre un processo di revisione degli organi delle istituzioni substatali, orientata a sostituire con l'elezione diretta il precedente regime per il quale esse erano composte per lo più dai parlamentari nazionali eletti nel territorio di riferimento<sup>80</sup>.

Una nuova tornata di emendamenti costituzionali e riforme istituzionali ebbe luogo tra il 1988 ed il 1991. Oltre ad un massiccio trasferimento di ulteriori competenze dallo Stato centrale alle entità federate (attuato per interi "*blocs homogènes de compétences*"<sup>81</sup>), si diede attuazione alle disposizioni costituzionali relative alle istituzioni brussellesi. Furono infatti definiti lo status, il funzionamento e le competenze normative della Regione di Buxelles-Capitale: ad essa furono attribuite le medesime attribuzioni delle entità territoriali già costituite, mentre per l'esercizio delle competenze "personalizzabili" nel medesimo territorio fu istituito un peculiare sistema di commissioni comunitarie<sup>82</sup>. Inoltre, gli emendamenti costituzionali portarono l'affermazione esplicita della libertà di insegnamento nelle diverse lingue dei gruppi costitutivi ed il conferimento del potere estero alle Comunità. Fu inoltre ampliata la giurisdizione della *Court d'arbitrage*, consentendo ad essa di operare uno scrutinio di costituzionalità non più ristretto ai soli conflitti di competenza.

La trasformazione in senso federale dell'ordinamento belga, avvenuta come si è visto per piccoli passi, trovò formale riconoscimento nella sua Costituzione a seguito della successiva riforma del 1993. Dal 23 aprile di quell'anno, il Belgio è esplicitamente qualificato come "Stato federale, composto da Comunità e Regioni"<sup>83</sup>.

Accanto a tale intervento ridefinitorio, venne riformato il procedimento legislativo federale, riducendo le competenze del Senato ed abbandonando il bicameralismo perfetto. Fu inoltre introdotto il meccanismo della sfiducia costruttiva nei confronti del Governo federale ed il generale riconoscimento del

---

<sup>79</sup> F. DELPÉREÉ, *La Cour d'Arbitrage et le fédéralisme belge*, in E. ORBAN (ed.), *Fédéralisme et Cours supêmes*, Bruxelles-Montreal, Bruylant-Les presses de l'Un. De Montréal, 1991.

<sup>80</sup> Questa transizione sarà tuttavia ultimata soltanto nel 1993, con l'eliminazione di tutte le situazioni di doppio mandato ad eccezione del Consiglio della Comunità francese.

<sup>81</sup> G. PECCOLO, *Evoluzione politico istituzionale* cit., p. 63.

<sup>82</sup> Su cui si veda *infra*, e nello specifico P. NIHOUL, *Le autorità brussellesi*, in F. DELPÉREÉ, *L'ordinamento federale belga* cit., p. 230ss.

<sup>83</sup> Costituzione belga, art. 1 [Una traduzione italiana, a cui si farà riferimento nel prosieguo della trattazione, è reperibile in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (ed.), *Le costituzioni dei Paesi dell'Unione europea* cit., p. 183ss.].

divieto di doppio mandato nelle istituzioni centrali e federate.

Coerentemente con la definitiva svolta federale dell'ordinamento, si posero le basi per un differente riparto delle competenze tra federazione, regioni e comunità: ai sensi dell'art. 35 del nuovo testo costituzionale, "l'autorità federale è competente solo per le materie attribuitele formalmente dalla Costituzione o dalle leggi approvate in forza della Costituzione stessa". Conseguentemente, il potere legislativo residuale avrebbe dovuto passare agli enti federati, capovolgendo il previgente sistema fondato sulla devoluzione di competenze in base ad una lista chiusa e tipizzata. L'utilizzo del condizionale è però d'obbligo, in quanto tale importante passaggio della riforma istituzionale risulta ancora oggi inattuato, non essendo stato definito il catalogo delle materie destinate a rimanere di competenza federale.

Un ulteriore intervento di riforma istituzionale, dalla portata più limitata, è stato posto in essere nel 2001. Con lo stesso si è realizzata una nuova devoluzione di competenze agli enti regionali e comunitari. Nel 2002, per mezzo di una legge speciale, si è inteso accordare agli stessi enti federati una maggiore autonomia finanziaria ed impositiva rispetto al previgente sistema, fondato sul trasferimento di risorse da parte dell'amministrazione federale.

Nel momento in cui si scrive, è peraltro in discussione la "sesta riforma dello Stato" belga, oggetto di accordo programmatico tra le forze politiche che sostengono l'attuale Governo Di Rupo. Essa si propone di modificare alcuni elementi centrali della forma di governo federale (dalla riforma della composizione e delle competenze del Senato, all'allungamento della legislatura federale a cinque anni), oltre a voler attuare un significativo ed ulteriore trasferimento di competenze agli enti federati ed un ampliamento della loro autonomia finanziaria<sup>84</sup>. Una sua prima parte - recante una soluzione auspicabilmente definitiva all'annosa questione del distretto elettorale di Bruxelles-Halle-Vilvoorde, di cui si dirà ampiamente *infra*- è già stata approvata dal Parlamento nel luglio 2012 e risulta dunque già entrata in vigore<sup>85</sup>.

Come si è visto, il processo di federalizzazione devolutiva di un

---

<sup>84</sup> Alcuni punti di tale progetto saranno richiamati nel corso della trattazione. Si rimanda comunque al documento integrale, reperibile sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri federale:

[http://www.premier.be/files/20111206/Accord\\_de\\_Gouvernement\\_1er\\_decembre\\_2011.pdf](http://www.premier.be/files/20111206/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf).

<sup>85</sup> Il testo del progetto di legge definitivamente approvato dalla Camera dei Rappresentanti è consultabile sul sito internet istituzionale della stessa [http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/2286/53K2286001.pdf]



ordinamento va generalmente di pari passo con la disaggregazione del suo sistema politico e sociale, ed il Belgio non fa certo eccezione<sup>86</sup>. Contemporaneamente alle prime riforme istituzionali volte a riconoscere il dualismo linguistico emergente a livello sociale, si verificò una progressiva moltiplicazione dei soggetti politici ed una generalizzata spaccatura delle formazioni già esistenti lungo lo stesso *ethnic cleavage*<sup>87</sup>. Fino al 1965, il sistema politico fu infatti dominato dalla presenza di tre partiti multietnici, legati tra loro in alleanze variabili e concorrenti al governo del Paese secondo la dinamica dell'alternanza: i Cristiano-democratici (Parti Social Chrétien - Christelijke Volkspartij, PSC-CVP), i Socialisti (Parti Socialiste Belge - Belgische Socialistische Partij, PSB-BSP) ed i Liberali (Parti Libéral - Liberale Partij, PL-LP). In seguito, negli anni '60 e '70, il panorama politico belga arrivò rapidamente a contare sino a quattordici diversi partiti. Agli albori delle istanze federaliste nacquero infatti sia nelle Fiandre che in Vallonia e nell'area della capitale formazioni politiche nazionaliste (*Volksunie, Rassemblement Wallon e Front Démocratique des Francophones*), le quali riuscirono a catalizzare attorno a sé un consenso sempre crescente nei rispettivi gruppi etnici. Nel contempo, complice lo stesso avvio del processo di devoluzione, la contrapposizione linguistica alimentò una spaccatura anche all'interno delle formazioni politiche preesistenti, le quali andarono tutte incontro ad una definitiva scissione nel giro di un decennio<sup>88</sup>. Tale situazione perdura tuttora, non essendovi alcun partito nel parlamento federale a godere di un sostegno elettorale interetnico. Inoltre, anche a seguito della comunitarizzazione della materie dell'istruzione e della cultura, si sono venuti a creare spazi di confronto e dialogo sociale esclusivamente a carattere monolingvistico: la cultura come l'informazione ed il dibattito politico e sociale sono chiaramente divisi e non esiste ad oggi alcuna autorevole piattaforma di dialogo interetnico.

Nelle pagine che seguono, si cercherà di fotografare gli elementi salienti

---

<sup>86</sup> Cfr. J. ERK, *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, 2008, pp. 31-43.

<sup>87</sup> Sul punto, cfr. L. DE WINTER, M. SWYNGEDOUW, P. DUMONT, *Party system(s) and electoral behaviour in Belgium: from stability to balkanisation*, in *West European Politics*, vol. 29(5), pp. 933-956; W. SWENDEN, M. BRANS, L. DE WINTER, *The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism*, in *West European Politics*, vol. 29(5), pp. 863-873; J. BILLIET, B. MADDENS, A.-P. FROGNIER, *Does Belgium (still) exist? Differences in political culture between Flemings and Walloons*, in *West European Politics*, vol. 29(5), pp. 912-932.

<sup>88</sup> I Cristiano-democratici ufficializzarono la propria scissione nel 1968, i Liberali nel 1972 ed i Socialisti nel 1978.

dell'attuale architettura costituzionale del Regno. La storia della costituzione formale e materiale di questo Paese, l'attualità delle questioni ancora aperte ed il dinamismo che è naturalmente connaturato agli ordinamenti multinazionali evidenziano tuttora l'incompiutezza e forse l'incertezza che caratterizzano ancora oggi l'esperienza belga.

### **3.3. Breve storia costituzionale della Svizzera: un percorso eccezionale?**

Benchè il percorso propriamente costituzionale della Svizzera inizi soltanto nel 1798, la storiografia<sup>89</sup> fa risalire gli albori della Confederazione al basso medioevo, e più precisamente al 1° agosto 1291. Tale data, il cui anniversario corrisponde oggi alla festa nazionale del Paese<sup>90</sup>, è associata alla stipula da parte dei "cantoni originari" di Svitto, Uri e Untervaldo del *Patto del Grütli*, un giuramento eterno di sostegno e difesa comune nei confronti delle pretese dell'amministrazione imperiale degli Asburgo<sup>91</sup>. Tale alleanza ebbe carattere essenzialmente militare e fu stipulata sul piano internazionalistico, da tre territori montani determinati a mantenere la propria indipendenza tanto rispetto alla minaccia della sottomissione all'Impero che alle altre parti contraenti<sup>92</sup>.

Alla lega di difesa, risultata vittoriosa contro le truppe dell'impero austriaco nella battaglia di Morgarten, aderirono - tra il 1332 ed il 1353 - i territori di Lucerna, Zurigo, Glarona, Zugo e Berna. A tale nucleo di cantoni sovrani e vincolati nei termini del patto originario, nei successivi due secoli ulteriori territori entrarono nell'area d'influenza di ciò che iniziò ad essere denominato

---

<sup>89</sup> L'opera più completa in lingua italiana riguardante la storia costituzionale e pre-costituzionale della Confederazione è E. R. PAPA, *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi, il mito del federalismo*, Milano, Bompiani, 2004. Degne di essere segnalate per la loro completezza sono anche le risorse *on-line* offerte dal Dipartimento federale degli affari esteri della Confederazione (<http://www.swissworld.org/it/storia/>) e dalla Società svizzera di storia, attraverso la versione elettronica del Dizionario storico della Svizzera (<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>). Si faccia riferimento, per una sintetica ma completa introduzione, anche al secondo capitolo del volume di S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>90</sup> Per effetto di una iniziativa popolare di revisione costituzionale, accettata dal Popolo e dai Cantoni il 26 settembre 1993.

<sup>91</sup> Il cui testo è reperibile, anche in traduzione italiana, sul sito dell'Amministrazione federale svizzera (<http://www.admin.ch/org/polit/00056/index.html?lang=it>).

<sup>92</sup> Essa non diede origine - in questa fase - ad alcuna forma di amministrazione comune e permanente, nemmeno sulla base del consenso unanime dei contraenti: per questo motivo non è corretto ricondurre a questo avvenimento la nascita di una forma di organizzazione anche meramente confederale.

“confederazione” dalle stesse parti contraenti<sup>93</sup>: il territorio dell’Argovia e della Turgovia venne conquistato dai confederati ed in parte sottomesso ad una comune amministrazione per mezzo di balivi. Appenzello, Toggenburgo, San Gallo, Sciaffusa, Friburgo, Bienne e Soletta vi si associarono quali alleati. La stessa Sciaffusa acquistò nel 1501 lo status di membro della lega a pieno diritto, assieme a Basilea. I confederati presero parte inoltre alle battaglie per il possesso di Milano tra francesi ed austriaci, ottenendo così il controllo sul territorio del Ticino.

Alla metà del XVI secolo, l’originaria lega dei territori affacciati sul lago dei quattro cantoni appare ormai estesa su uno spazio molto più ampio, comprensivo almeno del nucleo centrale dell’odierna terra svizzera. Nonostante - come si è visto - l’espressione “confederazione” sia stata impiegata sin dalla metà del Trecento a designare questa associazione di territori, la sua natura giuridica non è - a ben vedere - del tutto omogenea. Soltanto alcuni dei territori che assumeranno lo *status* di cantoni con le Costituzioni del 1798 e poi del 1848 sono in questa fase membri a pieno titolo della lega, per effetto di un reticolo di vincoli a natura puramente internazionale. Ad essa sono associati altri territori nella posizione di alleati o in rapporto di sottomissione ai primi. Inoltre, nonostante sia stata operativa sin dal 1415 una Dieta con il compito di sovrintendere all’amministrazione dei baliaggi comuni, essa godrà a lungo di attribuzioni limitate.

Nonostante i “cantoni originari” appartenessero esclusivamente all’area linguistica germanofona, già all’inizio del ‘500 l’influenza Confederazione appare estesa a territori a maggioranza francofona ed italo-fona: la diversità linguistica si manifestò dunque quale carattere immanente all’identità svizzera sin dalle prime fasi della sua costruzione<sup>94</sup>.

Nella seconda metà del XVI secolo emergerà inoltre tra i territori e le comunità

---

<sup>93</sup> L’espressione “*unser Eydnoschaft*” appare per la prima volta nella cd. Carta dei Preti, sottoscritta nel 1370 dalle città di Zurigo e di Lucerna, dalla città e dal contado di Zugo, Uri, Svitto e Untervaldo. Con essa, i territori contraenti a sottoporre i ministri di culto austriaci ad un giuramento di fedeltà ai confederati. Nel 1393, gli stessi cantoni apposero il proprio sigillo alla Convenzione di Sempach, assieme ai territori di Glarona e Berna: da tale patto ebbe origine la cd. Confederazione degli otto.

<sup>94</sup> Sarà tuttavia soltanto con l’esperienza della Repubblica elvetica (dal 1789, come si dirà *infra*) che le aree non germanofone guadagneranno lo *status* di cantoni in luogo di quello di territori sottomessi. Solo allora - come puntualizza B. KNAPP, *L’ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 46 - “si venne a modificare la composizione della popolazione dell’antico corpo elvetico”, a seguito dell’unificazione della loro popolazione con quella dei cantoni originari sotto lo status egualitario della cittadinanza repubblicana.

in esame un secondo elemento di discontinuità, legato all'appartenenza religiosa. Sono questi - infatti - gli anni della Riforma protestante e della successiva Controriforma cattolica: esse produssero nel territorio alpino della Svizzera una stagione di contrapposizioni tra i territori alleati, animati - per parte protestante - dall'operare nel territorio di Zurigo di Ulrich Zwingli e nell'area di Ginevra di Giovanni Calvino. Tali contrasti, sfociarono in scontri anche violenti e si conclusero con l'annessione ai cantoni riformati di territori appartenenti ad altri enti confederati. I cantoni in cui la popolazione rimase fedele alla dottrina romana trovarono invece l'appoggio del cardinale Borromeo, e riottenero - dopo la sconfitta di Zurigo nel 1531 - il controllo di parte dei territori persi. Il regime religioso rimase nell'ambito dell'autodeterminazione dei cantoni: alcuni di essi rimasero fermamente protestanti mentre altri conferirono ad ogni distretto la facoltà di determinare la propria fede (così Glarona, che divenne cantone bi-confessionale). Nel caso dell'Appenzello, la frattura religiosa determinò invece la scissione del territorio in due semicantoni: Appenzello interno di fede cattolica, ed Appenzello esterno di culto protestante.

L'interesse al mantenimento dell'unità della Confederazione infine prevalse, e gli scontri tra i Cantoni furono placati con una serie di accordi di pace (le cd. *paci nazionali* del 1529, 1531, 1656 e 1712). Ciò fu dovuto anche all'avvento della Guerra dei Trent'anni, nella quale i territori confederati riuscirono a mantenere la propria indipendenza, attraverso le reciproche alleanze ed il mantenimento di una posizione di neutralità armata. Al termine dello stesso conflitto, in occasione della Pace di Westfalia, le potenze europee riconobbero ai territori della Svizzera la formale indipendenza. In questa occasione i territori sovrani affidarono la loro piena rappresentanza in politica estera alla Confederazione, e gli Stati europei ne riconobbero così la personalità di diritto internazionale.

Le vicende della Confederazione originaria ebbero tuttavia fine nel 1798, quando l'esercito della Francia post-rivoluzionaria invase il territorio svizzero, vincendo la resistenza del cantone di Berna, unico ad opporsi all'occupazione militare.

Nello stesso anno, la comunità svizzera ebbe la sua prima carta costituzionale, la quale non fu tuttavia il frutto di una propria elaborazione giuridica né fu tantomeno coerente con il percorso confederativo visto finora. Essa, redatta nella sua prima bozza Parigi da Peter Ochs sul modello della Carta francese

dell'anno III (1795), pose il fondamento della Repubblica elvetica<sup>95</sup>: essa istituì una condizione di eguaglianza tanto tra i cittadini (istituendo una cittadinanza elvetica unitaria, da cui erano però escluse le donne) che tra i territori assoggettati. Questi ultimi assunsero la generale qualità di cantoni, a cui corrispondeva il rango di meri dipartimenti amministrativi dello Stato centralizzato: in questo modo si sopprimeva da un lato la sovranità dei territori facenti parte a pieno titolo della Confederazione originaria e dall'altro vi si equiparò lo *status* delle aree precedentemente in condizione di sudditanza o mera alleanza rispetto a questi.

La volontà di assoggettare il territorio svizzero ad una forma di Stato centralizzato, organizzato secondo la tradizione repubblicana francese, dovette ben presto scontrarsi con la forte corrente federalista, presente nel neo-istituito Parlamento nazionale accanto ad una seppur piuttosto nutrita fazione centralista e repubblicana. Nel marzo 1803, con l'intervento dello stesso Napoleone, si raggiunse un compromesso rispetto alla parziale riforma della forma di Stato e di governo della Repubblica, attraverso il cd. Atto di Mediazione. Con esso, si ristabilirono buona parte delle attribuzioni cantonali, le quali rimasero estese anche ai territori privi di tale rango nel previgente ordinamento confederale. Permanendo tuttavia le istituzioni del potere centrale istituite dalla Costituzione repubblicana, tale atto non intendeva ristabilire l'antica organizzazione confederale: con esso si realizzò piuttosto una evoluzione della forma di governo repubblicana in senso regionale, senza che i cantoni fossero pienamente reintegrati nel loro *status* di enti sovrani.

Questo assetto ebbe corso tuttavia soltanto sino al 1815, anno in cui - a seguito della caduta di Napoleone - gli stessi cantoni rideterminarono le condizioni dei propri legami reciproci, ritornando all'organizzazione confederativa. I "ventidue cantoni sovrani della Svizzera"<sup>96</sup> (ovvero le parti della precedente lega, assieme ai territori assurti al rango di cantoni nell'epoca repubblicana, al Vallese, a Neuchâtel e a Ginevra) riacquistarono così le piene prerogative di sovranità, ritornando ad affidare all'organizzazione confederale la

---

<sup>95</sup> La quale fu proclamata dallo stesso Ochs in veste di Presidente del Senato il 12 aprile 1798. Sulle vicende della Repubblica, anche in relazione alla forma di Stato e di governo che la contraddistinse, si veda diffusamente la voce "Repubblica elvetica" del già citato Dizionario storico della Svizzera (<http://www.hls-dhs-dss.ch/index.php>).

<sup>96</sup> Art. 1, Patto federale del 7 agosto 1815. Il testo dello stesso, in lingua italiana, è consultabile sul sito del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino, al seguente url: <http://www.dircost.unito.it/cs/docs/Atto%20federale%20Svizzero%201815.htm>.

sola competenza in materia di politica estera. I (limitati) affari della Confederazione furono nuovamente amministrati da una Dieta, composta da deputati dei ventidue cantoni, i quali votavano dietro le istruzioni dei loro governi. Ai deputati di ciascun cantone era attribuito complessivamente un singolo voto, secondo il principio di pari dignità di ogni parte della confederazione. All'interno della stessa, le decisioni erano assunte a maggioranza assoluta: era tuttavia necessario il consenso dei  $\frac{3}{4}$  dei voti (ovvero dei cantoni) per le dichiarazioni di guerra o la stipulazione di alleanze con altri Paesi<sup>97</sup>.

Il patto del 1815, con il quale anche la Svizzera ebbe la propria restaurazione a seguito della caduta dell'impero napoleonico, costituì dunque "un passo indietro nel cammino verso la creazione di uno Stato federale"<sup>98</sup> e come tale non fu accolto con favore da tutti gli svizzeri: gli ideali repubblicani francesi, trapiantati in territorio elvetico nel periodo repubblicano, avevano trovato infatti terreno fertile almeno in una parte dei cantoni dell'area settentrionale della Confederazione. Nove cantoni<sup>99</sup> adottarono in breve tempo una nuova costituzione ad ispirazione liberale, caratterizzata dalla previsione di un catalogo di diritti fondamentali, dall'estensione del suffragio e con esso di una forma di governo maggiormente democratica, oltre che dall'introduzione di strumenti di democrazia diretta. Gli stessi - comunemente indicati con l'espressione "cantoni rigenerati" - caldeggiarono una revisione del patto confederativo, con l'obiettivo di incrementare le competenze delegate alla gestione comune in una cornice federale e democratica, che attribuisse ad ogni cantone un potere decisionale proporzionato alla rispettiva popolazione<sup>100</sup>. Ciò causò inevitabili nuove frizioni con gli altri cantoni, determinati a mantenere lo *status quo*. Entrambe le fazioni diedero vita ad organizzazioni contrapposte: in particolare i cantoni conservatori si riunirono nel *Sonderbund*, il quale venne sciolto dalla Dieta confederale in quanto incompatibile con lo spirito e la lettera

---

<sup>97</sup> Cfr. art. 8, Patto federale del 7 agosto 1815.

<sup>98</sup> S. GEROTTO, *Svizzera*, cit., pp. 29-30.

<sup>99</sup> Trattasi di Soletta, Lucerna, Zurigo, San Gallo, Turgovia, Argovia, Sciaffusa, Vaud e Berna.

<sup>100</sup> Il Patto del 1815, sancendo la piena parità di diritti tra cantoni, attribuiva la medesima incidenza sulle decisioni della Dieta confederale a tutti i territori costitutivi, privilegiando in questo modo il fronte dei cantoni conservatori (nei quali era insediato soltanto il 20% della popolazione svizzera).

del Patto del 1815<sup>101</sup>. Ne derivò una guerra civile, conclusasi dopo meno di un mese di combattimenti nel novembre del 1847 con la vittoria dei cantoni rigenerati.

A ciò seguì un procedimento formalmente qualificabile come revisione del patto del 1815, ma sostanzialmente costitutivo di un nuovo ordine istituzionale. Il nuovo testo fondamentale (e - a differenza del previgente Patto - *costituzionale* in senso proprio, in quanto fondativo di un comune ordinamento statale munito di propria sovranità) fu redatto da una commissione nominata dalla Dieta confederale, a cui parteciparono anche i rappresentanti dei cantoni conservatori. Esso fu sottoposto preliminarmente al voto della Dieta, in cui ricevette il voto favorevole di (soli) tredici rappresentanti dei cantoni, assieme a tre voti contrari, quattro astensioni e quattro mezzi voti annullati. In tutti i cantoni - tranne Friburgo ove si espresse (favorevolmente) il legislativo - il testo fu sottoposto al voto della popolazione, guadagnandovi l'approvazione soltanto grazie al massiccio astensionismo<sup>102</sup> dell'elettorato. In seguito, la Dieta deliberò la promulgazione della nuova Costituzione con diciassette voti favorevoli e cinque astensioni, la quale entrò in vigore il 12 settembre 1848.

Con questo atto, si consumò - secondo la dottrina maggioritaria e nonostante qualche incertezza derivata dalla lettera del testo costituzionale, di cui si dirà *infra* - il passaggio da ordinamento confederale a federazione<sup>103</sup> dotata di una propria soggettività e detentrica di un ventaglio di poteri propri, non più sulla base di una fonte di diritto internazionale tra enti indipendenti ma per previsione fondamentale di un ordinamento unitario neo-costituito dal un trasferimento di sovranità dagli stessi ad un centro di potere comune e sovraordinato. Ciò ricalcò almeno in linea generale il percorso costituzionale che portò alla fondazione degli Stati Uniti d'America pochi decenni prima,

---

<sup>101</sup> "I cantoni non possono formare fra loro alleanze nocive al patto federale nè ai diritti degli altri cantoni" art. 6, Patto federale del 7 agosto 1815.

<sup>102</sup> Come è riportato in S. GEROTTO, *Svizzera* cit., p. 31, su 450.000 aventi diritto al voto, si espressero favorevolmente soltanto 140.000 persone, mentre le astensioni furono 250.000. Un'efficace sinossi delle percentuali di voti favorevoli all'approvazione della Costituzione federale (tanto del 1848, quanto nelle revisioni totali successive) è disponibile alla voce "Costituzione federale" del cit. Dizionario storico della Svizzera.

<sup>103</sup> Nonostante la denominazione ufficiale dello Stato sia rimasta, in lingua italiana "Confederazione elvetica" ed in francese "Confédération suisse". Ciò sarebbe dovuto ad una difficoltà di traduzione dell'espressione tedesca "Eidgenossenschaft": infatti "[I]terally in the German word [it] means that Switzerland is a country based on a compact of jurors" (T. FLEINER, *Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons*, in L. R. BASTA, T. FLEINER (eds.), *Federalism and Multiethnic States* cit., p. 69-70).

producendo un secondo e sicuro esempio di federalismo *aggregativo*<sup>104</sup>. Mentre in entrambe le esperienze il procedimento costituente si riscontra in generale il coinvolgimento in sede approvativa delle entità cedenti la loro sovranità alla costituenda federazione, ad una più attenta analisi emerge una differenza fondamentale. Mentre la Carta costituzionale statunitense entrò in vigore in ciascuno Stato contraente soltanto a seguito della approvazione<sup>105</sup> della rispettiva assemblea legislativa, il trasferimento di sovranità a favore della (Con)federazione elvetica avvenne al momento della promulgazione anche rispetto ai cantoni dichiaratisi dissenzienti, i quali ratificarono tale trasferimento “per comportamento concludente, (...) partecipando alle elezioni con le quali si formarono le nuove autorità statali”<sup>106</sup>.

L’analisi di questo primo tratto della storia (pre)costituzionale elvetica offre l’occasione di formulare almeno due osservazioni, utili a comprendere alcuni elementi fondamentali dell’identità statale svizzera.

La prima riguarda la natura del percorso aggregativo tra territori originariamente sovrani, che portò alla formazione dell’attuale federazione. Nonostante sia consuetudine ricostruire - come si è detto - le radici dell’attuale ordinamento facendo riferimento ad una serie ininterrotta di fatti storici risalenti sino al basso medioevo, occorre evitare di pensare che il percorso di formazione del federalismo svizzero sia stato a tappe obbligate<sup>107</sup>. La ricostruzione delle vicende che si è offerta - sia pure sinteticamente- nelle pagine precedenti, dà conto in prima battuta delle finalità circoscritte (anche se assai rilevanti, come poteva esserlo la difesa militare in tale periodo storico) che animarono tanto la stipulazione del patto tra i cantoni originari quanto degli accordi che vi seguirono e che determinarono prima la nascita e poi l’espansione territoriale della confederazione. Diversamente da quanto si possa affermare - ad esempio - rispetto al processo di federalismo aggregativo

---

<sup>104</sup> Su tale concetto, specularmente a quello del federalismo disaggregativo, rimandiamo a G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 391-2, oltre a quanto già esposto nel capitolo secondo.

<sup>105</sup> Entrando in vigore - limitatamente agli Stati che l’abbiano ratificata - dopo l’approvazione delle apposite Assemblies in almeno nove Stati contraenti. Cfr. art. VII, Costituzione statunitense del 1787.

<sup>106</sup> S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 31.

<sup>107</sup> Lo si rileva efficacemente in S. GEROTTO, *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 2003, pp. 32-4.



contemporaneo dell'Unione europea<sup>108</sup>, non era certamente nelle intenzioni dei padri fondatori della Confederazione elvetica il raggiungimento di una unione politica e giuridica forte, come in effetti avvenne a partire dal XIX secolo. Peraltro anche la Costituzione del 1848, benchè con essa si sia dato vita ad un ordinamento pienamente federale, riporta sin dalle disposizioni d'apertura<sup>109</sup> un'elencazione di finalità alle quali il comune ordinamento dovrà provvedere, dall'estensione piuttosto scarna e da intendersi (almeno politicamente) in forma tassativa. Inoltre, nonostante l'esperienza contemporanea di questo Paese sia spesso indicata quale massima manifestazione di convivenza pacifica delle diversità nella medesima cornice statutaria, deve essere tenuto presente come la sua storia costitutiva non sia stata esente da contrapposizioni linguistiche e - soprattutto - religiose, le quali hanno registrato anche manifestazioni violente seppur sporadiche<sup>110</sup>. Tali considerazioni valgono a rilevare come (anche) il processo costitutivo dell'ordinamento elvetico sia stato il prodotto di scelte consapevoli a favore del compromesso e della convenienza reciproca alla convivenza nella diversità, le quali non sono state sempre agevolate e condivise dalla totalità delle parti (come testimoniano le stesse vicende del *Sonderbund* e dell'approvazione della prima Costituzione federale). Anche per questa ragione - ad avviso di chi scrive - la storia costituzionale svizzera, pur essendosi certamente sviluppata in un contesto peculiare (come lo è del resto ogni processo costitutivo), appare molto meno eccezionale di quanto sembri ad una parte dei suoi commentatori e di conseguenza alcune delle sue peculiari soluzioni istituzionali potrebbero rivelarsi molto meno "inesportabili"<sup>111</sup> di quanto

---

<sup>108</sup> Rispetto al quale, la storiografia riporta indiscussamente la presenza di un disegno politico di lungo periodo sullo sfondo delle prime manifestazioni di cooperazione comunitaria, che precedettero la costituzione dell'attuale Unione europea. A questo proposito, si faccia riferimento ai contenuti della ben nota Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 (consultabile sul sito istituzionale della stessa Unione europea all'url [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_it.htm))

<sup>109</sup> "Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen Außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt", art. 2, Costituzione della Confederazione svizzera (1848). Il testo integrale della stessa è reperibile, in lingua tedesca, all'url: <http://www.verfassungen.de/ch/verf48-i.htm>.

<sup>110</sup> Sia consentito solamente accennare - in questa sede - al fatto che tali manifestazioni di conflitto interetnico non sono state soltanto una peculiarità della sua storia remota, nonostante queste rimangano in ogni caso assai limitate rispetto ad altre esperienze multinazionali. Le vicende relative alla costituzione del Cantone di Giura - di cui si dirà più ampiamente nel quinto capitolo - ne costituiscono un esempio molto più recente.

<sup>111</sup> Così si esprimono, tra gli altri, U. KLÖTI, *Political ideas, financial interests and intergovernmental relations new aspects of Swiss federalism*, in *Government and Opposition*,

ci si aspetti.

Una seconda considerazione che merita di essere esposta fin dal principio della trattazione riguarda l'eredità costituzionale di una fase confederativa tanto prolungata come fu quella elvetica. Come evidenzia Blaise Knapp<sup>112</sup>, alcuni dei cantoni oggi federati sotto l'egida dello Stato svizzero esistono da più di settecento anni, mentre la federazione in quanto entità sovrana venne costituita poco più di centosessant'anni fa. La storia plurisecolare dell'autonomia cantonale (ed anche subcantonale, nella forma del comune) non si è certamente annullata nel processo federativo di devoluzione della sovranità: come si è puntualizzato poco sopra lo scopo fondamentale della Federazione istituita nel 1848 fu assai circoscritto nella sua prima fase, essendo ancorato almeno primariamente alla funzione di affermare l'indipendenza dei territori (un tempo sovrani e ora federati) rispetto alla minaccia esterna. Fu solo dopo, attraverso una serie di revisioni totali e parziali della Carta fondamentale nonché nell'evolversi della prassi costituzionale, che le competenze della Federazione andarono ampliandosi a scapito di quelle cantonali. Le attribuzioni degli enti federati appaiono tuttavia ancora oggi assai pronunciate nell'ordinamento svizzero, e appaiono difese con estrema determinazione da parte degli stessi ed anche dalla cittadinanza, la quale - come si vedrà - detiene l'autentico potere costituente nell'ordinamento elvetico e lo esercita confermando regolarmente l'orientamento del "centralizzato quanto necessario, decentralizzato quanto possibile"<sup>113</sup>. La significatività istituzionale e politica del potere cantonale è peraltro testimoniata - ancora oggi - dalla lettera della Costituzione vigente, la quale all'art. 3 dispone che

"i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione."

Si avrà modo di chiarire nel corso della trattazione il significato giuridico da

---

Vol. 23(1), 1988, p. 102 e O. KAUFMANN, *Swiss Federalism*, in R. A. GOLDWIN, A. KAUFMANN, W. SCHAMBRA (eds.), *Forging unity out of diversity*, Washington D.C., American enterprise institute for public research, 1989, p. 206. Si interroga sull'inesportabilità del modello svizzero, giungendo ad interessanti ed articolate conclusioni L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy of a Federal State. An outsider perception of the Swiss model*, in L. R. BASTA, T. FLEINER (eds.), *Federalism and Multiethnic States. The case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 1996, pp. 41-68.

<sup>112</sup> B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 49-50.

<sup>113</sup> Cfr. a tale proposito, le considerazioni svolte in B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *Guida alla democrazia diretta*, Bülach, Initiative & Referendum Institute Europe, 2009, pp. 45-51.

attribuire a questa disposizione<sup>114</sup>. In questa sede, è sufficiente avere presente come non manchi in dottrina chi - interpretando questa disposizione sulla base del tenore letterale e fondando il proprio ragionamento anche sulle premesse storiche di cui si è detto - esiti a ritenere del tutto abbandonato il modello confederale a favore di quello federale, ricostruendo la *location of sovereignty* determinata dalla carta fondamentale svizzera in maniera peculiare (ovvero ancora suddivisa tra potere federale ed enti federati)<sup>115</sup>. Tali considerazioni devono mettere in guardia, ai fini della presente trattazione, chi ritenga di poter avere una soddisfacente conoscenza dell'ordinamento multinazionale svizzero guardando semplicemente al suo assetto costituzionale ed alle soluzioni istituzionali adottate al livello centrale. Occorrerà invece, nel caso dell'ordinamento in parola, confrontarsi anche più di quanto è consueto con le peculiarità dell'ordinamento substatale (o *degli* ordinamenti, stante l'ampia autonomia organizzativa che la Carta fondamentale elvetica concede ai Cantoni). Ciò appare vero sia per l'ingente mole di competenze "sensibili" rispetto al trattamento delle diversità che la Costituzione affida al livello substatale (prime fra tutte, quella relativa alla determinazione delle lingue ufficiali nei rispettivi territori e quella relativa all'istruzione<sup>116</sup>), sia per la centralità della stessa dimensione cantonale nella definizione dell'identità di ciascun membro del popolo svizzero. La forte percezione dell'appartenenza alla collettività del cantone e addirittura del comune (che si risolve - assai peculiarmente - in termini di vera e propria cittadinanza) costituisce infatti una stratificazione assai rilevante dell'identità collettiva. Essa non risulta necessariamente omogenea rispetto all'appartenenza linguistica (ove ci si trovi in un cantone bilingue o trilingue oppure si sia parte di un gruppo minoritario insediato in un cantone monolingue) e si pone in rapporto di specialità rispetto alla comune identità nazionale di matrice civica, di cui si è già parlato in

---

<sup>114</sup> Un rinvio esaustivo rispetto alla trattazione giuridica di tale questione è T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, p. 120-6.

<sup>115</sup> Per una sintesi delle posizioni inerenti al dibattito dottrinale tuttora in corso, e alimentato dagli esiti della revisione totale del 1999, si faccia riferimento ad A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 1-6.

<sup>116</sup> Su cui si dirà *infra*, trattando nello specifico delle competenze cantonali. Si rinvia in ogni caso sin d'ora a S. MANCINI, *Il regime linguistico e la tutela delle minoranze*, in A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera* cit., pp. 53ss.

apertura del capitolo<sup>117</sup>. Tutto ciò contribuisce - assieme ad altri fattori - a rendere peculiarmente frammentata l'identità dei membri della collettività svizzera, impedendo che essa sia risolvibile in termini di mera appartenenza a gruppi linguistici o religiosi contrapposti. In questo contesto, il residuo di una pronunciata identità subnazionale non pare indebolire la contemporanea appartenenza nazionale ma contribuisce a che ogni consociato si trovi ad essere *“in irgendeiner Weise gleichzeitig Angehöriger einer Mehrheit und Minderheit”*<sup>118</sup>.

La Costituzione del 1848 dettò le disposizioni fondamentali ad istituire l'architettura del potere federale secondo la forma ancora oggi - in linea di massima - vigente. Questo primo testo fondamentale della federazione elvetica fu tuttavia sottoposto a revisione pochi anni più tardi, nel 1874. Tale revisione - avvenuta secondo le regole del testo in vigore, le quali imponevano già il voto favorevole della maggioranza del popolo e dei cantoni per l'approvazione gli emendamenti costituzionali<sup>119</sup> - non variò i caratteri fondamentali della forma di governo, ampliando tuttavia notevolmente le competenze attribuite alla Federazione. Con essa si potenziarono inoltre le competenze del Tribunale federale, si introdussero nuove norme a tutela della libertà individuali, e si estese il suffragio. Gli strumenti di democrazia diretta previsti dall'ordinamento si arricchirono del referendum facoltativo sugli atti legislativi adottati dal potere federale, e venne introdotto il principio per cui il voto del cantone nel procedimento di revisione costituzionale è desunto dall'orientamento maggioritario del voto popolare nello stesso.

Una nuova revisione costituzionale nel 1891 introdusse delle significative novità nello stesso procedimento emendativo della Carta, le quali saranno analizzate nel dettaglio nel prossimo capitolo. In sintesi, si introdusse una distinzione tra revisione totale e revisione parziale della Costituzione. Rispetto alla prima, fu confermata la previgente disciplina anche con riguardo al potere

---

<sup>117</sup> La ricostruzione di tale livello identitario - qualificato come *“communal civism”* - è rinvenibile in L. R. BASTA, *Minority and Legitimacy of a Federal State* cit., pp. 43-48.

<sup>118</sup> T. FLEINER, *Die Stellung der Minderheiten im schweizerischen Staatsrecht*, in D. SCHINDLER (ed.), *Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie*, Schulthess, 1979, p. 115.

<sup>119</sup> Senza tuttavia porre distinzione tra “revisione totale” e “revisione parziale”. Era già prevista invece l'iniziativa popolare generica per la revisione della costituzione, la quale - come si dirà *infra* - consente a 50.000 elettori di sottoporre al popolo un progetto generico di emendamento costituzionale, eventualmente elaborato successivamente dall'Assemblea federale dopo la sua rielezione anticipata.

d'iniziativa di una frazione del corpo elettorale (come si vedrà, limitata alla proposta generica). La seconda venne sottoposta ad un regime più favorevole all'esercizio diretto del potere di revisione da parte del corpo elettorale: si introdusse infatti la facoltà per un numero relativamente contenuto di cittadini di provocare il voto popolare su una proposta dettagliata di emendamento costituzionale (tanto abrogativo quanto dispositivo) che, ove approvata dalla maggioranza dei votanti, sarebbe entrata immediatamente in vigore.

Anche per via di tale facilitazione d'accesso alla revisione costituzionale<sup>120</sup>, la frequenza delle stesse aumentò significativamente nell'epoca successiva, avvicinandosi alla quota di centocinquanta interventi riformatori sino al 1999<sup>121</sup>.

In questa sede non è naturalmente possibile dare conto di tali modificazioni: ci si limiterà ad osservare come tali modificazioni abbiano generalmente avuto una portata circoscritta tanto sulla forma di governo che sulla forma di Stato elvetica (e talvolta tanto particolaristica da risultare manifestamente inadeguata al contesto costituzionale per l'osservatore straniero). È di conseguenza condivisibile l'osservazione per cui *"[a]lthough the Swiss Constitution is one of the most frequently revised constitutions, Switzerland has one of the most stable political systems in the world"*<sup>122</sup>.

Certamente degna di essere approfondita è invece la seconda revisione totale della Carta, definitivamente approvata nel 1999 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Nonostante la qualificazione altisonante dell'intervento, buona parte della dottrina e lo stesso legislatore ne hanno ripetutamente chiarito il modesto potenziale innovatore. L'Assemblea federale, dando mandato al Consiglio federale di redigere il progetto di revisione, ne determinò i principi ispiratori in questi termini:

"[...]il vigente diritto costituzionale avrebbe dovuto essere rielaborato e codificato in modo *circostanziato, rispondente all'epoca in cui viviamo, presentato in modo unitario, sistematico, chiaro e comprensibile*, senza scordare, in tale contesto, la necessità di riannodarsi a quanto noto ed efficace preservando le strutture fondamentali dell'attuale ordinamento costituzionale e configurando proposte quanto possibile vicine al vigente

---

<sup>120</sup> Ed altre ragioni connesse al peculiare sistema di diritti popolari assicurato dall'ordinamento federale, che saranno analizzati a suo tempo. Primo fra tutti, il fatto che non venga previsto lo strumento del referendum propositivo ordinario.

<sup>121</sup> T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

stato del diritto.”<sup>123</sup>

L'intervento riformatore avrebbe dovuto dunque avere primariamente finalità “essenzialmente cosmetiche”<sup>124</sup>, ripristinando la coerenza sistematica del testo costituzionale (messa alla prova dalle innumerevoli revisioni).

Tuttavia, tanto l'iter di approvazione inauditamente prolungato anche per le consuetudini elvetiche quanto l'opinione della più autorevole dottrina, segnalano la presenza di un portato innovativo della revisione rispetto alla lettera costituzionale previgente sotto diversi aspetti non marginali. Tali variazioni riflettono per la verità in larga parte orientamenti giurisprudenziali e prassi costituzionali consolidate: la codificazione delle stesse, producendone la ratifica espressa da parte del costituente<sup>125</sup> (ovvero essenzialmente il popolo ed i cantoni) ed allo stesso tempo congelandone il contenuto, costituisce in ogni caso un passaggio degno di nota.. D'altra parte, lo stesso Consiglio federale, presentando la propria bozza all'Assemblea Federale rilevò come :

“L'aggiornamento non si esaurisce quindi in una semplice registrazione, vale a dire nella ripresa e nuova formulazione di un ordinamento preesistente. Completando e snellendo il contenuto, nonché ristrutturando e riformulando il testo, il disegno di Costituzione accoglie in sé necessariamente nuove conoscenze della dottrina e gli sviluppi della prassi (...).

La Costituzione si apre così a nuovi indirizzi e nuove sfide (...). Questo soltanto la autorizza a pretendere, anche in futuro, di vedersi riconosciuta, senza soluzione di continuità, quale «ordinamento giuridico

---

<sup>123</sup> MESSAGGIO DEL CONSIGLIO FEDERALE CONCERNENTE LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE FEDERALE, 20 novembre 1996, pubblicato sul Foglio federale, 1997, p. 41

<sup>124</sup> M. HOTTELIER, *Suisse: réforme globale de la Constitution fédérale*, in *Rev. fr. dr. const.*, 1995, p. 190.

<sup>125</sup> L'attribuzione della qualifica di soggetto “costituente” anche all'organo legittimato ad operare quella che in realtà è una semplice revisione contrasta in effetti con la generale dottrina costituzionalistica, che ricostruisce la revisione costituzionale come esercizio di potere costituito (cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 192-5). Tuttavia la dottrina svizzera si discosta - almeno in prima battuta - da tale distinzione, utilizzando “la definizione di potere costituente in relazione al procedimento di revisione costituzionale. Ciò si spiega in parte perché vi è una coincidenza tra il soggetto che ha approvato definitivamente il testo costituzionale del 1874, popolo e cantoni, e quello a cui è demandato il potere di approvare ogni modifica successiva, parziale o totale che sia, e in parte perché il potere costituente non è inteso come un potere che si esaurisce nell'unico momento in cui viene esercitato, ma come qualcosa di continuativo” (S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 35). È tuttavia invalso, a parziale ricupero della tradizionale distinzione tra potere fondativo dell'ordinamento e revisione della sua struttura, l'impiego delle espressioni contrapposte “costituente originario” e costituente derivato” (cfr. W. HALLER, A. KÖLZ, *Allgemeines Staatsrecht*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1999, pp. 103ss. e G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 210-11).

fondamentale»<sup>126</sup>.

Il primo atto ad avviare - almeno sul piano politico - il processo di revisione che ha portato al testo del 1999 risale a più di trent'anni prima : nel 1966 le Camere approvarono infatti le mozioni Obrecht e Dürrenmatt, con cui si esprimeva la necessità di giungere ad una revisione totale della Carta. Si ponevano così le premesse per il lavoro di due commissioni che, sotto il controllo del Consiglio federale, produssero un avamprogetto sottoposto successivamente ad ampie consultazioni. Nel 1985 tale avamprogetto fu sottoposto all'Assemblea federale, la quale - due anni più tardi- diede formale mandato al Consiglio di predisporre un testo definitivo, secondo precise indicazioni contenutistiche. La questione passò tuttavia in secondo piano negli anni successivi, per il sopraggiungere della questione relativa all'adesione della Svizzera allo spazio economico europeo. Soltanto dopo il respingimento di tale opportunità nel referendum del 6 dicembre 1992, i lavori di redazione ripresero dietro nuova sollecitazione del Parlamento . Una nuova e lunga consultazione popolare - dei cui esiti si terrà largamente conto nella redazione del testo definitivo e nella sua presentazione alle Camere - ebbe luogo sino al febbraio 1996. Il progetto fu poi inviato all'Assemblea federale e concluse il suo iter parlamentare il 18 dicembre 1998, ottenendo una larghissima maggioranza di consensi in entrambe le Camere. Fu infine approvato in via definitiva dal popolo (con il 59,2% dei voti favorevoli) e dai cantoni (con dodici voti e due mezzi voti a favore).

Piuttosto curiosamente, nelle more della procedura di approvazione della revisione totale, furono accolti due referendum riguardanti altrettanti articoli della Costituzione del 1848: uno riguardante una nuova regolamentazione sull'eleggibilità al Consiglio federale e l'altro sulla medicina dei trapianti. Gli esiti di tali consultazioni vennero ad emendare indirettamente (in realtà per l'effetto di un apposito Decreto federale) anche il testo della revisione ancor prima della sua finale approvazione.

Rispetto ai contenuti della novella, l'opera di aggiornamento testuale ha coinvolto l'intero contenuto della legge fondamentale. Essa ha tuttavia portato innovazioni degne di nota innanzitutto rispetto alla disciplina costituzionale dei diritti fondamentali, integrando il testo costituzionale con "un elenco coerente ed

---

<sup>126</sup> MESSAGGIO DEL CONSIGLIO FEDERALE cit., p. 41.

organico” degli stessi e ratificando “il lavoro svolto negli anni precedenti dal Tribunale federale, soprattutto sulla scorta della Convenzione europea dei diritti dell’uomo”<sup>127</sup>. Sino a tale revisione, la Costituzione elvetica si distingueva assieme a poche altre carte fondamentali europee per la mancanza di un catalogo organico dei diritti garantiti dall’ordinamento, nonostante - è bene puntualizzarlo - gli stessi trovassero comunque una efficace protezione in via pretoria da parte del Tribunale federale.

Di portata assai rilevante per questa trattazione è anche l’intervento riformatore che la revisione costituzionale ha comportato rispetto al rapporto tra potere federale e cantoni<sup>128</sup>. Le nuove norme contenute nel Titolo III della nuova Costituzione (rubricato “Confederazione, cantoni, comuni”) introducono una disciplina innovativa rispetto ai diritti di partecipazione degli enti federati al processo decisionale della Confederazione ed alla politica estera federale. Viene riformata anche la disciplina dei rapporti intercantionali, i quali sono oggi ammessi quale strumento di cooperazione orizzontale tra entità federate in via generale<sup>129</sup>. Tali novità, che per certi aspetti vanno ben oltre la codificazione della prassi costituzionale, confermano l’evoluzione dell’ordinamento svizzero verso un federalismo maturo e cooperativo e contribuiscono a mantenere salde l’autonomia e le attribuzioni dei cantoni, sia pure nella cornice di un progressivo e generale processo di “dilatazione degli spazi giuridici dello Stato centrale”<sup>130</sup>.

La revisione costituzionale affronta, infine, il tema dei diritti linguistici nella dimensione cantonale, modificando parzialmente le coordinate di un sistema precedentemente delineato dalle previsioni dell’art. 116 Cost. (accettato da popolo e cantoni soltanto nel 1996) e dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Il nuovo testo - affrontando la questione all’art. 70 - dispone quanto segue:

“I Cantoni designano le loro lingue ufficiali.

Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica

---

<sup>127</sup> S. CECCANTI, *I diritti fondamentali nella nuova Costituzione svizzera: una tranquilla ratifica della giurisprudenza del Tribunale federale*, in A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera* cit., p. 48.

<sup>128</sup> Su questo tema, si veda G. FRANCIOSI, *Revisione della Costituzione svizzera e forma di Stato*, in A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera* cit., pp. 29ss.

<sup>129</sup> Mentre il testo costituzionale previgente (art. 7) ne limitava l’impiego alle sole “convenzioni sopra oggetti di legislazione, di giustizia o amministrazione”, vietando “ogni lega speciale ed ogni trattato speciale di natura politica”

<sup>130</sup> A. REPOSO, *Stato federale*, in Enc. Giur., XXX, Roma, 1993, p. 5.



tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone.”

Mentre al primo comma la norma sembra confermare in prima battuta ed almeno implicitamente il principio territoriale elaborato nella giurisprudenza costituzionale consolidata, la seconda parte della disposizione ne depotenzia la rigidità, garantendo in via costituzionale la tutela (promozionale) dei gruppi minoritari nei cantoni proclamatisi monolingui. Come osserva Susanna Mancini<sup>131</sup>,

“[non] permettendo che il principio di territorialità comprima sino a svuotarla di contenuto la libertà di lingua, l’ordinamento svizzero si è posto un piano qualitativamente diverso rispetto ad altre federazioni “asimmetriche”, come il Canada e il Belgio, che hanno finito per accettare strumenti intollerabili di difesa della territorialità, quali la repressione penale per chi non si confà al regime linguistico imperante”.

Due ulteriori ed importanti progetti di revisione parziale della Costituzione furono inoltre concepiti contemporaneamente all’elaborazione della revisione totale e ad essa complementari, ma avviati all’approvazione su un diverso percorso. Tanto la revisione totale, di cui si è detto, quanto la riforma dei diritti popolari e dell’ordinamento giudiziario avrebbero dovuto costituire diverse fasi di una sostanziale “revisione a tappe”<sup>132</sup>. Ciò al fine di consentire a popolo e cantoni di pronunciarsi separatamente sulla frazione di (supposto) “mero aggiornamento” della globale revisione (cd. progetto A), e poi su due distinti progetti di incisiva riforma su aspetti fondamentali dell’ordinamento (cd. progetti B e C).

La revisione parziale concernente la riforma dell’ordinamento giudiziario (progetto C) fu approvata definitivamente con il referendum del 12 marzo 2000, arrecando rilevanti innovazioni al sistema delle corti federali e modificando sensibilmente le attribuzioni del Tribunale federale<sup>133</sup>.

La riforma dei diritti popolari, argomento tradizionalmente molto spinoso nella politica svizzera, nella forma in cui venne elaborata contestualmente alla revisione del 1999 (progetto B) mirava ad introdurre modifiche alla procedura e

---

<sup>131</sup> S. MANCINI, *Il regime linguistico* cit., p. 64.

<sup>132</sup> Così M. P. VIVIANI SCHLEIN, *La nuova Costituzione svizzera: una soluzione originale*, in A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera* cit., p. 11.

<sup>133</sup> Limitatamente a quanto rilevante per questa trattazione, se ne darà conto nel settimo capitolo, trattando dei meccanismi giudiziari di risoluzione dei conflitti tra potere federale ed enti federati.

ai requisiti per l'indizione dei referendum popolari e dell'iniziativa popolare costituzionale (tra cui, un assai contestato innalzamento del numero di sottoscrizioni popolari richieste), oltre a disciplinare per la prima volta un complesso meccanismo di iniziativa popolare generica che consentisse ai cittadini di esprimersi a favore di un determinato provvedimento delegando poi al Parlamento la sua trasposizione normativa attraverso fonti diverse da quella costituzionale<sup>134</sup>. Questo pacchetto di proposte venne abbandonato dal Consiglio federale e non fu sottoposto al voto popolare. Parte di tale riforma, ovvero l'introduzione dell'iniziativa generica, venne successivamente trasfusa in un nuovo progetto di revisione parziale; tuttavia, pur essendo stato approvato in un referendum del 9 marzo 2003, si rinunciò alla sua attuazione legislativa e le relative modificazioni costituzionali furono abrogate con l'avvallo di popolo e cantoni nel 2009.

Con la votazione popolare del 28 novembre 2004, infine, è entrata in vigore una vasta riforma parziale della Costituzione federale, la quale ha interessato ventisette articoli della stessa ed ha inciso significativamente sui rapporti tra Confederazione e Cantoni. Questa riforma, seppure sia stata elaborata e sostenuta dagli organi del potere federale, va - come si vedrà<sup>135</sup> - nella direzione di un rafforzamento delle prerogative cantonali e di un (parziale) riordino del riparto delle competenze normative tra Confederazione e Cantoni, ora esplicitamente informato al principio di sussidiarietà. La revisione parziale interviene anche sul tema dell'autonomia finanziaria dei Cantoni introducendo un nuovo sistema di perequazione e di sostegno mirato della Federazione rispetto a specifici programmi di spesa gestiti dai Cantoni<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> Se ne parlerà diffusamente nel seguente capitolo.

<sup>135</sup> *Infra*, al capitolo quarto.

<sup>136</sup> Sulla portata di questa riforma, si faccia riferimento al contributo di M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 6, dicembre 2005, pp. 1219-1222.

## 4. I poteri federali.

---

### 4.1. Regno del Belgio.

A livello centrale, il Belgio conserva il proprio carattere di monarchia parlamentare, già delineato nella legge fondamentale del 1830. Le numerose riforme istituzionali citate hanno tuttavia inciso in maniera rilevante su diversi aspetti della forma di governo. In particolare, la già descritta evoluzione del sistema politico in senso multinazionale e consociativo ha ispirato la necessità di rilevanti aggiustamenti sul piano della composizione e del funzionamento degli organi costituzionali.

La transizione da Stato unitario a federazione - secondo aspetto della pesante riqualificazione a cui il disegno costituzionale originario è andato incontro - ha invece prodotto effetti meno dirimpenti sull'architettura governativa centrale. Essa è tuttavia responsabile del suo progressivo indebolimento sul piano funzionale, attraverso il trasferimento di buona parte delle competenze legislative agli enti substatali.

#### 4.1.1. Il Parlamento.

Ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione, il potere legislativo federale è esercitato congiuntamente dal Re, dalla Camera dei Rappresentanti e dal Senato. Questa disposizione, pressoché invariata rispetto alla sua formulazione originale<sup>1</sup>, denuncia il perdurante carattere bicamerale del principale organo legislativo belga<sup>2</sup>. Se - a seguito dell'ultimo atto della riforma in senso federale della Costituzione - a prima vista niente sembra cambiato al riguardo, ad una più approfondita analisi appare mutato sia "il regime dei diversi organi, che le relazioni che reciprocamente li uniscono"<sup>3</sup>.

Ancora, per disposizione costituzionale tuttora vigente, "i membri delle due Camere rappresentano la nazione, e non solamente coloro che li hanno eletti"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Nella formulazione originaria della norma non vi era naturalmente riferimento al carattere "federale" del potere legislativo esercitato da tali organi. Rispetto alla funzione del Monarca nel procedimento legislativo, ed in generale nell'ordinamento belga, si veda *infra*.

<sup>2</sup> Entrambe le Camere esercitano il proprio mandato per un periodo di quattro anni (art. 65 Cost.). Esse sono elette e sciolte contestualmente (art. 46 Cost.).

<sup>3</sup> F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento costituzionale belga* cit., p. 196.

<sup>4</sup> Cost. belga, art. 42.

Tuttavia, come si vedrà nel dettaglio per ciascun ramo del Parlamento, la loro elezione o nomina risulta ormai informata a criteri che consentono (o meglio, impongono) di ricondurre ciascuno di essi ad uno dei due gruppi linguistici istituiti dalla stessa Costituzione all'interno dell'assemblea legislativa.

Le deliberazioni delle Camere sono generalmente assunte con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri, a prescindere all'appartenenza linguistica. La stessa tuttavia rileva in due importanti circostanze: l'attivazione del cd. *sonnet d'alarme* e l'adozione delle leggi speciali.

Il primo istituto, di cui si è già riferito nel secondo capitolo, costituisce una misura di veto tipicamente presente negli ordinamenti consociativi, consentendo la sospensione della procedura legislativa ove i tre quarti degli appartenenti ad un gruppo linguistico in un ramo del Parlamento dichiarino la proposta legislativa in esame potenzialmente lesiva della pacifica convivenza tra le comunità<sup>5</sup>.

La seconda occasione di voto per gruppo linguistico riguarda invece la legge speciale: una particolare fonte del diritto, sovraordinata alla legge ordinaria e codificata dalla Costituzione all'articolo 4<sup>6</sup>. Essa è indicata in tale sede come necessaria per la revisione dei confini delle regioni linguistiche, ed è connotata da una procedura di approvazione rinforzata. Si richiede infatti una doppia maggioranza: da un lato i due terzi dei voti globalmente espressi e dall'altro l'approvazione a maggioranza assoluta dei membri di ciascun gruppo linguistico. Deve essere fatto notare che tale tipologia di atto riveste nell'ordinamento costituzionale belga una valenza molto più estesa rispetto all'ambito applicativo previsto dalla suddetta disposizione. Un grande numero di disposizioni attuative del testo costituzionale sono state infatti demandate in diverse occasioni dal legislatore della revisione all'adozione tramite questa fonte. Ciò è accaduto sia per rendere possibile l'aggiustamento dell'architettura costituzionale al di là dei rigidi limiti del procedimento di revisione costituzionale, sia per subordinare l'adozione delle stesse riforme alla garanzia giuridica dell'assenso da parte dei rappresentanti di ciascun gruppo linguistico (che il

---

<sup>5</sup> Cost. belga, art. 53.

<sup>6</sup> “*Les limites des quatre régions linguistiques ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.*”

procedimento di revisione non offre esplicitamente<sup>7</sup>).

La Camera dei Rappresentanti risulta oggi costituita da centocinquanta deputati eletti direttamente dal corpo elettorale ed incaricati esclusivamente di tale funzione, a seguito dell'introduzione del divieto del cumulo di mandato con quello di consigliere di Regione o Comunità. Il sistema elettorale è di tipo proporzionale<sup>8</sup>, ed è organizzato su una pluralità di circoscrizioni elettorali. Esse riflettono - ad eccezione che per l'area bilingue della Capitale - l'estensione territoriale delle province in un cui sono suddivise le due regioni monolingue della Vallonia e delle Fiandre. Conseguentemente, i deputati eletti nella Regione delle Fiandre sono di diritto ascritti al gruppo linguistico fiammingo, e quelli eletti nella Regione della Vallonia costituiscono parte del gruppo francofono. I deputati eletti nella circoscrizione bilingue della Capitale sono associati ad uno dei due gruppi sulla base della lingua in cui scelgono di pronunciare il giuramento al momento dell'assunzione della carica.

Il Senato è invece composto da settantuno membri<sup>9</sup>. Quaranta di essi sono individuati per elezione diretta, attraverso un sistema proporzionale basato sulla presenza di due circoscrizioni elettorali. La loro estensione è determinata dal confine linguistico tra il territorio monolingue francese e fiammingo<sup>10</sup>: alla circoscrizione fiamminga sono attribuiti venticinque seggi, mentre a quella francese dieci.

Sia il Consiglio fiammingo che il Consiglio della Comunità francese vi eleggono ulteriori dieci membri ciascuno, individuandoli tra i componenti della stessa assemblea e osservando tuttavia un rapporto di proporzionalità rispetto alla

---

<sup>7</sup> Esso infatti, essendo stato concepito ben prima della svolta consociativa dell'ordinamento belga e pur essendo altamente garantista per via della sua ripartizione in due fasi, non richiede l'approvazione separata da parte dei gruppi costitutivi ma una semplice maggioranza qualificata. Si veda a tale proposito la nota n. 19 di questo capitolo.

<sup>8</sup> Per disposizione costituzionale: cfr. art. 62, Cost. belga. Sulle disposizioni di dettaglio del sistema elettorale si ritornerà *infra*.

<sup>9</sup> Cost. belga, art. 67. Ad essi si aggiungono, quali membri di diritto, i figli del Re o i discendenti del ramo governante della famiglia reale che abbiano compiuto i 18 anni. A partire dall'età di 21 anni, essi hanno anche diritto di voto deliberativo: tuttavia questa facoltà non è abitualmente esercitata, ed essi si limitano a prendere parte alle sedute cerimoniali della Camera alta.

<sup>10</sup> Nei due collegi sono presentate liste differenziate, le quali sono generalmente espressione dei partiti monolingui della rispettiva comunità. Nell'area bilingue della Capitale, è data la possibilità all'elettore di votare per le liste di entrambe le circoscrizioni. Cfr. M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform in Belgium*, in *West European Politics*, Vol. 34(3), 2011, pp. 633ss.

cifra elettorale ottenuta dalle liste nello scrutinio per l'individuazione dei senatori direttamente eletti<sup>11</sup>. Il Consiglio della Comunità germanofona vi elegge un solo membro, individuandolo a maggioranza assoluta tra i suoi componenti<sup>12</sup>.

Infine, i membri eletti nella circoscrizione di lingua olandese ed i senatori indicati dal Consiglio fiammingo provvedono a cooptare - rispettando sempre la proporzionalità rispetto alla cifra elettorale ottenuta da ciascuna lista - ulteriori sei membri dell'assemblea. I senatori eletti dal corpo elettorale francese e dal Consiglio della Comunità francofona ne individuano allo stesso modo quattro.

La rappresentanza degli abitanti dell'area brussellese è parzialmente garantita imponendo che almeno uno dei senatori fiamminghi e sei dei senatori francofoni tra gli eletti, designati e cooptati del rispettivo gruppo siano domiciliati nel (solo) giorno dell'elezione nella regione di Bruxelles-Capitale<sup>13</sup>.

Le norme che regolano l'elezione del Senato belga rendono ancora più tangibile la connotazione e ripartizione su base linguistica della rappresentanza popolare in questo ramo del Parlamento, rispetto a quanto comunque si verifica anche nella Camera dei Rappresentanti.

D'altra parte, se la centralità nella rappresentanza dei gruppi etnici offerta da questo sistema appare in linea con il carattere consociativo dello Stato, l'attuale composizione della seconda Camera "finisce con il concretare ben pochi di quei caratteri considerati propri delle seconde Camere nei paesi federali"<sup>14</sup>. Come si è già detto e si avrà modo d'approfondire, il sistema federale belga è concepito su base dualistica, prevedendo la contemporanea presenza di enti substatali a carattere territoriale (le Regioni) e personale (le Comunità). L'attuale configurazione della Camera alta accorda una esplicita e marcata rappresentanza alle due comunità linguistiche maggioritarie, riservando invece un trattamento molto meno favorevole al gruppo germanofono ed ignorando sostanzialmente le istanze degli enti territoriali. Ai belgi germanofoni è infatti preclusa l'elezione diretta di alcun rappresentante in Senato, essendole accordata la sola possibilità per il Consiglio della comunità tedesca di designarvi un singolo delegato. Questa situazione, se pure possa

---

<sup>11</sup> Cost. belga, art. 68.1.

<sup>12</sup> Cost. belga, art. 68.3.

<sup>13</sup> Cost. belga, art. 67.2. Sul contributo delle entità federate nella composizione del Senato belga, si veda in generale A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, p. 135-6.

<sup>14</sup> A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 194.

apparire giustificabile dal punto di vista della proporzionalità della rappresentanza all'incidenza demografica del gruppo, rende la posizione espressa da una delle Comunità (ugualmente costitutive sul piano formale) di fatto ininfluenza nella attività deliberativa del Senato<sup>15</sup>. Il fatto che per istituzioni regionali non sia possibile designare alcun rappresentante in questo ramo del Parlamento<sup>16</sup> vale, inoltre, ad escludere definitivamente l'eventualità che il Senato possa agire efficacemente quale camera di compensazione tra le istanze della popolazione e del governo federale con quelle delle diverse istanze federate. Questa funzione, tipicamente attribuita alle Camere alte nei sistemi federali<sup>17</sup>, dovrà essere dunque esercitata in altre sedi politiche ed istituzionali<sup>18</sup>.

La funzione del Senato nell'economia istituzionale belga dovrà dunque essere ricercata altrove, e sulla stessa ha profondamente inciso la stessa riforma "federale" del 1993. Prima di questo intervento di revisione, il procedimento legislativo era infatti informato al bicameralismo perfetto, essendo richiesto per l'approvazione di ogni atto il voto favorevole di entrambe le Camere sul medesimo testo.

A seguito della riforma del titolo III, capitolo II Cost., il ruolo del Senato nella procedura legislativa è stato notevolmente depotenziato: esistono oggi tre categorie di atti al cui procedimento d'approvazione corrisponde un potere di intervento differenziato per la seconda Camera.

---

<sup>15</sup> Vale la pena di far notare che al rappresentante della Comunità germanofona non è accordato alcun potere di veto nella procedura legislativa, a differenza di quanto è invece garantito al gruppo fiammingo e francofono.

<sup>16</sup> La Costituzione fa per la verità un marginale riferimento al livello regionale nel disciplinare la composizione del Senato, ove impone l'assegnazione di alcuni seggi a soggetti domiciliati nella Regione di Bruxelles-Capitale. Anche questo correttivo interviene tuttavia "secondo logiche linguistiche e non al fine di evidenziare la presenza in Senato della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale in quanto istituzione federale". A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 197.

<sup>17</sup> Spesso garantendo, a tale fine, una rappresentanza paritaria ad ogni entità federata a prescindere dalla rispettiva incidenza demografica. Un chiaro esempio in proposito è rinvenibile nella composizione del Senato statunitense.

<sup>18</sup> Per la verità, il Senato non sembra funzionare efficacemente nemmeno come luogo di confronto tra Governo federale e Comunità linguistiche maggioritarie, nonostante queste siano formalmente rappresentate in esso. Rileva efficacemente Kris Deschouwer: "*The Senate is also not the place where federal level needs to seek approval of the communities. That is done elsewhere. Actually no government can function without the approval of the communities. There are thus other institutions where the language communities are really visible and represented. The Senate cannot add anything extra to that.*" (K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium. Governing a divided society*, London, Palgrave Macmillan, 2009, p. 174). Così, l'unica (e marginale) funzione di conciliazione tra le istanze delle istituzioni federali e federate svolta dal Senato riguarda la composizione dei conflitti d'interesse tra Assemblee legislative federali, regionali e comunitarie (cfr. A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 201). Su questo e sugli altri meccanismi di coordinamento giuridico e politico tra i diversi livelli di governo ci si tratterà *infra*.

Ai sensi dell'articolo 77 della legge fondamentale, il Senato mantiene una competenza paritaria rispetto alla Camera dei rappresentanti per l'approvazione (a) della dichiarazione di revisione della Costituzione ed il successivo esercizio del potere di emendamento, (b) delle leggi speciali, (c) delle leggi di ratifica di trattati internazionali e devoluzione di competenze e organizzazioni sovranazionali, (d) delle leggi concernenti l'organizzazione del Consiglio di Stato e del potere giudiziario, (e) delle leggi d'approvazione di accordi di cooperazione tra Stato, Regioni e comunità e (f) per le leggi attuative di alcuni tassativamente individuati della Costituzione<sup>19</sup>.

Al contrario, "il potere legislativo federale è esercitato collettivamente dal Re e dalla Camera dei rappresentanti"<sup>20</sup> per (a) la concessione di naturalizzazioni, (b) le leggi relative alla responsabilità dei Ministri del Re, (c) le leggi di bilancio e (d) quelle relative al contingente delle forze armate. Come si avrà modo di approfondire in seguito, spetta inoltre alla sola Camera dei rappresentanti il potere di esprimere la sfiducia nei confronti del Governo federale.

Per ogni altro atto legislativo, l'approvazione è ancora subordinata alla sola approvazione della Camera dei rappresentanti; tuttavia il Senato riceve il testo della proposta di legge prima della sanzione regia ed ha la facoltà di esaminarlo e proporre emendamenti non vincolanti alla Camera, ove almeno quindici senatori ne facciano richiesta<sup>21</sup>.

Vista la sua strutturale inidoneità a fungere da luogo di concertazione tra le istituzioni della federazione ed il più recente indebolimento della sua influenza nella procedura legislativa, il ruolo che va delineandosi per il Senato quadro istituzioni federali belghe è piuttosto quello di "camera di riflessione"<sup>22</sup>, idonea a

---

<sup>19</sup> Nelle materie in cui il Senato abbia facoltà di partecipazione piena al procedimento legislativo, eventuali divergenze tra i testi approvati dai due rami del Parlamento sono ricomposte in seno ad una commissione paritaria di concertazione, istituita ai sensi dell'art. 82 Cost.

<sup>20</sup> Art. 74 Cost. Ciò avviene in deroga alla generale attribuzione del potere legislativo alla comune deliberazione di entrambe le Camere e del Re che continua ad essere affermato dall'articolo 36 Cost. A seguito della riforma in parola, essa appare oggi "eccessiva" e non condivisibile se non "alla stregua di finzione giuridica" (F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga* cit., p. 208).

<sup>21</sup> Art. 78-79 Cost. Nonostante l'intervento del Senato nel procedimento legislativo sia solamente consultivo nelle ipotesi di cui all'art. 78, e sia del tutto escluso nelle materie di cui all'art. 74, ai membri della Camera alta è comunque accordato il potere di iniziativa legislativa in ogni materia. I disegni di legge d'iniziativa del Re (ovvero del Governo, come si vedrà) sono presentati presso la Camera dei Rappresentanti, ad eccezione di quelli concernenti la ratifica di trattati internazionali (art. 75 Cost.).

<sup>22</sup> In questo senso, cfr. K. DESCHOUWER, *The politics of Belgium* cit., p. 174, A. MASTROMARINO, op. cit., pp. 194ss., Secondo F. DELPÉRÉE, "[t]he Senate has become a chamber of thinking or a



fungere da incubatrice per il costante dialogo sulle riforme istituzionali sempre necessarie a lungo termine nel “cantiere costituzionale permanente”<sup>23</sup> belga. Una rilevante modificazione della composizione e delle funzioni del Senato è peraltro prevista nell’ambito della “sesta riforma costituzionale”, concordata tra i partiti politici che hanno garantito il proprio sostegno all’attuale governo presieduto da Elio di Rupo. Secondo tali intese, il Senato dovrebbe assumere il ruolo di Camera delle entità federate, venendo a mancare la sua componente direttamente eletta dai cittadini e ricollegando la ripartizione dei membri tra i partiti ai risultati delle elezioni regionali e comunitarie (ferma restando la ripartizione garantita tra i gruppi linguistici). Le sue competenze dovrebbero essere tuttavia ulteriormente limitate, prevedendo la necessaria partecipazione dello stesso al procedimento legislativo solo nelle fasi di revisione costituzionale e nell’adozione di atti particolarmente rilevanti nei rapporti tra potere federale ed entità federate<sup>24</sup>.

#### 4.1.2. *Il Re ed il Governo.*

La scelta di dedicare un comune paragrafo all’analisi della funzione del Monarca e a quella del Governo deriva, oltre che dalla volontà di seguire la

---

forum of political discussion. It is no longer a legislative chamber, according to the primary meaning of the expression” (*Constitutional law*, in H. BOCKEN, W. DE BONDT (ed.), *Introduction to belgian law* cit., p. 59)

<sup>23</sup> M. UYTENDAELE, *Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente*, in *Administration Publique*, Vol. 2-3, 1994, p. 111.

<sup>24</sup> “*Le nombre de parlementaires fédéraux sera réduit. Le Sénat sera adapté à la nouvelle structure de l’Etat.*

*Le Sénat est transformé, pour la première fois lors des élections régionales de 2014, en Sénat des entités fédérées. Le nouveau Sénat sera non permanent et composé de:*

*(a) 50 élus indirects répartis en « groupes linguistiques » (29N-20F), tout en assurant une représentation de la Communauté germanophone (1G). La répartition des sièges se fera selon des modalités spécifiques, au sein de chaque « groupe linguistique », en fonction du résultat des élections des entités fédérées. En tout état de cause, la répartition des sièges se fera en une seule dévolution. Il appartiendra à chaque « groupe linguistique » de déterminer la répartition et les modalités de la représentation des parlements des entités fédérées qui le concerne.*

*(b) 10 cooptés (6N-4F) répartis en fonction du nombre de voix émises à la Chambre: pour les francophones, au sein des circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, de Brabant wallon, de Bruxelles et des cantons de Hal Vilvorde; pour les néerlandophones, au sein des circonscriptions de Flandre orientale, de Flandre occidentale, de Limbourg, d’Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles.*

*Les missions du Sénat seront limitées et comprendront en tout cas : la déclaration de révision de la Constitution, les révisions constitutionnelles, les lois spéciales, l’association des entités fédérées à certaines désignations (cour constitutionnelle, conseil d’Etat, conseil supérieur de la justice), la procédure de conflit d’intérêts et éventuellement l’assentiment à certains traités mixtes avec droit d’évocation des entités fédérées.”* ACCORD DE GOUVERNEMENT, 1 dicembre 2011, p. 17.

stessa sistematica della Costituzione belga<sup>25</sup>, anche dalla impossibilità di scindere sia sul piano giuridico che politico l'esercizio delle attribuzioni conferite tali organi.

La Costituzione del 1831 attribuisce nominalmente al Re una pluralità di funzioni, le quali sono in parte riconducibili alla sua funzione di organo rappresentativo dell'unità nazionale, in parte alla sua formale titolarità del potere esecutivo ed in parte corrispondenti alla volontà di affidargli una funzione di arbitro della dialettica politica ed istituzionale tra Parlamento e Governo. Egli è infatti chiamato a dirigere le relazioni internazionali e stipulare o denunciare i trattati in nome dello Stato, comanda le forze armate ed accerta lo stato di guerra<sup>26</sup>. Come anticipato, partecipa alla funzione legislativa apponendo la propria sanzione e promulgando i testi approvati dal Parlamento<sup>27</sup>. Ad egli spetta inoltre il potere esecutivo federale, che esercita attraverso la nomina e revoca dei ministri<sup>28</sup> e presiede alla continuità del rapporto di fiducia tra l'assemblea parlamentare ed il Governo, avendo il diritto di sciogliere a determinate condizioni la Camera dei Rappresentanti<sup>29</sup>. L'intero catalogo di poteri attribuiti dalla Costituzione al sovrano, nel quale si esaurisce esplicitamente la loro portata<sup>30</sup>, deve però essere interpretato a mente di quanto dispone l'articolo 106 dello stesso atto: "nessun atto del Re può avere effetto se non è controfirmato da un ministro che, con ciò, se ne rende responsabile". Mutuando l'istituto della controfirma dalla Costituzione francese del 1791, l'esercizio dei poteri formalmente attribuiti al monarca viene posto sotto la responsabilità, e contemporaneamente sotto il controllo e la "discrezionalità negativa" del Governo. Subordinando ogni esercizio delle prerogative regie all'assenso ministeriale si è così chiuso il circuito della legittimazione democratica in ogni categoria di deliberazione politica, essendo l'esecutivo vincolato al mantenimento del rapporto di fiducia con l'assemblea parlamentare. Il principio per cui, nella maggior parte delle sue attribuzioni, "il

---

<sup>25</sup> La rubrica del Titolo II, Capitolo III Cost recita infatti "*Du Roi et du Gouvernement fédéral*".

<sup>26</sup> Art. 167 Cost.

<sup>27</sup> Art. 36 Cost.

<sup>28</sup> Artt. 37 e 96 Cost.

<sup>29</sup> Art. 46 Cost. Lo scioglimento della Camera dei Rappresentanti comporta di diritto, come detto, anche lo scioglimento del Senato.

<sup>30</sup> "Il Re non ha altri poteri che quelli attribuitigli formalmente dalla Costituzione e dalle leggi speciali emanate sulla base della Costituzione stessa". Art. 105 Cost.

Re non può agire da solo” appare da lungo tempo accettato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale belga. A seguito della riforma costituzionale del 1993, inoltre, appare essersi assottigliato il già limitato margine di autonomia che si era soliti riconoscere alla Corona nell’esercizio della sua funzione più rilevante per l’equilibrio del sistema istituzionale, ovvero l’esercizio del potere di nomina e revoca dei ministri ed il potere di scioglimento delle Camere. Nelle circostanze della nomina di un nuovo esecutivo all’inizio di ogni legislatura e della gestione delle crisi del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo (assai frequenti dopo la svolta consociativa del sistema politico belga), la figura del sovrano acquista una posizione di centralità e - soprattutto ove la formazione di un governo di coalizione risulti difficile - egli può giocare un ruolo attivo nella ricerca del necessario compromesso. Questa funzione appare tuttavia piuttosto affievolita a seguito dell’introduzione nel 1993 della “sfiducia costruttiva” nel tentativo di razionalizzare in parte le inefficienze della forma di governo parlamentare, di cui si dirà tra poco.

In sintesi, la cornice entro cui la Costituzione consente l’esercizio delle attribuzioni sovrane limita grandemente ogni esercizio di discrezionalità politica da parte della Corona. Alcuni sovrani nella storia del Belgio hanno tentato di interpretare il ruolo ad essi assegnato dalla Costituzione assai attivamente, tentando di ritagliare per sé uno spazio di autorità quantomeno politica, se non conferita sul piano giuridico<sup>31</sup>; altri monarchi - come Alberto II, attualmente regnante - hanno mantenuto un profilo più basso nell’esercizio della loro carica. Mentre le attribuzioni che la Costituzione riserva al sovrano appaiono sin dall’origine ristrette ed ulteriormente limitate dalle recenti riforme, le funzioni riconducibili al Re nel garantire la stabilità dell’ordinamento appaiono per certi

---

<sup>31</sup> Fu questo il caso di Re Baldovino (capo di Stato dal 1950 al 1993), il quale tentò a più riprese di far valere la sua influenza politica nelle questioni relative alla colonia belga del Congo, alla nomina dei ministri ed anche nella legislazione nel campo della bioetica. A questo proposito, si ricordi il suo rifiuto di apporre la propria sanzione al testo legislativo con cui il Parlamento intese nel 1990 adottare una disciplina piuttosto liberale sul tema dell’aborto. L’*impasse*, provocata dal suo rifiuto di adempiere a quello che va ormai interpretato almeno sul piano dei rapporti politici come un atto dovuto, fu superata attraverso la temporanea sospensione dai suoi poteri ai sensi dell’art. 93 Cost. Sulla specifica vicenda, come in generale sulla funzione del sovrano nell’ordinamento belga, si faccia riferimento a G. GUIGLIA, *La forma di governo parlamentare belga: tradizione e rinnovamento a confronto*, in F. DELPÉRÉE, *L’ordinamento costituzionale belga* cit., pp. 14-32; A. ALLEN (ed.), *Treatise on belgian constitutional law*, Deventer, Kluwer, 1992, pp. 13-15 e 58-62 e K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 146-8.

versi rafforzate nell'attuale quadro istituzionale<sup>32</sup>. A seguito dell'emersione della separazione sociale e politica tra comunità fiamminga e francofona, concretizzatasi poi sul piano territoriale nella transizione al federalismo per disaggregazione, è (forse soltanto) nella figura del monarca che il valore dell'unità nazionale trova un suo riferimento. Al sovrano, “*the one Belgian who is not a Fleming or a Wallon or a Bruxellois*”<sup>33</sup>, spettano infatti - oltre alla richiamata funzione simbolica della perdurante unitarietà dello Stato - una mansione di incitamento e mediazione tra i contrapposti attori istituzionali e sociali su cui si fonda la contemporanea identità del Paese<sup>34</sup>. Il potenziale aggregativo della monarchia in una società divisa, riconosciuto dalla stessa scuola consociativa<sup>35</sup>, non può tuttavia arginare solitariamente le spinte separatiste che animano uno Stato etnicamente ed in parte ormai anche istituzionalmente diviso. Nello specifico caso belga, infatti, se la monarchia appare tuttora generalmente accettata dalla maggioranza della popolazione, le origini francofone della famiglia reale hanno provocato negli ultimi anni una disaffezione rispetto alla stessa nell'area fiamminga, parallelamente alla crescita del sostegno alle posizioni più radicalmente nazionaliste in quell'area del Paese<sup>36</sup>.

Come si è più volte ricordato, a seguito della riforma del 1970, il testo costituzionale recepisce la svolta consociativa dell'ordinamento, codificando il principio della rappresentanza paritaria per i due gruppi linguistici maggioritari nel Governo federale. L'articolo 99 della Costituzione dispone infatti che il Consiglio dei Ministri sia formato da un massimo di quindici ministri, i quali saranno designati in egual numero tra francofoni e fiamminghi ad eccezione che per il presidente “linguisticamente asessuato”<sup>37</sup>. Stante la ormai netta divisione linguistica che attraversa il sistema partitico del Paese, questa norma

---

<sup>32</sup> La distinzione tra attribuzioni (giuridiche) e funzioni (politiche) del sovrano nell'ordinamento belga si deve a F. DELPÉREÉ, B. DUPRET, *Le roi des Belges*, in *Pouvoirs*, vol. 54, 1990, p. 54, ed è poi ripresa in F. DELPÉREÉ, *L'ordinamento federale belga* cit., p. 194-5.

<sup>33</sup> V.R. LORWIN, M. VERMANG, *Conflict and compromise in belgian politics*, in *De Christelijke Werkgever*, vol. 12, 1964, p. 13.

<sup>34</sup> G. GUIGLIA, *La forma di governo parlamentare belga* cit., p. 31.

<sup>35</sup> Vedi *supra*, par. 2.2.1.

<sup>36</sup> Cfr. K. DESCHOUWER, *Kingdom of Belgium*, in J. KINCAID, G. A. TARR (ed.), *Constitutional Origins, Structure, And Change In Federal Countries*, Montreal, Mc Gill-Queen's press, 2005, p. 64.

<sup>37</sup> W. PAS, *A dynamic Federalism built on static principles: the case of Belgium*, in G.A. TARR, R.F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004, p. 162.

impone di fatto che ogni Governo federale sia sostenuto da una coalizione interetnica di diversi partiti.

Vale la pena, a questo punto, spendere qualche parola rispetto al procedimento di formazione del governo federale, analizzando tanto le norme costituzionali quanto le pratiche consolidate che regolano questo frangente<sup>38</sup>. Ciò tornerà utile sia per completare l'analisi delle funzioni del sovrano in questa fase che -soprattutto- per comprendere i tempi di formazione e la natura delle coalizioni di governo nel sistema politico belga, analizzandone le criticità alla luce delle considerazioni formulate da Donald Horowitz e riportate nel precedente capitolo<sup>39</sup>.

La formazione di un governo a seguito dell'avvio di una nuova legislatura segue una procedura consolidata nella prassi, i cui passaggi sono scanditi da diversi atti del Sovrano, adottati in accordo con i partiti rappresentanti nel Parlamento eletto. A seguito della formalizzazione delle dimissioni del precedente Governo, il Re procede alla consultazione dei presidenti dei partiti e procede alla nomina di un *informateur*, al quale viene dato mandato verificare la possibilità di formare una coalizione di governo tra i partiti maggiormente rappresentativi nei due gruppi etnici principali. La scelta dell'*informateur* è ispirata alla direzione che si prevede prenderanno le trattative e ricade in genere su un leader politico moderato e bilingue. Il suo compito è generalmente svolto nel giro di alcune settimane, nelle quali le istanze dei diversi soggetti politici sono raccolte in una relazione al Re. Sulla base delle indicazioni contenute nella stessa, il sovrano procede all'indicazione di un *formateur*, a cui viene richiesto di formare una squadra di governo che possa ottenere l'avvallo della Camera dei rappresentanti. Generalmente allo stesso *formateur* sarà riservato il ruolo di primo ministro. Solo in questa fase, i leader dei diversi partiti si riuniscono sotto la guida dello stesso formatore al fine di determinare l'accordo di coalizione ed un dettagliato (e tassativo) programma di governo<sup>40</sup> sulla base del quale sarà accordata la fiducia all'esecutivo. Qualora l'accordo sia sottoscritto da una

---

<sup>38</sup> Un riferimento esauriente per quanto riguarda questo aspetto è ancora K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 140-146.

<sup>39</sup> Il riferimento è a D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985[2000], pp. 110ss. Si veda anche *supra*, paragrafo 2.2.

<sup>40</sup> "The written coalition agreement is the 'bible' of the government. That refers first to its length [...]. It is also the bible of the coalition because it is a 'holy' text. It has been accepted solemnly and approved by the congresses of each of the coalitions partners. It is a contract. It can be referred to and invoked whenever one of the parties tries to realize more than it was able to get accepted in the coalition agreement" K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., p. 159.

formazione di partiti che possa garantire una maggioranza parlamentare al costituendo governo, lo stesso viene abitualmente sottoposto al voto del congresso di ciascun partito aderente. Il raggiungimento di tale accordo e l'avvallo degli iscritti a ciascun partito può talvolta richiedere molto tempo; in alcuni casi esso può anche risultare irraggiungibile per il *formateur*, il quale potrà rimettere il proprio mandato al Re perché individui un nuovo soggetto incaricato. Se l'approvazione dell'accordo di coalizione perviene da ogni partito coinvolto, si apre la partita relativa all'assegnazione delle cariche di ministro e segretario di Stato tra le formazioni politiche della coalizione: ciò avviene attraverso un rodato sistema "a punti", il quale attribuisce ad ogni posizione da assegnarsi un punteggio coerente con il suo peso politico e consente di garantire una ripartizione incontestabilmente paritaria delle cariche a disposizione<sup>41</sup>. A questo punto, la squadra di governo già definita e di fatto imm modificabile a pena di mettere in discussione il delicato equilibrio tra i partiti si presenta al cospetto del Sovrano per ricevere l'incarico e prestare il proprio giuramento. Ad esso segue l'esposizione del programma di governo davanti alla Camera dei Rappresentanti, ed il voto di fiducia su tale testo<sup>42</sup>.

Questo procedimento, disegnato per assicurare la formazione di una coalizione di governo sulla base di trattative condotte soltanto a valle delle elezioni, è inevitabilmente destinato a produrre mere "*coalitions of convenience*". Esse, ricalcando il modello proposto da Horowitz, avranno carattere marcatamente volatile nel tempo e fondate sulla condivisione di un programma minimo, improntato alla conservazione dello *status quo*. La necessità di formare un governo che sia espressione di entrambi i gruppi linguistici predominanti e a cui partecipino i partiti che godono di maggiore consenso presso di essi, escludendo di poter contare sul sostegno delle frange estreme orientate alla secessione della rispettiva regione dallo Stato, determina inoltre regolarmente la costituzione di alleanze contraddittorie rispetto all'impostazione ideologica dei partiti che ne sono membri. Nonostante il recente e preoccupante rafforzamento del consenso nei confronti dei partiti separatisti, il primo partito delle Fiandre è infatti storicamente quello cristiano-

---

<sup>41</sup> Si veda, nel dettaglio, L. DE WINTER, P. DUMONT, *Regeringsformatie*, in E. WITTE, A. MEYNEN (ed.), *Belgie na 1945*, Antwerp, Standaard Uitgeverij, 2006, pp. 289-329.

<sup>42</sup> Il dettato costituzionale richiede che il Governo federale debba ottenere la fiducia della sola Camera dei rappresentanti. Tuttavia è consuetudine che il programma di governo sia presentato, discusso e votato anche dal Senato.

democratico. Al contrario, in Vallonia risulta stabilmente predominante il partito socialista. Tutti i governi federali degli ultimi decenni hanno visto la compartecipazione di entrambi i partiti citati<sup>43</sup>, producendo di conseguenza una coalizione attraversata da una doppia spaccatura, tanto sul fronte dell'identità linguistica quanto su quello dell'ideologia politica.

Ove la necessità di formare un nuovo governo derivi dalla crisi del precedente nel corso della legislatura, la sostituzione dell'esecutivo segue una diversa strada, a seguito della citata introduzione della "sfiducia costruttiva" con la riforma costituzionale del 1993. L'art. 96 Cost. attualmente vigente dispone che il Governo sia tenuto a presentare le proprie dimissioni al Re, ove la Camera dei Rappresentanti abbia approvato una mozione di sfiducia nei suoi confronti proponendo la nomina di un successore al primo ministro ovvero la stessa abbia respinto una mozione di fiducia presentata dallo stesso Governo indicando nei tre giorni successivi il soggetto prescelto quale nuovo Primo ministro. L'introduzione di questo istituto, caldeggiata dal principale sostenitore del modello consociativo, va - come detto - nella direzione di razionalizzare la forma di governo parlamentare, riducendo le possibilità di stallo nel rapporto tra Parlamento e Governo e cercando di limitare le circostanze in cui sia necessario lo scioglimento anticipato delle Camere. La sfiducia costruttiva introdotta dal legislatore belga differisce tuttavia dal modello già visto della legge fondamentale tedesca. Nell'ordinamento in analisi, l'indicazione del successore alla carica di Primo ministro non vale a produrne immediatamente l'entrata in carica, ed è configurata piuttosto come un'indicazione al Sovrano: sarà quest'ultimo a darvi corso conferendo il mandato al successore designato e chiedendogli di prestare giuramento. Il tenore letterale dell'art. 96, ultimo comma<sup>44</sup>, non sembra lasciare dubbi sull'obbligo costituzionale del Sovrano di incaricare in questo caso il soggetto designato dal Parlamento. Quest'ultimo sembra comunque essere tenuto ad ottenere, rispetto a sé ed alla propria

---

<sup>43</sup> Generalmente assieme ad almeno altri due partiti minoritari, fondamentali per garantire una maggioranza sufficientemente solida al Governo federale. L'esecutivo attualmente in carica è appoggiato, oltre che dai cristiano-democratici fiamminghi (10,85% dei consensi su base nazionale alle elezioni del 2010) e dai socialisti francofoni (13,71%), anche dai liberali e democratici fiamminghi (8,64%), dai cristiano-democratici francofoni (5,53%) e dal movimento riformista francofono (9,28%). La Nuova alleanza fiamminga, primo partito in termini di consenso a livello nazionale (17,40%) ed espressione dell'istanza separatista nelle Fiandre, è rimasto escluso dalla coalizione di governo.

<sup>44</sup> "Il Re nomina prima ministro il successore proposto, che entra in carica nel momento in cui il nuovo Governo federale presta giuramento."

squadra di ministri, una ulteriore manifestazione di fiducia da parte della Camera dei Rappresentanti<sup>45</sup>. Inoltre, altre disposizioni costituzionali confermano la possibilità che la stessa Camera voti una mozione sfiducia o neghi la fiducia richiesta dallo stesso a maggioranza assoluta dei suoi membri, senza indicare un successore designato del Primo ministro. In questo caso, l'art. 46 Cost. permette al Sovrano di decretare lo scioglimento della Camera, con il necessario assenso del Governo sfiduciato espresso tramite la controfirma del decreto regio<sup>46</sup>. Tuttavia, poiché lo scioglimento della Camera è configurato in tale circostanza come una facoltà piuttosto che come un obbligo, in presenza di una mozione di sfiducia non costruttiva, si può ritenere che il Sovrano riacquisti la facoltà di tentare secondo la procedura già vista la nomina di un nuovo *formateur*, che possa essere sostenuto da una diversa coalizione parlamentare. Un'ulteriore possibilità contemplata dalla Costituzione è quella delle dimissioni volontarie dell'esecutivo, in assenza di un voto di sfiducia costruttivo o non costruttivo: in questo caso, è data facoltà al Re di decretare lo scioglimento della Camera soltanto dopo aver ricevuto il consenso espresso della maggioranza assoluta dei suoi membri. Appare chiaro dunque che l'intervento razionalizzatore del legislatore della revisione non ha certamente azzerato le possibilità che una crisi di governo si concluda con una sfiducia "al buio" ed il correlato blocco delle istituzioni federali.

#### 4.1.3. Il corpo elettorale.

Volendo dedicare alla trattazione del vigente sistema elettorale ed al commento di alcune proposte proposte relative ad una sua parziale modifica, in questa sede si intende approfondire due aspetti peculiari della funzione riservata al corpo elettorale nell'ordinamento belga. Da un lato il suo coinvolgimento è limitato alla sola elezione degli organi rappresentativi connessi ai diversi livelli di governo del Paese; dall'altro l'esercizio del voto è configurato come un dovere costituzionale.

La prima caratteristica non vale a rendere le occasioni di voto estremamente rare per il popolo belga, stante la imponente stratificazione di enti rappresentativi della volontà popolare rispetto a cui ogni cittadino fa

---

<sup>45</sup> In questo senso, si veda G. GUIGLIA, *La forma di governo parlamentare belga* cit., p. 17.

<sup>46</sup> La controfirma ministeriale potrebbe essere in questo caso considerata un atto dovuto. Cfr. *op.cit.*, p. 19.



riferimento. Tuttavia, tanto la Costituzione belga quanto le leggi costitutive delle entità federate non prevedono alcun tipo di consultazione referendaria, impedendo di conseguenza alla popolazione di intervenire in alcun modo sulla produzione normativa, sia in senso abrogativo che propositivo. La legge fondamentale belga all'articolo 33 dispone che “[t]ous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution”: ovvero per il solo tramite del Parlamento, unica voce del popolo sovrano. Conseguentemente, in mancanza di una differente previsione costituzionale, sussiste una impossibilità giuridica ad introdurre strumenti di consultazione diretta del corpo elettorale dal valore vincolante nell'ordinamento belga. Non si registra peraltro alcun ricorso alla consultazione diretta dei cittadini neppure al fine di ottenerne un orientamento non vincolante: in un ordinamento la cui stabilità è garantita soltanto dalla continua mediazione tra collettività etniche contrapposte e rappresentate quasi esclusivamente a livello partitico, le parti in causa trovano difficilmente conveniente di rinunciare alla trattativa e alle protezioni giuridiche garantite dalla procedura parlamentare a favore di un voto a carattere maggioritario e su un testo non negoziabile<sup>47</sup>. Nonostante non siano mancate le elaborazioni accademiche rispetto all'introduzione di simili strumenti nell'ordinamento in parola<sup>48</sup>, la possibilità che questo avvenga è piuttosto remota: sia per la necessità di una revisione costituzionale (con le complicazioni della procedura già affrontata) che - soprattutto - per l'assai prevedibile resistenza *dell'establishment* politico, il quale esprime una contrapposizione etnica probabilmente ancora più netta di quanto non lo sia nella realtà sociale.

Il successo di tali strumenti in altri ordinamenti multinazionali e segnatamente in quello svizzero non fornisce l'automatica certezza di un simile risultato nel contesto belga: ciò principalmente per via della diversa genesi storica e dell'attuale stato dei rapporti tra le diverse componenti etniche delle due società<sup>49</sup>. Nel contesto belga esistono inoltre numerose questioni che nel corso dei decenni impiegati nel processo di federalizzazione hanno assunto un

---

<sup>47</sup> In questo senso si esprime K. DESCHOUWER, *Kingdom of Belgium* cit., p. 64.

<sup>48</sup> N. STOJANOVIĆ, *Is democracy possible in a multilingual country?* cit.

<sup>49</sup> Come si avrà modo di approfondire, la contrapposizione tra i gruppi linguistici nel campo della politica federale in Belgio appare molto più radicalizzata rispetto al contesto elvetico, dove il potere federale è sempre stato relativamente debole e per questo motivo è stato oggetto di minore battaglia tra gli stessi raggruppamenti. In questo senso si esprime M. BEYEN, *The duality of public opinions as a democratic asset*, in D. SINARDET, M. HOGHE (ed.), *Is Democracy viable without a unified Public Opinion?* cit., p. 24.

significato simbolico nella contrapposizione tra fiamminghi e valloni: queste risultano tuttora oggetto di serrate negoziazioni in occasione di ogni crisi di governo, e - per molti commentatori<sup>50</sup> - sono anche tali questioni aperte a impedire la totale disaggregazione dell'ordinamento belga in due entità monolinguistiche autonome. Si pensi, ad esempio, alla controversia sul regime di facilitazione linguistica per i comuni collocati sul confine tra le due comunità, la questione del distretto elettorale di Bruxelles-Halle-Vilvoorde, risolta solo in epoca molto recente e di cui si dirà in seguito, oppure alla madre delle contrapposizioni tra le due fazioni: la condizione politica e linguistica di Bruxelles-Capitale. Permettere lo svolgimento di una consultazione popolare su temi di questo calibro, sottraendone la composizione al rassicurante negoziato nelle stanze dei partiti per sottoporla ad una repentina scelta in un senso o nell'altro, sarebbe assai controproducente per la stabilità dell'ordinamento stesso, prima ancora che inaccettabile sul piano politico. E - come detto - se è possibile delimitare astrattamente gli argomenti non etnicamente sensibili su cui consentire il voto popolare, molto più di difficile è realizzarlo nella pratica<sup>51</sup>. È inoltre legittimo dubitare<sup>52</sup> dell'effettivo impatto che potrebbe avere l'esercizio della democrazia diretta sull'impostazione ormai radicalmente monolingua del dibattito e dell'informazione nella società belga, in cui sia i media che gli attori politici sono naturalmente portati a leggere in ogni espressione della volontà popolare una contrapposizione sul piano etnico<sup>53</sup>. Per sovvertire questa

---

<sup>50</sup> Cfr., tra gli altri, W. SWENDEN, M. T. JANS, *'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium*, in *West European Politics*, Vol. 29(5), 2006, pp. 877-894; J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Must Pluri-national Federations Fail?*, in *Ethnopolitics*, Vo. 8(1), 2009, pp. 5-25; M. GOLDONI, *Il federalismo che disunisce*, in *Riv. Il Mulino*, vol. 6, 2010, pp. 965-973.

<sup>51</sup> Cfr. M. HOOGHE, *Are there really two public opinions in Belgium?*, in D. SINARDET, M. HOOGHE (ed.), *Is Democracy viable without a unified Public Opinion?* cit., p. 32.

<sup>52</sup> Come fanno M. BEYEN, *op.cit.*, e D. SINARDET, *Direct democracy as a tool to shape a united public opinion in a multilingual society? Some reflections based on the Belgian case*, in D. SINARDET, M. HOOGHE (ed.), *Is Democracy viable without a unified Public Opinion?* cit., p. 37-42.

<sup>53</sup> È doveroso richiamare, a tale proposito, l'esperienza dell'unica consultazione referendaria (non vincolante) svoltasi nella storia del Belgio. Il 12 marzo 1950, il popolo venne chiamato a pronunciarsi sull'opportunità del ritorno di Leopoldo III sul trono del Regno. Complessivamente, il 57% degli elettori votò favorevolmente, mentre - analizzando il risultato per regioni linguistiche - risultò che il 72% dei fiamminghi si schierò a favore del ritorno di Leopoldo mentre il 58% dei valloni si esprime contrariamente. Tuttavia - come suggerisce D. SINARDET, *op. cit.*, p. 38 - tale risultato è soltanto in minima parte interpretabile sul piano della contrapposizione linguistica: *"when one analyses the results of the referendum more closely, one can also read it as an indicator of another type of divide: that between agrarian regions on the one hand and urban or industrial regions on the other, the former voting in favour and the latter against the King's return to the throne. Indeed, the more rural Walloon provinces had also voted in favour of bringing back Leopold III: Namur by 58 % and Luxemburg by 65 %. It is true that in the 1950s the urban-rural divide largely coincided with the division in language regions, but on this vote*

impostazione sarebbe dunque molto più efficace agire su leve differenti, in quanto probabilmente

“the actual rub in the Belgian dynamic is at the party political level and more specifically concerns the interaction between party system and electoral system. Therefore, if the idea is to achieve a genuine federal public sphere (and for reasons of efficiency and democratic legitimacy this is necessary in the Belgian context), more is to be expected from ways to alter the dynamic on those crucial levels.”<sup>54</sup>

Un secondo elemento di particolarità nel coinvolgimento del corpo elettorale nelle dinamiche istituzionali è rappresentato dall'obbligo giuridico di esprimere il proprio voto ad ogni consultazione elettorale, prescritto nella Costituzione stessa sin dal 1893<sup>55</sup>. Tale previsione, propria di un ristretto numero di ordinamenti giuridici, è assistita da una modesta sanzione pecuniaria, alla quale si aggiunge -in caso di ripetuta recidiva- la pena accessoria della sospensione dall'elettorato attivo e passivo e dell'interdizione dai pubblici uffici per dieci anni<sup>56</sup>. L'*enforcement* delle sanzioni è tuttavia piuttosto debole<sup>57</sup> e non impedisce una graduale flessione nell'affluenza alle urne, nonostante questa rimanga comunque molto alta: gli elettori che hanno partecipato all'ultima consultazione federale sono stati l'89,22% del corpo

---

*the community divide was secondary to the urban-rural one. Detailing the reasons behind this 'linguistic' interpretation of the referendum (amongst other reasons, the catholic party saw the controversy around the King as a way to attain an absolute majority on the national level, socialists wanted to break this majority) fall beyond the scope of this contribution. The point is that while the linguistic cleavage was certainly not the only way to interpret the results of the referendum, this was however the case. The Belgian example shows that direct democracy can also be used to reinforce 'us vs them'-discourse, and to undermine the existence or emergence of a national 'demos'.*

<sup>54</sup> D. SINARDET, *ult. cit.*, p. 41.

<sup>55</sup> “Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi.” Art. 62, comma 2, Cost.

<sup>56</sup> “Une première absence non justifiée est punie, suivant les circonstances, d'une réprimande ou d'une amende de cinq à dix euro. En cas de récidive, l'amende sera de dix à vingt-cinq euro. Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire. Sans préjudice des dispositions pénales précitées, si l'abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze années, l'électeur est rayé des listes électorales pour dix ans et pendant ce laps de temps, il ne peut recevoir aucune nomination, ni promotion, ni distinction, d'une autorité publique.” Art. 210, Code électoral belge.

<sup>57</sup> M. HOOGHE, K. PELLERIAUX, *Compulsory voting in Belgium: an application of the Lijphart thesis*, in *Electoral studies*, vol. 17(4), 1998, p. 420. Per una panoramica degli ordinamenti in cui è statuito l'obbligo di voto e delle relative sanzioni previste per i trasgressori, si consulti S. BIRCH, *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*, Manchester, Manchester University Press, 2009; UK ELECTORAL COMMISSION, *Compulsory voting around the world*, Research report, June 2006 [<http://www.electoralcommission.org.uk>].

elettorale, dei quali l'84,04% risulta avere espresso un voto valido<sup>58</sup>. In questa sede non ci si soffermerà sull'analisi degli effetti positivi e negativi del voto obbligatorio sulla qualità della rappresentanza<sup>59</sup>, né sulla sostenibilità sul piano giuridico dell'obbligo di partecipazione al voto<sup>60</sup>, ma si cercheranno di chiarire piuttosto le ragioni per cui tale previsione risulta ancora presente nell'ordinamento belga, dando conto dell'annoso dibattito rispetto alla sua eliminazione<sup>61</sup>. Tale questione è nell'agenda politica federale sin dal 1991, anno in cui si formulò la proposta di abrogare l'istituto del voto obbligatorio, a seguito di un forte rafforzamento elettorale dal partito di estrema destra "Vlaams Blok": da più parti si formulò infatti il sospetto che una parte dei consensi raccolti dalle formazioni estremiste fosse dovuto al voto di protesta di chi si recava forzatamente alle urne. Negli anni che seguirono, il partito liberale si fece promotore della medesima istanza, sulla base della (ben più ragionevole) convinzione che l'espressione del voto dovesse essere il risultato di una scelta individuale e politicamente motivata. I tentativi di questa formazione politica, prima indirizzati ad ottenere la riforma dell'art. 62 Cost. e poi alla semplice abrogazione della disposizione del *Code électoral* contenente la commisurazione della sanzione per l'inadempimento del precetto costituzionale<sup>62</sup>, si sono protratti per decenni senza mai ottenere nemmeno

---

<sup>58</sup> I dati relativi all'affluenza alle urne per l'ultima elezione della Camera dei rappresentanti, così come per le precedenti, sono reperibili nel database dell'Inter-Parliamentary Union [[http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029\\_A.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2029_A.htm)]

<sup>59</sup> A favore della (re)introduzione del voto obbligatorio, quale misura idonea a garantire l'effettività della rappresentanza rispetto alle classi sociali meno colte e per questo meno inclini a partecipare alla dialettica politica, è A. LIJPHART, *Unequal participation: democracy's unresolved dilemma*, in *American Political Science Review*, vol. 91(1), 1997, pp. 1-14. In S. BIRCH, *The case for compulsory voting*, in *Public policy research*, vol. 16(01), 2009, pp. 21-27, si sostiene invece l'implementazione dello stesso istituto quale misura idonea a contrastare il crescente scollamento tra opinione pubblica e dialettica politica. Al contrario, H.J. ABRAHAM, *Compulsory Voting*, Washington, Public Affairs Press, 1995, p. 21 critica i benefici del compulsory vote, ritenendo che "an unwilling or indifferent vote is a thoughtless one" e ravvisando anche l'incostituzionalità di una simile previsione qualora fosse adottata nell'ordinamento statunitense (*idem*, p. 31).

<sup>60</sup> Nel senso della sua configurabilità, poiché "[t]he suggestion that there is a right not to vote is inconsistent both with the theory of liberty which the right to vote represents and with the value which voting has within that theory. The right to vote does not encompass a right to possess the franchise passively, and there is no other feasible basis for the claim that there is such a right", si esprime H. LARDY, *Is There a Right Not to Vote?*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24(2), 2004, pp. 303-321.

<sup>61</sup> Sul tema, si faccia riferimento a M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform in Belgium*, in *West European Politics*, Vol. 34(3), 2011, pp. 632-633.

<sup>62</sup> Quest'ultimo atto riveste il rango di legge ordinaria, ed è pertanto modificabile con la sola maggioranza assoluta dei voti (ex art. 53 Cost.). Tuttavia, per questa materia come sostanzialmente per ogni deliberazione adottata a livello federale vale l'affermazione per cui

l'inserimento di tali proposte nell'ordine del giorno della Camera dei rappresentanti. Ciò deve essere imputato principalmente all'opposizione del Partito socialista vallone, prima formazione politica nella regione meridionale del Paese e per questo componente necessario delle coalizioni di governo, il quale non intende tuttora appoggiare la rimozione del voto obbligatorio. La posizione è giustificata dal fatto che il suo elettorato è storicamente radicato nelle fasce più povere della popolazione, e proprio tra queste si registrerebbe il maggiore astensionismo ove venisse a mancare tale prescrizione<sup>63</sup>. Le ragioni per cui la previsione del voto obbligatorio rimane in vigore nell'ordinamento belga non appare dunque connessa direttamente al suo carattere di multinazionalità, riguardando piuttosto mere motivazioni di convenienza elettorale di un singolo partito. L'impostazione altamente consociativa del suo sistema istituzionale e politico, adottata per gestire la presenza di due corpi sociali distinti nella medesima cornice statutale, ben si presta però a rendere di fatto insuperabile ogni posizione di dissenso espressa sul punto da uno dei partiti chiave della coalizione di governo.

#### **4.2. Confederazione elvetica.**

La ripartizione del potere federale nella Confederazione elvetica riflette a tutt'oggi l'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo delineato nella Costituzione del 1848. Nonostante le esperienze di paragonabile stabilità nella forma di governo non di per sé siano rare (una simile continuità si registra anche nell'ordinamento belga appena affrontato), il caso in esame merita particolare attenzione in quanto riproduce una articolazione del tutto peculiare, e non riconducibile ai consueti modelli della tradizione costituzionale.

La forma di governo elvetica, definita dalla dottrina come "direttoriale"<sup>64</sup>, non

---

*"[t]he political tradition of joint decision-making implies that even when a supermajority is not legally necessary, the Belgian political elite aims for oversized majorities."* M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform in Belgium* cit., p. 627.

<sup>63</sup> Cfr. M. HOOGHE, K. PELLERIAUX, *op. cit.*, pp. 420ss.

<sup>64</sup> Cfr., tra gli altri, T. FLEINER- GERSTER, *Le Conseil fédéral: Directoire de la Confédération*, in *Pouvoir*, vol. 43, 1987, pp.49-64 e L. CALIFANO - PLACCI, F. RESCIGNO, *Forma di governo direttoriale e sistemi elettorali nell'ordinamento costituzionale della Confederazione svizzera*, in S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995, pp. 300ss; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, a. XVII, vol. 2, 1997, pp. 247-282.

trova infatti riscontro in altri ordinamenti contemporanei<sup>65</sup>. Essa dà origine ad un esecutivo monista, ovvero caratterizzato dalla concentrazione in un unico organo sia della funzione di capo dello Stato che di quella di alta amministrazione ed indirizzo politico. Tale organo, nel caso di specie, è a composizione collegiale e - diversamente da quanto avviene nel modello presidenzialista - la sua elezione non è affidata al corpo elettorale, ma è invece prerogativa del Parlamento. Il ruolo dell'assemblea legislativa si discosta qui anche dalle funzioni svolte nella forma di governo parlamentare. La supremazia del Parlamento si esplicita in questo caso in maniera più pregnante al momento della nomina, la quale è operata direttamente dalla maggioranza rispetto a ciascun componente dell'esecutivo (mentre nella forma parlamentare essa si sostanzia nel riconoscimento della fiducia rispetto ad un collegio nominato dal Capo dello Stato). Il controllo parlamentare sull'operato del Governo risulta tuttavia significativamente più debole nel modello in esame, in quanto non consente all'assemblea di provocare la caduta dell'esecutivo attraverso un voto di sfiducia. La costituzione elvetica, assumendo una posizione terza tanto rispetto alla forma di governo parlamentare che rispetto a quella assembleare, non conosce infatti alcuna possibilità di forzato scioglimento dell'esecutivo (né, specularmente, del legislativo) prima della scadenza del mandato, che per entrambe le istituzioni è attualmente quadriennale<sup>66</sup>.

L'equilibrio istituzionale prodotto da tale arrangiamento, unitamente al carattere marcatamente collegiale dell'esecutivo (nel quale - come si vedrà - l'ufficio di presidente si risolve in un ruolo di assoluto *primus inter pares* ed è detenuto dai consiglieri per un solo anno ciascuno) rendono il rapporto tra i poteri federali particolarmente rigido e privo di rimedi di fronte ad un possibile stallo della dialettica tra gli stessi (politicamente necessaria per un efficace esercizio delle rispettive funzioni, anche se non giuridicamente indispensabile). Questa particolarità, di per sé non priva di controindicazioni nemmeno in una democrazia maggioritaria, non renderebbe certamente - per buona parte della dottrina - la forma di governo in parola idonea a regolare l'esercizio del potere pubblico in un contesto multinazionale. Tuttavia la formula direttoriale ha

---

<sup>65</sup> L'esperienza ormai conclusa del "*Colegiado*", applicata in Uruguay nel 1917 e poi nel 1951 ne è probabilmente l'unica altra applicazione di cui si abbia memoria storica. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 372-3.

<sup>66</sup> Rispetto all'Assemblea federale, la prescrizione del mandato quadriennale vale a ben vedere per il solo Consiglio Nazionale, poiché i membri del Consiglio degli Stati rimangono in carica per un periodo autonomamente determinato dai rispetti ordinamenti cantonali di provenienza.

assicurato alla Svizzera un'armonia istituzionale soddisfacente per più di centosessant'anni, e ciò si spiega soltanto prendendo in considerazione - oltre all'architettura istituzionale in astratto - anche le caratteristiche peculiari del suo sistema politico. La propensione al consensualismo ed il carattere intrinsecamente consociativo dello stesso hanno giocato un ruolo fondamentale nel prevenire e minimizzare i conflitti a livello politico, ovviando così alla mancanza di strumenti giuridici per controllarli a livello istituzionale.

L'organizzazione del potere centrale nella Confederazione mostra inoltre le peculiarità tipiche delle strutture federali, garantendo - attraverso strumenti diversi - la partecipazione delle entità federate alle funzioni statali.

Non sono invece in generale rinvenibili previsioni volte ad assicurare in modo diretto la rappresentanza e la protezione degli interessi dei gruppi linguistici, nella dimensione costituzionale dell'esercizio del potere statale. Ciò conferma il discostarsi da parte dell'ordinamento elvetico dalla tendenza a valorizzare giuridicamente le appartenenze collettive in ogni livello della dialettica istituzionale, favorendo piuttosto - almeno in questo contesto <sup>67</sup> - l'autodeterminazione individuale del cittadino. Come osserva Thomas Fleiner<sup>68</sup>,

“[the] Swiss institutions are not made to meet specific interests of minorities or ethnic groups. Switzerland is a multinational country in which major decisions are taken with the approval of the majority of citizens. While seeking their common interests, the latter have developed procedures and institutions which guarantee as far as possible self determination. They were also able to find solutions which up to now also seem to have pacificated religious, ethnic and cultural tensions within a pluralist society.”

Infine, un elemento rilevante della forma di governo a cui si presterà attenzione è la previsione di un impressionante strumentario di diritti popolari, che fa dell'ordinamento federale svizzero un modello di democrazia semidiretta a livello internazionale. Anche in questo caso, nonostante il carattere inevitabilmente maggioritario di tali istituti induca gran parte della dottrina a

---

<sup>67</sup> Mentre un discorso parzialmente diverso deve essere condotto rispetto alle dinamiche substatali, attraverso le quali sembrano essersi realizzate - nella maggior parte dei Cantoni - le condizioni per l'esercizio di una estesa autonomia territoriale a gruppi linguistici (e religiosi) omogenei.

<sup>68</sup> T. FLEINER, *Legal instruments and procedures to prevent and solve ethnic conflicts. Experiences of the Swiss constitution*, in L. R. BASTA, T. FLEINER (eds.), *Federalism and Multiethnic States* cit., pp. 128-9.

sconsigliarne l'introduzione nelle società multinazionali<sup>69</sup>, la valutazione della loro applicazione in ambito elvetico desta risultati sorprendenti, i quali hanno indotto diversi studiosi a riconoscere agli stessi un ruolo determinante nel garantire l'equilibrio interetnico in questo contesto.

#### 4.2.1. *L'Assemblea Federale.*

L'articolo 148 della nuova Costituzione federale<sup>70</sup> dispone che

“[l]’Assemblea federale esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni.”

Con questa formulazione, il Costituente sembra volere affidare all'organo parlamentare una posizione di generale supremazia rispetto agli altri poteri federali, la quale incontra tuttavia alcuni importanti limiti. Il primo lo si ritrova, esplicitamente riconosciuto dalla stessa norma, nelle attribuzioni del popolo e dei Cantoni: l'impianto costituzionale svizzero è infatti costantemente orientato al riconoscere una posizione di assoluto primo piano alle due entità costituenti dello stesso ordinamento, le quali non sembrano avere esaurito il proprio potere di autodeterminazione nell'istituzione dell'autorità statale. Popolo e Cantoni conservano infatti il dominio della revisione costituzionale, virtualmente senza alcun limite di merito diverso dal rispetto delle disposizioni cogenti di diritto internazionale<sup>71</sup>, oltre ad importanti poteri di intervento e di sostanziale veto nell'esercizio delle attribuzioni parlamentari (tra cui, soprattutto, il diritto di consultazione dei Cantoni nella procedura legislativa ed il referendum legislativo e sospensivo provocabile da una frazione del corpo elettorale).

Un secondo limite, implicitamente desumibile dal generale principio di separazione dei poteri, è quello dei poteri assegnati in via esclusiva ad organi costituzionali diversi da parte di altre norme della carta fondamentale: la disposizione costituzionale in parola non sembra infatti abilitata ad istituire una generale preminenza dell'assemblea sull'operare di tutti gli altri poteri dello Stato, potendosi al massimo interpretare come criterio di primazia a favore della

---

<sup>69</sup> Si faccia riferimento alle considerazioni generali in materia svolte nel secondo capitolo.

<sup>70</sup> Riecheggiando la formula utilizzata nel previgente testo, all'art. 71: “Sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni, il potere supremo della Confederazione è esercitato dalla Assemblea federale (...)”

<sup>71</sup> La dottrina costituzionale svizzera si è a lungo interrogata sull'esistenza di ulteriori limiti impliciti al potere di revisione, senza tuttavia “raggiungere un livello di consenso accettabile” (G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op. cit.*, p. 215). Se ne tratterà più diffusamente affrontando l'istituto dell'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione.



stessa ove questa risulti titolare di competenze concorrenti o parallele rispetto ad organi diversi<sup>72</sup>.

Un terzo limite riguarda il già affrontato rapporto tra Parlamento e potere esecutivo. I costituenti, nel delineare la peculiare forma di governo ancora oggi operativa nell'ordinamento svizzero, non sembrano aver posto il Parlamento in posizione di piena primazia giuridica anche rispetto al potere esecutivo. Pur affidando a questo il potere di nominarne i titolari, essi hanno fallito nell'assicurare all'Assemblea un efficace mezzo di controllo politico sul suo operato<sup>73</sup>, negando allo stesso la possibilità di provocarne la caduta mediante sfiducia (o, più verosimilmente, di minacciarne l'impiego al fine di ottenere l'adeguamento dell'operato governativo al volere della maggioranza parlamentare)<sup>74</sup>. Va comunque chiarito come l'assemblea goda di strumenti giuridici alternativi (anche se di gran lunga meno incisivi) di sindacato sull'operato del Governo, quali le interrogazioni, le mozioni ed i postulati<sup>75</sup>. Essa può inoltre - alla luce del nuovo art. 171 Cost. - conferire "mandati" all'organo esecutivo, con i quali "l'Assemblea federale può esercitare il suo influsso negli ambiti di competenza del Consiglio federale".

Prima di chiarire la portata delle funzioni attribuite al Parlamento federale, anche in relazione ai compiti attribuiti agli altri organi federali e ritenuti dagli enti federati, occorre delinearne l'organizzazione e la composizione<sup>76</sup>.

L'assemblea federale elvetica ha struttura bicamerale, essendo costituita dal

---

<sup>72</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>73</sup> H. KRIESI, *The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001, p. 59.

<sup>74</sup> D'altra parte, l'indipendenza reciproca del potere esecutivo ed esecutivo non porta -almeno potenzialmente - a meri svantaggi per l'organo parlamentare. Come nota H. KRIESI, *ult. cit.*, pp. 61-2, "[t]he mutual independence of parliament and government in the directorial system serves to strengthen parliament, as it is less constrained by considerations of party discipline and loyalty to the government. If the parliament in a majoritarian system, with a minimal winning coalition and a high degree of party discipline, does not much more than rubber stamp the government's projects, the Swiss parliament has more autonomy. In the Swiss system, the government does not fall if it cannot find a majority for its measures in parliament. Given the internal heterogeneity of the Swiss parties and the heterogeneity of the parties constituting the grand coalition, it is possible that parliament will not adopt a governmental measure, even though the parliamentary majority of the four governing parties is very large indeed. In other words, (...) parliament has the capacity to inject uncertainty into the decision-making process, thus representing a possible veto-point with respect to governmental proposals."

<sup>75</sup> I quali trovano fondamento nell'art. 169 Cost. (Alta vigilanza) e sono disciplinati dai regolamenti dei due rami dell'Assemblea.

<sup>76</sup> Gli aspetti connessi alla disciplina elettorale delle due Camere saranno però affrontati nel sesto capitolo.

Consiglio nazionale (CN) e dal Consiglio degli Stati (CSt). Entrambe le camere esercitano le medesime funzioni, e la loro composizione segue la tradizione del modello federale: la prima risulta infatti costituita da duecento “deputati del Popolo”<sup>77</sup>, mentre la seconda è composta da quarantasei “deputati dei Cantoni”<sup>78</sup>. Ciascuna di esse è dunque espressione formale di una delle due anime della Federazione: da una parte il Popolo svizzero considerato nella sua composita interezza di diverse sensibilità linguistiche, religiose e regionali; dall’altro i Cantoni, enti primitivamente sovrani e oggi territori costitutivi di una unione di autonomie. Questa dicotomia risulta tuttavia temperata dalle disposizioni elettorali federali e cantonali, la quale rimettono ormai da più di quarant’anni l’elezione dei membri al corpo elettorale e sulla base di distretti ad estensione cantonale per entrambe le Camere.

I deputati del Consiglio Nazionale sono eletti a suffragio universale e diretto, per un mandato quadriennale. Hanno diritto di voto e possono essere eletti a deputati nel CN tutti i cittadini svizzeri<sup>79</sup> che abbiano compiuto il diciottesimo anno d’età e godano dell’esercizio dei diritti politici in ambito federale, anche se residenti all’estero.

Tanto la Costituzione, quanto il diritto primario federale e quello cantonale stabiliscono delle incompatibilità con il mandato di consigliere nazionale, volte a salvaguardare il principio di separazione personale nell’esercizio delle funzioni pubbliche. Per previsione costituzionale (art. 144) non è possibile essere contemporaneamente membri di entrambe le Camere ovvero di una delle Camere e del Tribunale federale. Non è ammessa neppure la contemporanea appartenenza ad una delle Camere e l’esercizio del mandato esecutivo nel Consiglio federale. E’ invece possibile cumulare la carica di consigliere nazionale e cancelliere o vicecancelliere della Federazione. L’ordinamento cantonale di Zurigo e d’Argovia stabiliscono l’incompatibilità tra membro dell’esecutivo del Cantone e consigliere nazionale. Tali disposizioni possono tuttavia provocare la sola decadenza dal mandato cantonale, non potendo incidere sul piano del diritto federale<sup>80</sup>.

I deputati del Consiglio degli Stati sono invece attribuiti nella misura fissa

---

<sup>77</sup> Art. 149 Cost.

<sup>78</sup> Art. 150 Cost.

<sup>79</sup> Dal 1971, per le votazioni federali, anche le donne.

<sup>80</sup> G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op. cit.*, p. 17.

di due per ogni Cantone (mentre i Semicantoni ne ottengono uno soltanto). L'elezione dei membri di questa Camera, nella quale i territori costitutivi della Federazione sono rappresentati paritariamente, è regolata dai rispettivi diritti cantonali. Come si è già accennato, pur non ostando tuttora la Costituzione federale a forme di elezione indiretta, gli stessi sono individuati ormai in tutti i cantoni per votazione popolare<sup>81</sup>. Essa avviene nelle forme convenzionali in tutti i cantoni, tranne Appenzello interno: in questo Semicantone l'individuazione del deputato al CSt avviene nell'assemblea pubblica dei cittadini (*Landsgemeinde*). Sono demandate al diritto cantonale tanto l'individuazione della disciplina di attribuzione dei seggi che della durata del mandato. Quest'ultima è usualmente fissata a quattro anni; tuttavia - non essendo prescritto il coordinamento tra le elezioni dei deputati nei diversi Cantoni con l'elezione federale del CN<sup>82</sup> - il CSt non conosce un rinnovo integrale e contemporaneo alla Camera bassa.

Anche la disciplina dell'elettorato attivo e passivo è stabilita autonomamente dai singoli Cantoni, nel rispetto dei principi generali del diritto federale. Le cause di incompatibilità sono previste tanto dal diritto federale (essenzialmente in maniera speculare a quelle dettate per i membri del CN) che da quello cantonale. In questo caso, tuttavia, le norme cantonali possono efficacemente determinare la decadenza dall'ufficio di consigliere al CSt, essendo la disciplina elettorale rimessa generalmente alla fonte substatale.

Negli ultimi decenni, la composizione e la funzione del Consiglio degli Stati nell'ordinamento federale hanno destato prolungate discussioni tanto nella politica che nella comunità scientifica. La struttura bicamerale a cui si ispira l'Assemblea federale svizzera fu introdotta al fine di riflettere, nei due diversi rami della stessa, l'eguale rilevanza della legittimazione democratica-popolare e cantonale nella produzione legislativa centrale<sup>83</sup>. In quest'ottica si giustificava appieno la previsione di una seconda camera ove gli interessi di ogni territorio costitutivo della federazione fossero rappresentato paritariamente, inizialmente attraverso rappresentanti eletti dai Parlamenti o dai Governi degli stessi cantoni.

---

<sup>81</sup> L'ultimo Cantone ad abbandonare l'elezione dei rappresentanti al CSt da parte del Parlamento cantonale è stato Berna, con la revisione della Costituzione cantonale del 4 dicembre 1977.

<sup>82</sup> Nonostante ciò, sinora diciotto cantoni hanno previsto spontaneamente la coincidenza delle due votazioni di rinnovo dell'Assemblea federale.

<sup>83</sup> W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001, p. 99.

Si trattava, peraltro, di una concretizzazione del compromesso tra la fazione maggiormente federalista (tra l'altro, prevalentemente germanofona e protestante) e quella più conservatrice (prevalentemente francofona e cattolica), che fu alla base del patto costituzionale del 1848. Inizialmente, il Consiglio degli Stati seppe interpretare al meglio il proprio ruolo di contrappeso al potere federale e difesa delle prerogative cantonali. Esso fu controllato a lungo - a differenza del CN - da una maggioranza cristiano-conservatrice, la quale detenne a lungo il governo della maggioranza numerica dei Cantoni anche se non certamente della popolazione complessiva del Paese (in quanto maggiormente radicata nei piccoli Cantoni rurali e di montagna). La Camera alta perse tuttavia progressivamente il proprio ruolo di difensore dell'autonomia cantonale al mutare del quadro politico generale. Negli ultimi decenni, il depotenziamento dei partiti confessionali unito ad una più pronunciata mobilità sociale provocò il riorganizzarsi dell'orientamento politico popolare secondo criteri diversi da quello territoriale<sup>84</sup>. Questa repentina variazione, unitamente all'introduzione dell'elezione diretta dei deputati in luogo dell'indicazione da parte degli organi cantonali, ha notevolmente indebolito il successo della CSt nel ruolo di contrappeso alla tendenza espansiva del potere federale. A fronte di un sostanziale appiattimento della sensibilità dimostrata dal CSt nell'esercizio delle sue funzioni rispetto al CN, questo ramo del Parlamento sembra avere in gran parte abdicato alla sua funzione costituzionale, trasformandosi in una seconda camera riflessiva delle istanze popolari. Se così è, tuttavia, la sua disciplina è destinata ad apparire ingiustificabile sotto il profilo democratico dell'uguaglianza. La composizione paritaria della Camera alta fa in modo - infatti - che otto tra i Cantoni e Semicantoni maggiormente popolosi della Svizzera risultino sottorappresentati, mentre al contrario il peso elettorale della popolazione di Uri e Glarona risulta otto volte superiore a quanto lo sarebbe in un regime di rappresentanza proporzionale: nel CSt essi ottengono

---

<sup>84</sup> Y. PAPADOPOULOS, *Connecting minorities to the Swiss federal system: a frozen concept of representation and problem of "requisite variety"*, in Publius, vol. 32(3), 2002, pp. 54-9.

Si esprimono in questi termini anche W. LINDER, A. VATTER (*op. cit.*, p. 101): *"Indeed, the small chamber may have lived up to this image only in the nineteenth century when the strong Catholic-Conservative deputation of the Council of States prevented power shifting to the Radical and Protestant central government. In the twentieth century, the main division is between bourgeois forces — often uniting Catholics and Protestants on one side, and the Social Democrats, concentrated in industrial and urban regions, on the other. Under the dominant Left-Right cleavage, 'federalism versus centralism' is no longer a principal issue but has become a pragmatic question in which all political parties sometimes favour centralism or federalism."*

rispettivamente due voti su quarantasei ciascuno, mentre al CN non si assicurano più di un deputato su duecento<sup>85</sup>.

Quanto alla disciplina organizzativa di ciascuna Camera, ci si limiterà ad alcune note attinenti all'aspetto che più rileva per questa trattazione, ovvero la tutela della rappresentanza politica dei gruppi costitutivi.

Ciascun ramo dell'Assemblea elegge per la durata di un anno un presidente e due vicepresidenti<sup>86</sup>, i quali svolgono le consuete funzioni di organizzazione dei lavori, polizia d'aula e rappresentanza organica. Il testo costituzionale attualmente vigente non pone, come di consueto, alcuna prescrizione di rappresentatività linguistica per gli eletti a tali uffici né riporta più la cd. "clausola cantonale", che - nel testo previgente - vietava che il presidente o il vicepresidente del Consiglio degli Stati potesse provenire dallo stesso Cantone del predecessore. Il solo regolamento del CN prevede che nell'elezione dei membri del Consiglio di Presidenza "si tenga conto della forza dei gruppi parlamentari e delle lingue ufficiali"<sup>87</sup>. Ugualmente, le sole norme procedurali della Camera bassa prevedono che il Presidente possa nominare a relatori dei singoli oggetti di deliberazione anche più soggetti di lingue diverse, e contemplano espressamente la traduzione simultanea dei dibattiti parlamentari nelle tre lingue ufficiali della Confederazione<sup>88</sup>. Inoltre, nei dibattiti parlamentari, il Presidente "[p]uò (...) provvedere a un adeguato avvicendamento delle lingue e delle opinioni."<sup>89</sup> La legge sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 prevede che, nella formazione delle commissioni parlamentari, sia "tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese"<sup>90</sup>.

I parlamentari sono organizzati in gruppi che comprendono i membri dello stesso partito (art. 154 Cost.) ed intergruppi parlamentari, costituiti in funzione

---

<sup>85</sup> Y. PAPADOPOULOS, *Connecting minorities to the Swiss federal system* cit., p. 53. Un ulteriore profilo di criticità, delineato nel contributo citato, emerge sotto il profilo della discrasia tra il sistema elettorale proporzionale adottato al CN e quello maggioritario in uso nella maggioranza dei Cantoni per il CSt, la quale produce maggioranze dalla composizione notevolmente differente nelle due Camere anche rispetto ai rappresentanti simultaneamente eletti.

<sup>86</sup> Art. 152, Cost.

<sup>87</sup> Art. 6, Regolamento del Consiglio Nazionale del 3 ottobre 2003 (RCN).

<sup>88</sup> Ovvero, il tedesco, il francese e l'italiano (art. 70 Cost). Il romancio ha lo status di lingua meramente nazionale (art. 4 Cost.), e di lingua ufficiale nei soli rapporti con le persone di lingua minoritaria)

<sup>89</sup> Art. 41, RCN.

<sup>90</sup> Art. 43.

di tematiche ed interessi comuni e trascendenti l'appartenenza politica<sup>91</sup>. Non esiste, come è prevedibile, alcuna forma di raggruppamento ufficiale dei deputati secondo l'appartenenza linguistica.

Un'ultima annotazione inerente la composizione del Parlamento elvetico riguarda il carattere di non-professionalità associato alla funzione di deputato: quest'ultimo viene infatti esortato a mantenere la propria occupazione nel corso del proprio mandato, e ciò viene reso possibile - peraltro - dalla concentrazione delle attività parlamentari in sessioni temporalmente limitate. Nei fatti, questa pratica risulta in costante indebolimento: il tempo dedicato alla propria occupazione lavorativa tra i deputati federali non è in media superiore ad un terzo di quello disponibile<sup>92</sup> e la limitazione dell'attività parlamentare al livello della politica semi-professionale si riflette negativamente, secondo alcuni<sup>93</sup>, sulla qualità del contributo fornito dai deputati stessi ai lavori parlamentari<sup>94</sup>.

Tra le funzioni demandate all'Assemblea federale, riveste naturalmente importanza fondamentale la produzione di atti normativi applicabili sull'intero territorio della Confederazione<sup>95</sup>.

L'art. 163 Cost. e la legge sull'Assemblea federale<sup>96</sup> distinguono due categorie di fonti del diritto d'origine parlamentare: le leggi formali, impiegate per "tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto"<sup>97</sup> e le ordinanze, adottabili nella misura in cui l'Assemblea sia autorizzata dalla Costituzione o dalla legge. Attiene all'attività di produzione normativa del Parlamento l'esame e l'eventuale approvazione delle norme recanti una revisione totale o parziale della Costituzione. Occorre tuttavia precisare che, nella produzione di norme di rango costituzionale, l'Assemblea federale è sempre organo a partecipazione

---

<sup>91</sup> Art. 63, LParl.

<sup>92</sup> A. RIKLIN, S. MÖCKLI, *Milizparlament?*, in M. BOVEY LECHNER ET AL. (eds.), *Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?*, Bern, Haupt, 1991, pp.145-63.

<sup>93</sup> Tra cui W. LINDER, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt, 2005, pp. 203-5.

<sup>94</sup> Gli svizzeri continuano tuttavia a preferire l'impostazione del "Parlamento di milizia". La stessa è stata confermata nel 1992 con la censura popolare, attraverso referendum facoltativo, di una legge approvata dall'Assemblea federale e volta a riformare soltanto parzialmente i caratteri del mandato parlamentare federale

<sup>95</sup> Rispetto al riparto della competenza normativa tra Federazione e Cantoni, e sui rapporti di gerarchia delle fonti tra gli atti delle due categorie di enti, si veda il capitolo seguente.

<sup>96</sup> Legge federale del 13 dicembre 2002 concernente l'Assemblea federale (LParl).

<sup>97</sup> Art. 164, Cost. e - ugualmente - art. 22, LParl.

necessaria - secondo poteri differenziati a seconda della natura dell'iniziativa in questione - ma non è mai titolare del definitivo potere d'adozione delle stesse. Come si vedrà in seguito, l'intervento dell'Assemblea federale nel procedimento può sostanziarsi nell'attività di effettiva redazione o emendamento del testo della revisione, oppure ad un mero controllo di formale legittimità rispetto alle iniziative popolari di revisione parziale redatte sotto forma di progetto elaborato. Per queste ultime, non è richiesta l'approvazione dell'Assemblea per la loro sottoposizione all'elettorato e l'eventuale entrata in vigore, ove accettate dalla maggioranza del popolo e dei Cantoni. Ove il progetto di revisione derivi dall'iniziativa parlamentare o governativa, l'avallo dell'Assemblea è passaggio necessario per l'entrata in vigore della stessa, ma deve essere seguito anche in questo caso dal voto favorevole di popolo e Cantoni<sup>98</sup>.

Ritornando agli atti normativi primari, deve essere tracciata una ulteriore distinzione tra leggi ordinarie e leggi dichiarate urgenti<sup>99</sup>. Il discrimine tra le due fonti non si coglie sul piano della forza normativa ma piuttosto sulla celerità della loro entrata in vigore e dal carattere temporalmente determinato della loro efficacia. L'entrata in vigore delle leggi federali ordinarie è infatti sospesa per cento giorni dalla pubblicazione dell'atto, al fine di permettere ad una frazione del corpo elettorale di raccogliere le sottoscrizioni necessarie ad indire - ai sensi dell'art. 141 Cost. - un referendum facoltativo di natura approvativa rispetto al testo adottato dalle Camere. Ove, per ragioni contingenti, sia necessaria entrata in vigore senza ritardo di provvedimenti normativi, le Camere ne dichiarano l'urgenza a maggioranza assoluta dei rispettivi membri. In tale caso, i provvedimenti dovranno recare necessariamente un termine finale di vigenza: qualora esso sia superiore ad un anno, essi saranno sottoponibili a referendum facoltativo<sup>100</sup>. Lo strumento della legislazione d'urgenza può peraltro essere impiegato per l'adozione di norme "prive di base costituzionale", ovvero esorbitanti le competenze attribuite al potere federale. In questo caso esse devono essere sottoposte a referendum obbligatorio, ottenendo la maggioranza dei voti del popolo e dei Cantoni. Questa misura, posta a protezione del riparto

---

<sup>98</sup> Cfr. L. CALIFANO - PLACCI, F. RESCIGNO, *op.cit.*, pp. 308-9 e G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, pp. 222-6.

<sup>99</sup> Disciplinate dall'art. 165 Cost., e ormai interamente sostitutive dei "Decreti federali di obbligatorietà generale", definitivamente abbandonati dalla nuova Costituzione.

<sup>100</sup> Il quale dovrà tenersi entro un anno dalla loro entrata in vigore, a pena di decadenza dall'efficacia dell'atto normativo.

di competenze tra potere federale ed enti federati, si applica tuttavia per i soli provvedimenti per i quali sia stata prevista una vigenza superiore all'anno<sup>101</sup>. Al fine di prevenire l'abuso della legiferazione d'urgenza, l'art. 165 Cost. si preoccupa infine di stabilire che tali atti, ove non accettati dalla votazione popolare, non sono reiterabili<sup>102</sup>.

Un accenno, sia pure sintetico<sup>103</sup>, merita di essere fatto al procedimento di formazione delle leggi federali, il quale è articolato in numerose fasi e richiede abitualmente tempi piuttosto lunghi per il suo completamento. La complessità dell'iter legislativo federale non sembra tuttavia rispondere (esclusivamente) alla natura consensualistica della politica elvetica, ma soddisfa anche l'esigenza costituzionalmente garantita<sup>104</sup> di aprire il procedimento di redazione delle norme alla comunità, ed in particolare agli enti rappresentativi delle sue articolazioni politiche (*in primis* i Cantoni), economiche e sociali. A tal proposito è previsto in via legislativa<sup>105</sup> un procedimento di consultazione preliminare rispetto all'esame formale del Parlamento a cui sono sottoposte tanto le proposte di legge d'origine parlamentare che governativa, allo scopo di "far partecipare i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione"<sup>106</sup>. Questa procedura, amministrata rispettivamente dalla Commissione parlamentare incaricata dell'esame della proposta d'origine parlamentare o dal Consiglio Federale per le proposte governative, deve essere obbligatoriamente esperita per ogni proposta di modifica costituzionale, per gli atti recanti disposizioni fondamentali

---

<sup>101</sup> Cfr. art. 140 Cost. In questo modo - come si nota in G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 30 - "l'AF, grazie a tale specie di atti, può sospendere per un anno l'efficacia di qualsiasi disposizione: costituzionale, legislativa, regolamentare."

<sup>102</sup> Deve ritenere - secondo quanto condiviso anche in G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 236 - che la reiterazione delle leggi dichiarate urgenti sia preclusa anche ove esse siano state approvate dal popolo o non siano state sottoposte a referendum, in tutti i casi in cui il requisito dell'urgenza non sia più persistente nel momento della loro decadenza (ovvero, realisticamente, nella maggior parte delle situazioni).

<sup>103</sup> Una trattazione diffusa di questo particolare aspetto è rinvenibile, oltre che in G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, pp. 157-188, in S. GEROTTO, *L'apertura democratica del procedimento legislativo svizzero nella fase preparatoria: funzionamento e ruolo della progettazione legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. III, 1999, p. 1287-1297.

<sup>104</sup> "I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di importanti atti legislativi e di altri progetti di ampia portata, nonché su importanti trattati internazionali." Art. 147, Cost.

<sup>105</sup> Nella "Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione" (LCo).

<sup>106</sup> Art. 2, LCo.



nelle materie indicate dall'art. 164 Cost.<sup>107</sup> e per la ratifica dei trattati internazionali sottoposti a referendum obbligatorio o facoltativo<sup>108</sup>. Può inoltre essere indetta “anche su altri progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale”<sup>109</sup>. Ogni persona o ente può partecipare alla consultazione, presentando un proprio parere in forma scritta e - di regola - entro il termine di tre mesi dalla sua apertura<sup>110</sup>. Sono espressamente invitati a prendervi parte i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni rappresentative degli enti locali, le associazioni rappresentative delle categorie economiche e “gli ambienti interessati al singolo caso”<sup>111</sup>. Ulteriore ed importante categoria di soggetti invitati a partecipare è - come si è accennato - quella dei Cantoni, i quali godono peraltro di un generale diritto di partecipazione al processo decisionale della Confederazione, sancito dall'art. 45 della nuova Costituzione<sup>112</sup>. L'autorità che indice la consultazione è tenuta a tenere conto dei pareri formulati, soppesandoli e valutandoli. Ove la consultazione è retta dal Consiglio federale, i suoi esiti sono in generale raccolti in una relazione presentata all'Assemblea federale unitamente al progetto di legge debitamente emendato. Molti commentatori hanno segnalato come la previsione di una fase pre-parlamentare tanto articolata finisca per limitare la funzione legislativa del Parlamento, trasferendo buona parte delle scelte politiche nella fase di concertazione preliminare del testo e di fatto blindandole rispetto ad ogni cambiamento, ove sostenute da un compromesso sociale maturato già in quella fase.<sup>113</sup> Va rilevato, d'altra parte, come questo sia perfettamente coerente con lo spirito che permea l'intero ordinamento elvetico:

---

<sup>107</sup> “a) esercizio dei diritti politici; b) restrizioni dei diritti costituzionali; c) diritti e doveri delle persone; d) cerchia dei contribuenti, oggetto e calcolo dei tributi; e) compiti e prestazioni della Confederazione; f) obblighi dei Cantoni nell'attuazione e esecuzione del diritto federale; g) organizzazione e procedura delle autorità federali.”

<sup>108</sup> Cfr. artt. 140 e 141 Cost.

<sup>109</sup> Art. 3, LCo.

<sup>110</sup> Art. 7, LCo.

<sup>111</sup> Art. 4, LCo.

<sup>112</sup> “I Cantoni partecipano al processo decisionale della Confederazione, in particolare all'elaborazione del diritto, secondo quanto previsto dalla Costituzione federale.

La Confederazione informa tempestivamente e compiutamente i Cantoni sui suoi progetti; li interpella nelle questioni che toccano i loro interessi.”

<sup>113</sup> H. KRIESI, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1998, sottolinea come buona parte delle scelte politiche sottostanti a ciascun testo legislativo venga operata nelle prime fasi della sua elaborazione, e dunque in questo caso prima dell'esame parlamentare.

ovvero quello di mantenere sempre aperta la possibilità del coinvolgimento diretto del cittadino e dei corpi sociali nelle scelte politiche più rilevanti. In questo modo, la Costituzione formale e materiale del Paese dimostra di considerare le attribuzioni delle istituzioni pubbliche quali oggetto di una autentica delega non esclusiva di funzioni, le quali rimangono sempre esercitabili in proprio da parte del suo effettivo detentore. Questa impostazione, del tutto speculare a quella degli ordinamenti che - istituzionalizzando i conflitti sociali - ne affidano le sorti alla sola capacità di compromesso della classe politica, sembra avere peraltro funzionato egregiamente, assicurando per lungo tempo al popolo svizzero una coesione sociale invidiabile per molte democrazie convenzionali e - certamente - per buona parte delle società multinazionali contemporanee.

Oltre alla funzione legislativa, la Costituzione federale attribuisce all'Assemblea ulteriori prerogative, le quali trovano puntuale elencazione negli articoli 166-173 Cost<sup>114</sup>. Tra esse, si vogliono evidenziare in particolare l'elezione dei componenti di svariati organi costituzionali e la cura delle relazioni tra Confederazione e Cantoni. Circa la competenza dell'Assemblea a decidere "sulla validità delle iniziative popolari formalmente riuscite"<sup>115</sup> si dirà affrontando l'intera disciplina delle stesse.

Ricadono nelle funzioni elettorali dell'Assemblea federale, a cui essa adempie nella sua composizione plenaria (ovvero nella seduta comune di CN e CSt, ex art. 157 Cost.), la designazione del Cancelliere della Federazione, del presidente, del vicepresidente e dei giudici del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni, del generale dell'Armata, nonché - soprattutto - dei membri del Consiglio federale, del suo presidente e vicepresidente. Le votazioni avvengono di regola per scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei membri. Rispetto alle regole giuridiche e alle prassi consolidate che regolano la designazione dei membri del Consiglio federale, si

---

<sup>114</sup> Il secondo capoverso dell'art. 173 Cost. stabilisce una *competenza generale residuale* a favore dell'AF su "tutte le questioni rientranti nella competenza delle Confederazione e non attribuite ad altre autorità". Questa norma, coerentemente con il già visto principio di supremazia dell'AF nelle funzioni non diversamente attribuite dalla Costituzione, deve tuttavia essere conciliata con il generale principio di separazione dei poteri: ciò significa che, anche ove si rinvenisse una competenza del potere federale non attribuita né espressamente né implicitamente dalla norma fondamentale ad uno specifico organo, il Parlamento potrebbe ritenerla a sé soltanto ove compatibile con la posizione da esso occupata nell'equilibrio costituzionale. Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 50-1.

<sup>115</sup> Art. 173, lettera f, Cost.

dirà diffusamente nel paragrafo successivo.

La funzione di cura delle relazioni tra Confederazione e Cantoni si configura evidentemente come attribuzione condivisa tra Assemblea federale e Consiglio federale, stanti le previsioni speculari degli articoli 172 e 186 della Costituzione. Il testo della legge fondamentale vigente si cura peraltro di operare una ripartizione più precisa dei compiti affidati all'Assemblea e al Consiglio. In particolare, sono onere del Parlamento federale il conferimento della garanzia rispetto alle Costituzioni cantonali e l'approvazione dei trattati intercantonali e stipulati dai Cantoni con l'estero, qualora il Consiglio federale o un Cantone sollevi reclamo<sup>116</sup>.

Il conferimento della garanzia rispetto alle Costituzioni cantonali attiene all'esercizio di una funzione tipica degli stati democratici federali: la verifica di conformità della forma di governo degli enti federati rispetto ai principi che costituiscono il fondamento del patto federale<sup>117</sup>. Le condizioni per l'ottenimento di tale sanzione, necessariamente richiesta dai Cantoni a seguito di ogni revisione della stessa, sono stabilite all'art. 51 Cost. in un elenco che deve ritenersi tassativo: in questa sede, infatti, l'Assemblea federale non esercita una valutazione politica, che sarebbe lesiva del diritto all'autodeterminazione organizzativa dei Cantoni. Essa è dunque chiamata a verificare sul piano essenzialmente giuridico la corrispondenza dell'ordinamento cantonale al principio democratico (requisito ricollegato, nella prassi, alla verifica dell'esistenza di un Parlamento eletto dal popolo di un sistema di separazione dei poteri), l'avvenuta approvazione della Carta da parte del popolo e la possibilità di essere riveduta in ogni tempo per volontà dello stesso. Infine, essa non deve contraddire l'intero corpus del diritto federale<sup>118</sup>, e con esso - si ritiene - l'intero diritto internazionale consuetudinario e pattizio vincolante per la Svizzera. I due rami dell'Assemblea federale si pronunciano separatamente, con decreto federale semplice<sup>119</sup>.

L'Assemblea federale esamina inoltre i trattati intercantonali ed i trattati

---

<sup>116</sup> Art. 172, commi 2 e 3, Cost.

<sup>117</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 394.

<sup>118</sup> Così a seguito della revisione costituzionale del 1999, mentre precedentemente era richiesta la sola conformità alle disposizioni della Costituzione federale (art. 6, comma 2, lettera a, Cost. 1874)

<sup>119</sup> Con questa espressione, la Costituzione identifica gli atti dell'Assemblea federale che siano privi di contenuto normativo, e pertanto sottratti a referendum (cfr. art. 163, Cost.).

stipulati dai Cantoni nell'esercizio del loro potere estero<sup>120</sup>. Intendendo dedicare un apposito spazio a tali istituti (in modo particolare al primo, disciplinato *ex novo* dall'art. 48 Cost.) nel prosieguo della trattazione, ci si limiterà qui ad esaminare la latitudine del controllo parlamentare sugli stessi. Anche in questo caso, pare che la valutazione dell'Assemblea sia primariamente connessa alla verifica di conformità di quanto pattuito con il riparto di competenze tra la Federazione ed i cantoni. oltre che alla sintonia tra quanto pattuito e gli interessi generali della Confederazione e degli altri Cantoni secondo il generale principio di leale collaborazione<sup>121</sup>.

#### 4.2.2. *Il Consiglio Federale.*

Anche nell'accostarsi all'analisi delle funzioni e della composizione del Consiglio Federale (CF), è bene fare innanzitutto riferimento alla definizione che ne dà la Costituzione. Ai sensi dell'art. 174 della stessa

“il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione”.

Nonostante quanto possa far presagire la peculiarità della forma di governo direttoriale, che affida la nomina dell'autorità esecutiva al potere legislativo, il tenore di questa disposizione costituzionale lascia già intendere la reale ampiezza dei poteri affidati a tale organo. L'ordinamento costituzionale non gli affida infatti le sole funzioni di un mero “comitato esecutivo” alle dipendenze del Parlamento, ma lo rende invece responsabile di numerose altre attribuzioni che ne fanno - appunto - l' “organo direttivo” dell'azione politica federale.

Alla cura dell'organo governativo è infatti riservata - oltre all'esecuzione<sup>122</sup> alla sorveglianza sulla corretta applicazione del diritto federale - anche una funzione di deciso indirizzo politico, la quale si sostanzia nella definizione di una propria politica di governo, informata alla promozione dell' “unità della Svizzera in quanto Stato e [del]la coesione nazionale, salvaguardando la diversità

---

<sup>120</sup> La conclusione di tali accordi deve essere comunicata al Consiglio federale da parte dei Cantoni interessati, ai sensi dell'art. 65 della Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

<sup>121</sup> Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 45.

<sup>122</sup> Anche attraverso l'adozione di ordinanze normative di secondo grado, “per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione e dalla legge” (art. 182 Cost.). Rispetto alla tassonomia di tali fonti, si rimanda a G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, pp. 90-101.

inerente al federalismo”<sup>123</sup>. Alla sua realizzazione, il Consiglio provvederà tramite l’orientamento dell’attività amministrativa federale e - soprattutto - attraverso il potere di iniziativa legislativa, con la quale l’esecutivo ha la possibilità di influenzare considerevolmente la produzione di norme giuridiche da parte del Parlamento.

Di sicuro rilievo politico è inoltre la funzione preminente che la Costituzione affida al Consiglio nelle relazioni internazionali, nella sua duplice funzione di organo esecutivo e di vertice dell’ordinamento statale<sup>124</sup>. Esso infatti, per il tramite del suo Presidente, rappresenta la Confederazione all’estero e negozia l’adesione della stessa ai trattati internazionali, fatta salva la necessità di ratifica parlamentare ed - in determinati casi - popolare, attraverso referendum obbligatorio.

L’area di competenza del CF si estende peraltro anche alla cura - come si è visto, di concerto con l’AF - delle relazioni tra Confederazione e Cantoni, sia curandone i rapporti sul piano politico ed assicurandone il coinvolgimento nelle fasi preliminari all’esercizio dei poteri federali che esercitando una funzione di alta sorveglianza sulla conformità della legislazione e dell’attività dei Cantoni rispetto al diritto federale. Quest’ultima è accompagnata dal potere di inviare raccomandazioni ed ingiunzioni agli enti federati inadempienti, a cui possono seguire il reclamo all’AF (nei casi già visti) ovvero il ricorso giurisdizionale al Tribunale federale. Ove la Costituzione o la legge federale lo preveda, il CF è competente ad approvare gli atti normativi dei Cantoni: quando tale onere sia previsto, esso è eccezionalmente una condizione di validità degli atti cantonali. Ai sensi del nuovo art. 186 Cost., la previsione di tale approvazione è tuttavia da ritenersi limitata alle circostanze in cui “l’esecuzione del diritto federale lo richieda”: non può dunque interessare gli atti cantonali espressivi delle loro competenze originarie.

Le attribuzioni del Consiglio federale sembrano dunque a tutti gli effetti comparabili a quelle affidate all’organo esecutivo nella maggior parte degli ordinamenti a forma di parlamentare moderni. Il Governo elvetico si differenzia tuttavia da ogni altra esperienza costituzionale contemporanea sul piano della tradizionale composizione dell’organo stesso. I suoi membri, sin dalla fine del XIX secolo, non risultano infatti espressione di un partito maggioritario, né di

---

<sup>123</sup> Art. 6, comma 4, LOGA.

<sup>124</sup> M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee* cit., pp. 254-5.

una coalizione pre-elettorale di partiti che abbia ottenuto la maggioranza assoluta o relativa dei consensi. Il collegio che deriva dall'elezione parlamentare non è tradizionalmente nemmeno il prodotto di una *grand coalition*, originata da un accordo programmatico post-elettorale tra alcuni dei partiti maggioritari. Assai peculiarmente, i membri dello stesso vengono infatti eletti separatamente dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea secondo un criterio di ripartizione tendenzialmente stabile ancorché assai complesso dei seggi disponibili. All'esito della votazione, risulta regolarmente un collegio governativo capace di riflettere in maniera tendenzialmente proporzionale i molteplici livelli di appartenenze collettive che attraversano il popolo svizzero: in primo luogo la fede politica, ma anche l'appartenenza territoriale, linguistica ed - in tempi più recenti - quella di genere. Anche se tale risultato è necessariamente dovuto al preventivo accordo tra i partiti di maggioranza nell'AF, alla condivisione del supporto ai rispettivi candidati al CF non sottostà ad un patto preliminare sulle direttrici che la politica governativa dovrà seguire nel corso della legislatura. Di conseguenza, è autenticamente all'interno del collegio che si determineranno le scelte relative all'indirizzo politico che il Consiglio imprimerà all'attività della Confederazione<sup>125</sup>.

Buona parte del procedimento di formazione dell'esecutivo non è regolato nel dato normativo, ma trova riscontro in una prassi parlamentare pluridecennale ed avallata da gran parte del sistema politico federale.

La Costituzione, all'art. 175, si limita infatti a disporre - al suo primo comma - che il CF sia composto di sette membri eletti dall'Assemblea federale dopo ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale. Il secondo comma, sostanzialmente ribadendo il contenuto del primo, chiarisce che la durata del mandato esecutivo è quadriennale, al pari della durata della legislatura del CN. Esso determina inoltre i criteri per l'eleggibilità, rimandando alle norme in materia di elettorato

---

<sup>125</sup> Si produce così un ulteriore elemento di discontinuità "sistematica" rispetto al generale modello del consociativismo, che - come si è visto - identifica nella formazione di una "coalizione di volenterosi" a valle delle elezioni l'elemento fondamentale su cui costituire un equilibrato esercizio del potere pubblico in una società divisa. Così si esprime anche U. KLÖTI, *Consensual government in a heterogeneous polity*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001, p.25: "(...)one element is lacking in the list of prerequisites for successful consensual government: the Swiss 'grand coalition' has never been based on any treaty among the four parties involved. To be sure, there are regular talks between the members of the Federal Council and the presidents of the four parties. But the results of these discussions are not binding on anyone. The Federal Council continues to make fully autonomous decisions and the parties feel free to oppose government policies as they please." Nello stesso senso si esprimono anche G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 77n.

passivo allo stesso CN. L'art. 144 Cost. stabilisce un catalogo di incompatibilità, in buona parte analogo a quelle già viste per la carica di consigliere nazionale e connesse al principio di separazione personale dei poteri. Altre norme di rango primario<sup>126</sup> determinano l'incompatibilità con la carica di gestori o membri dell'amministrazione di un'organizzazione che svolga attività economica, oltre al divieto di simultanea presenza nel Consiglio di membri tra loro legati per parentela o affinità.

Il procedimento di elezione, che - come si è detto - si svolge in seno all'Assemblea federale plenaria, è regolato dalla Legge sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002. In essa si precisa che l'elezione del nuovo Consiglio federale avviene nella sessione immediatamente successiva al rinnovo del CN<sup>127</sup>. I seggi sono assegnati separatamente, mediante votazioni successive, secondo l'ordine d'anzianità di servizio di consiglieri uscenti e dando priorità alle posizioni per cui gli stessi si sono ricandidati<sup>128</sup>. Nei primi due turni di voto, che avviene a scrutinio segreto, ciascun deputato può assegnare il suo voto liberamente al candidato preferito. Ove non si raggiunga in questa fase la maggioranza assoluta delle schede valide<sup>129</sup>, dalla terza votazione non è ammessa la preferenza per candidati diversi da quelli già nominati. Dal secondo turno in poi è eliminato il candidato che ottiene meno di dieci voti, mentre dal terzo turno è eliminato ad ogni votazione il candidato che ottiene il numero minore di voti. Si procede così fino al raggiungimento della maggioranza assoluta delle preferenze a favore di uno dei candidati. Qualora, nel corso della legislatura, si rendessero vacanti dei seggi, l'Assemblea federale provvede all'elezione suppletiva nella prima sessione parlamentare utile. Non essendo ammessa la sfiducia né nei confronti del collegio governativo né del singolo membro, ciò potrà avvenire esclusivamente a causa di dimissioni volontarie del consigliere, morte o sopravvenuta incapacità dello stesso ad esercitare la carica<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Artt. 60 e 61, LOGA.

<sup>127</sup> Art. 132, LParl.

<sup>128</sup> È bene puntualizzare che non esiste una ripartizione funzionale predeterminata tra i seggi, stante il carattere collegiale dell'organo: la regola appena menzionata ha tuttavia un senso, considerando che è parte della prassi consolidata concedere la rielezione ai Consiglieri uscenti. Affrontando preliminarmente la loro riconferma, si favorisce dunque la definizione immediata delle posizioni che generano meno incertezza.

<sup>129</sup> Richiesta dall'art. 130 LParl per ogni elezione in seno all'AF.

<sup>130</sup> Art. 133, LParl.

L'elezione separata dei singoli membri del collegio fa in modo che non possa essere raggiunto prima della votazione un accordo blindato tra i partiti rispetto ad una lista immodificabile di candidati reciprocamente sostenuti. Inoltre, rispetto ai consiglieri federali uscenti e ricandidatisi, l'elezione separata consente all'Assemblea di confermare in carica coloro che abbiano svolto in maniera apprezzabile il proprio mandato e di negare un secondo mandato a chi non abbia incontrato il favore della maggioranza, potendo operare in questi casi una sorta di "sfiducia successiva" ai danni del singolo consigliere.

Chi si aspettasse di trovare nel diritto federale il riscontro puntuale della composizione multipartita e multilinguistica del Consiglio, che ne ha contrassegnato l'identità per oltre un secolo di storia, rimarrebbe deluso. Il principio consensualistico che ne determina la formazione non trova pressoché alcun riscontro positivo. Il testo costituzionale non impone in alcun modo che la composizione del collegio governativo rispecchi una porzione così ampia dell'arco costituzionale, ben permettendo al contrario la formazione di governi monocolori<sup>131</sup>. Quanto alle diverse identità linguistiche del Paese, la Costituzione richiede invece che siano "equamente rappresentate", senza tuttavia esprimere un chiaro vincolo di composizione proporzionale o tantomeno paritaria dell'esecutivo. Rispetto alla provenienza territoriale dei consiglieri, la Costituzione previgente sanciva il (solo) divieto rispetto alla contemporanea presenza nell'esecutivo di due soggetti provenienti dallo stesso Cantone (cd. *clausola cantonale*<sup>132</sup>). Oggi nemmeno tale norma volta a garantire giuridicamente sia pure in minima parte il pluralismo territoriale del Collegio non trova più riscontro nella legge fondamentale vigente, a fronte dell'esito di un referendum costituzionale accettato da popolo e Cantoni nelle more dell'approvazione della stessa revisione totale.

Quali sono dunque i fondamenti di un tassello tanto importante della "forma di governo materiale" della Svizzera? Le prime manifestazioni<sup>133</sup> di ciò che sarebbe divenuto negli anni a seguire il contemporaneo *Proporzregierung* federale risalgono come detto alla fine dell'800, mutuando una soluzione già

---

<sup>131</sup> Come effettivamente è avvenuto, nella vigenza di un testo costituzionale sostanzialmente invariato per questo aspetto, sino al 1891. Prima di quella data, infatti, l'esecutivo federale fu costantemente di esclusivo dominio del partito radicale.

<sup>132</sup> Art. 96 Cost. 1874.

<sup>133</sup> Si veda, anche più estesamente sulla ricostruzione storica della *Konkordanzdemokratie* in Svizzera, G. LEHMBRUCH, *Consociational democracy and corporativism in Switzerland*, in *Publius*, vol. 23(2), 1993, pp. 43-60



sviluppatasi in alcuni cantoni della Federazione (tra cui Svitto, Berna e più tardi il Ticino) al fine di sedare gli strascichi del conflitto tra conservatori e radicali che diedero origine non molti anni prima alla guerra del *Sonderbund*. La cooptazione di un primo esponente del partito conservatore cattolico nell'esecutivo federale, al tempo dominato dal partito radicale, risale al 1891. Dopo la prima guerra mondiale, a seguito di un calo dei consensi degli stessi radicali, la rappresentanza cattolica nell'esecutivo salì a due Consiglieri. Fu solo nel 1959 che la composizione multipartitica del Governo si stabilizzò con l'ingresso del partito socialista (a cui furono attribuiti due seggi) e dell'Unione democratica di centro (titolare di un seggio). Da allora andò consolidandosi una ripartizione dei sette seggi del CF secondo lo schema 2:2:2:1, che vedeva coinvolti i quattro maggiori partiti dell'arco costituzionale federale secondo una rappresentanza che rimase fino all'epoca più recente tendenzialmente proporzionata rispetto al consenso elettorale mantenuto dagli stessi nel tempo. Alla ripartizione su base partitica si affiancarono le necessità di garantire la proporzionalità dell'esecutivo anche rispetto ad altri aspetti fondamentali della rappresentanza politica in Svizzera<sup>134</sup>: primi fra tutti l'appartenenza cantonale e l'identità linguistica. I Cantoni più popolosi (Zurigo, Berna e Vaud) della Federazione hanno avuto fino ad oggi una rappresentanza costante e contemporanea nel Consiglio federale, mentre gli altri ottengono un "proprio" consigliere federale soltanto occasionalmente. Consuetudine vuole inoltre che almeno due dei Consiglieri provengano da Cantoni non germanofoni, garantendo così ai gruppi linguistici francese ed italiano cumulativamente considerati una lieve sovrarappresentazione<sup>135</sup>.

In passato, anche l'appartenenza religiosa costituiva un elemento rilevante nell'attribuzione dei seggi nel CF, mentre oggi questa condizione sembra essere passata in secondo piano. A seguito dell'introduzione del suffragio femminile a livello federale, nel 1971, si pose invece la questione della rappresentanza di genere nell'organo governativo. La prima donna ad essere

---

<sup>134</sup> Cfr. U. KLÖTI, *Consensual government* cit., p. 23; F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 55-6.

<sup>135</sup> Dal momento che i due gruppi linguistici non superano, collettivamente il 30% della popolazione elvetica. Cfr. T. FLEINER, *Switzerland: Constitution of the Federal State and the Cantons* cit., p. 87. È opportuno notare come il regime di informale proporzionalità linguistica non interessi il solo Consiglio federale ma anche buona parte dei comitati esecutivi istituiti nell'ambito dell'Amministrazione federale, oltre alle commissioni parlamentari. Cfr. W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 25.

eletta nel Consiglio federale fu un'esponente del partito radicale, nel 1984. Dal 1999 le Consigliere federali sono regolarmente almeno due, e nel collegio attualmente in carica (2011-2014) se ne possono contare tre.

Gli equilibri nella composizione partitica del Consiglio federale sono peraltro variati nel 2003, recependo un mutamento ormai evidente nei rapporti di forza tra i partiti rappresentati nell'Assemblea federale. A seguito del notevole rafforzamento dell'Unione democratica di centro (il quale è, in realtà, partito di estrema destra) avvenuto alle elezioni federali del 2003<sup>136</sup>, la formula di ripartizione dei seggi fissato nel 1959 non poteva più conciliarsi con l'effettivo consenso elettorale e la forza parlamentare dei partiti coinvolti. Di conseguenza, seppure con una maggioranza risicata<sup>137</sup> l'emergente partito di estrema destra ottenne un secondo seggio nel CF, il quale fu attribuito al suo leader Cristoph Blocher a spese della candidata uscente del partito cristiano democratico Ruth Metzler. Il novero dei partiti rappresentati nell'esecutivo rimase tuttavia stabile, essendo mutato il solo equilibrio numerico tra gli stessi a scapito del partito cattolico in effettiva difficoltà di consenso<sup>138</sup>.

Alle successive elezioni del 2007<sup>139</sup>, il consenso dell'UDC aumentò ancora, raggiungendo il 29% delle preferenze ed ottenendo sette seggi in più rispetto alla precedente legislatura nel CN. La consolidata posizione di preminenza del partito nella votazione popolare non valse tuttavia ad ottenere la riconferma nei propri seggi al CF dei due esponenti dello stesso. I deputati del partito socialista, dei cristiano democratici e della emergente formazione dei verdi, decisi a non sostenere nuovamente l'elezione di Blocher a Consigliere federale raggiunsero inizialmente l'accordo rispetto all'elezione - per la prima volta nella

---

<sup>136</sup> L'UDC ottenne nelle elezioni per il rinnovo del CN del 2003 il 26,7% dei voti, registrando un aumento del proprio consenso rispetto alle precedenti consultazioni del 4,2% e divenendo il primo partito della Confederazione. Sui risultati di tale consultazione, ed i riflessi che questi hanno avuto sul successivo rinnovo del CF, cfr. P. DARDANELLI, *The parliamentary and executive elections in Switzerland, 2003*, in *Electoral Studies*, vol. 24, 2005, pp. 123-160 e C. H. CHURCH, *The Swiss Elections of October 2003: Two Steps to System Change?*, in *West european politics*, vol. 27(3), 2004, pp. 518-534.

<sup>137</sup> Di soli cinque voti, ottenuti alla terza votazione. Nonostante questa variazione alla formula magica fosse generalmente condivisa dall'opinione pubblica e dai partiti di governo, l'ottenimento del secondo seggio per l'UDC fu problematica per via della reputazione del candidato proposto dal partito stesso, il quale minacciò più volte di ritirare il sostegno del suo intero partito al Consiglio federale assumendo così una posizione di rottura rispetto agli equilibri pre-esistenti.

<sup>138</sup> Avendo ottenuto soltanto il 14,3% dei consensi nella stessa elezione.

<sup>139</sup> Cfr. P. DARDANELLI, *The Swiss federal elections of 2007*, in *Electoral Studies*, vol. 27, 2008, pp. 740-773.

storia della Confederazione - di un'esponente del partito ecologista. A poche ore dall'elezione, gli stessi partiti optarono per una mossa che preservasse l'equilibrio della rappresentanza dell'organo governativo, riconoscendo la preminenza dell'UDC ma sostituendo nel suo secondo seggio il segretario federale Blocher con una candidata meno conosciuta ed estranea all'Assemblea federale, il ministro delle finanze del Cantone dei Grigioni Eveline Widmer-Schlumpf. La stessa ottenne a sorpresa l'elezione nel seggio del capo del suo partito con dieci voti di vantaggio sullo stesso. In seguito a tali vicende, il partito di Blocher espulse dalle proprie fila tanto Widmer-Schlumpf che l'altro consigliere federale Samuel Schmid, poi dimessosi dall'incarico, risultando di fatto non rappresentato nel CF pur essendo il primo partito del Paese. Questa vicenda, pur avendo messo a dura prova la tenuta della *Konkordanzdemokratie* elvetica, dimostra apertamente la peculiarità del sistema politico elvetico in cui "chi ha la maggioranza - relativa o assoluta poco importa - non può permettersi di agire senza tenere nella debita considerazione le ragioni delle minoranze, e non può stare dentro le istituzioni attaccandole al contempo per mezzo degli strumenti di democrazia diretta"<sup>140</sup>, come avvenne invece ripetutamente durante il mandato di Blocher.

L'instabilità nel rapporto di rappresentanza partitica all'interno del CF si è manifestata nuovamente alle elezioni del 2011<sup>141</sup>: in questa occasione la ascesa dell'UDC sembra essersi arrestata, con un calo dei consensi di più di due punti percentuali rispetto alle precedenti consultazioni. Peraltro è apparso in significativo calo anche il sostegno rispetto a tutti gli altri partiti maggiori, i quali mantengono comunque - complessivamente - il 72,3% dei consensi<sup>142</sup>. Prima dell'elezione del nuovo Consiglio federale, si sviluppò un dibattito rispetto alla validità della formula di concordanza praticata sino ad allora nel Paese: in particolare i liberali e l'UDC sostennero l'esigenza di un suo aggiornamento in senso "aritmetico". Pur confermando il loro sostegno alla formazione di un governo multipartitico, essi proposero un compromesso destinato a rendere la cd. formula magica maggiormente fluida ed oggettiva: nelle loro intenzioni, si

---

<sup>140</sup> S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 67.

<sup>141</sup> Su cui si veda G. LUTZ, *The 2011 Swiss Federal Elections: Right-wing Defeat and Increased Fractionalisation*, in *West European Politics*, Vol. 35(3), 2012, pp. 682–693.

<sup>142</sup> In calo rispetto al 78,7% del 2007 e ancor più rispetto all'81,7% del 2003. Appaiono contrariamente in ascesa le formazioni dei Conservatori democratici e dei Verdi liberali, i quali hanno ottenuto entrambi un consenso superiore al 5%.

sarebbe dovuto concordare per una ripartizione dei seggi di volta in volta determinata - quasi automaticamente - dal risultato elettorale<sup>143</sup>. Gli altri partiti maggiori non hanno tuttavia voluto accettare questa proposta e, osservando la consuetudine che vuole il mandato dei Consiglieri uscenti ordinariamente riconfermato, hanno sostenuto ancora una volta Widmer-Schlumpf, procurandole la rielezione ancora una volta in luogo di Blocher. Poiché la consigliera grigionese non faceva più parte dall'UDC, essendo confluita nella formazione minore dei Conservatori Democratici (BDP), il novero dei partiti rappresentati nel CF di questa legislatura sale a cinque. Accanto al Partito socialista che continua ad indicare due candidati al pari di quello radicale, hanno espresso un solo candidato i Cristiano-democratici, l'Unione di Centro ed i citati Conservatori Democratici.

Quasi certamente questo nuovo equilibrio non avrà la stessa stabilità di quello formatosi nel 1959, e sarà destinato probabilmente a variare già nelle elezioni del 2013. Le ultime tre consultazioni elettorali hanno peraltro riflettuto il periodo di maggiore instabilità politica della Confederazione e questa stagione non sembra ancora conclusa, dopo l'affermarsi nel 2011 di un significativo trend di frammentazione del consenso a favore delle formazioni minori. Tuttavia, il fatto che sostanzialmente tutte le forze politiche sostengano o non si sentano al momento di mettere in dubbio il patto di concordanza e condivisione del governo del Paese rende improbabile ogni stravolgimento dell'equilibrio istituzionale elvetico nel breve periodo<sup>144</sup>. Il fatto che i maggiori partiti rappresentati nell'AF godano peraltro di un supporto diffuso in tutti i Cantoni e le aree linguistiche del Paese non fa presagire inoltre l'acuirsi del *cleavage* linguistico nella dialettica politica svizzera dell'immediato futuro.

Quanto al funzionamento del CF, la Costituzione ed il legislatore federale dettano un corpus normativo informato al principio della piena collegialità: non soltanto le scelte di politica generale ma anche i provvedimenti d'attuazione delle stesse, o almeno i più rilevanti, sono infatti sottoposti alla discussione e all'approvazione "in comune e simultaneamente"<sup>145</sup> da parte dell'intero collegio. I suoi sette membri sono in effetti a capo di altrettanti dipartimenti federali, i

---

<sup>143</sup> "The SVP and the FDP argued in favour of a vision that they called 'arithmetic concordance' where the three largest parties would gain two seats and the fourth party one seat. This formula would have resulted in a majority in government for the SVP and FDP." G. LUTZ, *op. cit.*, p. 690.

<sup>144</sup> U. KLÖTI, *Consensual government* cit., p. 26.

<sup>145</sup> Art. 13, LOGA.

quali coprono - secondo una suddivisione per materie - l'intero ambito di competenza della Federazione. Tuttavia, per quanto riguarda le scelte che - per la loro rilevanza - sono riservate all'alta amministrazione del Governo, la competenza non è mai a capo del singolo Consigliere ma vengono investiti della questione tutti i componenti del Consiglio, attraverso una procedura di *cd. corapporto* che consente ad ogni membro (ed al dipartimento da esso guidato) di esprimere la propria posizione rispetto al contenuto degli atti proposti da ogni Consigliere<sup>146</sup>. La natura di collegio omodinamico che contraddistingue il CF svizzero giustifica anche la limitata rilevanza dell'ufficio di Presidente dello stesso Consiglio. Tale carica infatti, unitamente a quella del vicepresidente, viene assegnata dall'Assemblea federale per un mandato di durata appena annuale tra i membri del Consiglio stesso. La prassi consolidata dell'Assemblea prevede che ogni membro del collegio sia eletto alla presidenza dopo aver esercitato le sue funzioni sotto quella di tutti gli altri colleghi. Dal momento che è radicata consuetudine la rielezione dei Consiglieri federali per più mandati, sostanzialmente ognuno di loro si troverà a ricoprire nella sua carriera tale posizione<sup>147</sup>. Alla stessa peraltro non sono attribuiti compiti molto più ampi di quelli affidati, sul piano procedurale, al presidente di ogni collegio: convocazione delle riunioni, fissazione dell'ordine del giorno, coordinamento tra i diversi membri dello stesso, risoluzione individuale di questioni di natura formale su mandato del collegio. Solo nel caso in cui non sia possibile riunire validamente il Collegio, egli ha il potere di adottare decisioni presidenziali d'urgenza in luogo dello stesso: queste saranno tuttavia sottoposte a ratifica collegiale alla prima seduta utile. Anche il titolo di presidente della Confederazione che gli spetta tradizionalmente non si risolve in realtà in un potere autonomamente esercitabile: come si è detto, le funzioni di Capo di Stato sono affidate ed amministrare dal Collegio nel suo complesso. Di conseguenza, l'art. 28 LOGA dispone coerentemente che "il presidente della Confederazione rappresenta il Consiglio Federale nel Paese e all'estero". Il presidente ed il Consiglio federale sono assistiti nelle loro funzioni dalla Cancelleria federale, la quale viene definita dalla Costituzione "stato maggiore" del Collegio<sup>148</sup>. Essa è diretta dal Cancelliere della Confederazione, il quale è

---

<sup>146</sup> Su questo aspetto, si veda diffusamente G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 117ss.

<sup>147</sup> S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 75-6.

<sup>148</sup> Art. 179, Cost.

eletto dall'Assemblea federale per un mandato quadriennale<sup>149</sup>.

#### 4.2.3. *Il corpo elettorale.*

Concludiamo la trattazione riservata ai poteri federali dell'ordinamento elvetico con le funzioni del corpo elettorale. La rilevanza del coinvolgimento dello stesso nell'ordinamento in questione avrebbe richiesto di collocare questo paragrafo all'inizio dell'esposizione. Per coerenza sistematica rispetto allo schema seguito nello studio dell'ordinamento belga si è deciso diversamente, confidando che la posizione di supremazia non meramente cerimoniale dello stesso tra i poteri dello Stato sia stata comunque comprensibile anche nell'analisi svolta finora.

Si è già fatta menzione, infatti, del coinvolgimento obbligatorio degli elettori in ogni revisione della Costituzione federale e degli statuti fondamentali dei Cantoni, così come dei fondamenti storici di questa previsione e dell'intero corpus dei diritti politici che fanno della Confederazione uno degli ordinamenti maggiormente avvicinabili alla categoria della democrazia semidiretta. In questa sede si affronteranno in maggiore dettaglio gli istituti che, nell'ordinamento federale, concretizzano tale potere di partecipazione diretta del cittadino all'esercizio del potere pubblico. Nel settimo capitolo sarà invece dato spazio alle modalità con cui si esplicita una diversa e ben più tradizionale attribuzione del popolo, ovvero la funzione elettorale dell'assemblea legislativa. In conclusione, coerentemente con lo scopo di questo lavoro, si indagherà sulla compatibilità in concreto tra strumenti di democrazia diretta e tutela delle identità plurime nell'ordinamento in questione.

---

<sup>149</sup> Ma non necessariamente in concomitanza con l'elezione del CF, rispetto al quale esso non si trova in rapporto fiduciario. I compiti del Cancelliere della Confederazione sono esplicitati all'art. 32 LOGA:

“Il cancelliere della Confederazione:

consiglia e assiste il presidente della Confederazione e il Consiglio federale nella pianificazione e nel coordinamento a livello governativo;

elabora per il presidente della Confederazione il programma di lavoro e la pianificazione degli affari del Consiglio federale e vigila sull'esecuzione dei medesimi;

coopera alla preparazione e all'attuazione delle deliberazioni del Consiglio federale;

prepara, operando in stretto contatto con i dipartimenti, i rapporti del Consiglio federale all'Assemblea federale sulle direttive della politica governativa e sulla gestione del Consiglio federale;

consiglia il presidente della Confederazione e il Consiglio federale sulla direzione generale dell'Amministrazione federale e assume funzioni di vigilanza;

assiste il Consiglio federale nei suoi rapporti con l'Assemblea federale.”

Il secondo capitolo del quarto titolo ("Popolo e Cantoni") della Costituzione federale elenca complessivamente quattro strumenti di "iniziativa e referendum": l'iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale, l'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale, il referendum obbligatorio ed il referendum facoltativo. Tutti, eccetto il terzo, sono istituti la cui attivazione è subordinata all'impulso di una frazione del corpo elettorale, sottostante a quorum diversificati. Il referendum obbligatorio è invece, come suggerisce la stessa denominazione, occasione di consultazione necessaria del corpo elettorale, la quale viene indetta d'ufficio in casi tassativi al fine di confermare o censurare l'operato dei poteri costituiti prima che la loro deliberazione possa produrre alcun effetto. Il carattere sospensivo e costitutivo del referendum obbligatorio è condiviso anche dal referendum facoltativo, il quale può interessare ogni legge e decreto federale e - ad alcune condizioni - le ratifiche di trattati internazionali prima della loro entrata in vigore. Le iniziative per la revisione parziale o totale della Costituzione sono invece istituti sempre attivati dalla volontà popolare; essi possono mirare anche ad una modifica ampliativa della legge fondamentale e di conseguenza il loro oggetto può essere più ampio di quello referendario, che può soltanto mirare ad impedire l'entrata in vigore di un atto o il prodursi di un effetto giuridico determinato. Il discrimine tra le due tipologie di iniziativa popolare riguarda la natura della revisione che con esse si vuole proporre e si ripercuote anche sugli effetti giuridici della loro approvazione: in particolare, l'accettazione di un'iniziativa di revisione parziale può produrre un effetto istitutivo, modificativo ed abrogativo diretto delle norme costituzionali; al contrario, un'iniziativa di revisione totale, ove accettata, produce un onere in capo alle istituzioni federali di elaborare un progetto emendativo coerente con le direttive indicate, il quale dovrà poi essere nuovamente sottoposto al voto. Alcuni degli strumenti indicati conferiscono al voto del popolo svizzero un potere normativo condiviso con la seconda autorità costitutiva della Federazione, ovvero l'insieme dei Cantoni. Le iniziative per la revisione della Costituzione si intendono accettate in ogni caso solo ove al voto favorevole della maggioranza dei votanti si unisca quello della maggioranza dei Cantoni. Ugualmente, anche in alcuni dei casi di referendum obbligatorio, è richiesto il voto positivo tanto del popolo che dei Cantoni per approvare l'atto in questione. Va ricordato tuttavia che, sin dalla revisione costituzionale del 1874,

“l’esito della votazione popolare nel Cantone vale come voto del Cantone”<sup>150</sup>.

Venendo alla disciplina di dettaglio<sup>151</sup>, tanto l’iniziativa per la revisione costituzionale totale che parziale è proponibile da 100.000 aventi diritto al voto<sup>152</sup>, i quali sottoscrivono una proposta redatta da un comitato promotore entro diciotto mesi dalla sua pubblicazione nel Foglio federale. Entro lo spirare del termine, le sottoscrizioni - raccolte dai cittadini promotori, da partiti, associazioni o anche società commerciali - devono essere depositate, previa convalida delle autorità cantonali competenti<sup>153</sup>, presso la Cancelleria Federale. Essa attesta il raggiungimento del quorum di sottoscrizioni necessarie, avviando la stessa al controllo di conformità delle stesse ai limiti formali e materiali stabiliti dalla Costituzione (cd. ricevibilità). Tale controllo è operato, come si è anticipato, dall’Assemblea federale<sup>154</sup> ed è sottoposto a criteri di valutazione differenziati rispetto alla natura della proposta. Il mancato superamento dello stesso comporta la nullità totale o parziale dell’iniziativa. Ove con essa si richieda la revisione totale della Costituzione, sulla base di una proposta necessariamente generica, il controllo riguarderà la sola conformità al limite materiale delle “disposizioni cogenti del diritto internazionale”<sup>155</sup> (ovvero alle norme consuetudinarie che regolano i rapporti tra gli Stati, e non anche il diritto internazionale pattizio a cui la Confederazione sia vincolata<sup>156</sup>). Se l’iniziativa popolare tende alla revisione parziale della Carta, l’AF federale verificherà anche la corrispondenza della proposta ai criteri formali dell’unità di forma e di materia. Ai sensi dell’art. 75 della legge sui diritti politici, “l’unità formale è rispettata se l’iniziativa riveste esclusivamente la forma di proposta

---

<sup>150</sup> Art. 142, comma 3, Cost.

<sup>151</sup> Contenuta nella Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP).

<sup>152</sup> Ovvero circa il 2% del corpo elettorale federale. Cfr. B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *Guida alla democrazia diretta* cit., p. 96.

<sup>153</sup> La quale deve attestare la qualità di elettore di ogni firmatario (art. 62, LDP).

<sup>154</sup> Durante la procedura di consultazione relativa alla revisione totale del 1999, era stata avanzata la possibilità di trasferire tale onere al Tribunale federale, stante la natura giuridica e non politica del controllo da effettuarsi. Tuttavia la proposta non fu accolta dal CF, perché ritenuta esorbitante rispetto al mandato d’aggiornamento ricevuto dall’AF. Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 50.

<sup>155</sup> Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 222.

<sup>156</sup> Tuttavia il CF, in una dichiarazione del 20 novembre 1996, sembra avere proposto una definizione sensibilmente più ampia di quella generalmente accettata in diritto internazionale per la definizione dello *jus cogens*. Vi rientrerebbero infatti anche alcuni capisaldi della tutela dei diritti umani, quali il divieto di tortura, schiavitù e genocidio, così come codificati in alcuni atti fondamentali del diritto pattizio (*in primis*, la CEDU e la Convenzione nelle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966 sui diritti civili e politici). Cfr. Cfr. B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *Guida alla democrazia diretta* cit., p. 188.



generale o di progetto già elaborato.” L’unità di materia è invece positivamente riscontrata se “le singole parti dell’iniziativa sono intrinsecamente connesse”, ovvero corrispondano ad un oggetto omogeneo, su cui l’elettore possa pronunciarsi univocamente. Un ulteriore limite materiale elaborato pretoriamente dall’AF riguarda l’attuabilità materiale dell’iniziativa, ovvero la possibilità che quanto eventualmente accettato dal popolo e dai Cantoni sia effettivamente realizzabile<sup>157</sup>. Si è discusso a lungo, in dottrina, sulla configurabilità di ulteriori limiti di natura cd. implicita all’iniziativa per la revisione costituzionale, individuandoli talvolta nel principio democratico, nella separazione dei poteri o nella struttura federalista dello Stato. Non sembra tuttavia essere maturato un consenso unanime sul punto, né pare che l’AF - nell’esercizio delle sue funzioni di controllo - abbia aderito a tali tesi<sup>158</sup>. L’assemblea sembra peraltro avere adottato nel tempo una posizione piuttosto liberale anche nell’interpretazione e applicazione dei limiti formalmente posti dalla Carta costituzionale: basti notare, a tal proposito, che sino al 2009 le iniziative popolari dichiarate nulle per violazione di tali criteri sono state soltanto quattro, mentre quelle sottoposte al voto popolare sono state ben 172<sup>159</sup>.

Superata positivamente tale fase, l’iter dell’iniziativa di revisione totale differisce da quello per la modifica parziale del testo costituzionale. Se l’iniziativa per la revisione totale ha ricevuto il numero di sottoscrizioni necessarie e risulta ricevibile, l’AF organizzerà - senza ritardo e senza esprimere alcun parere - proprio, una votazione preliminare nella quale il popolo (e non i Cantoni) si pronunceranno a maggioranza sulla bontà, in linea di principio, della proposta generica in essa contenuta. In caso di voto favorevole, si procederà allo scioglimento di entrambe le Camere e alla loro rielezione d’uffici<sup>160</sup> o. L’Assemblea in questo modo rinnovata dovrà farsi carico della redazione di un articolato di revisione totale della Carta, il quale sarà poi sottoposto entro dieci

---

<sup>157</sup> Si noti che il criterio non sembra coinvolgere invece il criterio della ragionevolezza, su cui l’AF - nell’ambito del suo potere di controllo astratto - non si ritiene competente a pronunciare. Il criterio dell’inattuabilità ha trovato applicazione nell’esame di un’iniziativa popolare con la quale si richiedeva la riduzione delle spese militari a partire da una data precedente a quella della prevedibile votazione del referendum stesso. In questo caso, l’iniziativa è stata dichiarata irricevibile. Cfr. B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *ibidem*.

<sup>158</sup> Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 215.

<sup>159</sup> Una fonte aggiornata ed assai dettagliata rispetto all’impiego degli strumenti di democrazia diretta in Svizzera e nel mondo è il motore di ricerca del Centre for Research on Direct Democracy dell’Università di Zurigo, disponibile all’URL: <http://www.c2d.ch>.

<sup>160</sup> Art. 193, comma 2, Cost.

mesi- come ogni revisione costituzionale - al voto definitivo di Popolo e Cantoni<sup>161</sup>.

L'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, ove redatta in forma di proposta generica, è sottoposta ad una valutazione di merito dell'Assemblea federale. Essa, entro tre anni dal suo deposito, decide se l'approva oppure no anche sulla base del parere espresso dal CF. Se condivide la proposta, essa provvederà a redigerne il corrispondente articolato: questo sarà poi sottoposto direttamente all'approvazione finale di popolo e Cantoni. Se invece l'AF non la condivide, sarà sottoposta al voto del (solo) corpo elettorale, eventualmente con la raccomandazione di respingerla; in caso di accoglimento, l'Assemblea dovrà comunque dare corso al progetto predisponendo le corrispondenti disposizioni di revisione, da presentare nuovamente al voto del popolo e a quello dei Cantoni. L'iniziativa redatta in forma di progetto, sottostà ugualmente ad valutazione preventiva di merito da parte dell'AF, condotta entro trenta mesi dal deposito. Questa valutazione, anche ove negativa (come avviene nella maggior parte dei casi), non impedisce che la proposta sia sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni. Tuttavia, essa potrà essere accompagnata dalla raccomandazione dell'AF nel senso del suo respingimento ed - eventualmente - anche da un controprogetto predisposto dallo stesso Parlamento. Si definisce in questi termini una proposta di emendamento costituzionale formulata dalla maggioranza dell'Assemblea e volta a regolare la medesima materia su cui verte l'iniziativa popolare in altri termini. Nel caso in cui l'AF decida di optare per tale possibilità, saranno sottoposte al voto entrambe le proposte; l'elettore - ai sensi dell'art. 139b Cost., riformato nel 2003 - si pronuncerà sui due testi, eventualmente promuovendoli entrambi e stabilendo in tale caso la propria preferenza per uno di essi nel caso in cui risultassero ambedue approvati dalla maggioranza. L'AF potrebbe peraltro decidere di non sottoporre un testo alternativo al voto del popolo o dei cantoni ma di adottare direttamente una regolamentazione alternativa sulla medesima materia, ove questa possa essere disciplinata efficacemente anche facendo ricorso alla legge ordinaria (cd. controprogetto indiretto o materiale)<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Art. 75a, comma 3, LDP.

<sup>162</sup> Qualora l'iniziativa popolare venisse poi accettata, la nuova disciplina (introdotta al livello costituzionale) abrogherebbe la disciplina posta in vigore dall'AF sotto forma di legge ordinaria. In questi casi può anche accadere che il controprogetto materiale sia esso stesso fatto oggetto di votazione popolare, attraverso il diverso strumento del referendum facoltativo.

Il referendum facoltativo, disciplinato all'art. 141 Cost., è validamente proposto ove si siano raccolte e depositate presso la Cancelleria federale almeno 50.000 sottoscrizioni di altrettanti cittadini aventi diritto al voto nella Federazione, entro cento giorni dalla pubblicazione dell'atto su cui si vuole provocare il voto popolare. Entro il medesimo termine, il referendum facoltativo può essere provocato anche dalla richiesta otto Cantoni: sino ad oggi il ricorso a questa possibilità si è tuttavia registrato in una sola occasione<sup>163</sup>.

La disciplina costituzionale, a seguito della revisione del 1999, fa chiarezza rispetto alle categorie d'atti assoggettabili a tale istituto. La prima e più vasta categoria comprende gli atti normativi per eccellenza della Federazione, ovvero ogni legge federale ordinaria: rispetto ad esse, l'AF ha peraltro l'obbligo di inserire in calce al testo l'indicazione della loro sottoponibilità al voto popolare approvativo, a pena di nullità della legge stessa.

È soggetta a referendum facoltativo anche la particolare classe delle leggi federali urgenti purché esse abbiano validità superiore all'anno; in questo caso, come si è già accennato, il referendum avviene peraltro in un momento successivo all'entrata in vigore dell'atto: esso assume pertanto efficacia abrogativa. Diversamente dal testo costituzionale previgente, la norma oggi in vigore sottopone al voto popolare anche i "decreti federali" tout court, e dunque non soltanto a carattere normativo ma anche ove essi contengano decisioni di alta amministrazione adottate dall'Assemblea federale. In questo modo, il legislatore costituzionale risponde ad una esigenza manifestatasi nella prassi, e a cui la dottrina aveva cercato di offrire soluzione senza raggiungere tuttavia un unanime consenso<sup>164</sup>. Va però precisato che l'intera categoria dei decreti federali sottostà a referendum solamente nella misura in cui sia prescritto dalla Costituzione o dalla legge federale che ne giustifichi l'emanazione. Da ultimo, sono sottoponibili a referendum "i trattati internazionali" (*rectius*: l'atto di diritto

---

<sup>163</sup> La quale, tuttavia, è piuttosto interessante. La vicenda risale infatti al 2004 e riguarda una legge recante un pacchetto di sgravi fiscali che, pur essendo stato disposto dalla Confederazione, avrebbe portato una riduzione del gettito erariale dei Cantoni. Contro questo provvedimento si sollevarono ben 19 cantoni su 26, riuscendo ad ottenere il blocco del provvedimento nella successiva votazione popolare a larga maggioranza. Cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 6, dicembre 2005, pp. 1214-5.

<sup>164</sup> Cfr., in proposito, G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 200.

interno che autorizza il CF alla ratifica degli stessi<sup>165</sup>) recanti vincoli significativi per la Confederazione: vi rientrano infatti (a) i trattati indenunciabili e di durata indeterminata, (b) quelli prevedenti l'adesione ad un'organizzazione internazionale (ma non quelli di adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali, i quali sono sottoposti addirittura a referendum obbligatorio) e (c) quelli "comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali".

Di diversa natura è invece il referendum obbligatorio, normato all'art. 140 Cost.: come già chiarito, esso non è infatti provocato da uno spontaneo interessamento di una frazione del corpo elettorale, ma è sempre prescritto quale strumento di ratifica del popolo (e talvolta dei cantoni) a decisioni dei poteri federali che influiscano direttamente o indirettamente sull'equilibrio costituzionale. Buona parte delle situazioni in cui è richiesto il ricorso al referendum si sono già incontrate nel corso della trattazione, in quanto rispondenti a principi generali o in quanto fasi di altri procedimenti avviati dal corpo elettorale. Sottostanno all'obbligo di pronuncia del popolo e dei cantoni: (a) tutte le modifiche della Costituzione elaborate dall'AF per propria iniziativa ovvero a concretizzazione di una iniziativa popolare generica; (b) l'adesione organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali, in quanto ciò produca una effettiva o potenziale devoluzione di parte della sovranità nazionale e (c) le leggi federali dichiarate urgenti, di validità superiore ad un anno e prive di base costituzionale. Sono invece sottoposte alla consultazione obbligatoria del solo corpo elettorale le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione, le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione, presentate in forma generica e respinte dall'AF e la decisione di procedere spontaneamente alla revisione totale della Costituzione, ove questa sia oggetto di contrasti tra le due Camere dell'AF. Si noti che tutte le precedenti ipotesi fanno riferimento ad endofasi del procedimento di revisione costituzionale, il quale non potrà comunque concludersi senza un'ulteriore voto del popolo e dei Cantoni.

Gli istituti fin qui descritti compongono lo strumentario dei diritti

---

<sup>165</sup> Mentre, secondo la dottrina, non sembra che vi siano sottoposti i trattati conclusi autonomamente dal CF con procedura semplificata, e dunque non sottoposti all'approvazione parlamentare. Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *op.cit.*, p. 201.

partecipativi a disposizione del corpo elettorale svizzero per incidere sull'esercizio del potere pubblico a livello federale. È bene tenere presente che il quadro è completato dal fatto che la previsione degli stessi mezzi è contenuta anche nelle costituzioni cantonali, in forme generalmente più ampie nei cantoni di lingua tedesca rispetto che nelle altre aree della Confederazione<sup>166</sup>. A quel livello, vi si accompagnano peraltro - in alcuni casi - istituti ulteriori, quali il referendum in materia finanziaria (esistente in ogni cantone eccetto Vaud, e finalizzato a sottoporre al voto obbligatorio ogni spesa pubblica superiore ad una determinata soglia), il referendum amministrativo comunale ed anche il diritto di revoca degli eletti (*Abberufungsrecht*) esercitabile nei confronti del Parlamento o del Governo cantonale.

Nonostante il sistema di democrazia semidiretta elvetica sia ritenuto tra i più avanzati a livello internazionale, esso non è immune da lacune ed imperfezioni, costantemente evidenziate dalla dottrina. Rispetto agli strumenti propositivi la disciplina dell'iniziativa per la revisione costituzionale è piuttosto completa, ma il ricorso alla stessa appare piuttosto inflazionato e soprattutto spesso mirato all'introduzione nel testo costituzionale di previsioni che potrebbero trovare pacificamente collocazione nella legge ordinaria o addirittura nella fonte regolamentare. Ciò appare essenzialmente connesso all'assenza nell'ordinamento di una iniziativa popolare costitutiva di norme dal rango diverso da quello supremo. Per quel che riguarda lo strumento del referendum facoltativo, con cui il corpo elettorale può soltanto "porre un freno" all'attività normativa ed - entro certi limiti - amministrativa dello Stato, è apparso spesso inadeguato il fatto che non sia possibile limitarne gli effetti soltanto ad una parte dell'atto approvato dall'Assemblea, né sia possibile per il comitato referendario o per lo stesso Parlamento contrapporvi una disciplina alternativa. La mancanza di uno strumento abrogativo azionabile in ogni tempo dopo l'entrata in vigore dell'atto rende inoltre necessario invocare immediatamente il voto popolare, senza che sia data la possibilità di apprezzare gli esiti concreti derivanti dall'applicazione del provvedimento in questione. Il quorum necessario alla convocazione di questa votazione appare inoltre ormai sottodimensionato ad una parte della dottrina, e dello stesso avviso si è dimostrato il CF all'epoca della revisione costituzionale del 1999: non è stato possibile prendere però provvedimenti nel senso del suo innalzamento, e tutto fa pensare che non lo

---

<sup>166</sup> W. LINDER, A. VATTER, *Institutions* cit., p. 111.

sarà nemmeno nel prossimo futuro. Rispetto al diritto di iniziativa, ma anche per il referendum ove sia invocato rispetto a norme attuative di trattati già ratificati, si pone inoltre la questione del rispetto degli obblighi internazionali assunti dalla Confederazione, rispetto ai quali vi è oggi salvaguardia limitatamente alle norme del diritto consuetudinario.

Rispetto a molte di queste problematiche, le istituzioni della confederazione (e talvolta anche alcune frazioni del corpo elettorale attraverso iniziative *ad hoc*) hanno tentato di porre rimedio. La volontà di riformare i diritti politici del corpo elettorale riscontra tuttavia una resistenza costante da parte dello stesso.

Un'ultima generale considerazione, prima di indagare sugli effetti di questi istituti sulla società multinazionale elvetica, va riservata ai numeri della frequenza e dei risultati ottenuti da più di cent'anni di ampia partecipazione della cittadinanza al governo del Paese. Secondo il database del Centro di ricerca sulla democrazia diretta dell'Università di Zurigo<sup>167</sup>, le iniziative popolari di revisione della Costituzione sinora sottoposte al voto sono state 181 mentre si è fatto ricorso al referendum facoltativo in 169 occasioni. Nonostante i numeri dei voti popolari, soltanto al livello federale, risultino assai considerevoli, solo una parte molto più ridotta delle consultazioni approda al risultato desiderato dai promotori: le iniziative per la revisione della costituzione approvate dal popolo e dai Cantoni sono state sinora appena diciotto (meno del 10% di quelle proposte), mentre i referendum facoltativi che hanno determinato la mancata entrata in vigore dell'atto sono stati 76 (poco meno del 45%)<sup>168</sup>. Nella gran parte dei casi, soprattutto per quanto riguarda le iniziative di revisione della Costituzione, il voto popolare tende inoltre a confermare la decisione o il parere espresso dalle autorità federali<sup>169</sup>. Solo ad uno sguardo superficiale, tuttavia, il frequente respingimento delle istanze promosse da frazioni dello stesso corpo elettorale può apparire in ogni caso come una sconfitta per i proponenti. In tutti i

---

<sup>167</sup> Reperibili sul già citato sito internet.

<sup>168</sup> Un ulteriore dato a cui deve essere riservata menzione è l'affluenza alle urne del corpo elettorale in tali consultazioni, la quale non è mediamente superiore al 40% (Cfr., per un'analisi dettagliata del fenomeno, W. LINDER, *Swiss democracy* cit., pp. 109ss.). Trattandosi di consultazioni idonee a produrre modifiche costituzionali in astratto anche piuttosto incisive, non si può fare a meno di notare come la frequenza di tali iniziative abbia prodotto una sdrammatizzazione delle stesse, tale da avere forse banalizzato il processo di modificazione della norma fondamentale dell'ordinamento, nonostante la potenziale criticità che esso porta con sé anche nell'ordinamento elvetico. Cfr. in proposito M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Il caso svizzero: una revisione continua*, in F. PALERMO (ed.), *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, Cedam, 2007, p. 403.

<sup>169</sup> Cfr. B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *op. cit.*, pp. 56-7.

casi, coloro che provocano la consultazione popolare (soprattutto nel caso dell'iniziativa) ottengono - a prescindere dal risultato delle urne - che la questione da loro sollevata sia posta all'attenzione della politica e della cittadinanza, e molto spesso ciò si traduce nell'adozione di un provvedimento in materia da parte del Parlamento o del Consiglio federale nel breve o medio periodo. In questo caso, i promotori non otterranno verosimilmente una regolamentazione identica a quanto da loro proposto, ma avranno comunque ottenuto il risultato di interessare le istituzioni all'argomento e di partecipare alla redazione delle norme secondo l'ampia procedura di consultazione già vista. Inoltre, il solo fatto che l'ordinamento preveda la possibilità per i cittadini di esprimere direttamente la loro posizione sui temi all'attenzione della politica o di portare alla ribalta argomenti ignorati dalla stessa, stimola senza dubbio le istituzioni a mantenere un approccio il più possibile dinamico e aperto al contributo della società civile nel loro operare quotidiano, e questo contribuisce - a sua volta - a ridurre il distacco tra cittadini ed eletti che si dimostra invece regolarmente problematico negli ordinamenti in cui l'esercizio della sovranità popolare si traduce nella sola delega di funzioni alla politica professionistica, attraverso le elezioni<sup>170</sup>.

Rispetto alla dibattuta questione della compatibilità tra istituti di democrazia diretta (inevitabilmente maggioritari) e tutela delle identità costitutive plurime in un ordinamento multinazionale, l'esperienza svizzera è stata - come si è accennato nella trattazione generale - oggetto di particolare interesse scientifico<sup>171</sup>.

Diversi autori<sup>172</sup>, soprattutto negli anni '90, hanno analizzato gli esiti delle

---

<sup>170</sup> Cfr. oltre ai testi già citati e tra la vasta letteratura in materia, Y. PAPADOPOULOS, *How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001, pp. 35-58; B. S. FREY, I. BOHNET, *Democracy by competition: referenda and federalism in Switzerland*, in *Publius*, vol. 23(2), 1993, pp. 71-81; H. Kriesi, D. Wisler, *Social movements and direct democracy in Switzerland* in *European Journal of Political Research*, vol. 30, 1996, pp. 19-40; A. TRECHSEL, H. KRIESI, *Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centrepiece of the Political System*, in M. GALLAGHER, P.V. ULERI (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, New York, St. Martin's Press, 1996, pp.185-208.

<sup>171</sup> Tra le numerose pubblicazioni dedicate all'argomento in questione, si segnalano K. W. KOBACH, *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth, 1993; H. KRIESI, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, Lexington Books, 2005; A. VATTER, *Die Wechselbeziehungen zwischen Konkordanz- und Direktdemokratie. Ein Vergleich am Beispiel westlicher Industriestaaten und der Schweizer Kantone*, in *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 38(4), 1997.

<sup>172</sup> R. KNÜSEL, *Les minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire: l'exemple du cas helvétique*, Lausanne, Payot, 1994; B.WERNLI, *Le clivage linguistique dans les votations*

numerose consultazioni popolari tenutesi nella Confederazione, al fine di verificare se e con quale frequenza il voto espresso dal corpo elettorale sia polarizzato rispetto all'appartenenza linguistica, ed in quali occasioni questa evenienza abbia provocato l'*outnumbering* dei gruppi linguistici meno rappresentati<sup>173</sup>. L'obiettivo non si presenta peraltro di facile realizzazione, stanti alcuni fattori che rendono incerto il collegamento tra dati delle consultazioni elettorali ed effettiva esistenza di un voto linguisticamente connotato<sup>174</sup>: va tenuto presente, innanzitutto, che non esiste un voto "del gruppo" ma - eventualmente - una posizione espressa dalla maggioranza dello stesso. Ben difficilmente infatti tutti gli appartenenti ad una determinata collettività si esprimeranno nello stesso modo e questo è particolarmente vero nel contesto elvetico, dove l'appartenenza linguistica non è un fattore né esclusivo né centrale nell'interpretazione delle posizioni politiche dei cittadini. Inoltre, non è mai possibile individuare quali siano le preferenze espresse dagli appartenenti ad uno specifico gruppo linguistico: si possono ricostruire le posizioni della maggioranza dei cittadini di un determinato territorio, e dove questo si presenta omogeneo riferirne con una certa sicurezza gli esiti al gruppo linguistico ivi residente. Questo non è però possibile nei territori multilingui, quali sono - nel contesto svizzero - quattro dei ventisei cantoni federati. Come si è visto, buona parte delle consultazioni popolari svizzere richiedono poi una doppia maggioranza: la prima popolare (ovvero la maggioranza dei votanti in un unico distretto elettorale nazionale) e la seconda cantonale (ovvero la maggioranza dei votanti nella maggioranza dei distretti ad estensione cantonale). Ciò comporta che le posizioni espresse da uno stesso gruppo linguistico possano trovarsi sul versante dei vincitori a livello nazionale e su quello dei perdenti in uno o più cantoni.

---

*fédérales 1872–1994*, Geneva, University of Geneva, 1995; H. KRIESI, B. WERNLI, P. SCIARINI, *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Berna, Ufficio federale di statistica, 1996. L'ufficio federale di statistica della Confederazione rende regolarmente disponibili i dati grezzi relativi agli esiti delle votazioni popolari nelle diverse aree linguistiche del Paese. Essi sono reperibili all'URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/03/blank/data/01.html>.

<sup>173</sup> La previsione di una doppia maggioranza dell'intero corpo elettorale e di quello dei Cantoni, non vale infatti oggi ad assicurare una idonea protezione alle diversità. Sul punto cfr. Y. PAPAPOPOULOS, *Fédéralisme, démocratie directe et minorités*, in O. MAZZOLENI (a cura di), *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Lugano, Casagrande, 2005, pp. 43-60.

<sup>174</sup> N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, in *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 8, No. 2, 2006, pp. 187-8; H. KRIESI, B. WERNLI, P. SCIARINI, *Le clivage linguistique* cit., pp. 20-28.



Tenuto conto di queste precisazioni, la lettura dei risultati elettorali offerta da Kriesi et al.<sup>175</sup> rispetto al periodo 1875-1994 offre evidenza di una differenza superiore al 25% dei voti espressi nell'area germanofona e in quella francese ed italiana solamente in 29 casi su 430. Solamente in quindici di questi, peraltro, le posizioni della popolazione non germanofona sono stati messi in minoranza dal voto della maggioranza. Altri studi<sup>176</sup> dimostrano la stabilità di questo dato in epoca più recente, o - addirittura - la regressione degli stessi casi, nonostante la percezione del *cleavage* linguistico tra le diverse aree del Paese sia in aumento soprattutto tra la popolazione dei gruppi numericamente più deboli.

Deve essere fatto notare peraltro<sup>177</sup> che in molti casi - soprattutto a livello federale - la distanza di posizioni tra comunità germanofona e comunità francofona/italofona riguarda temi per nulla o almeno non direttamente collegati all'identità linguistica. Ne è un esempio il caso forse più macroscopico di diversità di posizioni espressa tra gli stessi gruppi nel recente passato: la votazione popolare sull'adesione allo Spazio economico europeo, nella quale si sono registrate posizioni significativamente più entusiaste nell'area francofona e italo-fona della Confederazione rispetto a quanto registratosi tra la comunità germanofona maggioritaria. Non mancano tuttavia casi in cui il voto popolare abbia fatto emergere una contrapposizione la maggioranza degli appartenenti a gruppi linguistici differenti in questioni direttamente collegate alla protezione delle stesse identità collettive, anche a livello cantonale<sup>178</sup>. Un riscontro interessante viene dal referendum federale tenutosi del 1996 per l'inserimento in Costituzione di una norma che autorizzasse la Confederazione a sostenere in via eccezionale i Cantoni del Ticino e dei Grigioni nelle politiche a salvaguardia della lingua romancia o/e italiana sul loro territorio. Il referendum fu superato con il voto positivo di tutti i cantoni, con una maggioranza media del 76% del corpo elettorale. Il Cantone in cui il voto favorevole venne espresso più debolmente (68%) fu proprio uno dei due interessati, ovvero quello dei Grigioni,

---

<sup>175</sup> H. KRIESI, B. WERNLI, P. SCIARINI, M. GIANNI, *Le clivage linguistique* cit.

<sup>176</sup> C. BÜCHI, "Röstigraben". *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, Zürich, NZZ Verlag, 2000.

<sup>177</sup> Come fa efficacemente N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies?* cit., p. 199.

<sup>178</sup> Questo emerge molto chiaramente dalla ricerca svolta dallo stesso N. STOJANOVIĆ (*ibidem*, pp. 190-8) rispetto alle votazioni popolari tenutesi nei quattro cantoni multilingui di Berna, Valais, Friburgo e dei Grigioni.

a causa del voto fortemente contrario della popolazione germanofona residente nello stesso.

Se gli esiti della consultazione popolare possono risultare talvolta invisi alla protezione dei gruppi costitutivi della Federazione meno popolosi, un atteggiamento ancor più chiaramente ostile è peraltro regolarmente dimostrato dal corpo elettorale svizzero nei confronti delle cd. nuove minoranze: basti ricordare - nuovamente - il recente voto popolare per l'inserimento in Costituzione federale del divieto di edificazione dei minareti<sup>179</sup>, così come il respingimento in tre occasioni diverse (nel 1983, 1995 e 2004) da parte del corpo elettorale di leggi federali volte ad agevolare l'accesso alla cittadinanza per gli immigrati di seconda o terza generazione.

Accanto alle (forse prevedibili) manifestazioni occasionalmente negative della democrazia diretta nella società svizzera, buona parte della dottrina non manca tuttavia di esaltarne i pregi sotto diversi punti di vista. Come già si è detto nella parte generale, oltre a favorire la permanenza di uno spazio di confronto politico inter-linguistico attraverso la proposizione di iniziative sottoposte al voto dell'intero corpo elettorale federale, soprattutto lo strumento dell'iniziativa per la revisione costituzionale parziale è considerato uno strumento anche potenzialmente promozionale della posizione dei gruppi linguistici meno rappresentati. Esso infatti si presta efficacemente ad essere utilizzato al fine di ottenere un'ampia visibilità da parte di gruppi anche numericamente ristretti rispetto a proposte che tutelino direttamente o indirettamente le proprie posizioni. Come nota Thomas Fleiner<sup>180</sup>

“[i]nitiatives can be prepared by a small minority. Even though initiatives usually have little chance to be accepted by the majority, they still influence to a great extent the public political activities.

With the instrument of referendum finally, minorities cannot only impose a popular vote on the issue, they can threaten political authorities with a referendum if their interests are not fully taken care in the statute.

Furthermore, one has to bear in mind that the the participation of citizens in voting is much lower than in other countries. Thus, if the participation is lower than 30%, the active minority of 15% may get the majority.”

In conclusione, la presenza nell'ordinamento svizzero di istituti come quelli

---

<sup>179</sup> Su cui si veda E. ALBER, F. PALERMO, *Democrazia diretta e diritti delle minoranze* cit., pp. 228-9.

<sup>180</sup> T. FLEINER, *Switzerland: Constitution of the Federal State* cit., pp. 95-6.

visti, formalmente idonei ad essere impiegati soltanto in una democrazia omogenea e maggioritaria, non costituisce una sorpresa per chi ne abbia approfondito l'impianto generale, non soffermandosi al dato positivo ma conoscendo anche sommariamente la sua prassi istituzionale secolare e la particolare conformazione del suo sistema sociale e politico. Il fatto che questa terra fra le Alpi possa essere allo stesso tempo un modello di convivenza plurilinguistica e plurireligiosa ed il Paese in cui si lascia il maggiore spazio all'autodeterminazione della cittadinanza attraverso il voto popolare è probabilmente collegato ad un tratto fondamentale della sua storia e della sua identità contemporanea: la volontà di non irrigidire le multiple appartenenze collettive in uno schema di protezione altamente garantita sul piano giuridico, a fronte della preferenza per un sistema che agevoli l'integrazione e la cooperazione sul piano politico tra soggetti dalle identità differenti, accomunati dalla volontà di vivere autenticamente "uniti nella diversità".

Sebbene la democrazia diretta sia una componente tutto sommato di successo dell'alchimia istituzionale<sup>181</sup> e sociale che assicura la sopravvivenza della Confederazione da più di 160 anni, ciò non significa - come si è già generalmente detto - che essa possa essere un prodotto da esportazione universale in altre società divise. Sia pure con le sue peculiarità, essa suggerisce che esiste forse un'alternativa allo spogliare i cittadini di gran parte dei propri diritti di partecipazione al fine di garantire loro una convivenza multietnica spesso non particolarmente serena, sotto la guida di una élite politica di cui possono soltanto ratificare le scelte oppure opporvisi, mettendo però a rischio la stessa tenuta dell'ordinamento multinazionale così strutturato.

---

<sup>181</sup> Nota N. STOJANOVIĆ (*Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies?* cit., p. 200) che, nonostante vi siano state esperienze di utilizzo del voto popolare in danno dei gruppi più deboli, "*they have not resulted in a real conflict, nor have they caused public manifestations, protests marches or other incidents. Moreover, they represent only a tiny fraction of hundreds of popular votes - at federal, cantonal and communal levels - in which the citizens of the multilingual cantons have taken part and that have not caused any problems between linguistic communities.*"



## 5. Le entità federate.

---

### 5.1. Regno del Belgio

#### 5.1.1. Comunità e Regioni: legittimazione, competenze ed organizzazione.

L'articolo 1 della Costituzione belga dichiara oggi apertamente l'appartenenza dell'ordinamento alla categoria degli Stati federali. Il giurista che vi si voglia avvicinare gli strumenti della comparazione troverà tuttavia numerosi ed evidenti discostamenti tra questa esperienza federale e gli ordinamenti tradizionalmente accostati a tale modello. Le spiegazioni di questa diversità possono essere molte: a differenza degli Stati Uniti, della Germania o della Svizzera<sup>1</sup>, il federalismo belga viene in essere più recentemente e non connota l'esperienza statale su cui è radicato fin dalla sua origine. Esso non è infatti il prodotto di una scelta costituente volta ad aggregare sotto la medesima cornice statale diversi territori e comunità precedentemente dotate di una autonoma sovranità, ma risponde piuttosto all'esigenza di garantire maggiore autonomia a regioni già assoggettate ad un potere statale accentrato, il quale trova nella sua parziale disaggregazione un compromesso tra il persistere della propria esistenza e la definitiva frammentazione del territorio in diverse entità sovrane. Oltre a tale caratteristica di cui si è già trattato in termini generali nel precedente capitolo, l'esperienza belga riporta un federalismo "per frazionamento e movimento, [...] stratificazione e bipolarizzazione"<sup>2</sup>: essa è infatti il prodotto di un processo sviluppatosi in più fasi sotto la crescente spinta centrifuga di due schieramenti etnici contrapposti. L'attuale architettura costituzionale del Paese è dunque necessariamente il prodotto della stratificazione di interventi diversi, ciascuno dei quali è stato a sua volta il prodotto di un compromesso tra due visioni talvolta anche radicalmente differenti della forma di governo territoriale a cui il Paese dovesse aspirare.

Sessant'anni di interventi riformatori sul medesimo testo costituzionale hanno dunque prodotto un ordinamento formalmente costituito da sei entità federate riconducibili a due differenti modelli di legittimazione, all'interno del

---

<sup>1</sup> I quali sono indicati come gli "ordinamenti che hanno maggiormente influenzato il consolidarsi del modello federale" in G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., p. 386.

<sup>2</sup> M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2007, pp. 1173-1181.

quale possono essere individuati almeno otto enti dotati di autonoma personalità giuridica e potestà normativa di rango primario<sup>3</sup>.

I pilastri della federazione belga, individuati dagli articoli 1-3 della legge fondamentale, sono infatti le tre Comunità (francese, fiamminga e germanofona) da un lato e le tre Regioni (vallona, fiamminga e di Bruxelles-Capitale) dall'altro. Alle ragioni di tale dualismo si è già fatto riferimento nelle pagine precedenti, mentre in questa sede si cercherà di chiarire i tratti fondativi di entrambe le tipologie istituzionali e l'attuale ripartizione tra le stesse delle competenze legislative ed amministrative devolute dallo Stato centrale.

Le Comunità nascono negli anni '60 come enti incaricati di gestire le competenze in materia culturale e formativa inizialmente devolute dall'amministrazione centrale alle diverse comunità linguistiche di cui si compone il Paese. La natura stessa delle attribuzioni che vi sono riservate fanno sì che l'ambito di competenza delle stesse interessi le posizioni dei singoli cittadini e delle formazioni sociali in cui essi sono organizzati piuttosto che un ambito territoriale: esse si collocano pertanto -almeno nei limiti che si andranno a delineare- nell'area delle istituzioni atte a garantire un'autonomia di tipo personale ai gruppi costitutivi dello Stato.

Le istituzioni regionali sono invece espressione di una impostazione devolutiva di diverso segno, in quanto destinatarie di responsabilità connesse all'amministrazione del territorio. La loro competenza, diversamente da quella delle comunità, non è almeno in prima battuta riferibile ad una comunità ma piuttosto ad un'area geograficamente delimitata. Sono dunque enti preposti alla realizzazione di un'autonomia di tipo territoriale.

Tuttavia, se la differente natura e legittimazione di Regioni e Comunità è in linea di principio evidente, i loro contorni appaiono piuttosto sfumati ove li si analizzi del dettaglio. Innanzitutto, le Comunità, pur esercitando competenze di tipo personalistico, sono limitate nella loro attività da un confine territoriale: quello delle quattro regioni linguistiche, delineate dall'art. 4 della Costituzione. Ogni comune del Regno appartiene ad una di esse, ed i loro confini sono modificabili soltanto attraverso una legge speciale. Tre di queste sono considerate monolinguistiche (la regione di lingua francese, la regione di lingua olandese e la regione di lingua tedesca): la popolazione che vi è insediata sarà

---

<sup>3</sup> M. BAUWENS, A. VERHOEVEN, *Le autorità federate*, in F. DELPÉRÉE (ed.), *L'ordinamento federale belga* cit., p. 210;

oggetto dell'autorità esclusiva di una sola comunità, ovvero di quella che è espressione della maggioranza del corpo sociale con la preclusione per le altre di regolare e sostenere economicamente l'esercizio dei diritti linguistici e culturali dei gruppi minoritari in esse residenti<sup>4</sup>. La regione linguistica di Bruxelles-Capitale gode invece di un regime di bilinguismo, e nel suo ambito territoriale la competenza delle Comunità di lingua francese ed olandese si sovrappone. E' peraltro previsto, nel quadro del peculiare regime di amministrazione dell'area della capitale, che le stesse comunità possano devolvere l'esercizio delle proprie competenze in tale ambito ad enti dotati di personalità giuridica autonoma, ancorché legati sul piano della loro composizione all'istituzione regionale, e competenti per gli affari culturali delle rispettive comunità oltre che alla gestione dei loro aspetti comuni: le commissioni culturali. Inoltre, anche l'area di competenza delle autorità regionali, strettamente legata alla dimensione territoriale, mostra uno stretto collegamento con la separazione linguistica già vista. La regione delle Fiandre si estende infatti sul medesimo territorio della regione linguistica olandese, così come la regione di Bruxelles-Capitale condivide i propri confini con l'omonima regione linguistica bilingue. La regione vallona invece abbraccia sia l'area della regione linguistica francese che quella della regione di lingua tedesca.

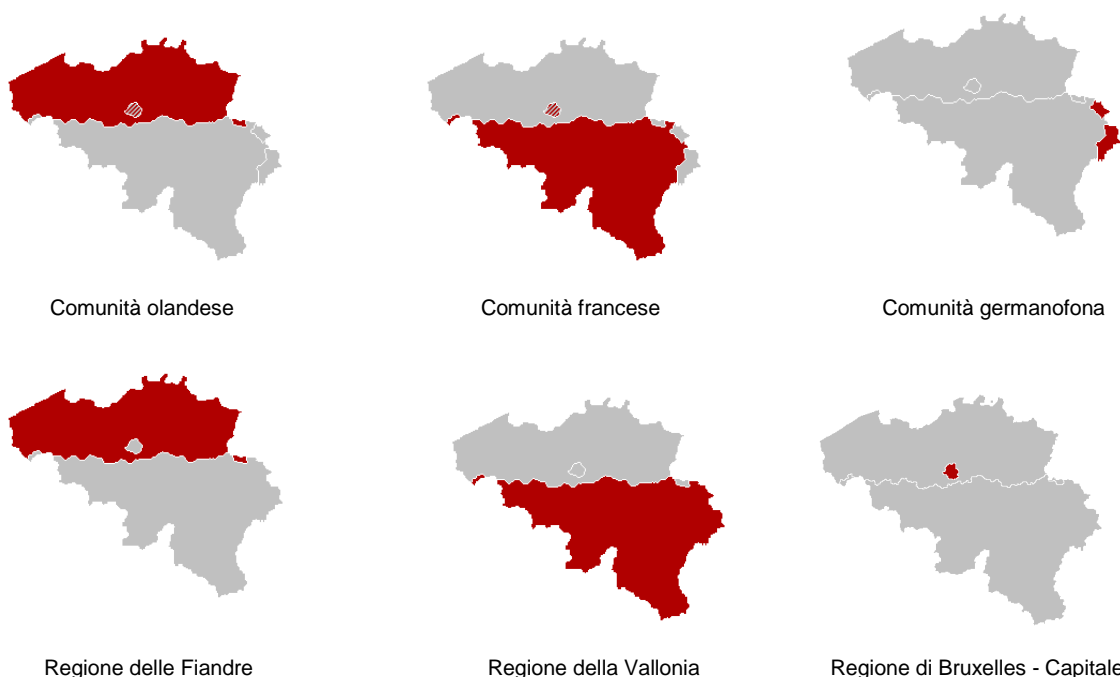
Tra le Comunità e le Regioni che insistono sul medesimo territorio esiste una sovrapposizione parziale ed asimmetrica, sia rispetto alla composizione dei rispettivi organi fondamentali che riguardo all'esercizio delle competenze.

---

<sup>4</sup> Costituiscono una eccezione a tale netta separazione i comuni beneficiari del regime di "facilitazione linguistica", ubicati lungo il confine delle stesse regioni linguistiche, nelle quali è data la possibilità ai cittadini del gruppo linguistico minoritario di vedere i propri diritti linguistici assicurati dalla propria Comunità di riferimento.

Per questa ragione, nelle prossime pagine ci si soffermerà ad analizzare separatamente l'assetto istituzionale degli enti afferenti all'area francofona, all'area fiamminga ed all'area bilingue della Capitale. Prima di entrare nel dettaglio delle singole articolazioni federali, è utile fornire un quadro generale delle competenze attualmente attribuite in linea generale agli enti comunitari e regionali, oltre a chiarire la posizione degli atti normativi prodotti dalle entità

Figura n. 3 - Il territorio delle Comunità e delle Regioni belghe



federate nel sistema delle fonti del diritto. Merita inoltre di essere analizzato preliminarmente il regime di libera auto-organizzazione che è accordato (soltanto) ad alcune delle entità federate, a norma dell'art. 118 della Costituzione vigente.

Quanto al riparto delle competenze legislative tra potere centrale ed autonomie personali e territoriali, il legislatore della revisione costituzionale del 1993 optò in linea di principio per un criterio pienamente aderente ai dettami del modello federale<sup>5</sup>. L'art. 35 Cost., recitando:

“L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

<sup>5</sup> Per una complessiva analisi del modello federale, con particolare riguardo anche alla questione del riparto di competenze tra potere federale ed enti federati, cfr. G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, pp. 386-404.



Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.”,

sembra abbracciare il principio dell'esclusività e della tassatività dei poteri attribuiti al governo federale, assieme al criterio di separazione e parità per gli atti legislativi adottati in sede nazionale, regionale e comunitaria. Tra essi non sembrerebbe essere delineato alcun rapporto di gerarchia, né appare esservi spazio per l'esercizio concorrente di alcuna funzione. Tuttavia, altri elementi contenuti in questo stesso articolo come in altre disposizioni costituzionali e legislative, delineano in realtà un quadro ben diverso. Questa stessa norma, rimandando ad una successiva legge speciale la specificazione delle condizioni sotto le quali le autorità federate sono competenti in via residuale, prevede inoltre - in una disposizione transitoria - che il trasferimento di tali attribuzioni al livello sub-statale possa avvenire soltanto a seguito di una successiva revisione della Costituzione, con la quale si determini l'elenco tassativo delle materie che permarranno in capo alle autorità federali. Di tale catalogo non vi è infatti traccia nel testo costituzionale emendato nel 1993 ed ancora oggi, a quasi vent'anni da tale intervento, ci si trova a metà del guado. Non essendo ancora stata adottata tale revisione costituzionale, trova tutt'oggi applicazione il regime previgente: Regioni e Comunità si trovano ad esercitare le sole competenze enumerate (non nella Costituzione ma) in molteplici leggi speciali, mentre il potere residuale permane in capo alle istituzioni federali<sup>6</sup>.

Ad oggi, le Comunità risultano titolari di svariate responsabilità, che travalicano la materia culturale pur rimanendo aderenti al carattere della personalità. Accanto alle attribuzioni relative all'organizzazione dell'istruzione nelle rispettive lingue e la difesa e promozione della propria arte e cultura (attraverso la promozione dell'arte, il controllo sui *media* di riferimento, sulle politiche giovanili e sul turismo), le stesse amministrano altre competenze definite “personalizzabili” e relative essenzialmente alle due aree delle politiche sociali e della salute. Per molti aspetti della protezione sociale dei lavoratori, e per tutte le questioni collegate che ricadano nell'area del diritto civile e penale,

---

<sup>6</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., p. 54-7; F. DELPÉRÉE, *Constitutional law* cit., p. 60.

la competenza rimane tuttavia federale<sup>7</sup>. Alle Regioni sono invece affidate le competenze in materia di regolazione dell'uso del territorio, agricoltura, tutela dell'ambiente e sviluppo rurale, edilizia pubblica, gestione delle acque, affari economici (con esclusione del diritto del lavoro e della previdenza sociale), affari energetici (con esclusione delle reti nazionali e dell'energia nucleare), organizzazione e controllo delle amministrazioni locali e provinciali, trasporti e lavori pubblici nonché - in parte - sostegno all'occupazione. Sia per le Comunità che per le Regioni, le competenze legislative sul piano interno sono connesse in linea di principio alla potestà di relazionarsi sul piano internazionale con altre entità substatali o statali, secondo il principio *"in foro interno, in foro externo"*. Esse hanno facoltà di negoziare e stipulare vincoli internazionali pattizi, attraverso una procedura che consenta al governo federale di operare il necessario controllo e coordinamento su tali attività<sup>8</sup>.

Nell'ambito della propria competenza legislativa, le Regioni e le Comunità producono atti normativi denominati *decreti*, ad eccezione della Regione di Bruxelles-Capitale che è legittimata ad emanare *ordinanze*. La varietà terminologica utilizzata nel qualificare tali fonti del diritto pone qualche difficoltà nel ricostruirne la posizione gerarchica.

In linea di principio, sia le regole di ordinario funzionamento degli ordinamenti federali che la lettera della Costituzione belga depongono a favore di un rapporto di parità ed esclusività reciproca tra le leggi federali ed i decreti di origine sub-statale. Questa affermazione è generalmente confermata nel diritto vivente, pur necessitando di alcune precisazioni. Infatti, pur non esistendo una gerarchia "di tipo organico" tra le fonti federali, comunitarie e regionali, "può configurarsi [tra di esse] una gerarchia sul piano materiale. È in questi casi che il contenuto di una norma legislativa viene ritenuto preminente, e diventa quindi un limite per un'altra norma legislativa"<sup>9</sup>. Occuperebbero una posizione implicitamente sovraordinata - ad esempio - le leggi federali adottate in attuazione dell'art. 141 Cost. e volte a "stabilire la procedura mirante a prevenire i conflitti tra le leggi, i decreti e gli atti normativi", così come le leggi

---

<sup>7</sup> Cfr. A. RINELLA, C. BARBERA, *op.cit.*, pp. 125-6.

<sup>8</sup> La procedura, articolata in quattro fasi, è condotta in seno alla Conferenza interministeriale per la politica estera e riproduce anche in quest'ambito la logica del negoziato che permea l'intero sistema istituzionale belga. Cfr. A. RINELLA, C. BARBERA, *op.cit.*, pp. 130-2.

<sup>9</sup> F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *Fonti del diritto*, in F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga cit.*, p. 300.

speciali che abbiano devoluto una mera competenza normativa di dettaglio alle entità federate, mantenendo in capo al legislatore federale il potere di determinare i principi generali della materia ovvero particolari aspetti della stessa. Sembrerebbe dunque che, nel silenzio del testo costituzionale, si sia ritenuta legittima la sostanziale istituzione di aree a competenza legislativa concorrente tra i due diversi livelli di governo<sup>10</sup>.

Inoltre, sempre in assenza di alcuna previsione in tale senso nella legge fondamentale, l'art. 10 della l. speciale 8 agosto 1980 ha disposto che le collettività dello Stato potranno emanare decreti anche in materie che non sono di loro competenza, quando si riveli necessario per l'esercizio delle proprie attribuzioni. Il ricorso a tale potere, che sembra mutuare da altri ordinamenti federali l'istituto delle competenze implicite<sup>11</sup>, è tuttavia limitato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ai casi in cui "ricorra una duplice condizione, e cioè che la materia oggetto di riserva di legge si presti ad una disciplina differenziata e che l'incidenza sulla materia federale sia marginale"<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda gli atti che possono essere emanati dalle autorità della Regione di Bruxelles-Capitale, deve essere fatta una valutazione differente. L'art. 6 l. speciale 12 gennaio 1989, nell'istituire la terza entità regionale del Paese, dispone che la stessa abbia il "*puvoir de légiférer par ordonnance*". Questa formulazione, unitamente al fatto che pure questi atti sono adottati da un'assemblea parlamentare e non da un'autorità amministrativa, porterebbe a concludere per il carattere legislativo e non meramente regolamentare delle ordinanze in questione<sup>13</sup>. Le stesse hanno lo stesso potere

---

<sup>10</sup> Cfr. anche M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio* cit., p. 1176-7, il quale riferisce il seguente singolare esempio di competenza non interamente devoluta. L'ordinamento belga consente agli enti federati di erigere a infrazioni penali le violazioni delle disposizioni adottate nei settori di propria competenza, non potendo prevedere una sanzioni di tipologia diversa da quelle individuate nel Codice penale federale se non con l'accordo del Consiglio dei Ministri.

<sup>11</sup> Le quali sono tuttavia generalmente attribuite al potere legislativo federale, in quanto è quest'ultimo a scontare la rigidità della limitazione e tipizzazione delle competenze legislative essendo invece garantita alle collettività federate la competenza residuale. Un noto esempio di tale pratica è la cd. *necessary and proper clause* contenuta nell'art. I(8) della Costituzione degli Stati Uniti d'America, i cui contorni sono stati definiti dalla Corte Suprema nella sentenza *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819).

<sup>12</sup> A. RINELLA, C. BARBERA, *op.cit.*, p. 127, in cui si fa riferimento alle sentenze n. 40/1991, 39/1992 3 4/1993 della Corte costituzionale belga.

<sup>13</sup> In questo senso si esprime F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op.cit.*, p. 298-9, il quale ritiene che le stesse possano essere esclusivamente oggetto del controllo accentrato di costituzionalità da parte della Corte costituzionale. A. ALEN, *op. cit.*, p. 38-9, ritiene invece che le stesse occupino una posizione intermedia nella gerarchia delle fonti: "[they] are situated at a tier between a legislative rule and administrative rules".

assicurato ai decreti di abrogare, emendare o ampliare una precedente disposizione normativa, e sono sottoposte al medesimo controllo di costituzionalità da parte della Corte Costituzionale. Esse sono soggette anche ad un controllo diffuso di conformità a tutte le disposizioni della Carta fondamentale (eccetto quelle che sono già parte del *bloc de constitutionnalité* protetto dalla predetta Corte) ed alle previsioni della legge speciale che istituisce e regola l'autorità regionale. Tale controllo giurisdizionale, operato diffusamente da tutte le corti che ne siano investite, ove produca esito negativo porta alla disapplicazione dell'ordinanza<sup>14</sup>. Inoltre, al fine di salvaguardare le prerogative di Bruxelles quale capitale del Regno e sede di importanti istituzioni internazionali, un regio decreto -emanato su proposta del Consiglio dei Ministri- può sospendere l'efficacia delle ordinanze del Parlamento e delle delibere del Governo brussellese nelle materie dell'urbanistica, della gestione del territorio, dei lavori pubblici e dei trasporti<sup>15</sup>. Queste previsioni, le quali configurano una maggiore incidenza del controllo giurisdizionale e politico sugli atti delle autorità brussellesi, rispondono all'esigenza - comune ad entrambi i gruppi linguistici - di mantenere un elevato livello di sorveglianza sul delicato equilibrio della convivenza inter-etnica che si è inevitabilmente instaurato nella Capitale.

La stessa logica, volta a mantenere la questione brussellese sotto il controllo della politica federale, giustifica anche l'assenza del potere di auto-organizzazione in capo a tale istituzione regionale, mentre questo è invece accordato - ai sensi dell'art. 118, secondo comma Cost.<sup>16</sup> - alla Comunità

---

<sup>14</sup> "Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 107ter, § 2, 2° et 3° de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions. En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance." Art. 9, l. speciale 12 gennaio 1989 n. 6. Cfr., sul punto, A. ALEN, *op.cit.*, p. 154-5; M. VERDUSSEN, *op. cit.*, p. 1177.

<sup>15</sup> A seguito della sospensione dell'efficacia, la mediazione tra le posizioni del Governo federale e delle autorità regionali è affidata ad un comitato paritetico o -in seconda istanza- al Senato. Cfr. art. 45, l. speciale 12 gennaio 1989 n. 6.

<sup>16</sup> "Une loi, adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne celles des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement de la Communauté française, du Parlement de la Région wallonne et du Parlement de la Communauté flamande, qui sont réglées par ces Parlements, chacun en ce qui le concerne, par décret ou par une règle visée à l'article 134, selon le cas. Ce décret et cette règle visée à l'article 134 sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente". Assieme, alla Regione di Bruxelles-Capitale, sono escluse dalla devoluzione del potere di auto-regolamentazione la Regione delle Fiandre (ma ciò appare giustificabile, stante la fusione dei suoi organi con quelli della Comunità fiamminga) e la Comunità germanofona, la cui organizzazione è stabilita -ai sensi dell'art. 118, comma 1 Cost.- per mezzo di una legge speciale adottata dal Parlamento federale. Cfr. F. LEURQUIN-DE

fiamminga, alla Comunità francofona e alla Regione vallona. Come avviene ordinariamente nelle federazioni per dissociazione, le collettività substatali non godono della prerogativa di dotarsi di Costituzioni locali ma - coerentemente alla loro natura derivata e non originaria - trovano la loro legittimazione nella legge fondamentale della Federazione<sup>17</sup>. Quest'ultimo atto, come avviene nell'ordinamento belga a seguito della riforma del 1993, può tuttavia assicurare loro un margine più o meno ampio di *autonomia organizzativa*<sup>18</sup>. Il già citato art. 118 Cost. consente infatti alle istituzioni comunitarie e regionali nominate di regolare alcuni aspetti delle modalità di elezione, composizione e funzionamento del proprio Parlamento. Tale potere deve essere esercitato tramite un cd. *decreto speciale*, adottato con il voto favorevole dei due terzi dell'assemblea legislativa, a cui abbiano partecipato più della metà dei membri. La sua adozione è inoltre subordinato alla preventiva entrata in vigore di una legge speciale federale, la quale determini puntualmente quali caratteri della forma di governo regionale o comunitaria possano essere oggetto di autodeterminazione<sup>19</sup>.

#### 5.1.2. *Le istituzioni fiamminghe.*

Il quadro istituzionale entro cui sono organizzate le autorità fiamminghe è informato fin dal 1980 al più alto grado di integrazione tra l'istituzione comunitaria e quella regionale. Stante la storica propensione del gruppo fiammingo a valorizzare la dimensione dell'autonomia personale piuttosto che quella territoriale, e la circostanza per cui l'estensione territoriale dell'ente regionale ricalca esattamente quella della regione linguistica olandese, sin dalla effettiva istituzione della Regione si volle che le sue competenze fossero esercitate dagli organi della Comunità olandese; di conseguenza - pur esistendo tuttora sul piano costituzionale sia la Comunità che la Regione fiamminga - esse condividono il medesimo Parlamento ed il medesimo

---

VISSCHER, *Fonti del diritto* cit., p. 214-5, il quale solleva dubbi sulla costituzionalità di tale trattamento impari, stante l'affermazione del principio di parità tra gli enti federati nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 13 del 28 maggio 1991).

<sup>17</sup> Lo rileva A. MASTROMARINO, *op.cit.*, p. 110.

<sup>18</sup> F. LEURQUIN-DE VISSCHER, *op.cit.*, pp. 214ss; A. RINELLA, C. BARBERA, *op. cit.*, pp. 121ss.

<sup>19</sup> Essa è stata adottata il 16 luglio 1993, e consente ai Parlamenti degli enti federati di determinare con decreto speciale il numero dei propri membri così come quello dell'esecutivo, la regolamentazione del funzionamento del Governo e del Parlamento stesso, oltre alla disciplina dello status, delle indennità e delle incompatibilità dei membri dell'assemblea.

esecutivo.

Tuttavia, la sovrapposizione degli ambiti di competenza territoriale di Comunità e Regione non è perfetta, dal momento che la Comunità esercita le proprie funzioni anche in favore dei cittadini di madrelingua olandese residenti nella regione linguistica di Bruxelles. Per questa ragione, è necessario che tali cittadini abbiano la possibilità di eleggere una propria rappresentanza in seno al Parlamento comune, e che a questa sia data facoltà di esprimere il proprio voto nelle materie di interesse comunitario. Il Parlamento fiammingo risulta così composto da 124 membri, di cui 118 eletti direttamente nel territorio della Regione delle Fiandre e 6 eletti nella regione di Bruxelles da parte degli elettori fiamminghi in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento regionale della Capitale<sup>20</sup>. Sono eleggibili a membri del Parlamento fiammingo i cittadini rispettivamente residenti nella regione delle Fiandre per il primo gruppo e nella Regione di Bruxelles per il secondo gruppo: ciò implica che nella stessa assemblea possa sedere un rappresentante della minoranza francofona<sup>21</sup>. Non esiste tuttavia alcuna misura promozionale che ne agevoli l'elezione, né gli è riconosciuto il diritto di esercitare il mandato esprimendosi nella propria lingua poiché nelle istituzioni substatali diverse dalla Regione di Bruxelles vige il principio del monolinguisimo. I membri eletti nella Capitale partecipano ai lavori ed alle votazioni nei casi in cui il Parlamento eserciti competenze di matrice comunitaria; quando esso si occupa di materie connesse all'amministrazione del territorio regionale, gli stessi non sono considerati parte dell'assemblea<sup>22</sup>.

Il potere esecutivo è affidato ad un collegio composto da un massimo di undici ministri. Un membro del governo fiammingo è necessariamente residente nella Capitale, e ad esso sono affidate competenze di natura comunitaria. La formazione del Governo segue un iter piuttosto simile a quello già descritto per il livello federale, con la significativa variante dell'assenza della figura del

---

<sup>20</sup> La legge speciale dell'8 agosto 1980, al momento della sua promulgazione, disponeva che tali rappresentanti coincidessero con i primi sei eletti di lingua olandese in seno al Consiglio della Regione di Bruxelles-Capitale. Oggi l'elezione della rappresentanza in seno al Parlamento fiammingo e al Parlamento della Capitale sono contestuali, ma è stato superato il regime del doppio mandato: essi sono dunque eletti sulla base di un diverso scrutinio e "*directement en cette qualité*" (art. 24)

<sup>21</sup> E ciò avviene, in effetti, con l'elezione ininterrotta dal 1995 di un candidato della lista "*Union Francophone*" (alleanza di liberali, cristiano democratici e socialisti).

<sup>22</sup> Mentre -paradossalmente- un rappresentante dichiaratamente francofono ma eletto nello stesso Parlamento nella Regione delle Fiandre potrebbe partecipare alle votazioni riguardanti gli affari comunitari fiamminghi.

sovrano quale “arbitro” di tale fase<sup>23</sup>. Anche a livello regionale, l'esecutivo è generalmente costituito da rappresentanti di una intesa tra partiti, la quale si costituisce a valle delle elezioni. Le trattative per il raggiungimento dell'accordo di coalizione sono in questo caso intraprese e guidate dal leader del partito che ha ottenuto il maggiore consenso elettorale; generalmente seguono un andamento più disteso dal momento che a questo livello non c'è necessità di raggiungere un compromesso interetnico. Una volta stilato l'accordo di governo e raggiunta l'intesa sulla composizione della squadra, il governo sarà eletto dal Parlamento e solo successivamente ricevuto dal Sovrano per la cerimonia del giuramento.

La sede del Parlamento e del Governo fiammingo è curiosamente stabilita a Bruxelles, ovvero al di fuori del territorio regionale ma in una città in cui la comunità fiamminga intende rivendicare con forza il ruolo di custode della propria cultura.

### *5.1.3. Le istituzioni francofone e germanofone.*

La Comunità francese e la Regione vallona mantengono invece una distinta organizzazione, per via della diversa concezione dell'architettura federale propugnata dai francofoni e della impossibilità di sovrapporre l'area di competenza territoriale della Regione a quella della Comunità linguistica. Infatti, oltre all'importante estensione di competenze della Comunità nella regione linguistica della Capitale (in cui più dell'80% degli abitanti è ormai di madrelingua francofona), sul territorio della Vallonia è insediato il gruppo germanofono, il quale - nonostante l'esiguità del suo peso demografico - è rappresentato da un'istituzione comunitaria dotata delle medesime competenze riconosciute alle altre. Se queste ragioni impediscono l'incorporazione delle competenze regionali da parte della comunità francofona o viceversa, esiste tuttavia un collegamento molto forte tra di esse.

Le competenze legislative regionali sono esercitate dal Parlamento vallone, attualmente composto di 75 membri interamente eletti dai residenti all'interno dei confini regionali (siano essi appartenenti alla comunità francofona o germanofona, ovvero alla minoranza regionale fiamminga).

La legislazione nelle materie culturali e personalizzabili è adottata invece

---

<sup>23</sup> Cfr. K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 148ss.

per il gruppo linguistico francese dal Parlamento della Comunità francofona, i cui membri non sono direttamente eletti ma sono mutuati dalle assemblee legislative della Regione vallona e di Bruxelles-Capitale. In particolare, in esso siedono l'intera rappresentanza parlamentare della Regione vallona e diciannove membri del Parlamento di Bruxelles-Capitale, individuati tra gli eletti del gruppo linguistico francofono che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze. Il *plenum* del Parlamento della Comunità francofona risulta dunque composto di 94 membri, e la sua composizione rispecchia un forte legame sia con l'istituzione regionale vallona che con il gruppo linguistico francofono di Bruxelles. Lo stesso legame è confermato sul piano dell'esercizio delle competenze legislative dal trasferimento di una parte significativa delle stesse dalla Comunità alla Regione Vallona e alla Commissione comunitaria francese nella Regione di Bruxelles-Capitale<sup>24</sup>. Esso trova riscontro anche nelle dinamiche politiche che sottostanno alla determinazione degli esecutivi della Regione vallona e della Comunità francese. I due organi governativi godono di una piena autonomia sul piano giuridico<sup>25</sup>; tuttavia corrisponde ad una deliberata scelta politica ripetuta negli ultimi anni la formazione di coalizioni speculari a sostegno di entrambi gli esecutivi, e la nomina di alcune persone a ministro sia nell'ente regionale che in quello comunitario. In occasione delle ultime elezioni, il partito maggioritario ha addirittura sostenuto la nomina a primo ministro della medesima persona in entrambi gli enti federati<sup>26</sup>. La Regione vallona ha sede nella città di Namur, mentre la Comunità francese è insediata nella Capitale.

La collettività dei germanofoni è organizzata sotto forma comunitaria<sup>27</sup>. Tale istituzione, diversamente dalle omologhe, ebbe tuttavia mere funzioni

---

<sup>24</sup> Su cui v. *infra*.

<sup>25</sup> Essi possono essere rispettivamente composti da un massimo di nove e otto ministri. Tale numero fu elevato nell'esercizio dell'autonomia organizzativa nel 1999, a fronte della necessità di vedere rappresentata nell'esecutivo l'intera coalizione tripartita che si era formata. Cfr. K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., p. 148-9.

<sup>26</sup> Un secondo elemento che rispecchia l'evoluzione della Comunità francofona da ente autonomo a realtà sempre più legata a doppio filo con la dimensione regionale vallona e la collettività francofona della Capitale è dato dalla sua ridenominazione "semi-ufficiale" (poiché adottata dal 2011 anche nelle comunicazioni pubbliche da parte dei propri organi, ma non ancora recepita dall'ordinamento giuridico federale) in *Fédération Wallonie-Bruxelles*. Essa è definita sul sito internet ufficiale della suo Parlamento "*plus parlante au regard du monde extérieur, en ce qu'elle permet de mettre l'accent sur les deux composantes de la Communauté*" [<http://www.pfwb.be/le-parlement-se-presente/avant-propos>].

<sup>27</sup> K.-H. LAMBERTZ, *Le autorità germanofone*, in F. DELPÉRIÉE, *L'ordinamento federale belga* cit., pp. 250-260; A. RINELLA, C. BARBERA, *op. cit.*, pp. 145-6.



amministrative e regolamentari sino al 1983. Oggi essa è invece titolare delle medesime competenze legislative delle comunità francese e fiamminga. È anch'essa dotata di un Parlamento, composto da 25 membri: dal 1990 essi sono eletti interamente dai cittadini residenti nella regione linguistica germanofona. L'assemblea elegge un esecutivo, il quale è costituito al massimo da cinque membri. La sede della comunità è situata nel territorio della regione linguistica, nella città di Eupen. Essendo la regione linguistica ricompresa nel territorio della Regione Vallona, quest'ultimo ente è in linea di principio titolare delle competenze territoriali rispetto all'area popolata dal gruppo germanofono. L'art. 139 della Costituzione<sup>28</sup> consente tuttavia alla Regione vallona e alla Comunità germanofona di determinare - di comune accordo ma ciascuna con proprio decreto - il trasferimento di una parte o addirittura dell'intero catalogo delle competenze territoriali dalla Regione alla Comunità, perché questa le eserciti tramite i propri organi nell'area linguistica tedesca. Sino ad ora sono state oggetto di trasferimento le competenze in materia di tutela dei monumenti e del paesaggio (1994), di scavi archeologici e politiche per l'occupazione (2000) nonché la supervisione ed il finanziamento dei nove comuni appartenenti all'area linguistica tedesca (2005).

#### *5.1.4. Le istituzioni brussellesi.*

La pluralità di istituzioni che esercitano le proprie competenze sull'area della Capitale, ed il regime di interconnessione tra le stesse e con le autorità federali costituiscono una situazione di rara complessità. Ciò è comprensibile tenendo presente che "Bruxelles concentra nel proprio territorio la maggior parte degli antagonismi presenti in seno allo Stato e il suo regime giuridico è il risultato di un abile compromesso tra la logica regionale che ha i favori del Sud del Paese, e la logica comunitaria, preferita al Nord"<sup>29</sup>.

L'area della capitale, pur collocandosi geograficamente all'interno del territorio delle Fiandre risulta popolata all'incirca per l'80% da cittadini di

---

<sup>28</sup> "Sur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne. Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements."

<sup>29</sup> P. NIHOUL, *Le autorità brussellesi*, in F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga* cit., p. 230.

madrelingua francofona<sup>30</sup>. La combinazione di questi dati demografici e geografici, oltre alla carica simbolica che lo status della città ha assunto nella dialettica interetnica in quanto capitale dello Stato, hanno reso necessario un regime di governo del tutto peculiare per la stessa. Innanzitutto essa costituisce l'unica area linguistica bilingue della Federazione<sup>31</sup>, e necessita per questo motivo di una gestione delle materie culturali e personalizzabili differente da quella in vigore per le altre aree del Paese, ufficialmente monolinguistiche. L'amministrazione del territorio su cui la stessa sorge - un'*enclave* multi-etnica a maggioranza francofona nel territorio fiammingo - richiede una soluzione istituzionale terza rispetto alle due entità regionali già esaminate, la quale sia strutturata in maniera tale da garantire l'accesso alle sue istituzioni tanto alla maggioranza francofona quanto alla minoranza fiamminga.

Infine, la dimensione nazionale della "questione brussellese" - alimentata sia dal valore attribuito alla stessa dalla politica federale che dall'oggettivo ruolo di capitale nazionale ed internazionale rivestito dalla stessa città - richiede che l'amministrazione della comunità e del territorio di questa città siano soggette ad un maggiore potere di controllo ed indirizzo da parte delle istituzioni nazionali.

Le competenze "territoriali" sono esercitate per l'area dei diciannove comuni su cui si estende la capitale dall'ente regionale di Bruxelles-Capitale. Questa esercita la propria competenza normativa per mezzo di ordinanze, del cui valore si è discusso in precedenza, adottate da un Parlamento. Questa assemblea rispecchia nella sua composizione il carattere multinazionale del proprio corpo elettorale: in essa siedono infatti 89 membri, di cui 17 sono riservati a rappresentanti di madrelingua olandese e 72 ai madrelingua francese. Non essendo prevista (né probabilmente prevedibile) una preventiva suddivisione del corpo elettorale sulla base dell'appartenenza etnica, l'elezione di entrambe le quote di rappresentanti avviene contestualmente. La corretta attribuzione dei seggi viene garantita prevedendo che le liste elettorali siano necessariamente a carattere monolingue<sup>32</sup>. Inoltre per i candidati vige un sistema che rende la dichiarazione di appartenenza obbligatoria e di fatto

---

<sup>30</sup> Non esiste un dato ufficiale in merito, in quanto agli abitanti della regione di Bruxelles non è chiesto di dichiarare l'appartenenza ad alcuna delle comunità linguistiche.

<sup>31</sup> Non volendo qui considerare i comuni che godono di "facilitazioni linguistiche", il cui status di bilinguismo è considerato (almeno da parte fiamminga) provvisorio.

<sup>32</sup> Art.17, comma 2, legge speciale 12 gennaio 1989.

immodificabile nel corso della vita. Al momento dell'accettazione della candidatura, il soggetto<sup>33</sup> dovrà indicare la propria appartenenza ad uno dei due gruppi linguistici, la quale rimarrà ferma per ogni successiva elezione. Tale appartenenza viene peraltro ricostruita sulla base della scelta operata in un momento precedente alla presentazione della candidatura, e per finalità del tutto differenti: l'articolo 17, comma quinto della legge speciale 12 gennaio 1989 fa riferimento a tale proposito alla prima lingua di formulazione della carta d'identità, che ogni cittadini brussellese può indicare al momento della sua emissione<sup>34</sup>. Per l'elettore tale indicazione rimane invece del tutto ininfluyente: egli ha la possibilità per ogni elezione di scegliere se esprimere il proprio voto a favore di una lista francofona o fiamminga. Peraltro, tale scelta non influenzerà la composizione etnica del Parlamento, essendo la ripartizione dei seggi determinata *ex ante*<sup>35</sup>.

La Regione di Bruxelles-Capitale è naturalmente dotata di un esecutivo, anch'esso collegiale ed eletto dal Parlamento. La sua composizione è però determinata nel numero di cinque ministri, assegnati in numero pari ai due gruppi linguistici e con l'eccezione del presidente<sup>36</sup>. Egli, stante la marcata maggioranza del gruppo francofono nella regione, sarà di fatto sempre appartenente a quest'ultimo. Anche in questo caso, la formazione della coalizione di governo avviene soltanto dopo il voto; esiste una procedura di concertazione politica consolidata che prevede la formazione di un accordo preliminare tra i partiti del singolo gruppo linguistico ed una successiva fase di concertazione interetnica che culmina, come avviene per la formazione del governo federale, con la redazione ed approvazione di un accordo di coalizione. Raggiunto l'accordo, la candidatura a Primo ministro e la lista dei

---

<sup>33</sup> Il quale deve essere necessariamente iscritto nei registri della popolazione residente in uno dei comuni facenti parte della Regione, almeno da novanta giorni prima della data delle elezioni. (Cfr. art. 17, comma 7, l. speciale 12 gennaio 1989)

<sup>34</sup> “1). *Tout candidat au Parlement doit, dans son acte d'acceptation de candidature, indiquer le groupe linguistique auquel il appartient. Il continue à appartenir à ce groupe linguistique à chaque élection ultérieure. [...] 5). Sans préjudice de la disposition du § 1er, deuxième phrase, le groupe linguistique des candidats et des électeurs qui proposent des candidats est déterminé par la langue dans laquelle est établie leur carte d'identité ou, lorsque celle-ci est établie dans les deux langues, par la langue des mentions spécifiques sur la carte d'identité.*”

<sup>35</sup> Tale sistema è in vigore dal 2004, mentre prima la ripartizione dei seggi tra gruppo olandese e francese era effettivamente rimessa all'andamento del consenso elettorale delle rispettive liste. A questo proposito, cfr. D. JACOBS, M. SWYNGEDOUW, *Territorial and Non-territorial Federalism in Belgium: Reform of the Brussels Capital Region 2001*, in *Regional & Federal Studies*, 2003, vol. 13(2), pp. 127-139

<sup>36</sup> Art. 34, l. speciale 12 gennaio 1989.

ministri designati dovrà ricevere il sostegno parlamentare della maggioranza assoluta dei membri di ciascun gruppo linguistico<sup>37</sup>. Qualora le trattative informali tra i partiti non dovessero concludersi positivamente, la legge prevede<sup>38</sup> una procedura sussidiaria, destinata a “parlamentarizzare” la formazione dell’esecutivo. Si procederà all’elezione del Primo ministro e degli altri ministri per scrutinio segreto a maggioranza assoluta dei membri dell’assemblea, rispettando necessariamente il principio di parità linguistica nella composizione. Ove anche questo tentativo andasse fallito, sarà necessario procedere a nuove elezioni. È previsto per via legislativa anche un sistema sussidiario di ripartizione delle competenze tra i membri del collegio, qualora non si dovesse raggiungere un accordo all’interno dello stesso: in questo caso le materie saranno assegnate per “pacchetti” predefiniti dalla legge, in modo tale che ne avvenga un’equa distribuzione tra i rappresentanti dei due gruppi linguistici<sup>39</sup>.

Quanto alla cura delle materie culturali e personalizzabili, la Costituzione stabilisce che in linea di principio siano competenti ad adottare i decreti necessari la Comunità francese e la Comunità olandese, ciascuna con riguardo alle istituzioni insediate nella regione *“qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté”*<sup>40</sup>. La stessa legge fondamentale dispone tuttavia l’istituzione all’interno del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale di gruppi linguistici competenti per le materie comunitarie, la cui composizione e attribuzione deve essere disciplinata con legge speciale. È ugualmente previsto che sia istituito un Collegio riunito, con funzione di concertazione e

---

<sup>37</sup> Art. 35, comma 1, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>38</sup> Art. 35, comma 2, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>39</sup> “1). Le Gouvernement procède à la répartition des tâches en son sein en vue de la préparation et de l’exécution de ses décisions. A défaut de consensus à ce sujet, les compétences des membres du Gouvernement sont réparties selon les groupes de matières suivants :I. La politique économique et l’énergie; II. Les travaux publics et le transport; III. La politique de l’emploi et les pouvoirs locaux; IV. L’aménagement du territoire, le logement, l’environnement, la conservation de la nature, la rénovation rurale et la politique de l’eau; V. Les finances, le budget, la fonction publique et les relations extérieures. 2). Le président du Gouvernement choisit en premier lieu un des groupes de matières visés au § 1er. Les membres du groupe linguistique le plus nombreux effectuent selon leur rang les deuxième et quatrième choix. Les membres du groupe linguistique le moins nombreux effectuent selon leur rang les troisième et cinquième choix.” Art. 37, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>40</sup> Artt. 127, comma 2 e 128, comma 2, Cost.

coordinamento tra le due comunità<sup>41</sup>.

Tale previsione ha trovato seguito con l'istituzione da una parte della *Commission communautaire française* (COCOF) e dall'altra della *Vlaamse Gemeenschapcommissie* (VGC), oltre alla *Commission communautaire commune/ Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie* (COCON/GGC). I tre enti condividono una struttura istituzionale basata sulla presenza di una Assemblea e di un Collegio, i quali sono tutti costituiti da membri eletti o designati in primo luogo nel Parlamento o nel Governo della Regione di Bruxelles-Capitale. Nel primo caso, l'Assemblea è costituita dai membri del gruppo francofono in seno al Parlamento Collegio è formato dai ministri e dai sottosegretari regionali francofoni. Nel secondo, la composizione è speculare ed abbraccia gli omologhi rappresentanti fiamminghi. L'Assemblea della Commissione comune è composta dall'intero Parlamento regionale ed il Collegio è composto da tutti i ministri dello stesso Governo<sup>42</sup>.

Rimanendo in capo alle Comunità la potestà legislativa primaria sulle materie culturali e personalizzabili, alle commissioni venne affidato - al momento della loro istituzione - un ruolo di organizzazione ed attuazione di tali disposizioni, oltre ad un potere regolamentare, da esercitarsi per ordinanza o comunque attraverso fonti di secondo grado a carattere generale o particolare<sup>43</sup>. Esse nascono ed operano tuttora - con l'esclusione della COCOF di cui si dirà - come organi composti alle stesse persone che compongono gli organi regionali ma tuttavia dotati di una soggettività propria<sup>44</sup>, incaricate dell'attuazione decentralizzata delle politiche comunitarie e per questa ragione collegate ad esse in un rapporto di delega<sup>45</sup> e controllo<sup>46</sup>. A seguito della riforma costituzionale del 1993, la posizione della Commissione comunitaria francese è notevolmente variato: il nuovo art. 138 consente infatti il trasferimento totale o parziale delle competenze esercitabili dalla Comunità francese nella regione linguistica della Capitale in capo all'ente in esame,

---

<sup>41</sup> Art. 136, Cost.

<sup>42</sup> Art. 60, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>43</sup> Artt. 64 e 68, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>44</sup> Doc. parl., Sénat, sess.ord., 1988-1989, n. 514/2, p. 4.

<sup>45</sup> Rispetto ai poteri regolamentari esercitati dalle Commissioni, cfr. art. 65, l. speciale 12 gennaio 1989.

<sup>46</sup> L'art. 64 della suddetta legge speciale autorizza le Comunità a dotarsi attraverso un proprio decreto di idonei strumenti di controllo sull'attività delle rispettive Commissioni comunitarie.

previo raggiungimento di un'intesa tra le stesse<sup>47</sup>. In seguito alla sua attuazione<sup>48</sup>, all'Assemblea della COCOF venne conferito il potere di regolare le materie trasferite per mezzo di decreti, ovvero atti normativi pienamente parificati alla legge federale. Questa attribuzione, che peraltro fa della Commissione l'unica autorità brussellese in grado di adottare atti di rango superiore alle ordinanze, ha indotto almeno parte della dottrina a considerare la stessa quale settima entità federata, ancorché non riconosciuta come tale dalla lettera della Costituzione<sup>49</sup>.

## 5.2. Confederazione elvetica

### 5.2.1. La dimensione costituzionale dei Cantoni svizzeri.

Mentre nell'ordinamento belga il federalismo è un carattere introdotto solo in epoca relativamente recente, per lo Stato svizzero lo stesso fu - come si è detto - un carattere fondamentale sin dalla sua nascita, riconducibile ad un processo di (non facile) evoluzione di una confederazione di territori sovrani in un ente statale composito e dotato di una più forte struttura di governo a livello sovracantonale. Nonostante l'evoluzione in senso federale possa dirsi conclusa da più di 160 anni, ed anche l'ordinamento elvetico non sia stato indenne a quel processo di centralizzazione e conseguente erosione delle prerogative degli enti territoriali che è riscontrabile in gran parte degli ordinamenti federali contemporanei<sup>50</sup>, le motivazioni storiche della struttura federale elvetica

---

<sup>47</sup>“ 1). Le Parlement de la Communauté française, d'une part, et le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, peuvent décider d'un commun accord et chacun par décret que le Parlement et le Gouvernement de la Région wallonne dans la région de langue française et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et son Collège dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale exercent, en tout ou en partie, des compétences de la Communauté française. 2). Ces décrets sont adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Communauté française et à la majorité absolue des suffrages exprimés au sein du Parlement de la Région wallonne et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, à condition que la majorité des membres du Parlement ou du groupe linguistique concerné soit présente. Ils peuvent régler le financement des compétences qu'ils désignent, ainsi que le transfert du personnel, des biens, droits et obligations qui les concernent. 3). Ces compétences sont exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements.”

<sup>48</sup> Che avvenne in tempi rapidissimi, con una serie di decreti adottati nel luglio 1993 e pubblicati sul *Moniteur belge* del 10 settembre 1993.

<sup>49</sup> P. NIHOUL, *Le autorità brussellesi* cit., p. 247.; A. RINELLA, C. BARBERA, *op.cit.*, p. 143; W. PAS, *A dynamic Federalism built on static principles* cit., pp. 165-6.

<sup>50</sup> Cfr. A. REPOSO, *Profili federali della nuova Costituzione svizzera*, in *Le Regioni*, a. XXVIII, n. 1, febbraio 2000, p. 14; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in

sembrano ancora molto radicate nella popolazione. La posizione assicurata ai ventisei Cantoni<sup>51</sup> dalla costituzione formale e materiale della Confederazione appare inoltre tanto forte da essere tuttora fondamento di un riparto di attribuzioni ma - secondo alcuni anche di sovranità<sup>52</sup> - del tutto peculiare tra potere federale ed enti territoriali. La posizione dei Cantoni, dopo una stagione di spinte centraliste giustificate dalla necessità ormai ineludibile di confrontarsi con dinamiche di globalizzazione, integrazione sovranazionale e miglioramento dell'efficienza istituzionale,<sup>53</sup> sembra peraltro essersi rafforzata negli anni più recenti, a seguito di un articolato intervento di revisione costituzionale animato dalla constatazione - fatta propria dalle stesse autorità federali - che "il federalismo, che rappresenta un pilastro fondamentale della nostra Confederazione, ha perso parte della propria sostanza"<sup>54</sup>.

La posizione di preminenza dei Cantoni tuttora in essere nell'ordinamento svizzero è peraltro desumibile - senza volerne trarre conclusioni estreme e difficilmente sostenibili sul piano del diritto<sup>55</sup> - da alcune eloquenti disposizioni della Costituzione federale, la quale - si rammenta - è stata sottoposta a revisione totale nel 1999 ed è dunque il prodotto di una sensibilità giuridica ma anche politica contemporanea. Merita attenzione innanzitutto il preambolo della

---

Le Regioni, a. XXXIII, n. 6, dicembre 2005, pp. 1204ss. e, più in generale sulle spinte centraliste negli ordinamenti federali, G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, 30 ss.

<sup>51</sup> L'elencazione degli stessi si trova nell'art. 1 della Costituzione federale. Si noti che in tale sede non viene fatta menzione della distinzione tra Cantoni in senso proprio e Semicantoni, ovvero enti derivati dalla scissione di ciò che costituiva precedentemente un'unica entità (se ne contano sei: Appenzello Interno ed Esterno, Obvaldo e Nidvaldo, Basilea Città e Basilea Campagna). La distinzione in parola continua tuttavia a valere rispetto a due fondamentali diritti di partecipazione alle funzioni della Federazione: i Semicantoni godono infatti di una rappresentanza dimezzata nel Consiglio degli Stati (art. 150 Cost.) e la posizione espressa dalla loro popolazione vale quale mezzo voto nelle consultazioni per le quali sia richiesta la maggioranza dei Cantoni (art. 142 Cost.).

<sup>52</sup> Una parte della dottrina costituzionalistica elvetica - i cd. "cantonalisti" - propugnano la tesi per cui la sovranità nazionale elvetica non sia tuttora interamente devoluta alla Federazione ma sia ripartita tra potere federale e cantoni, in un rapporto di supposta equiordinazione tra le stesse autorità. Cfr. A. REPOSO, *Prefazione* ad A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 2-3.

<sup>53</sup> Cfr. S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 41-5.

<sup>54</sup> SPIEGAZIONI DEL CONSIGLIO FEDERALE contenute nel materiale di voto pervenuto ad ogni elettore in occasione del referendum obbligatorio del 28 novembre 2004 riguardante il decreto federale di revisione costituzionale parziale concernente la "nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni", p. 5. [reperibile sul sito internet della Cancelleria federale: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/va/20041128/index.html?lang=it>]

<sup>55</sup> La maggior parte degli studiosi mettono infatti in guardia rispetto alla non configurabilità nella cornice dello Stato federale di un rapporto tra potere federale e Cantoni che non si limiti a garantire a questi ultimi una (pure molto ampia) autonomia organizzativa e funzionale, pretendendo di riservare loro una effettiva porzione di sovranità. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007, pp. 288-399.

stessa in cui si dichiara la sua adozione “in nome di Dio onnipotente” da parte del Popolo e dai Cantoni, “risoluti a rinnovare l’alleanza confederale” oltre che a “consolidarne la coesione interna”, e non più - come si leggeva nel testo del 1874 - a “mantenere ed accrescere l’unità [...] della Nazione Svizzera”, come se il Costituente avesse ritenuto che il grado di centralizzazione sino ad allora conseguito fosse sufficiente<sup>56</sup>. È però probabilmente l’art. 3 dell’attuale Costituzione, il quale conferma con un aggiornamento meramente stilistico quanto già disposto nel testo originale, a chiarire più icasticamente la posizione che si vorrebbe attribuire agli enti federati nell’ordinamento elvetico:

“I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.”

La nuova Costituzione vuole peraltro rafforzare questa posizione di preminenza, ponendo in capo alla Confederazione l’onere - nell’esercizio delle sue prerogative di “salvaguarda[re] l’autonomia dei Cantoni”<sup>57</sup>. L’aggiornamento della Carta fondamentale ha inoltre portato con sé una ulteriore ed importante innovazione - a cui si vuole soltanto accennare in questo lavoro - ovvero il riconoscimento al livello normativo supremo delle storiche autonomie subcantionali dei comuni, imponendo generalmente alla Confederazione di tenere conto delle conseguenze del suo agire nei confronti degli stessi<sup>58</sup>.

Lo status di ampia autonomia che il Costituente intende riservare ai “Cantoni e Repubbliche sovrane”<sup>59</sup> che lo compongono risulta - oltre che dal principio di competenza residuale di cui si è citato il fondamento e sul quale ci si tratterà nel paragrafo successivo - anche dalla notevole facoltà di autodeterminazione costituzionale ad essi riservata, la quale trova limitazione soltanto nei vincoli stabiliti al fine di ottenere la già vista garanzia

---

<sup>56</sup> Così suggerisce A. REPOSO, *Profili federali* cit., p. 28.

<sup>57</sup> Art. 47, Cost. 1999.

<sup>58</sup> Sull’importanza di tale nuova disposizione, si veda B. KNAPP, *La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons*, in G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L’organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino 2000, p. 314.

<sup>59</sup> È questa la denominazione storica degli enti federati, la quale si ritrova ancora oggi nell’intestazione di alcune Costituzioni cantonali (Ticino, Neuchâtel, Ginevra e Giura). Le costituzioni di tutti i Cantoni federati sono disponibili sul sito internet dell’Amministrazione federale (in quanto pubblicate nella Raccolta sistematica del diritto federale ai sensi dell’art. 11 della Legge federale  sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale) all’URL: <http://www.admin.ch/ch/i/rs/13.html>.



dell'Assemblea federale<sup>60</sup>. A questo proposito vale la pena di ricordare come - oltre ai requisiti di democraticità, approvazione popolare e revisionabilità su iniziativa del corpo elettorale - sia richiesta la conformità all'intero corpus del diritto federale. Ciò avviene in esito alla revisione costituzionale del 1999 che, con una disposizione in controtendenza rispetto alla ulteriore emancipazione dei Cantoni che essa ha portato, ha voluto sottoporre gli atti fondamentali dei Cantoni ad un controllo federale potenzialmente più stringente<sup>61</sup>. Non sembrano esistere tuttavia, nei fatti, disposizioni di fonte federale idonee a vincolare oltre misura tale autonomia costituzionale: i limiti più rilevanti che il Costituente cantonale incontra nel diritto della Confederazione riguardano la conformità delle proprie previsioni alla tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, ed in particolare nel principio di uguaglianza davanti alla legge, alla libertà di religione e di impiego della lingua<sup>62</sup>.

All'interno di queste condizioni, il popolo di ogni Cantone è di fatto libero di determinare in primo luogo la forma di governo dell'ente federato, potendo optare per qualsiasi modello costituzionale conosciuto o concepibile. Nonostante questo, le scelte ordinamentali compiute dai Cantoni risultano a grandi linee omogenee<sup>63</sup>, ed orientate ad una sistemazione che ricorda la forma di governo adottata a livello federale seppure con significative differenze.

---

<sup>60</sup> Alcune delle Costituzioni cantonali tuttora in vigore risalgono alla fine dell'800, e quella del Cantone di Ginevra, essendo del 1847, venne approvata addirittura prima della nascita dello Stato federale. Ciò non significa ovviamente che il testo tuttora in vigore sia il medesimo in ogni sua parte, stante la particolare frequenza con cui in terra elvetica si approvano revisioni costituzionali parziali anche a livello cantonale. La maggior parte delle stesse sono state invece totalmente revisionate tra gli anni '80 del Novecento ed il periodo più recente.

<sup>61</sup> Come nota M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità* cit., p. 1210, "... non è escluso che tale inasprimento sia da far risalire alle difficoltà che si sono manifestate nell'adeguamento di alcune Costituzioni cantonali ad importanti conquiste realizzate a livello federale. Basti pensare, al proposito, alla sopravvivenza in alcuni Cantoni, per molti anni, di antistoriche limitazioni del suffragio ai soli elettori maschi, anche dopo che - finalmente - la Costituzione federale era approdata al suffragio femminile con un emendamento all'art. 74 Cost.1874 approvato nel 1971."

<sup>62</sup> Su cui esiste una copiosa giurisprudenza del Tribunale federale, il quale completa la verifica di conformità delle costituzioni cantonali al diritto federale potendo sindacare la legittimità di ogni atto substatale (come si vedrà nel capitolo successivo). A tale proposito, si faccia riferimento nel dettaglio a G. BIAGGINI, *Federalism, subnational constitutional arrangements and the protection of minorities in Switzerland*, in G.A. TARR, R.F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004, p. 220, oltre all'apparato di note recanti numerosi riferimenti giurisprudenziali.

<sup>63</sup> Per una ricostruzione dei tratti fondamentali della forma di governo di ogni Cantone, cfr. A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 225-291, oltre a W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001, pp. 111ss.

L'organo esecutivo cantonale è infatti generalmente caratterizzato da composizione e funzionamento rigidamente collegiale, come avviene per il CF; tuttavia lo stesso non è eletto dal potere legislativo ma dal corpo elettorale. Esso è infatti designato contestualmente al rinnovo del Parlamento (che è in tutti i casi monocamerale e composto di un numero di deputati variabile tra 60 e 200) e non è sottoposto alla fiducia di quest'ultimo, richiamando i tratti della forma di governo presidenziale, corretta tuttavia dalla natura collegiale dell'organo esecutivo. In vari Cantoni è prevista - come già anticipato - la revoca popolare del Parlamento, la quale produce il termine anticipato della legislatura. In alcuni, come in Ticino, essa può interessare anche l'organo esecutivo (nella sua interezza, in omaggio alla responsabilità collegiale dei suoi membri). La forma di governo cantonale subisce una variazione significativa nei cantoni dell'Appenzello interno e di Glarona, dove sopravvive l'istituto della *Landsgemeinde*: la riunione annuale dei cittadini elettori del Cantone nella quale si provvede ad adottare gli atti normativi di rango primario ed alla elezione dell'esecutivo oltre che di altre cariche pubbliche. Le Costituzioni cantonali, accanto alla definizione del potere legislativo ed esecutivo si occupano di definire anche i capisaldi dell'ordinamento giudiziario, la cui organizzazione è infatti demandata agli enti federati salvo che per le controversie di competenza del Tribunale federale. Trovano inoltre disciplina in questa fonte anche gli istituti di democrazia diretta, largamente ammessi a livello cantonale e la procedura di revisione della Costituzione stessa: in alcuni Cantoni essa segue la distinzione tra modifica parziale e revisione totale (con l'eventuale previsione, in questo caso, di una assemblea costituente); in tutti i casi essa deve però essere sottoposta all'approvazione popolare e deve essere provocabile dal corpo elettorale stesso.

La funzione delle Costituzioni cantonali svizzere non si limita tuttavia a determinare la forma di governo dell'ente. Esse sono infatti generalmente costituzioni lunghe (*Vollverfassungen*), ovvero contenenti un catalogo dettagliato di diritti fondamentali garantiti alla generalità dei consociati: essi interessano principalmente le materie di competenza dell'autorità cantonale (e limitano in questo modo l'esercizio del potere da parte delle autorità territoriali), ma hanno spesso anche una portata più generale. Queste previsioni hanno peraltro svolto un ruolo fondamentale nel guidare l'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali anche a livello confederale: come altre costituzioni nate da

processi di federalismo aggregativo, la Carta fondamentale del 1848 non contenne per lungo tempo previsioni volte alla tutela generale dei diritti, in quanto già assicurati a livello cantonale. Nel tempo tali previsioni vennero inserite nella Costituzione attraverso riforme settoriali, e solo con la revisione totale del 2000 la Svizzera si è dotata di un catalogo organico di diritti fondamentali stabilito a livello federale<sup>64</sup>. In alcuni cantoni<sup>65</sup>, la conformità degli atti normativi primari rispetto alla Costituzione cantonale è peraltro garantita dalla presenza di una Corte costituzionale istituita *ad hoc*, ferme restando le prerogative del Tribunale federale rispetto all'interpretazione in ultima istanza degli stessi atti.

L'importanza della posizione ricoperta dai Cantoni nelle istituzioni svizzere si coglie anche dalla latitudine della partecipazione alle funzioni federali ad essi riconosciuta dalla Costituzione. Gli istituti attraverso la quale essa si sostanzia si sono già affrontati trattando dell'organizzazione dei poteri della Confederazione. Basti riassumere in questa sede che alcuni di essi si contraddistinguono per il loro potenziale potere di veto rispetto all'esercizio del potere federale o alla variazione degli equilibri costituzionali tra Confederazione ed enti federati, ove collettivamente esercitati da più di otto Cantoni<sup>66</sup>: vi rientrano, in particolare, il potere di indire il referendum facoltativo, ed i diversi casi già visti di referendum obbligatorio. Altri invece realizzano la partecipazione in senso proprio ed attivo all'esercizio del potere federale, e - se fruttuosamente esperiti - contribuiscono a scongiurare il ricorso ai primi: tra questi si è già affrontato il diritto di essere coinvolti nel procedimento legislativo federale, e si è accennato alla necessaria consultazione dei Cantoni nelle attività di politica estera che riguardino le competenze trattenute dagli stessi.

---

<sup>64</sup> Sullo sviluppo della tutela costituzionale dei diritti fondamentali nella Federazione elvetica, cfr. G. BIAGGINI, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina: il caso svizzero*, in Quaderni costituzionali, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008, pp. 917-939.

<sup>65</sup> Tra questi si annoverano Nidvaldo, Giura e Basilea campagna. Cfr. G. BIAGGINI, *Federalism* cit., p. 221. Vale la pena di notare sin d'ora che, a livello federale, non esiste invece un tribunale specializzato nella risoluzione delle controversie costituzionali, essendo questo compito demandato al TF, il quale svolge anche ordinarie funzioni di giudice d'appello.

<sup>66</sup> Il numero non è stato fissato casualmente dal Costituente, ma è appena superiore al numero dei Cantoni conservatori sconfitti nella guerra del *Sonderbund*: agendo in questo modo si volle evitare che gli stessi, agendo da soli, potessero bloccare l'operato del neo-costituito potere federale.

### 5.2.2. Le competenze legislative dei Cantoni e della Confederazione.

Definire i confini della potestà normativa affidata dalla Costituzione svizzera alla Confederazione ed ai Cantoni risulta più complesso di quanto si possa pensare guardando ai principi fondamentali che la stessa vi pone alla base, già nel suo primo titolo. Il già riportato art. 3 Cost. dispone infatti:

“I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione.”

L'articolo 5a della stessa recita inoltre:

“Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà.”

Alla chiara (e probabilmente scontata, tenuto conto del procedimento di formazione dello Stato elvetico) statuizione della competenza residuale a favore dei Cantoni, segue dal 2004 l'esplicita adozione del principio di sussidiarietà. La stessa - stando alla lettera del testo - non dovrebbe riguardare il solo esercizio in concreto delle competenze attribuite allo Stato ma anche l'assegnazione delle stesse, quasi come fosse un principio meta-costituzionale idoneo ad orientare i futuri interventi sullo stesso riparto determinato dalla Carta.

Se i principi in materia appare lineare e conforme alle contemporanee tendenze degli ordinamenti federali europei, le norme recanti la disciplina di dettaglio seguono invece un andamento peculiare e - a detta della dottrina<sup>67</sup> e delle stesse istituzioni federali<sup>68</sup> - piuttosto confusa. Alla disposizione per la quale i Cantoni “esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione” non fa infatti da contraltare una chiara elencazione delle competenze normative trasferite a quest'ultima in regime di esclusività o concorrenza, come è invece

---

<sup>67</sup> Appare esaustiva, tra le tante, la valutazione di B. KNAPP, *Suisse: compétences distinctes et tâches communes*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI, *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano 2003, p. 251, secondo cui ormai da tempo «*le problème principal du fédéralisme devenait celui de clarifier les relations entre le centre et la périphérie dans chacun des domaines d'action dans lesquels ces deux centres de pouvoir intervenaient avec un pouvoir originaire simultanément mais pas nécessairement conjointement*».

<sup>68</sup> “Attualmente la Confederazione è attiva in troppi settori e di conseguenza il margine di manovra a disposizione dei Cantoni diminuisce. Esistono inoltre varie sovrapposizioni e situazioni in cui le competenze non sono chiare.” *Spiegazioni del Consiglio federale del 28 novembre 2004* cit., p. 5.

consuetudine trovare in altri ordinamenti federali<sup>69</sup>.

Al contrario, il testo costituzionale elvetico sembra rispondere ad un approccio più pragmatico<sup>70</sup>, per il quale le competenze sono determinate materia per materia in disposizioni separate (artt. 54-125) ed il rispettivo potere di intervento della Confederazione e dei Cantoni su ciascuna di esse è definito in una pluralità di forme, difficili da ricondurre ad unità anche sul piano interpretativo. Ciò è dovuto, naturalmente, anche alla frequenza delle modifiche costituzionali a cui è stato sottoposto il patto federale elvetico nel corso della sua lunga storia, le quali hanno spesso portato all'attribuzione di nuovi e frammentari poteri alla Confederazione, allargando in diverse direzioni il potere d'intervento della stessa rispetto ai margini ristretti in cui esso era confinato per volere del Costituente originario. Nemmeno l'intervento di *mise-à-jour* della Carta fondamentale, avvenuto nel 1999, ha saputo ovviare al carattere alluvionale di tali norme, sostanzialmente accontentandosi di riunirle sotto un unico capitolo e ripartirle in macro-sezioni per materia. Una semplificazione sostanziale di tale coacervo normativo era tra le principali finalità della riforma costituzionale del 2004, la quale ha in effetti riconosciuto in via esclusiva ai Cantoni undici competenze normative<sup>71</sup> precedentemente condivise con la Confederazione mentre altre sette<sup>72</sup> delle stesse sono state riservate alla cura di quest'ultima. Ciò non rende tuttavia limpido il quadro dei rispettivi poteri legislativi per Federazione e Cantoni: come si vedrà di seguito, la formulazione delle singole competenze segue tuttora formule variegate, tali da imporre all'interprete una distinzione tripartita all'interno della stessa categoria delle competenze

---

<sup>69</sup> Cfr., ad esempio, l'art. I(8), Costituzione degli Stati Uniti d'America; artt. 73-74, Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca. Lo stesso modello è stato, come è noto, seguito anche dal legislatore della revisione costituzionale operata dalla Repubblica italiana nel 2001 (cfr. art. 117 Cost.).

<sup>70</sup> M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità* cit., p. 1215. In generale, sugli effetti della riforma costituzionale del 2004, si veda anche D. BRAUN, *Constitutional change in Switzerland*, in *Publius*, vol. 39(2), 2009, pp. 314-340.

<sup>71</sup> prestazioni individuali dell'AVS, prestazioni individuali dell'AI, sostegno alle organizzazioni della terza età e degli invalidi per attività a livello nazionale, costruzione, esercizio e manutenzione delle strade nazionali, difesa nazionale, centrali di consulenza agricola, allevamento. Cfr. *Spiegazioni del Consiglio federale del 28 novembre 2004* cit., p. 6.

<sup>72</sup> contributi alla costruzione e all'esercizio di case, laboratori e centri diurni per invalidi; istruzione scolastica speciale; sostegno alle organizzazioni della terza età e degli invalidi (attività cantonali e comunali); aiuto alla formazione fino al livello secondario II; separazione del traffico e passaggi a livello fuori dagli agglomerati; contributi ai centri di formazione per gli specialisti del settore sociale; ginnastica e sport (sport scolastico facoltativo, sussidi didattici); aeroporti; protezione del patrimonio culturale e dei monumenti storici (oggetti di importanza regionale e locale); miglioramento delle condizioni di abitazione nelle regioni di montagna; consulenza agricola cantonale.

esclusive o potenzialmente esclusive della Confederazione, a cui si aggiungono almeno due tipologie di competenze concorrenti e la speciale funzione legislativa “di incoraggiamento”, attribuita sempre alla Confederazione<sup>73</sup>.

Rientrano infatti tra le *compétences exclusives ou potentiellement exclusives* tanto (a) le materie nelle quali il potere legislativo è riservato in alla Confederazione e che non possono essere mai normate dai Cantoni<sup>74</sup> quanto (b) numerose materie nelle quali la Confederazione ha il dovere di legiferare al fine di fissare una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, con facoltà di fissare soltanto una normativa di principio ovvero di regolare anche le questioni di dettaglio. In quest'ambito, la Confederazione opera tenendo conto del principio di sussidiarietà, potendo però - nella misura in cui questo sia oggettivamente necessario - escludere interamente la potestà di intervento normativo cantonale. La stessa sarebbe tuttavia destinata ad espandersi nuovamente nella misura in cui il legislatore federale decidesse di abrogare la disciplina di dettaglio precedentemente adottata<sup>75</sup>. Talvolta l'obbligo per la Confederazione di provvedere è condizionato al fallimento della concertazione tra i Cantoni, precedentemente svolta ai fini di ottenere una regolazione coordinata della materia attraverso il concordato esercizio della potestà legislativa dei rispettivi enti territoriali<sup>76</sup>. Sono inoltre ricondotte alla categoria delle competenze potenzialmente esclusive (c) le norme che attribuiscono alla Confederazione il potere di intervenire in una determinata materia, al fine di fissare i principi generali della sua disciplina o di adottare anche le disposizioni di dettaglio, nella misura in cui ciò sia ritenuto necessario e potendo anche qui

---

<sup>73</sup> La complessità della disciplina in parola non trova peraltro composizione in una ricostruzione dottrinale condivisa dall'Accademia elvetica. Per questo motivo, nelle righe che seguono ci si atterrà al modello proposto in B. KNAPP, *La répartition des compétences* cit., pp. 306ss., essendo consapevoli dell'esistenza di teorizzazioni almeno in parte differenti (tra cui, ad esempio, cfr. Y. HANGARTNER, *Kompetenzenverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern-Frankfurt, 1974 oppure G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 2548 ss. Si noti che lo stesso KNAPP, in una sua pubblicazione più risalente (*L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 70ss.), propose una diversa ricostruzione tarata sul punto di vista dei Cantoni, la quale distingueva tra competenze «scomparse», «evanescenti», «vere», «delegate», «restituite» o «mantenute».

<sup>74</sup> Tra esse rientrano sicuramente, ad esempio, la legislazione militare, la protezione civile, i trasporti, il diritto e - solo recentemente - la procedura civile e penale.

<sup>75</sup> In questo caso, il rapporto tra potestà legislativa federale e cantonale sembra ricalcare il modello adottato dall'art. 2, comma 2, TFUE, e tuttavia denominato in quella sede competenza concorrente.

<sup>76</sup> “Se gli sforzi di coordinamento non sfociano in un'armonizzazione del settore scolastico per quanto riguarda l'età d'inizio della scolarità e la scuola dell'obbligo, la durata e gli obiettivi delle fasi della formazione e il passaggio dall'una all'altra fase, nonché il riconoscimento dei diplomi, la Confederazione emana le norme necessarie.” Art. 62, comma 4, Cost.

annullare ogni spazio di ulteriore intervento normativo per i Cantoni. In questo caso è rimessa alla valutazione della Confederazione - sempre secondo il principio di sussidiarietà - non soltanto la latitudine dell'intervento stesso (e, per converso, lo spazio di manovra lasciato al potere legislativo cantonale) ma anche l'opportunità di intervenire nella materia in questione<sup>77</sup>.

Rientrano invece nella categoria delle competenze concorrenti, nelle quali deve essere lasciato necessariamente spazio tanto alla legislazione federale che cantonale, le materie nelle quali è accordato alla Confederazione il potere di determinare i soli principi generali della disciplina, lasciando poi il completamento della stessa agli enti federati: rimangono sottoposte a tale regime di normazione, in particolare, la pianificazione territoriale (art. 75), la conservazione e lo sfruttamento delle acque (art. 76) e l'armonizzazione dell'imposizione fiscale (art. 129).

Oltre a questa specifica tipologia di riparto, vicina al modo d'intendere la competenza concorrente nell'ordinamento italiano, in Svizzera si associa a questa categoria anche una particolare categoria di competenze (o, forse più propriamente, di materie trasversali<sup>78</sup>) nel cui ambito la Confederazione ed i Cantoni sono chiamati a cooperare attraverso l'impiego coordinato del proprio potere legislativo. L'ambito delle stesse è generalmente definito come una finalità generale, piuttosto che come ambito materiale bisognoso di specifica regolazione. Vi rientrano, tra le altre, la considerazione degli "speciali bisogni di incoraggiamento e protezione dell'infanzia e della gioventù" (art. 67), la promozione di uno sviluppo economico sostenibile (art. 73) ed anche la tutela della sicurezza del Paese e la protezione della popolazione (art. 75 Cost.). La configurazione di un simile rapporto di concorrenza normativa finalizzata al raggiungimento di diversi obiettivi trasversale, introdotta massicciamente a seguito della revisione totale del 1999, fornisce peraltro alla Confederazione un grimaldello astrattamente utile ad estendere il suo potere normativo anche oltre le materie determinate esplicitamente, ogni volta che questo sia necessario a

---

<sup>77</sup> Cfr. art. 68, comma 3 Cost: "[La Confederazione] può emanare prescrizioni sullo sport giovanile e dichiarare obbligatorio l'insegnamento dello sport nelle scuole." Del medesimo tenore sono anche l'art. 71 (Cinematografia), l' art. 95 (Iniziativa economica privata) e l'art. 110 (Diritto del lavoro e norme sul collocamento).

<sup>78</sup> Riecheggiando la definizione data dalla Corte costituzionale italiana rispetto ad alcune competenze attribuite in via esclusiva dalla Costituzione italiana allo Stato, ad esempio in materia ambientale (cfr. sent. n. 378/2007)

garantire la soddisfazione dello stesso fine generale<sup>79</sup>.

Completano il quadro delle competenze legislative della Confederazione quelle disposizioni costituzionali che, pur non autorizzando il potere federale ad ingerirsi direttamente nella disciplina di una data materia, consentono allo stesso di disporre - per via legislativa appunto - programmi di sostegno finanziario per le attività che i Cantoni vorranno promuovere a favore della cittadinanza in quel determinato campo (cd. *legislazione di incoraggiamento*). Al pari di quanto avviene piuttosto frequentemente nell'ordinamento federale statunitense<sup>80</sup>, il supporto finanziario federale alle politiche cantonali è generalmente subordinato al rispetto di un catalogo più o meno esteso di condizioni di merito, a cui il legislatore cantonale si deve adeguare nell'esercizio del suo potere regolativo in materia.

La Confederazione, nell'esercizio delle sue competenze, sottostà - oltre che ai limiti di merito appena visti - al rispetto del diritto internazionale vincolante per la Svizzera<sup>81</sup>, al rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione<sup>82</sup>, alla conformità del suo intervento al generale principio di sussidiarietà oltre che all'obbligo di lasciare in ogni caso un margine di discrezionalità organizzativa ai Cantoni rispetto alle modalità di esecuzione delle norme federali<sup>83</sup>, nei casi in cui questa sia devoluta - come si approfondirà nel prossimo capitolo - alle autorità federate.

I Cantoni, sulla base della generale previsione dell'art. 3 Cost., mantengono invece la potestà legislativa residuale rispetto a ogni materia non riservata al potere federale. Ciò comporta dunque, oltre alla possibilità di determinare le norme di dettaglio nelle materie di competenza concorrente e potenzialmente esclusiva ma non interamente esercitata dalla Confederazione, la piena potestà di regolare gli ambiti non nominati dalla Carta costituzionale. Questa opportunità, nonostante il tenore letterale della citata norma generale di riparto, non si traduce tuttavia in un potere dispositivo del tutto libero e sovrano.

---

<sup>79</sup> Cfr. B. KNAPP, *La répartition des compétences* cit., pp. 209-310. Tali considerazioni ricordano peraltro quanto diffusamente affermato dalla dottrina nostrana rispetto all'impiego (in questo caso molto concreto) da parte del legislatore statale italiano delle proprie "competenze trasversali" per travalicare i rigidi confini delle sue attribuzioni esclusive, in un ordinamento certamente ben lontano dal poter essere definito federale.

<sup>80</sup> Il *leading case* della Corte suprema degli Stati Uniti rispetto all'ammissibilità del *conditional spending power* è *South Dakota v. Dole*, 483 U.S. 203 (1987).

<sup>81</sup> Art. 5, Cost.

<sup>82</sup> Art. 35, Cost.

<sup>83</sup> Art. 46, comma 3, Cost.



I Cantoni, nel loro legiferare, sono infatti sempre sottoposti ad alcuni limiti, tra cui - al pari del potere federale - il rispetto del diritto internazionale e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. Un ulteriore ed importante limite, il quale necessità però di essere precisato, è ricavabile dal tenore dell'art. 49 Cost.:

“Il diritto federale prevale su quello cantonale contrario.

La Confederazione vigila sul rispetto del diritto federale da parte dei Cantoni.”

Questa norma, riconducibile al novero delle *supremacy clauses* presenti in ogni ordinamento federale maturo<sup>84</sup>, pone infatti un limite generale di compatibilità tra il prodotto normativo dei Cantoni ed il diritto federale anche di rango sub-costituzionale. Tale vincolo deve però essere interpretato alla luce del rapporto di sostanziale parità tra potere federale e cantonale delineato dalla stessa Costituzione, in forza del quale i rapporti tra i due livelli di governo (e di conseguenza, tra prodotti normativi degli stessi) non sono descrivibili in termini di gerarchia ma piuttosto di competenza, spesso esercitata cooperativamente<sup>85</sup>. Di conseguenza, secondo la consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, la supremazia del diritto federale su quello cantonale deve essere riconosciuta limitatamente ai soli ambiti di competenza normativa esplicitamente attribuita alla Confederazione:

“Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts bedeutet, dass das Bundesrecht dem kantonalen Recht in jenen Bereichen vorgeht, welche dem Bund zugewiesen sind. Kantonale Normen, die insbesondere durch Zweck oder vorgesehene Mittel bundesrechtswidrig sind, müssen dem Bundesrecht weichen.”<sup>86</sup>

È opportuno accennare peraltro in questa sede ad una particolarità tuttora esistente dell'ordinamento costituzionale elvetico, e alla quale sarà dedicata la dovuta attenzione nel prossimo capitolo. Ci si riferisce alla perdurante

---

<sup>84</sup> Essa è rinvenibile, ad esempio, in una formulazione simile nella Legge fondamentale tedesca (art. 31: “*Bundesrecht bricht Landesrecht.*”) ed - in una formulazione peculiare - nella Costituzione statunitense (art. VIII: “*This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.*”). Non è rinvenibile invece, se non per via di richiamo alla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, nell'ordinamento europeo.

<sup>85</sup> Cfr. art. 44, comma 1, Cost.

<sup>86</sup> DTF 119 Ia 390, 395.

manca di un pieno controllo di costituzionalità per le leggi federali, le quali possono ben essere sindacate sul piano della loro coerenza con la norma fondamentale ma non possono essere né caducate né disapplicate dal Tribunale federale ove - ad esempio - siano adottate in spregio delle limitazioni imposte allo stesso legislatore della Confederazione. Nonostante questo evidente e grave deficit nel controllo di costituzionalità elvetico, non si rilevano significativi sconfinamenti del legislatore federale dall'ambito delle attribuzioni ad esso riservate né si è verificato nell'ordinamento elvetico quel graduale processo di ampliamento per via giurisprudenziale dei limiti delle stesse, i cui effetti sono stati invece macroscopici nell'ordinamento statunitense<sup>87</sup>. Una plausibile spiegazione a ciò può essere rinvenuta - come ritiene Viviani Schlein - nel fatto che :

“...l'opinione pubblica e i Cantoni vigilano costantemente sul bene prezioso dell'autonomia federalistica, e che il referendum si presenta come un rimedio molto efficace e una minaccia molto persuasiva contro eventuali sconfinamenti di Berna.”<sup>88</sup>

### 5.2.3. *Enti federati, autonomia ed autodeterminazione dei gruppi linguistici.*

Come è reso evidente dal percorso costitutivo della Confederazione, e a differenza di quanto è avvenuto nell'ordinamento belga, il carattere federale della Svizzera non appare storicamente riconducibile alla volontà di garantire l'autonomia territoriale dei gruppi linguistici che costituiscono il Paese<sup>89</sup>. L'estensione geografica degli enti federati non rispecchia infatti fedelmente la linea di separazione linguistica tra le comunità, la quale - pur non essendo formalizzata come avviene invece nell'altro Paese oggetto di comparazione - è pur sempre tracciabile. La comunità germanofona, francofona, italoфона e romancia risultano infatti insediate piuttosto omogeneamente in aree diverse (e di diversa estensione) della Confederazione; alle stesse non corrispondono

---

<sup>87</sup> Ci si riferisce all'andamento giurisprudenziale della Corte suprema che - almeno fino all'epoca più recente - ha concesso a lungo al Congresso un potere normativo virtualmente illimitato, soprattutto attraverso una interpretazione molto ampia dell' "interstate commerce clause". Cfr. W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes* cit., p. 97.

<sup>88</sup> M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità*, p. 1218.

<sup>89</sup> In questo senso, cfr. W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship*, Oxford, Oxford university press, 1998, pp. 35ss. Secondo alcuni, la struttura federale elvetica sarebbe tuttavia da ricondursi direttamente alla necessità di assicurare la pace religiosa dei territori coinvolti nella guerra del Sonderbund. Lo stesso cleavage sarebbe però notevolmente sfumato nel tempo, fino ad essere divenuto pressoché irrilevante nel contesto contemporaneo. Cfr. Y. PAPADOPOULOS, *Connecting minorities* cit., p. 49ss.

tuttavia quattro amministrazioni substatali linguisticamente connotate. Il territorio risulta invece tuttora diviso sulla base dei confini politici degli enti confederati o assoggettati al controllo della Confederazione, cristallizzati prima della sua transizione verso l'attuale struttura costituzionale<sup>90</sup>. Di conseguenza, esiste tuttora una pluralità di enti federati ricompresi interamente in una delle aree linguistiche citate, accanto ad altri Cantoni collocati a cavallo tra le stesse. I primi risultano essere una netta maggioranza, ovvero 22 su 26; diciassette di questi si collocano pressoché interamente<sup>91</sup> nell'area linguistica germanofona, quattro in quella francofona ed uno soltanto in quella italofona. I rimanenti quattro cantoni accolgono una popolazione appartenente ai due gruppi linguistici maggioritari nel caso di Berna, Friburgo e Valais<sup>92</sup>. Il Cantone dei Grigioni è invece abitato da una popolazione a maggioranza germanofona, a cui si accompagnano gruppi piuttosto nutriti di cittadini di lingua italiana e romancia<sup>93</sup>.

Le origini storicamente non etnicizzate del federalismo elvetico non hanno tuttavia impedito che lo stesso si sia - per certi versi - evoluto riflettendo nell'ordinamento substatale le diverse matrici culturali dei Cantoni federati, di natura omogenea nella gran parte dei casi ma anche composita nei quattro cantoni multilinguistici citati. Una efficace cartina di tornasole di tale evoluzione può derivare dall'analisi della politica linguistica adottata a livello cantonale, la quale si discosta notevolmente dalla scelta multilinguistica necessariamente operata a livello federale.

Mentre la Costituzione della Confederazione detta infatti un sistema di generalizzato trilinguismo sia con riguardo agli atti ufficiali della Confederazione che, in generale, ai rapporti tra cittadini ed amministrazione centrale<sup>94</sup>,

---

<sup>90</sup> Con l'eccezione del Canton Giura, la cui formazione - in larga parte riconducibile a questioni di autodeterminazione linguistica - risale ad un'epoca molto più recente e sarà ripercorsa nelle sue tappe fondamentali in conclusione del paragrafo.

<sup>91</sup> Non mancano, neppure nei cantoni identificati come linguisticamente omogenei, modeste aree in cui sono insediate comunità di diverso idioma. È il caso - ad esempio - del Comune di Bosco/Gurin, collocato nel Canton Ticino e la cui popolazione è germanofona.

<sup>92</sup> I due gruppi sono peraltro rappresentati in maniera diseguale nei diversi Cantoni: secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica (2000), nel cantone di Berna i germanofoni sono l'84% ed i francofoni il 7,6%. A Valais, i francofoni sono il 62,8% ed i germanofoni il 28,4. Analoga proporzione si registra a Friburgo (63,2% - 29,2%).

<sup>93</sup> Rispettivamente corrispondenti al 68,3%, 10,2% e 14,5% della popolazione.

<sup>94</sup> Le lingue ufficiali della Confederazione sono, ai sensi dell'art. 70 Cost., il tedesco, il francese e l'italiano. Ad esse vi si aggiunge, limitatamente ai rapporti con gli appartenenti a tale gruppo, la lingua "nazionale" romancia. Il legislatore federale è giunto a regolare l'impiego delle quattro

nell'ambito cantonale trova applicazione il principio dell'individuazione a livello territoriale della (o delle) lingua(e) ufficiale(i). La sua introduzione non trovò, per la verità, origine in una prescrizione costituzionale ma fu piuttosto l'esito di un'elaborazione giurisprudenziale confortata proprio dall'assenza di prescrizioni a livello confederale, per la quale si ritenne - sin dal 1932 - che non esistesse "ostacolo a che i Cantoni regolino a modo loro i rapporti tra le lingue nazionali sul proprio territorio"<sup>95</sup>. Questa pronuncia, poi precisata nella sua portata dalle note sentenze *Association de l'Ecole Française e Brunner*<sup>96</sup>, legittimò di fatto i Cantoni a determinare anche in termini esclusivi la lingua ufficiale della propria amministrazione ed in generale della sfera di comunicazione pubblica, potendo addirittura negare - almeno in questa fase - la facoltà per i privati appartenenti alle minoranze eventualmente insediate nel Cantone di sopperire alla mancanza di tutela per la propria cultura attraverso iniziative di tipo privato<sup>97</sup>. Tale facoltà di autodeterminazione cantonale trovò un definitivo ma condizionato riconoscimento nel testo della Costituzione federale soltanto a seguito della revisione totale del 1999. In questa occasione, il legislatore della revisione intervenne sul testo già ampliato con una novella del 1996 dell'art. 116 della previgente legge fondamentale, dettandone un nuovo contenuto e collocandolo all'art. 70 della nuova Costituzione:

"Le lingue ufficiali della Confederazione sono il tedesco, il francese e l'italiano. Il romancio è lingua ufficiale nei rapporti con le persone di lingua romancia.

I Cantoni designano le loro lingue ufficiali. Per garantire la pace linguistica rispettano la composizione linguistica tradizionale delle regioni e considerano le minoranze linguistiche autoctone.

La Confederazione e i Cantoni promuovono la comprensione e gli scambi tra le comunità linguistiche.

La Confederazione sostiene i Cantoni plurilingui nell'adempimento dei loro compiti speciali.

---

lingue nazionali nella Confederazione soltanto con la Legge sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche del 5 ottobre 2007, dopo un iter approvativo piuttosto travagliato. La stessa è entrata in vigore soltanto il 1° gennaio 2010.

<sup>95</sup> Così si espresse il Tribunale federale in una sentenza (non pubblicata nel DTF) del 3 giugno 1932, a cui si fa riferimento in S. MANCINI, *Il regime linguistico* cit., p. 59.

<sup>96</sup> DTF 91 I 480 e DTF 106 Ia 299.

<sup>97</sup> Quali ad esempio la somministrazione dell'insegnamento in lingua minoritaria da parte di istituti privati nel territorio di un Cantone monolingue, ritenuta dal Tribunale federale una minaccia alla salvaguardia generale dell'omogeneità linguistica del Cantone nel primo dei precedenti citati.

La Confederazione sostiene i provvedimenti dei Cantoni dei Grigioni e del Ticino volti a conservare e promuovere le lingue romancia e italiana.”

Nella stessa occasione, fece inoltre ingresso nel novero dei diritti positivamente garantiti dalla Carta costituzionale la libertà di lingua, oggi sancita all'art. 18 Cost. e prima rinvenibile - come per la gran parte dei diritti fondamentali - nella sola giurisprudenza del TF, oltre che nelle fonti di diritto internazionale pattizio già vincolanti per la Confederazione.

Queste norme, pur riconoscendo ora positivamente la potestà per i cantoni di definire le proprie lingue ufficiali, impongono di tenere in considerazione nella stessa determinazione l'eventuale presenza sul territorio di minoranze linguistiche autoctone e - in ogni caso - di garantire la libertà linguistica dei cittadini, a cui non sembra più possibile negare la facoltà di mantenere viva e trasmettere alle generazioni successive la propria cultura, anche nei Cantoni ove questa non trovi un riconoscimento pubblico e senza oneri per le stesse autorità.

Le nuove disposizioni costituzionali, convalidando l'intervento riformatore del 1996, confermano inoltre un regime promozionale per la lingua italiana e romancia, il quale si manifesta attraverso l'autorizzazione per la Confederazione a sostenere le iniziative dei Cantoni interessati (ovvero i Grigioni ed il Ticino) che vadano in questa direzione. Uguale previsione di sostegno confederale va a beneficio dei cantoni nei quali il regime della territorialità non può tradursi che nel riconoscimento del plurilinguismo istituzionale, stante l'appartenenza linguistica mista dei suoi abitanti.

“Per garantire la pace linguistica”, i Cantoni rispettano inoltre la composizione linguistica tradizionale delle regioni. In questo modo viene confermato un ulteriore carattere del regime linguistico a livello regionale, ovvero la sostanziale immutabilità dei confini linguistici stessi. L'attuale ordinamento costituzionale garantisce infatti agli appartenenti ad una delle lingue nazionali “minoritarie” il mantenimento dell'attuale identità linguistica nelle regioni in cui questi rappresentano invece la maggioranza, mettendoli al riparo da una eventuale modificazione degli equilibri demografici che possa in futuro ridurli a minoranza anche nel loro territorio di storico insediamento<sup>98</sup>.

In conclusione, il regime linguistico attualmente adottato in Svizzera consente ai Cantoni ove la popolazione si riconosca sostanzialmente in un gruppo

---

<sup>98</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *op.cit.*, pp. 57-8.

linguistico omogeneo di difendere tale omogeneità e di promuovere in questi territori la sola cultura maggioritaria, sia pure nel rispetto della libertà linguistica dei privati. Ciò comporta la creazione all'interno della federazione plurilinguistica di più aree monolinguistiche, d'estensione corrispondente a quella dei Cantoni<sup>99</sup>. In questo senso, l'impianto federale della Svizzera diviene - limitatamente ai ventidue cantoni monolingui - funzionale a garantire indirettamente una forma di autonomia territoriale di fatto a porzioni dei diversi gruppi costitutivi dello Stato<sup>100</sup>.

Nei quattro cantoni di Berna, Friburgo, Valais e dei Grigioni si ritrova invece una situazione linguistica più vicina a quella adottata a livello federale, ovvero improntata al plurilinguismo rispetto agli idiomi maggiormente rappresentati nei rispettivi territori. In alcuni di essi si registra tuttavia il ricorso a soluzioni giuridiche peculiari ed esplicitamente volte a controllare la convivenza interlinguistica, le quali sono invece sostanzialmente assenti nell'ambito federale<sup>101</sup>.

Nel Cantone di Berna, ad esempio, si è tentato di agevolare la convivenza tra il gruppo linguistico germanofono maggioritario e quello francofono applicando il principio dell'autonomia territoriale su base subcantonale, ovvero ripartendo il territorio in distretti a natura monolingua e consentendo agli eventuali appartenenti al gruppo opposto a quello della maggioranza distrettuale di fruire di alcuni servizi (quali l'istruzione pubblica) nella propria lingua in un'altra ripartizione amministrativa del Cantone<sup>102</sup>. Un regime analogo

---

<sup>99</sup>Esse ricoprono complessivamente il 51% del territorio svizzero e ricomprendono più del 75% della popolazione.

<sup>100</sup> Cfr. T. FLEINER, *Constitution of the federal state* cit., pp. 100-102. Ritengono che anche nel contesto svizzero “[the] structural federalism can indeed be favourable to peaceful solutions of multicultural conflicts, but only under specific circumstances” anche W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes of Swiss federalism* cit., pp. 109-110.

<sup>101</sup> Cfr., oltre al contributo appena citato, G. BIAGGINI, *Federalism* cit., pp. 222ss. e N. STOJANOVIC, *How to solve the dilemma of power sharing? Formal and informal patterns of representation in the Swiss multilingual Cantons*, in *Representation*, vol. 44(3), 2008, pp. 239-253.

<sup>102</sup> “1. Das Deutsche und das Französische sind die bernischen Landes- und Amtssprachen.

2. Die Amtssprachen sind:

a.) das Französische in der Verwaltungsregion Berner Jura;

b.) das Deutsche und das Französische in der Verwaltungsregion Seeland sowie im Verwaltungskreis Biel/Bienne;

c.) das Deutsche in den übrigen Verwaltungsregionen sowie im Verwaltungskreis Seeland.

3. Die Amtssprachen der Gemeinden in der Verwaltungsregion Seeland sind:

a.) das Deutsche und das Französische für die Gemeinden Biel/Bienne und Leubringen;

lo si ritrova anche nel Cantone di Friburgo, in cui la competenza a determinare alternativamente tra francese e tedesco la lingua dell'amministrazione e quella in cui viene impartita l'istruzione primaria è devoluta ai singoli comuni<sup>103</sup> (fatto salvo, anche in questo caso, il diritto degli appartenenti alla minoranza municipale di rivolgersi alle amministrazioni confinanti)<sup>104</sup>.

Le Costituzioni di alcuni Cantoni multilingui prevedono inoltre meccanismi di rappresentanza assicurata o addirittura giuridicamente garantita per i membri del gruppo costitutivo più debole sul piano demografico, tanto nell'Assemblea legislativa che nell'organo esecutivo. In tutti i cantoni in questione, la proporzionalità della rappresentanza linguistica a livello parlamentare è assicurata da una ripartizione dei seggi operata per distretti omogenei, i quali consentono al gruppo meno popoloso ma generalmente concentrato territorialmente di eleggere i propri candidati di riferimento. Nel cantone vallese, la Costituzione stabilisce che almeno tre dei cinque componenti dell'esecutivo devono provenire da diversi distretti del territorio: poiché il Cantone si compone di due distretti a maggioranza francofona e di uno a maggioranza germanofona, ne deriva una garanzia indiretta di presenza dell'esecutivo di un rappresentante eletto nell'area popolata dal gruppo minoritario del Cantone<sup>105</sup>. Nel Cantone di Berna si è introdotta invece una garanzia di rappresentanza piena e diretta a favore del gruppo francofono insediato nel Giura bernese: uno dei sette membri dell'esecutivo deve infatti essere eletto tra gli abitanti francofoni dei comuni

---

*b.) das Deutsche für die übrigen Gemeinden.*

*4. Kanton und Gemeinden können besonderen Verhältnissen, die sich aus der Zweisprachigkeit des Kantons ergeben, Rechnung tragen.*

*5. An die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden können sich alle in der Amtssprache ihrer Wahl wenden.*" Art. 6, Costituzione del Cantone di Berna.

<sup>103</sup> " 1. Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton. (...) 3 La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles." Art. 6, Costituzione del Cantone di Friburgo.

<sup>104</sup> Sembra invece orientato al multilinguismo in campo scolastico l'ordinamento cantonale dei Grigioni. In questo Cantone, la definizione della lingua primaria di insegnamento è demandata - come nel Cantone di Friburgo - ai Comuni (art. 3, comma 3, Costituzione cantonale). Tuttavia gli appartenenti alla minoranza romancia ricevono un'istruzione primaria tanto nella loro lingua madre che nella lingua tedesca, la quale è fondamentale per garantire loro la possibilità di comunicazione al di fuori della propria ristretta comunità. I bambini germanofoni sono inoltre tenuti a completare la loro formazione con l'apprendimento della lingua italiana o romancia, sulla base di una determinazione dell'Ufficio scolastico ovvero di un'opzione esercitata dai genitori (cfr. art. 8, Legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni) Cfr. T. FLEINER, *Constitution of the federal state* cit., p. 104.

<sup>105</sup> La rappresentanza linguistica non può dirsi in questo caso propriamente garantita, in quanto la Costituzione impone che uno dei Consiglieri governativi provenga dal distretto popolato dalla minoranza ma non che esso appartenga alla minoranza stessa.

appartenenti a tale territorio<sup>106</sup>. Rispetto alla rappresentanza parlamentare, è inoltre allestito un sistema di quote riservate agli abitanti francofoni del distretto elettorale misto di *Bienne-Seeland*, i quali costituiscono una minoranza all'interno dello stesso. Rispetto alla composizione degli organi di governo degli altri Cantoni multilingui non si rinvencono invece disposizioni promozionali né a carattere diretto né indiretto: la mediazione tra le distinte anime linguistiche di tali territori sembra essere lasciata alla preferenza per l'inclusione informale delle diversità anche nella politica cantonale<sup>107</sup>.

Non sempre, tuttavia, la convivenza all'interno dello stesso Cantone di comunità dalla diversa appartenenza linguistica e religiosa si è potuta garantire attraverso gli strumenti formali ed informali già visti. Nella storia costituzionale svizzera si registrano infatti due casi di scissione di territori confederati, determinati dalla volontà di autodeterminazione territoriale di comunità dalla matrice identitaria differente. Entrambe le divisioni territoriali avvennero sempre nella cornice confederale e mediante procedimenti democratici, anche se in epoche molto distanti tra di loro. Il primo episodio riguarda la separazione dei distretti dell'Appenzello esterno (abitati da popolazione protestante) da quelli dell'Appenzello interno (cattolico) e risale al 1597: tale separazione avvenne senza ricorso alle armi, e fu avallata dalla *Landsgemeinde* dell'Appenzello esterno nella cornice di una mediazione operata dalle autorità della Confederazione<sup>108</sup>. Il secondo processo di autodeterminazione all'interno della Confederazione svizzera risale ad un'epoca molto più recente, e riguarda la questione ancora non del tutto ricomposta della regione del Giura<sup>109</sup>. Questo territorio, collocato al margine nordoccidentale del Paese, è abitato da una popolazione dalle appartenenze linguistiche e religiose diverse e intrecciate tra loro. Nella parte settentrionale dello stesso, confinante con la Francia, è insediata una comunità francofona e cattolica, mentre nella parte meridionale e

---

<sup>106</sup> "Der Regierungsrat besteht aus sieben Mitgliedern.

*Dem Berner Jura ist ein Sitz gewährleistet. Wählbar sind die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville wohnen.*" Art. 84, Costituzione del Cantone di Berna.

<sup>107</sup> Rispetto alla vicinanza più o meno marcata dei diversi cantoni anche monolingui al modello consociativo, si veda esaurientemente A. VATTER, *Lijphart goes regional: Different patterns of consensus in Swiss democracies*, in *West European Politics*, vol. 30(1), 2007, pp. 148-171.

<sup>108</sup> Cfr., per una ricostruzione approfondita, la voce "Appenzello (cantone)" nel Dizionario storico della Svizzera.

<sup>109</sup> Su cui si veda, in generale, W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 72-7.



contigua all'area bernese la popolazione è ancora francofona ma di religione protestante. Infine, un'area limitata della regione (il distretto di Laufen) è abitata da germanofoni cattolici. Questo territorio, precedentemente sotto il dominio del principato vescovile di Basilea, fu annesso alla Confederazione in occasione del Congresso di Vienna (1815), e venne attribuito in larga parte al Cantone di Berna, nel quale era storicamente insediata una comunità maggioritaria germanofona e protestante: in questo modo, buona parte degli abitanti della regione si trovarono ad essere una minoranza sia linguistica che religiosa nel Cantone a cui il loro territorio era stato annesso. Nonostante il riconoscimento nel 1950 di tale condizione nella Costituzione del Cantone di Berna e la concessione di una limitata autonomia alla popolazione del Giura, nella seconda metà del Novecento si sviluppò primariamente nell'area francofona della regione un movimento determinato ad ottenere l'autonomia dell'area giurassiana dal Cantone di Berna, costituendo una nuova entità territoriale comunque aderente alla Confederazione<sup>110</sup>. Esso guadagnò consensi nel corso degli anni successivi e portò la questione all'attenzione dell'opinione pubblica dell'intera Confederazione anche attraverso sporadiche manifestazioni ed azioni violente. Una prima consultazione popolare rispetto all'avvio di un processo di separazione della regione del Giura dal Cantone di Berna si tenne nel 1959, e diede risultati negativi per il fronte separatista in quanto le popolazioni residenti nella parte meridionale della regione si espressero chiaramente per il mantenimento dello *status quo*. Nel 1970, a seguito delle sempre più forti pressioni della popolazione del Giura francofono, venne tuttavia accettata dalla popolazione del Cantone una modifica costituzionale che autorizzò l'organizzazione di un secondo referendum per l'autodeterminazione dell'intera regione giurassiana. La consultazione, che si tenne nel 1974, esprime questa volta un risultato favorevole al movimento secessionista, il quale registrava però la maggioranza dei consensi ancora nei soli distretti settentrionali dell'area in questione. Con due nuovi *referenda* tenutisi l'anno seguente si determinò l'estensione territoriale del costituendo Cantone del Giura, a cui vollero però aderire i soli distretti francofoni e cattolici, mentre l'area germanofona confermò la sua fedeltà a Berna. A questo punto, accertata la volontà di parte della regione di costituire un nuovo Cantone pur rimanendo

---

<sup>110</sup> Una completa cronistoria del processo separatista del Giura sino al 2006 è rinvenibile in B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *Guida alla democrazia diretta* cit., pp. 168-171.

all'interno della Confederazione, fu necessario ottenere il consenso della Confederazione stessa all'adesione di un nuovo ente federato. La Costituzione federale non disponeva tuttavia alcunché rispetto alla creazione di nuovi Cantoni per disaggregazione o fusione di entità pre-esistenti<sup>111</sup>: essendo tuttavia necessaria la variazione di almeno due articoli della legge fondamentale (l'art.1, recante l'elenco dei Cantoni federati e l'art. 80, relativo alla composizione del Consiglio degli Stati dove avrebbero dovuto sedere due nuovi delegati), la questione venne posta al voto del Popolo e dei Cantoni il 24 settembre 1978, con la raccomandazione da parte dell'Assemblea e del Consiglio federale di accogliere la proposta dimostrando così che la Svizzera

“...rispetta le peculiarità dei Cantoni, senza però sacrificare la coesione nazionale. Ove fosse mancato questo rispetto verso gli Stati membri, la Confederazione non avrebbe potuto nascere né sussistere. E proprio questa constatazione dovrebbe indur[re] a riconoscere a una regione del nostro Paese, che intende partecipare come unità autonoma alla vita politica della Confederazione, il diritto d'accedere al rango di Cantone.”<sup>112</sup>

La modifica costituzionale, e dunque il definitivo avallo della creazione del nuovo Cantone, venne approvata a larga maggioranza dal Popolo e da tutti i Cantoni confederati. La creazione del nuovo Cantone di Giura avvenne dunque in ossequio ai due principi fondamentali su cui poggia l'ordinamento federale elvetico<sup>113</sup>: la democrazia ed il federalismo. La separazione del territorio del Giura settentrionale dal Cantone di Berna è infatti avvenuta con il consenso delle popolazioni dell'intero Cantone alla perdita di parte del territorio (1970) ed ha interessato le sole comunità che si sono espresse direttamente e favorevolmente alla costituzione in una autonoma entità federata. Inoltre della questione è stato investito anche l'intero corpo elettorale svizzero e le altre parti del patto federativo, rispetto alle quali era necessaria il voto favorevole della maggioranza<sup>114</sup> per ammettere un nuovo ente alla stessa unione. Alle votazioni

---

<sup>111</sup> Diversamente da quanto era già contemplato nelle Costituzioni tedesca e statunitense. Cfr. G. MALINVERNI, *Il caso della Svizzera*, in S. BARTOLE (ed.), *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, Torino, La Rosa, 1996, pp. 95-8.

<sup>112</sup> Spiegazioni del Consiglio federale rispetto alla votazione del 24 settembre 1974, p. 7 [<http://www.admin.ch/ch/i/pore/va/19780924/index.html>].

<sup>113</sup> Così si esprime G. MALINVERNI, *Il caso cit.*, p. 97.

<sup>114</sup> Si noti che sarebbe stata sufficiente anche la sola maggioranza numerica dei Cantoni favorevoli, trattandosi di un procedimento di approvazione interstatale e non soggetto dunque alla regola di derivazione internazionalistica dell'unanimità, che si applica invece alle adesioni di

popolari tenutesi nell'area del costituendo cantone, contrariamente a quanto fu suggerito da alcune voci della dottrina straniera, hanno inoltre partecipato tutti i domiciliati nel territorio, e non soltanto i cittadini nativi di Giura. Questa soluzione, oltre ad essere stata l'unica ammissibile nel quadro costituzionale del Cantone di Berna e della Federazione<sup>115</sup>, ha consentito di gestire un processo di autodeterminazione potenzialmente delicato, realizzando appieno la consultazione diretta delle popolazioni interessate e mantenendo la stessa scevra da ogni carica nazionalista<sup>116</sup>.

La questione giurassiana non ha peraltro trovato una sua completa composizione con l'istituzione del nuovo Cantone, formalizzata il 1° gennaio 1979. Nel 1994, il distretto germanofono ma cattolico di Laufen ottenne il passaggio dal Cantone di Berna, a cui era rimasto affiliato, al Cantone di Basilea Campagna. Già a partire dagli anni immediatamente successivi all'indipendenza del Giura settentrionale, la situazione nei distretti meridionali rimasti associati al Cantone di Berna (il cd. Giura bernese) si complicò nuovamente per via del rifiorire delle istanze autonomistiche da parte delle comunità francofone rimaste insediate anche in quest'area, le quali intesero rimettere in discussione la separazione della regione giurassiana operata pochi anni prima, seppure per via democratica. A queste istanze, il Cantone di Berna rispose concedendo - con una revisione della Costituzione del 1994 - un grado di maggiore autonomia ai distretti del Giura bernese, il quale sarà confermato nel 2006 dal rafforzamento della rappresentanza politica garantita alla stessa comunità, come si è visto poco sopra. Venne inoltre istituita, ancora a metà degli anni '90, una "Assemblea intergiurassiana", la quale avrebbe dovuto favorire il mantenimento dei legami tra le province bernesi e quelle costituite in un nuovo Cantone. La questione ha raggiunto tuttavia un ulteriore momento di rottura nel 2006, quando l'Assemblea legislativa del Cantone di Giura - approvando in contrasto con il parere dell'esecutivo una iniziativa di origine popolare - ha voluto dare esplicito mandato alla citata assemblea di coordinamento di *"procéder à l'étude d'une nouvelle entité politique de type cantonal à six districts, composée des districts de Courtelary, de Delémont, des*

---

nuovi membri alle organizzazioni confederali (o non ancora completamente federali, come l'Unione europea).

<sup>115</sup> Come riporta lo stesso MALINVERNI, *ibidem*.

<sup>116</sup> T. FLEINER, *Constitution* cit., p. 109.

*Franches-Montagnes, de Moutier, de La Neuveville et de Porrentruy*<sup>117</sup>, ovvero comprensivo di tutte le aree storicamente appartenenti alla regione giurassiana e poi annesse al Cantone di Berna, ad esclusione della germanofona Laufen. Ancora una volta, tuttavia, le autorità dei due Cantoni coinvolti hanno dimostrato di volere gestire la controversia privilegiando i mezzi del confronto e rimettendosi puntualmente alla volontà dei territori coinvolti. Tramite la mediazione dell'Assemblea intergiurassiana, essi hanno recentemente pattuito di sottoporre alle rispettive popolazioni interessate (ovvero l'intera comunità nel Cantone di Giura ed i soli abitanti dei distretti francofoni nel Cantone di Berna) il medesimo quesito referendario, da cui potrà derivare o meno per i due consigli esecutivi il mandato ad avviare *“un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés”*<sup>118</sup>. Ove l'esito della votazione dovesse risultare positivo in entrambi i territori, le intenzioni dei due governi sembrano peraltro orientate a condurre l'eventuale procedura attraverso modalità più affini ad nuovo processo costituente per l'intera regione del Giura piuttosto che su quelli di una mera ridefinizione dei confini tra Cantoni pre-esistenti, a cui appare invece sostanzialmente riconducibile. Essi hanno infatti concordato che, in tale caso, sarà stipulato un concordato intercantonale, il quale sarà approvato dalla popolazione del Cantone di Giura e - questa volta - dall'intero popolo del Cantone di Berna. Tale concordato provocherà la convocazione di una assemblea costituente, eletta dalle popolazioni coinvolte nel processo di riunificazione. Il testo elaborato dalla stessa sarà destinato ad essere la Costituzione del nuovo Cantone (rectius: del già esistente Cantone di Giura, ora comprendente le province del Giura bernese). Esso sarà nuovamente sottoposto al voto delle popolazioni e poi inviato alla Confederazione per la ratifica dell'avvenuto procedimento<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Art. 1, Loi “Un seul Jura” del 26 aprile 2006.

<sup>118</sup> *Declaration d'intention portant sur l'organisation de votations populaires dans la République et Canton du Jura et le Jura bernois concernant l'avenir institutionnel de la région, del 20 febbraio* 2012  
[<http://www.jura.ch/Htdocs/Files/v/10862.pdf/Departements/CHA/CHA/Questionjurassienne/120220TripartiteDeclarationdintention.pdf?download=1>]

<sup>119</sup> La quale si concretizzerà nell'avallo della sola Assemblea federale. Così dispone infatti la Costituzione federale, a seguito dell'introduzione con la revisione del 1999 di una disciplina esplicita per le modifiche territoriali dei Cantoni (art. 53, comma 3). La modifica del numero dei Cantoni rimane invece subordinata all'assenso del popolo e dei Cantoni interessati, oltre a quello della maggioranza del Popolo federale e degli altri Cantoni (art. 53, comma 2). Nonostante la particolarità del procedimento che i due Cantoni hanno concordato, sembra di

I mezzi del confronto popolare a differenti livelli con cui si è raggiunto il primo compromesso giurassiano nel 1979 rappresentano probabilmente “*a paradigm of Swiss model of democratic integration of minorities already at the constitutive level*”<sup>120</sup>, il quale appare sinora confermato dalle modalità con cui il riproporsi della questione viene trattato dalle autorità cantonali proprio in questi mesi.

---

poter dire con sicurezza (e dello stesso avviso appaiono gli enti stessi - cfr. art. 10, *Declaration* cit.) che il procedimento di avallo richiesto a livello federale sarà quello meno aggravato della ridefinizione dei territori. Non sarà dunque necessaria una nuova votazione dell'intero Popolo svizzero né di tutti i Cantoni federati, come avvenne invece nel 1974. Una ricostruzione della disciplina non scritta delle variazioni territoriali dei Cantoni svizzeri prima della riforma del 1999 si trova in S. GEROTTO, *La disciplina per le variazioni territoriali dei Cantoni svizzeri*, in *Le regioni*, 1997, fasc. 2-3 (giugno), pp. 387-402.

<sup>120</sup> LIDJA R. BASTA, *Minority and Legitimacy* cit., p. 57.



## 6. Le modalità della rappresentanza politica a livello federale: le regole e la funzione del sistema elettorale.

---

Se fino ad ora si è esaminata l'architettura delle istituzioni nei due ordinamenti in questione ed i meccanismi con cui esse si relazionano tra loro, in questo capitolo si vuole approfondire un aspetto altrettanto importante e persino preordinato agli aspetti già visti. Il potere federale, così come gli enti federati che si sono fin qui incontrati, esercitano in ultima analisi una funzione delegata dall'insieme dei cittadini dello Stato, considerato nella sua interezza ovvero nelle sue articolazioni territoriali o comunitarie. Nelle esperienze costituzionali democratiche<sup>1</sup>, l'origine di tutti i poteri dello Stato è infatti attribuita alla Nazione, la quale li esercita (necessariamente) per il tramite delle istituzioni e della rappresentanza politica. Come è noto, lo strumento attraverso cui si concretizza tale mandato è quello elettorale e le modalità in cui esso è configurato rivestono una funzione fondamentale nel delineare la forma di governo in ogni Stato democratico. Il medesimo aspetto assume peraltro una connotazione ed un'importanza particolare nell'ambito degli ordinamenti multinazionali, in quanto la popolazione (*rectius*: il corpo elettorale) si presenta in questi casi per sua natura frammentato. Un ordinamento rispettoso delle diverse identità nazionali di cui è espressione dovrà dunque - attraverso il proprio sistema elettorale - assicurare una adeguata rappresentanza politica a ciascuna di esse, ed allo stesso tempo garantire una composizione nell'istituzione parlamentare che per consenta la governabilità del Paese<sup>2</sup>.

### 6.1. Regno del Belgio.

Stante la pluralità dei livelli di governo presenti nell'ordinamento belga<sup>3</sup>, la disciplina elettorale si dimostra molto articolata. In questa sede ci si soffermerà in primo luogo sulle principali regole che governano le consultazioni a livello

---

<sup>1</sup> Tra cui anche l'ordinamento belga. Cfr. art. 33 Cost.

<sup>2</sup> Si veda, per un'analisi più approfondita di tali aspetti generali, il capitolo precedente. Si veda sul punto anche F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 108ss.

<sup>3</sup> Oltre al livello federale e a quello regionale e comunitario, che si sono affrontati in questo lavoro, le funzioni amministrative sono ulteriormente decentrate attraverso Province e Comuni, entrambi dotati di una propria assemblea elettiva. Cfr., nel dettaglio, B. RENAULD, *Le autorità locali*, in F. DELPÉREE, *L'ordinamento federale belga* cit., pp. 261ss.

federale (relative dunque alla formazione della Camera dei Rappresentanti e del Senato, oltre alle elezioni europee). Si cercherà di analizzare poi la coerenza di tali norme con i modelli di forma di governo già analizzati nel precedente capitolo, e gli effetti di questa regolazione sull'equilibrio istituzionale del presente ordinamento.

L'ultima parte della trattazione sarà riservata all'esame di due proposte *de iure condendo*, relativa ad una parziale riforma della legge elettorale vigente per l'elezione della Camera bassa e volte ad introdurre - con istituti differenti - incentivi al centripetalismo e alla *federal loyalty*<sup>4</sup> in un contesto politico profondamente diviso.

#### *6.1.1. L'attuale sistema per l'elezione del Parlamento federale e dei membri del Parlamento europeo attribuiti al Belgio.*

Come si potrà evincere dall'analisi delle specifiche previsioni normative, il sistema elettorale belga appare informato a due principi generali<sup>5</sup>: l'adozione del metodo proporzionale nell'attribuzione dei seggi e la tendenziale ripartizione dei seggi in circoscrizioni etnicamente omogenee. È interessante notare come entrambi i caratteri fossero immanenti nell'ordinamento belga già molto prima della svolta in senso consociativo e federale: a seguito di tale processo gli stessi sono stati mantenuti e tuttavia caricati di un diverso significato, in linea con gli altri caratteri della forma di governo adottata.

La scelta del metodo di conversione proporzionale dei voti in seggi parlamentari è determinata direttamente dalla Costituzione belga<sup>6</sup> sin dal 1899. Il fatto che tale norma sia stata introdotta nella legge fondamentale a soli sei anni di distanza dall'estensione del suffragio a tutti i cittadini maschi non è un caso. Sino a quel momento, infatti, il Parlamento era eletto tramite un sistema maggioritario a due turni ed il voto era garantito soltanto alle classi superiori della popolazione; il panorama politico era invece caratterizzato dalla compresenza di due soli partiti maggiori, l'uno d'ispirazione cattolica e l'altro liberale. Con l'estensione del diritto di voto alle fasce meno abbienti della

---

<sup>4</sup> M. HOOGHE, *The political crisis in Belgium (2007–2011): a federal system without federal loyalty*, in *Representation*, vol. 48(1), 2012, pp. 131-138.

<sup>5</sup> Cfr. J.-B. PILET, *The adaptation of the electoral system to the ethno-linguistic evolution of Belgian consociationalism*, in *Ethnopolitics*, vol. 4(4), 2005, pp. 397-411.

<sup>6</sup> "Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine." Art. 62, comma 2, Cost.



popolazione, si inserì nel panorama politico una nuova forza politica dal consenso in costante ascesa poiché sostenuta dai lavoratori appena abilitati ad esprimere la propria preferenza elettorale. Alla luce di questo nuovo equilibrio politico, si ritenne di modificare il sistema elettorale al fine di evitare l'esclusione dalla rappresentanza parlamentare del partito liberale, che rischiava di un poter raggiungere - nelle nuove condizioni - la maggioranza assoluta dei voti in nessun collegio uninominale<sup>7</sup>. La scelta del metodo proporzionale, idoneo a garantire l'accesso al Parlamento ad una pluralità di forze politiche anche minoritarie, venne poi mantenuta nel tempo ed impiegata - a seguito dell'emersione degli *ethnic cleavages* tra il corpo elettorale belga - per garantire la rappresentanza politica ad ogni gruppo, nell'equa misura della loro rispettiva forza sul piano del consenso elettorale.

La determinazione dei collegi elettorali nel senso della maggiore uniformità linguistica possibile è il prodotto di una strategia politica ed istituzionale strettamente collegata alla svolta in senso multinazionale dell'ordinamento e alla scelta di gestire le diversità etniche secondo l'impostazione consociativa. Risponde infatti - come si è visto - ai fondamentali della teoria liiphartiana l'adozione di scelte istituzionali che favoriscano la corrispondenza delle rispettive parti politiche contrapposte ad un'identità etnica chiaramente definita<sup>8</sup>: questo risultato può essere agevolmente raggiunto anche in una elezione a carattere nazionale, ripartendone l'attribuzione dei seggi su una pluralità di distretti tendenzialmente omogenei. Va osservato però che questa uniformità -confermata con la revisione delle circoscrizioni elettorali per la Camera bassa del 2003 - era già sussistente nella ripartizione del territorio in distretti elettorali sin dal 1899, con la sola eccezione (solo recentemente soppressa) del distretto bilingue di Bruxelles-Halle-Vilvoorde.

Per l'elezione dei centocinquanta membri della Camera dei Rappresentanti, il Paese è suddiviso dal 2003 in undici distretti elettorali, i quali ricalcano in gran parte l'estensione territoriale delle province in cui sono suddivise la Regioni monolinguistiche delle Fiandre e della Vallonia. Questa equivalenza, idonea a garantire una notevole uniformità etnica delle circoscrizioni, non valeva tuttavia sino al luglio del 2012 per la provincia del

---

<sup>7</sup> Cfr. K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 106-7.

<sup>8</sup> Si vedano, a tale proposito, le considerazioni svolte nel secondo capitolo.

Brabante fiammingo, nel cui territorio è collocata la Regione bilingue di Bruxelles-Capitale. Il territorio di quest'ultima e trentacinque comuni facenti parte della circostante Regione fiamminga costituivano un distretto elettorale a sé, denominato appunto Bruxelles-Halle- Vilvoorde (BHV) e a cui erano attribuiti ventidue seggi. La rimanente parte del Brabante fiammingo costituiva l'autonoma circoscrizione di Leuven, a cui erano assegnati sette seggi<sup>9</sup>. Questa soluzione, risalente al periodo pre-consociativo, ha costituito una delle questioni maggiormente controverse e politicamente sensibili del rapporto tra le comunità vallona e fiamminga. Infatti, mentre sembrava corrispondere alla logica della separazione linguistica il fatto che la Regione della Capitale costituisca un distretto elettorale a sé in quanto (unica) area istituzionalmente bilingue, la Comunità fiamminga contestò sin dal 1963 l'accorpamento a tale circoscrizione di diversi comuni limitrofi a carattere ufficialmente monolingue olandese. Ciò comportava infatti che nell'intero territorio del distretto, gli elettori avessero la possibilità di esprimere la propria preferenza per le liste presentate nella Capitale, sola area nella quale esse sono espressione di entrambe le collettività linguistiche a seguito della già affrontata scissione del sistema politico belga. Di conseguenza, la minoranza francofona dei trentacinque comuni fiamminghi accorpati alla BHV aveva la possibilità di sostenere i partiti francofoni nelle elezioni federali, con la certezza di ottenere l'elezione dei propri candidati (essendo i loro voti accorpati a quelli della maggioranza francofona nella Capitale). Al contrario, gli elettori fiamminghi residenti nell'area limitrofa del Brabante vallone avevano la possibilità di votare soltanto per le liste presentate in tale provincia, le quali sono riconducibili alla sola matrice francofona: pur non essendo in linea di principio vietata la presentazione di una lista fiamminga nei distretti valloni, la scarsa incidenza numerica di questa minoranza renderebbe per loro molto meno agevole l'elezione di un proprio candidato<sup>10</sup>. D'altro canto,

---

<sup>9</sup> La ripartizione dei seggi tra i distretti elettorali è operata -ex art. 63, comma 2, Cost.- dal Re, dividendo il numero degli abitanti nel territorio per il divisore federale (ottenuto dividendo il numero totale degli abitanti del Paese per centocinquanta). Essendo il criterio basato sul numero degli abitanti e non degli elettori, risulta lievemente avvantaggiata nell'attribuzione dei seggi l'area di Bruxelles (ove è residente un numero maggiore di stranieri, anche per via della sua condizione di sede delle istituzioni europee): cfr. K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 108-9.

<sup>10</sup> L'attuale situazione comporta in verità dei vantaggi in termini assoluti anche per la comunità fiamminga. Potendo accorpare i voti della minoranza olandese nella Regione di Bruxelles con quelli degli elettori dei comuni limitrofi appartenenti alla circoscrizione di BHV, essi ottengono un numero maggiore di seggi nell'area della Capitale rispetto a quanti ne potrebbero conquistare

la Comunità vallona si oppose a lungo alla proposta di separazione delle municipalità fiamminghe dalla BHV e accorpamento al distretto di Leuven, ritenendo che questa soluzione lesiva del diritto alla rappresentanza politica della cospicua minoranza francofona residente in quel territorio. Questa posizione - che in verità sollevava la ben più ampia questione della compatibilità del principio di separazione linguistica generalmente adottato in Belgio con gli *standards* di tutela internazionale delle minoranze - alimentò una contrapposizione alla rivendicazione fiamminga<sup>11</sup>, la quale ha assunto il rango di questione centrale nel dibattito politico federale ed ha trovato una sua composizione solo nel luglio del 2012.

La vicenda ha peraltro inevitabilmente interessato a più riprese la Corte costituzionale, quale garante ultimo della pacifica convivenza tra le comunità linguistiche rappresentate negli organi federali e attraverso gli enti federati<sup>12</sup>. Essa, in un primo giudizio del 22 dicembre 1994<sup>13</sup>, ritenne l'esistenza del distretto BHV legittimo rispetto alle previsioni della Costituzione belga, in quanto "basato sulla necessità di raggiungere un essenziale bilanciamento tra gli interessi delle Comunità e Regioni dello Stato belga. A seguito della riforma elettorale del 2003, i previgenti distretti vennero sostituiti da circoscrizioni più ampie e modellate sui confini provinciali. Ciò avvenne tuttavia con l'eccezione del distretto brussellese, il quale mantenne la propria estensione originaria, abbinata ad un meccanismo di apparentamento tra le liste fiamminghe di tale circoscrizione e quelle di Leuven. Questa soluzione, dovuta all'impossibilità di raggiungere un compromesso politico tra le comunità a livello federale, venne tuttavia dichiarata illegittima dalla stessa Corte con sentenze del 26 febbraio<sup>14</sup> e 26 marzo 2003<sup>15</sup>, in quanto non più idonea a garantire l'eguaglianza di trattamento tra i candidati in tale distretto speciale e negli altri a carattere

---

contando sui soli elettori della città. Lo fanno notare M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players* cit., p. 635.

<sup>11</sup> Alimentata anche dal timore che il mantenimento di tali facilitazioni per i francofoni nelle municipalità di confine con la regione di Bruxelles possa condurre a lungo termine ad un suo allargamento a scapito del proprio territorio.

<sup>12</sup> Cfr., sulla posizione della Corte e sulla sostenibilità giuridica della possibili soluzioni alla questione, P. PEETERS, J. MOSSELMANS, *The Brussels-Halle-Vilvoorde Question: A Linguistic Trap*, in *European Public Law*, vol. 15, 2009, pp. 5-16.

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sent. n. 90/1994.

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sent. n. 30/2003.

<sup>15</sup> Corte costituzionale, sent. n. 73/2003.

provinciale<sup>16</sup>. La Corte tuttavia, ritenendo di non poter sostituire le proprie valutazioni a quelle del legislatore e non potendo dichiarare la mera illegittimità della vigente legge a pena di aprire un pericoloso vuoto normativo, ritenne di postergare gli effetti dell'annullamento, garantendo la legittimità delle elezioni parlamentari previste nello stesso anno e la vigenza provvisoria delle norme censurate per i successivi quattro anni. In tale periodo furono proposte diverse soluzioni in sede legislativa, rispetto a nessuna delle quali si raggiunse un compromesso tra i gruppi etnici rappresentati in Parlamento. Nel 2007 si tennero nuove elezioni politiche con il medesimo sistema censurato dalla Corte nella precedente occasione, a seguito delle quali un'ulteriore proposta di riforma venne presentata senza esito positivo.

A valle delle elezioni anticipate del 2010, la questione del BHV costituì uno dei punti di maggiore disaccordo tra le maggiori forze parlamentari e contribuì ad alimentare il più lungo periodo occorso nella storia belga per la formazione del governo nazionale. Il compromesso raggiunto tra le forze moderate fiamminghe e vallone nel dicembre 2011, che ha consentito l'entrata in carica del governo Di Rupo, fa della risoluzione di tale controversia uno dei punti fondamentali del programma di governo. A tale soluzione si è giunti in effetti recentissimamente, mediante l'approvazione da parte del Parlamento belga di una apposita modifica al *Code électoral*<sup>17</sup>.

Essa pone fine alla vertenza mediante la scissione dell'attuale distretto, con l'accorpamento dei comuni appartenenti al nuovo distretto del Brabante fiammingo, il quale comprenderà anche l'attuale circoscrizione di Leuven. È tuttavia garantita una forma di compensazione per la minoranza francofona residente nei sei comuni esterni alla Regione di Bruxelles che godono del

---

<sup>16</sup> « B.9.5. En maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le législateur traite les candidats de la province du Brabant flamand différemment des candidats des autres provinces, puisque, d'une part, ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde se trouvent en compétition avec des candidats qui se présentent ailleurs que dans cette province, et que, d'autre part, les candidats qui se présentent dans la circonscription électorale de Louvain ne sont pas traités de la même façon que ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

B.9.6. Toutefois, la mesure procède du souci, déjà constaté dans l'arrêt n°90/94, de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge. Les conditions de cet équilibre ne sont pas immuables. Mais la Cour substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il doit être mis fin, dès à présent, à une situation qui a jusqu'ici emporté l'adhésion du législateur, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face pour maintenir la paix communautaire .» Corte costituzionale, sent. n. 73/2003.

<sup>17</sup> Approvata definitivamente dalla Camera dei Rappresentanti il 13 luglio 2012, e promulgata dal Re il successivo 19 luglio.

regime di “facilitazione linguistiche” e prima facenti parte del BHV: i francofoni ivi residenti avranno la possibilità di votare tanto per le liste presentate nel Brabante fiammingo quanto per quelle presentate nella Regione di Bruxelles<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'elezione dei quaranta senatori individuati attraverso il voto popolare, la ripartizione dei seggi è effettuata sulla base di due circoscrizioni linguistiche e tre ripartizioni territoriali: una corrispondente al territorio della Vallonia, la seconda corrispondente al territorio delle Fiandre e ad esclusione dell'area del distretto di Bruxelles e la terza corrispondente a quest'ultimo. Nella circoscrizione della Vallonia ed in quella delle Fiandre sono presentate liste distinte, di norma rappresentative dei partiti appartenenti all'area linguistica maggioritaria. Nell'area bilingue della capitale e nei comuni fiamminghi che le sono annessi sul piano elettorale non sono presentate liste proprie ma è data la possibilità all'elettore di votare per le liste presentate nella prima circoscrizione ovvero nella seconda. L'esito del voto in tale distretto non influenza comunque la ripartizione dei seggi tra i due gruppi linguistici menzionati, in quanto - come si è già visto - essa è determinata a livello costituzionale.

Il medesimo sistema venne adottato sin dal 1979 per l'elezione dei

---

<sup>18</sup> *“La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (BHV) sera scindée tout en veillant à consolider les droits fondamentaux des citoyens et à résoudre les difficultés politiques nationales.*

*Pour les élections à la Chambre des Représentants, trois circonscriptions électorales seront prévues: 1) une circonscription électorale de Bruxelles-Capitale; 2) une circonscription électorale du Brabant flamand; 3) une circonscription électorale du Brabant wallon.*

*Les 6 communes périphériques seront réunies en un canton électoral, dont le chef lieu est Rhode-Saint-Genèse. Comme c'est déjà le cas ailleurs dans le pays, un seuil électoral de 5% s'appliquera dans chacune de ces trois circonscriptions. La technique de l'apparement y sera exclue, de même que le groupement de listes déposées au sein de chacune de ces trois circonscriptions.*

*Les électeurs des six communes périphériques, à savoir Rhode-Saint-Genèse, Wezembeek-Oppem, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel et Kraainem, pourront toujours voter sur place pour les mêmes candidats que les électeurs des 19 communes de la Région bruxelloise. Ils auront donc la possibilité de voter soit pour une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit sur pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Pour cette raison, ces communes seront réunies en un canton électoral, dont le chef-lieu est Rhode-Saint-Genèse.*

*Pour des raisons de sécurité juridique, le régime électoral applicable aux six communes périphériques sera constitutionnellement garanti et ne pourra être modifié que par une loi adoptée à la majorité spéciale.”* ACCORD DE GOUVERNEMENT del 1 DICEMBRE 2011, p. 13. Il medesimo sistema sarà adottato anche per le elezioni europee, mentre la questione non si dovrebbe porre per quanto riguarda il Senato: il medesimo accordo di governo prevede la sua trasformazione in Camera delle entità federate, venendo a mancare la quota di membri eletti direttamente dai cittadini.

membri del Parlamento europeo nel territorio belga. Anche in questo caso, al fine di garantire la rappresentanza dei gruppi costitutivi dello Stato e nonostante l'elezione mantenga necessariamente dimensione nazionale, la legge determina una ripartizione dei seggi assegnati allo Stato su diverse circoscrizioni linguistiche. Tredici parlamentari sono eletti nella circoscrizione fiamminga, otto in quella francese e - dal 1993 - uno è riservato alla circoscrizione germanofona (la quale è ricavata sottraendo all'estensione del distretto francese l'area dove tale comunità è insediata)<sup>19</sup>. Così come per l'elezione del Senato, gli elettori del BHV costituiscono un distretto autonomo nel quale è ammessa l'alternativa di voto tra le liste presentate nella circoscrizione fiamminga o in quelle francese<sup>20</sup>.

Se - come si è visto - esistono delle sostanziali differenze nella determinazione dei collegi elettorali delle diverse elezioni a livello federale, la disciplina della formazione delle liste e dell'attribuzione dei seggi segue una logica piuttosto omogenea<sup>21</sup>. Ogni partito presenta due liste di candidati per ciascun distretto: mentre tra i componenti della prima saranno designati gli eletti in prima battuta, i componenti della seconda lista saranno chiamati a subentrare - nell'ordine di preferenza di cui si dirà - agli eletti che dovessero concludere il loro mandato anzitempo. Il sistema elettorale belga ammette tanto il voto espresso semplicemente a favore della lista quanto il voto di preferenza, espresso ordinando i candidati della medesima secondo il proprio gradimento. Sono possibili dunque quattro modalità differenti d'espressione del voto: l'elettore potrà esprimere il proprio voto di preferenza ordinando soltanto i candidati della lista principale o della lista dei successori, ovvero di entrambe. Inoltre, egli potrà anche semplicemente barrare il simbolo della lista, avallando in questo modo l'ordine predeterminato dei candidati tanto nella lista principale che in quella dei successori. Benché il voto di preferenza goda di una maggiore

---

<sup>19</sup> La ripartizione dei seggi tra la circoscrizione francese e quella fiamminga è demandata ad un decreto regio periodicamente emanato, il quale determina le cifre sulla base della popolazione insediata nelle rispettive circoscrizioni nonché sulla base del numero di deputati assegnati allo Stato belga (il quale non trova indicazione puntuale nei Trattati ma -ex art. 14 TUE- viene determinato per ciascuna legislatura, su proposta e d'intesa con il Parlamento, dal Consiglio europeo con propria decisione). Cfr. art. 10, legge 23 marzo 1989.

<sup>20</sup> Sia per le elezioni parlamentari che per quelle europee, un regime particolare è riservato agli elettori di due cittadine collocate a ridosso della linea di separazione linguistica. Gli abitanti francofoni del comune di Voeren/Fourons, formalmente appartenente alle Fiandre sono autorizzati a votare nel limitrofo comune vallone di Aubel. Al contrario, gli elettori fiamminghi del comune vallone di Comines/Warneton possono votare nel comune fiammingo di Heuvelland.

<sup>21</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 118-9.

valorizzazione in sede di distribuzione dei seggi ed il suo utilizzo sia piuttosto diffuso tra l'elettorato, la possibilità di esprimere semplicemente il sostegno alla lista rende il posizionamento dei candidati all'interno della stessa molto rilevante. Tale ordine è determinato dal partito, tenendo conto delle prescrizioni favore della rappresentanza femminile che impongono dal 1999 l'alternanza di genere almeno per le prime due posizioni della lista.

L'attribuzione dei seggi avviene determinando in prima battuta il numero di rappresentanti spettanti a ciascuna lista, e successivamente individuando i rappresentanti eletti sulla base delle preferenze e dei voti di lista ripartiti secondo l'ordine di posizionamento in lista<sup>22</sup>. La prima operazione avviene secondo la variante del metodo proporzionale ideata da Victor D'Hondt e praticata nel sistema elettorale belga sin dal 1899.

L'intervento di parziale riforma del sistema elettorale avvenuto nel 2003 impone tuttavia un'operazione preliminare: l'esclusione dalla distribuzione dei seggi delle liste che non abbiano raggiunto il 5% delle preferenze nel distretto in questione<sup>23</sup>. L'introduzione di tale soglia di sbarramento, la quale è un tipico istituto di razionalizzazione dei sistemi elettorali proporzionali, rappresenta una delle poche innovazioni nel sistema della rappresentanza politica effettivamente implementate negli ultimi decenni con un ampio sostegno parlamentare e in tempi piuttosto rapidi<sup>24</sup>. Essa venne salutata come una norma risolutiva dell'ingestibile frammentazione del sistema politico belga: la sua introduzione, precludendo l'accesso al Parlamento alle formazioni più piccole, avrebbe dovuto semplificare il panorama dell'arco costituzionale e rendere di

---

<sup>22</sup> Questo procedimento prevede la sommatoria delle preferenze ottenute con i voti di lista, attribuiti ai candidati secondo l'ordine predefinito. Questi ultimi sono però attribuibili, al fine di determinare il piazzamento dei candidati, solo nella misura della metà di quanti ne siano stati ottenuti: ciò conferisce maggior valore alle preferenze personali, e consente ai candidati più votati di essere eletti anche se svantaggiati dall'ordine di lista predisposto dal partito. Cfr. estesamente K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., pp. 115-7.

<sup>23</sup> Il raggiungimento della soglia di sbarramento non viene verificato a livello nazionale come di norma avviene in altre esperienze (ad esempio, in Germania o in Italia). Ciò è tuttavia perfettamente coerente con la logica di separazione linguistica che anima il sistema politico e giuridico belga, in cui sarebbe privo di senso (e discriminatorio nei confronti del gruppo meno rappresentato) valutare su scala nazionale i risultati di liste presenti soltanto nelle circoscrizioni linguistiche d'appartenenza. La proposta legislativa originaria prevedeva peraltro l'applicazione dello sbarramento a livello regionale e non rispetto al singolo distretto: questa soluzione -che invece sarebbe stata ben praticabile- è stata accantonata in favore del meno rigido sistema attualmente adottato, su istanza del gruppo fiammingo (caratterizzato, al tempo della riforma, da un sistema partitico molto più frammentato rispetto al gruppo francofono). Cfr. M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform* cit., p. 639 e K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., p. 113.

<sup>24</sup> M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform* cit., pp. 637ss.

conseguenza possibile la formazione di maggioranze parlamentari più coerenti e stabili nel tempo. Mentre gli elettori avrebbero dovuto - in questo sistema - premiare le liste con maggiori possibilità di successo, i partiti meno rappresentativi sarebbe stati incentivati a cercare apparentamenti con quelli più radicati, producendo inoltre un accordo programmatico prima del voto. La misura in oggetto, pur andando nella giusta direzione, è tuttavia apparsa fin da subito contrastata nel suo spirito da altri interventi contenuti nella medesima riforma, e ben poco coraggiosa nella commisurazione della soglia di discriminazione adottata. Accanto all'introduzione dello sbarramento, l'intervento legislativo del 2003 ha - come detto - determinato una nuova organizzazione delle circoscrizioni elettorali, riducendone il numero a fronte di un'estensione territoriale delle superstiti: mentre il primo provvedimento limita il grado di proporzionalità di un sistema elettorale, l'ampliamento dei distretti è generalmente considerata una misura che amplifica tale carattere, potenzialmente annullando gli effetti della prima<sup>25</sup>. Inoltre, una quota di sbarramento posta al 5% si dimostra nella pratica del tutto inefficace in molti distretti elettorali, essendo essa pari o addirittura superiore alla soglia "naturale" di voti necessari per ottenere uno dei seggi attribuiti al distretto in questione: poiché soltanto tre delle undici nuove circoscrizioni dispongono di un numero di seggi superiore a venti, l'effettiva incisività della soglia introdotta è piuttosto limitata<sup>26</sup>. Questi limiti si sono peraltro rivelati in gran parte fondati, a seguito dell'applicazione della norma nelle più recenti occasioni di voto<sup>27</sup>.

#### 6.1.2. Finalità e debolezze di un sistema elettorale consociativo.

Sia pure limitando in questa sede l'analisi del sistema elettorale ai suoi tratti essenziali, appare chiaro come anche in questo campo l'impostazione adottata (o meglio mantenuta nel tempo) dal legislatore belga sia sostanzialmente aderente alle prescrizioni del modello consociativo. Essa appare infatti interamente informata alla necessità di rispecchiare ogni

---

<sup>25</sup> M. HOOGHE, J. NOPPE, B. MADDENS, *The effect of electoral reform on the Belgian election results of 18 May 2003*, in *Representation*, vol. 39(4), 2003, pp. 273-4.

<sup>26</sup> M. HOOGHE, *Electoral reform in Belgium: proportionality or mediated politics?*, in *Representation*, vol. 39(4), 2003, pp. 266-7.

<sup>27</sup> Cfr. M. HOOGHE, J. NOPPE, B. MADDENS, *op.cit.*, M. HOOGHE, J. NOPPE, B. MADDENS, *Why parties adapt: Electoral reform, party finance and party strategy in Belgium*, in *Electoral Studies*, vol. 25, 2006, pp. 351-368; A. KOEN, D. POZNYAK, M. SWYNGEDOUW, *The federal elections in Belgium, June 2010*, in *Electoral Studies*, 2012 [in corso di stampa].



segmento della società nell'arena parlamentare proporzionalmente alla rispettiva forza demografica, attraverso rappresentanti inequivocabilmente facenti parte del gruppo stesso e legittimati nell'ambito della rispettiva comunità.

Nell'ambito di un sistema tanto consolidato storicamente<sup>28</sup>, non mancano tuttavia elementi di discontinuità rispetto al prototipo lijphartiano. Alcuni di questi sono interpretabili come inevitabili adattamenti allo stato di fatto della convivenza interetnica belga: ne è stato un esempio il regime della circoscrizione di Bruxelles-Halle-Vilvoorde, e lo è tuttora quello dei comuni posti al confine della linea di separazione linguistica. Altre caratteristiche segnano una discontinuità "volontaria" rispetto al modello elettorale suggerito dal consociativismo: a questo proposito può essere fatto riferimento alla trattata introduzione di una soglia di sbarramento al fine di contenere la frammentazione della rappresentanza, e alla presenza del voto di preferenza in luogo di quello a lista bloccata che - come si è visto a suo tempo - viene caldeggiato dalla scuola consociativa perché consente un maggior controllo delle strutture partitiche sulla rappresentanza. In ogni caso l'impatto di questi correttivi risulta decisamente limitato, e certamente non sufficiente a depotenziare tanto gli effetti benefici quanto quelli negativi del sistema di rappresentanza politica proporzionale in una società divisa.

Pur non essendo questa la sede idonea per una valutazione di merito rispetto alla bontà della soluzione in esame, né essendo in generale questo lo scopo della valutazione comparativa in ambito giuridico-costituzionale, è opportuno rilevare come in questa esperienza applicativa si possano vedere concretizzate le criticità sollevate dagli oppositori del modello di rappresentanza politica proporzionale-consociativa, a suo tempo analizzate. Nell'ordinamento belga, il mantenimento di un sistema elettorale proporzionale puro a seguito dell'emersione dell'ormai noto *ethnic cleavage* tra fiamminghi e valloni, associato ad una ripartizione territoriale dei seggi che mira ad assecondare per quanto più possibile la medesima linea di frattura, ha senza dubbio favorito la progressiva costruzione di due distinte *arenas of bargaining*<sup>29</sup> a carattere monolingustico e monoculturale. Il dibattito politico, ormai quasi del tutto polarizzato rispetto alle identità di gruppo, ha reso sempre più marginale la

---

<sup>28</sup> Sulle ragioni storiche e politiche della "scelta" proporzionale nell'ambito dello stato multinazionale belga, cfr. J.-B. PILET, *The adaptation of the electoral system* cit., pp. 408-9.

<sup>29</sup> L'espressione richiama le osservazioni contenute in B. REILLY, *Electoral systems for divided societies* cit., p. 159ss., e già discusse nel secondo capitolo.

discussione pubblica dei temi trasversali alla dimensione linguistica e regionale, inducendo i candidati alla ripetute consultazioni elettorali anche nazionali a ricercare il consenso rispetto al proprio programma e alla propria persona conducendo una campagna sempre più rivolta alle persone ed orientata ai temi della comunità etnica di proprio riferimento. Questa dinamica ha in una certa misura fatto sì che, variando la fonte della legittimazione politica dei suoi membri, l'identità stessa del Parlamento nazionale si sia evoluta nel tempo da istituzione espressiva dell'interesse statale a luogo della mediazione tra posizioni autonomamente legittimate dalle rispettive opinioni pubbliche, talvolta concorrenti e molto spesso tra loro confliggenti. Nonostante queste osservazioni possano apparire a prima vista poco attinenti al ragionamento giuridico che si sta cercando di condurre in questo lavoro, vale invece la pena di tenerle presenti in quanto diretta conseguenza di un prodotto del diritto, quale è innanzitutto la legislazione elettorale. Il progressivo svuotamento del livello di governo statale, conseguenza politica della perdita della sua autorevolezza e dell'incapacità di funzionare quale "conferenza intergovernativa" piuttosto che come centro di potere ed interesse autonomo, è ugualmente - in una certa misura - la risultanza di fatto giuridico: il processo di federalizzazione disaggregativa di cui si è lungamente discusso nelle pagine precedenti. Processo che ha peraltro portato lo Stato belga ben oltre l'ordinario punto d'equilibrio tra espressione dell'interesse nazionale e compensazione delle istanze federate nell'ambito delle istituzioni federali, producendo una netta preponderanza delle seconde rispetto al primo nell'indirizzare la politica delle stesse<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Secondo G. DE VERGOTTINI (*op.cit.*, p. 403), negli ordinamenti federali esisterebbe solitamente "una assemblea che è considerata camera di rappresentanza degli stati membri (camera degli Stati, camera alta), mentre un'altra assemblea è considerata come camera di rappresentanza degli interessi nazionali (camera bassa)". Lo stesso autore nota peraltro che, nella maggior parte delle esperienze federali "le camere alte si sono progressivamente affermate come assemblee parlamentari nazionali, ad opera del ruolo unificante svolto dai grandi partiti. Le camere alte sono quindi centri di rappresentanza di interessi nazionali, al pari delle camere basse.." (*ibidem*). Il dualismo tra Camera alta (formata in parte da rappresentanti delle entità federate e in parte da eletti nel territorio di riferimento degli stessi enti) e Camera bassa (eletta su base nazionale) si ripete formalmente anche nell'ordinamento belga. Tuttavia, tenendo presente le considerazioni svolte rispetto al carattere consociativo della legge elettorale, e la spaccatura interetnica dell'arco costituzionale che la stessa effettivamente produce, si incontrano difficoltà difficilmente superabili nel definire la Camera bassa belga come rappresentativa dell'interesse federale, al di fuori del formalismo salvaguardato dalla Costituzione. Il processo di "nazionalizzazione" delle Camere alte, che l'Autore rileva comunemente in altre esperienze federali, sembra funzionare in modo del tutto distorto nell'ordinamento belga, producendo piuttosto una "regionalizzazione" della Camera bassa.

### 6.1.3. Rafforzare l'interesse federale attraverso il sistema elettorale: proposte de iure condendo.

Le osservazioni svolte nel precedente paragrafo non sono certamente estranee alla dottrina politica e giuridica contemporanea, la quale ha elaborato nel corso degli ultimi anni molteplici proposte volte ad invertire o quantomeno arrestare la progressiva perdita di credito delle istituzioni statali belghe. Almeno due di questi progetti hanno il loro fulcro proprio in un intervento sul sistema per l'elezione delle Camere federali. Ci riferiamo al progetto di istituzione di una circoscrizione elettorale federale per la Camera dei Rappresentanti, promossa da Kris Deschouwer e Philippe Van Parijs nell'ambito del *Pavia group*<sup>31</sup>, e all'introduzione del Multiple proportional vote nelle stesse elezioni, caldeggiata da Laurent de Briey<sup>32</sup>. Entrambi, ritenendo di dover rafforzare la cooperazione interetnica e la lealtà federale nell'ambito dell'attuale ordinamento belga, si pongono in posizione di continuità rispetto al modello di Stato multinazionale, e intendono di conseguenza conservare la pratica convivenza di una pluralità gruppi etnici nella medesima cornice statutale, nell'ambito del reciproco riconoscimento e della loro valorizzazione nell'architettura costituzionale stessa. Tuttavia, ponendo l'accento sulla necessaria emersione di una dimensione di dibattito ed impegno politico nell'interesse nazionale, essi puntano a favorire - con gli strumenti del diritto elettorale - lo sviluppo di una maggioranza politica a carattere interetnico e a vocazione autenticamente federale in seno al Parlamento belga, composta da rappresentanti (almeno in parte) sostenuti dal consenso del corpo elettorale belga nella sua interezza.

Per questi motivi, si collocano entrambi dichiaratamente nella scia del pensiero moderatamente integrazionista di Donald Horowitz, declinando pragmaticamente il suo pensiero nel sistema profondamente consociativo belga. Essi non ricalcano però le proposte più radicali formulate da questo

---

<sup>31</sup> GROUPE PAVIA/PAVIA GROEP, *Une circonscription federale pour la chambre des representants* [reperibile all'indirizzo <http://paviagroup.be/proposal/PAVIAproposition.pdf>]; K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, *A country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament* in AA.VV., *Electoral engineering for a stalled federation*, Re-bel e-books, vol. 4, 2009 [reperibile all'indirizzo [www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu)]

<sup>32</sup> L. DE BRIEY, *Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 45, 2000, pp. 101-126; L. DE BRIEY, *Centripetalism in Consociational Democracy: The Multiple Proportional Vote*, Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Octobre 2006, [[http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/DOCH\\_163\\_Debriey\\_.pdf](http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/etes/documents/DOCH_163_Debriey_.pdf)]; L. DE BRIEY, *A Federal Electoral System: Country-Wide Electoral District or Multiple Proportional Vote?* in AA.VV., *Electoral engineering for a stalled federation* cit.

autore nell'ambito elettorale: come si è visto, Horowitz si dice sostenitore nell'ambito delle società divise di un meccanismo elettivo di natura maggioritaria, sia pure attenuata dall'alternative vote, prefiggendosi l'obiettivo della riconciliazione del sistema politico in soggetti a carattere interetnico. Entrambe le proposte che si esamineranno - affrontando realisticamente la realtà di partenza della società e della politica belga - adottano soluzioni maggiormente sfumate, cercando di ottenere l'auspicato effetto centripeta nell'ambito di un sistema che rimane nel suo complesso a carattere proporzionale e che conserva almeno in parte la possibilità di una rappresentanza "etnica" degli schieramenti in seno al Parlamento<sup>33</sup>.

La prima proposta che si prenderà in considerazione venne elaborata e presentata all'opinione pubblica belga nel febbraio 2007 da un gruppo eterogeneo di accademici fiamminghi e valloni, di formazione tanto giuridica quanto politologica ed economica. Essa riscosse a suo tempo un discreto successo mediatico e politico, ottenendo alla fine del 2008 il sostegno del primo ministro Herman Van Rompuy.

Essa si sostanzia nella costituzione di una circoscrizione elettorale federale per l'elezione della Camera bassa, in aggiunta agli undici distretti territoriali già previsti dalla legge elettorale. A tale circoscrizione andrebbe assegnato un numero relativamente ridotto di seggi (la proposta indica come congruo il numero di quindici seggi sugli esistenti centocinquanta), i cui occupanti godrebbero tuttavia di una legittimazione significativamente differente rispetto agli altri: essi sarebbero infatti sostenuti (almeno potenzialmente) dall'intero corpo elettorale del Paese, a differenza degli altri componenti della Camera, che continuerebbero ad essere individuati in distretti quasi esclusivamente monolingue. Ciascun elettore sarebbe inoltre legittimato ad esprimere due voti: l'uno a favore delle liste e dei candidati della circoscrizione federale, e l'altro nell'ambito della circoscrizione territoriale di riferimento<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Osserva peraltro efficacemente L. DE BRIEY (*Centripetalism* cit., p. 4) che il sistema dell'*alternative vote* caldeggiato da Horowitz sarebbe difficilmente applicabile nel contesto belga. Al fine di produrre una rappresentanza etnicamente bilanciata, lo stesso va abbinato ad una ripartizione del territorio che produca distretti dalla composizione etnica bilanciata: questo appare piuttosto arduo nel contesto in analisi, ove i due gruppi linguistici maggioritari sono insediati in aree nettamente distinte del Paese.

<sup>34</sup> Mutuando almeno in parte l'esperienza della legislazione elettorale tedesca per il rinnovo del *Bundestag*, ove è allo stesso modo attribuito un doppio voto all'elettore: l'uno diretto alla copertura della metà dei seggi della Camera bassa su base maggioritaria uninominale, e l'altro

L'effetto dirompente di questa riforma non sarebbe tuttavia limitata - a detta degli Autori - all'introduzione in Parlamento di un drappello di rappresentanti a legittimazione "nazionale", peraltro costituito da un numero così limitato di membri da poter dubitare dell'incisività del loro voto "a sensibilità federale" nelle dinamiche legislative e nel rapporto fiduciario con il Governo in cui la Camera dei rappresentanti è coinvolta<sup>35</sup>. Consentendo ai candidati nei distretti provinciali di competere anche per la circoscrizione federale, pur essendo i seggi attribuiti da questa limitati, si moltiplicherebbe il numero degli aspiranti deputati coinvolti dagli effetti della riforma, i quali - aspirando anche al sostegno del corpo elettorale nazionale - sarebbero probabilmente incentivati ad adottare una linea politica di stampo moderato nei rapporti interetnici ed ispirata alla considerazione del livello federale nell'elaborazione delle proprie proposte alla cittadinanza. Non c'è dubbio, sempre secondo gli Autori, che la competizione per i seggi della circoscrizione elettorale finirebbe per interessare anche gli stessi leaders dei rispettivi partiti etnici regionali. Nell'attuale sistema ad elezione su base sostanzialmente provinciale, gli stessi sono forzati a concorrere per l'ottenimento di un seggio alla Camera bassa<sup>36</sup> in un determinato distretto provinciale, non potendo raccogliere invece le proprie preferenze sull'intero territorio della regione: la candidatura per la circoscrizione federale consentirebbe invece loro di massimizzare la raccolta delle proprie preferenze nell'ambito della regione di riferimento, conducendo però - almeno negli auspicii - una politica moderata e di respiro federale al fine di attrarre consensi anche tra gli elettori dell'altro territorio linguistico.

Il progetto in esame da un lato incentiva i candidati al dialogo interetnico e

---

volto ad esprimere una preferenza politica a favore di liste nazionali su base proporzionale. Questo sistema permette all'elettore di eleggere, attraverso il suo primo voto, il candidato gradito nel suo territorio di riferimento e di influire sul generale equilibrio tra partiti nel *Bundestag* con il secondo al partito preferito. Cfr estesamente su questo sistema elettorale M. VOLPI, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1387-1410; V. TONTI, *Il sistema elettorale tedesco: un modello possibile per l'Italia?*, reperibile su *Forum Quaderni Costituzionali* [[http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0020\\_tonti.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0020_tonti.pdf)] ed anche F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Il Mulino, 2005.

<sup>35</sup> K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, *Anything (even) better than the Pavia proposal? A brief response to four constructive critics*, in AA.VV., *Electoral engineering for a stalled federation cit.*, p. 44.

<sup>36</sup> Rileva a questo proposito lo stesso K. DESCHOUWER (*The Politics of Belgium cit.*, p. 119) che attualmente gli stessi *leaders* preferiscono presentare la propria candidatura per l'elezione al Senato, ove -stante la natura regionale dei collegi- è possibile per essi "misurare" la propria popolarità in termini di preferenze assolute. Tuttavia questa scelta presenta l'inconveniente di risultare eletti in un ramo del Parlamento dalle attribuzioni secondarie, e per nulla coinvolto nella questione assai rilevante del rapporto fiduciario con il Governo.

al sostegno di posizioni compatibili con l'interesse nazionale (attraverso la possibilità della doppia candidatura) e dall'altro spinge l'elettore a formare ed esprimere la propria preferenza politica in un'arena ove i candidati si misurano a livello federale (attraverso la previsione di un doppio diritto di voto, che gli consente di continuare a sostenere allo stesso tempo le liste ed i candidati locali).

Inoltre, mantenendo l'armonia con l'impostazione consociativa e proporzionale della rappresentanza linguistica nelle istituzioni, l'attribuzione dei seggi in tale circoscrizione combina l'ordinario metodo proporzionale elaborato da Victor D'Hondt con una ripartizione degli stessi tra rappresentanti di lingua fiamminga e francofona, determinata sulla base della proporzione d'appartenenza degli eletti nella precedente legislatura agli stessi gruppi linguistici istituzionalizzati all'interno del Parlamento federale. L'introduzione di questa previsione, che a prima vista potrebbe sembrare contraria all'obiettivo centripetalista della proposta, è invece utile - secondo gli Autori della stessa - a favorire la flessibilità interetnica del voto popolare. Si è già notato introducendo generalmente i sistemi consociativi che - ove l'appartenenza etnica della popolazione è fortemente polarizzata ed addirittura istituzionalizzata nell'ordinamento - l'elettore è fortemente indotto ad orientare il proprio voto a favore dei candidati espressione della sua nazionalità. In un sistema proporzionale senza predeterminazione delle rispettive quote di rappresentanza, ogni preferenza formulata all'esterno del proprio gruppo etnico rafforzerebbe infatti le posizioni delle controparti: lo spazio per candidati o soggetti politici a vocazione moderata ed interetnica risulta di conseguenza pressoché inesistente.

Il progetto avanzato dal Pavia group affronta invece pragmaticamente la questione, utilizzando lo strumento della rappresentanza garantita attraverso un sistema di quote al fine di rendere più fluido il comportamento elettorale e agevolare il sostegno ai candidati nella circoscrizione federale sulla base del gradimento del rispettivo programma, senza il timore di indebolire la posizione del proprio gruppo in termini di rappresentanza numerica all'interno delle istituzioni federali. In questo modo, la transizione della dialettica politica federale da contrapposizione di schieramenti etnici a confronto tra piattaforme programmatiche moderate è accompagnata - almeno in una prima fase - da garanzie che ne rendano più realistico il successo.

Sul fronte della formazione delle liste, la proposta in esame non prevede la necessaria multiethnicità della loro composizione. Tuttavia, lo stesso sistema di quote nella ripartizione dei seggi ne agevolerebbe la formazione. Nell'attribuzione gli stessi, ove la quota riservata ad uno dei due gruppi etnici sia completa, è disposto che sia eletto il primo candidato in ordine di preferenze dell'altro gruppo linguistico appartenente alla lista a cui il seggio spetta. Ove questo non sia presente, poiché la lista è composta da candidati di una sola etnia<sup>37</sup>, il seggio viene attribuito al primo candidato dalla corretta madrelingua nella lista successiva. Di conseguenza, le formazioni politiche che decidessero di presentare nella circoscrizione federale un gruppo di candidati etnicamente uniforme rischierebbero di vedere parte dei propri seggi attribuiti alle liste concorrenti. Al contrario, risulterebbe incentivata la presentazione di liste multiethniche, per le quali sarebbe sempre garantita l'attribuzione ai propri candidati dei seggi spettanti sulla base dei consensi globalmente ottenuti: le stesse sarebbero espressione di formazioni politiche interetiche o - più realisticamente, almeno in una prima fase - da apparentamenti e accordi di coalizione tra i partiti monolingue di impostazione programmatica affine. In ogni caso, il sistema descritto fornisce incentivi alla costituzione di tali alleanze nella fase precedente al voto, e ciò dovrebbe bastare a garantire la trasparente condivisione di un programma tra candidati di diversa appartenenza linguistica, verosimilmente di ispirazione moderata e autenticamente federale.

Se gli obiettivi dei sostenitori della proposta sono molto chiari, il loro raggiungimento a seguito dell'introduzione degli istituti descritti rimane condizionato all'innescarsi di dinamiche politiche che vanno oltre quanto possa essere direttamente ottenuto attraverso gli strumenti della legge elettorale. Lo stesso Donald Horowitz, pur riconoscendo la validità dei fini che questa proposta si prefigge<sup>38</sup>, giudica gli incentivi che essa fornisce alla presentazione di liste interetiche non necessariamente sufficienti ad innescare l'auspicata

---

<sup>37</sup> La disciplina proposta consentirebbe di presentare una lista completa (composta di tanti candidati quanti i seggi disponibili) soltanto ove siano rispettate le proporzioni tra i due gruppi linguistici nella sua formazione. Le liste monolingue potrebbero contare un numero di concorrenti limitato al numero di seggi attribuibile al gruppo corrispondente.

<sup>38</sup> *"It aims to break the deadlock in Belgian politics and provide politicians with incentives to speak for the country as a whole, rather than merely for members of their own group. Furthermore, it does this by a method intended to affect politicians: attempting to change the mix of votes on which they rely for their election. This is a very good first step."* D. HOROWITZ, *A Federal Constituency for Belgium: Right Idea, Inadequate Method*, in AA.VV., *Electoral engineering for a stalled federation* cit., p. 25.

evoluzione del sistema politico belga verso una maggiore sensibilità federale. L'impatto numerico della circoscrizione federale sulla totalità dei seggi in palio sarebbe insufficiente a indurre il sistema dei partiti modificare la propria impostazione ideologica monoetnica per accedere a compromessi con gli omologhi del diverso gruppo linguistico per assicurarsi un ridotto numero di voti nell'ambito di un Parlamento che rimarrebbe in larga parte espressione di una frattura etnica ormai radicalizzata. Inoltre, il fatto che sia comunque possibile per i partiti presentare liste omogenee per la circoscrizione federale non fornisce alcuna assicurazione che si sviluppi un dialogo interetnico anche soltanto per la limitata competizione a livello federale che questa riforma mette in atto. I partiti potrebbero semplicemente puntare ad ottenere l'attribuzione dei seggi riservati al proprio gruppo etnico, limitando la propria campagna elettorale anche per questa circoscrizione all'area linguistica di rispettivo riferimento. Ciò potrebbe essere evitato modificando la proposta del Pavia group, prevedendo che le liste presentate nella circoscrizione federale possano accedere alla ripartizione dei relativi seggi solo ove abbiano ottenuto un consenso superiore ad una determinata soglia in tutte le province del Regno<sup>39</sup>. In ogni caso, gli incentivi alla moderazione e al centripetalismo prodotti da questa riforma sarebbero comunque sovrastati dai vantaggi della radicalizzazione del conflitto determinati dal sistema tuttora vigente, che rimarrebbe operativo per l'attribuzione del 90% dei seggi nella Camera dei rappresentanti.

Nella proposta del *Pavia group* rimane del tutto apprezzabile il pragmatismo delle soluzioni proposte, che non esitano a combinare le finalità dell'*integrative power-sharing* con soluzioni tipiche del consociativismo, elaborando una proposta che tiene efficacemente conto della situazione istituzionale e politica in cui essa dovrebbe inserirsi. Tuttavia, per le ragioni che si sono espone, essa rimane probabilmente una buona idea realizzata attraverso un metodo se non inadeguato<sup>40</sup> certamente almeno insufficiente.

---

<sup>39</sup> Questa proposta, avanzata da Horowitz, risulta essere stata presa in considerazione dallo stesso Pavia group (come si afferma in K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, *Anything (even) better than the Pavia proposal?* cit., p. 47), ma non è stata introdotta nella proposta finale. Si è ritenuto di limitare gli incentivi alla formazione di liste autenticamente interetniche al livello dell'(ipotetica) convenienza sul piano dell'accesso alla ripartizione di tutti i seggi disponibili, non imponendo una simile prescrizione nel timore di produrre una ulteriore radicalizzazione del conflitto ad opera dei partiti più rigidamente connotati sul piano etnico.

<sup>40</sup> Come lo giudica sintenticamente lo stesso HOROWITZ nel titolo del suo ultimo contributo citato.



Sempre nella direzione di promuovere una maggiore moderazione interetnica nel dialogo politico va una seconda proposta di riforma, anch'essa elaborata avendo presente le specificità del caso belga qualche anno prima rispetto al progetto di circoscrizione elettorale federale. Essa è denominata dall'ideatore Laurent De Briey *multiple proportional vote* e - come il progetto già analizzato - si pone in armonia con la tradizione proporzionale del sistema elettorale belga, duplicando però il voto a disposizione dell'elettore. In questo caso, la proposta non punta a rilanciare il dialogo politico a livello federale ma piuttosto a premiare le liste che, nell'ambito di arene politiche ed elettorali ancora distinte, siano promotrici di un programma politico ritenuto accettabile e per questo sostenuto anche dagli elettori del gruppo etnico concorrente.

L'intero numero dei seggi parlamentari dovrebbe infatti essere ripartito in due circoscrizioni elettorali a identità etnica tendenzialmente omogenea, nelle quali saranno presentate liste differenti (a connotazione ugualmente omogenea). Tali liste saranno sostenute dal voto degli elettori appartenenti alla rispettiva circoscrizione, ai quali sarà data la possibilità di esprimere - come avviene attualmente - anche la propria preferenza rispetto ai singoli candidati. Ai consensi ottenuti nel territorio di riferimento saranno sommati inoltre quelli formulati dagli elettori della diversa circoscrizione, formulati attraverso il secondo voto messo a disposizione degli stessi. Tale secondo voto sarà limitato all'indicazione della lista preferita tra quelle d'espressione dell'altra comunità etnica<sup>41</sup>. Esso sarà conteggiato assieme alle preferenze ottenute nel voto interno ma gli sarà attribuito un valore minore, dividendo il numero dei consensi ottenuti nella circoscrizione estranea per un coefficiente determinato in modo tale che il voto dei membri della diversa comunità linguistica possa costituire un incentivo determinante per le liste più moderate ma che allo stesso tempo le scelte di una comunità rispetto alla sua rappresentanza parlamentare non siano

---

<sup>41</sup> Rimanendo preferibilmente escluso il voto di preferenza nell'espressione del voto "esterno". Esso presupporrebbe una conoscenza più approfondita dell'arena politica dell'altra comunità, che il cittadino generalmente non possiede sia per l'estraneità geografica a quel contesto che per la differenza linguistica. Inoltre, poiché il sistema in oggetto si propone di premiare la linea programmatica moderata dell'una o dell'altra lista, ciò che rileva è la possibilità di incidere sui rapporti di forza parlamentare tra i diversi partiti e non la composizione della delegazione parlamentare degli stessi. Cfr. L. DE BRIEY, *Centripetalism in Consociational Democracy* cit., p. 13.

Non viene fornita dall'autore una soluzione esplicita per la questione dell'area bilingue brussellese. Pare comunque ipotizzabile l'adozione di un sistema che consenta al singolo elettore di autodeterminare ad ogni elezione se prestare il proprio voto "interno" per le liste della circoscrizione francofona o fiamminga.

stravolte dalla volontà di un potere ad essa estraneo<sup>42</sup>.

Nemmeno questa proposta risulta immune da criticità. Essa sembra potersi perfettamente radicare nell'esistente situazione di netta rottura del sistema politico belga. Pur intendendo incentivare le formazioni politiche più moderate dell'arco costituzionale, essa non sembra però sostenere lo sviluppo di soggetti politici a composizione interetnica né aprire uno spazio di dialogo politico federale<sup>43</sup>. Ci si trova, probabilmente, anche in questo caso di fronte ad una soluzione che coglie almeno in parte le criticità che la dottrina della scienza politica addita rispetto alla contemporanea situazione belga, ma che non sembra idonea a rimuoverne l'esistenza attraverso le sole misure in essa ipotizzate.

Rispetto ad entrambe le proposte, inoltre, lo sguardo del giurista non può esimersi dal mettere in luce la necessità di una revisione costituzionale per la loro legittima introduzione nel sistema elettorale belga. Sia la prima<sup>44</sup> che la seconda proposta qui analizzata, intendendo riorganizzare le modalità di espressione popolare assegnando a ciascun elettore un doppio voto, confliggono con il tenore letterale dell'articolo 61 della Costituzione vigente<sup>45</sup>. Rispetto alla prima, si profila una sicura ed ulteriore incompatibilità letterale della proposta con l'art. 63, terzo comma della legge fondamentale<sup>46</sup>, ove questa impone indirettamente la ripartizione del territorio in più circoscrizioni elettorali, risultando incompatibile con la contemporanea presenza di una

---

<sup>42</sup> L'elaborazione di questo coefficiente è particolarmente delicata in quanto una sua errata valutazione rischia di rendere il sistema del tutto inefficace oppure -ancora peggio- di compromettere pesantemente il nesso tra la volontà politica di una comunità ed il colore della sua rappresentanza parlamentare. Di questo è consapevole l'Autore, che ne affida la determinazione ad una complessa formula matematica proposta nello stesso saggio *Centripetalism in Consociational Democracy* cit., p. 7ss.

Non prevede invece tali meccanismi di ponderazione del voto "esterno" una diversa proposta formulata allo stesso riguardo in F. DELPÉRÉE, F.X. DUBOIS, *Le double vote ou le vote multiple*, in GROUPE AVENIR DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN, *Des Idées et des hommes. Pour construire l'avenir de la Wallonie et de Bruxelles*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 1999, pp. 69-84. Un commento a tale proposta più radicale è rinvenibile in P. VAN PARIJS, *Power-Sharing versus Border-Crossing in Ethnically Divided Societies* in S. MACEDO, I. SHAPIRO (ed.) *Designing Democratic Institutions*, New York, NYU Press, 2000, pp. 296-320.

<sup>43</sup> K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, *Anything (even) better than the Pavia proposal?* cit., p. 44ss.

<sup>44</sup> Rispetto a questa, sono gli stessi Autori a mettere in luce la questione proponendo le necessarie variazioni al disposto costituzionale. Cfr. GROUPE PAVIA/PAVIA GROEP, *Une circonscription federale* cit., p. 3.

<sup>45</sup> Il quale dispone: "Chaque électeur n'a droit qu'à un vote."

<sup>46</sup> "Chaque circonscription compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent cinquante."

circoscrizione federale e di più circoscrizioni territoriali. La seconda proposta potrebbe inoltre destare qualche ulteriore sospetto di illegittimità, ove si interpreti l'esplicita opzione costituzionale per il sistema proporzionale come logicamente sottintendente una prescrizione di coerenza tra la dimensione territoriale della circoscrizione a cui la lista si riferisce e l'ambito entro il quale sono raccolte le preferenze per la stessa. Nel caso di specie infatti, pur essendo ciascuna lista depositata in una delle due circoscrizioni monolingustiche in cui dovrebbe essere diviso il Paese, essa si avvantaggerebbe - sia pure in maniera ridotta - anche delle preferenze ottenute al di fuori di questo territorio, ovvero nell'altra circoscrizione. I seggi ad essa attribuiti non risulterebbero dunque più in stretto legame di proporzionalità rispetto ai consensi ottenuti nel (solo) territorio di riferimento, ma questi sarebbero integrati dalla volontà di un corpo elettorale estraneo allo stesso.

Alla luce del tortuoso procedimento di revisione costituzionale di questo ordinamento a cui si già fatto cenno e tenendo presente la connaturata difficoltà nel raggiungimento di un accordo interetnico su modifiche di questa portata, il quale è sempre ritenuto politicamente necessario anche ove non fosse giuridicamente richiesto<sup>47</sup>, le possibilità di una adozione nel breve periodo di una delle soluzioni prospettate nel contesto belga risultano piuttosto ridotte.

Quanto interessa però rilevare in questa sede è come la disciplina elettorale assuma una funzione fondamentale nel tracciare l'equilibrio della rappresentanza politica tra salvaguardia della governabilità ed equa rappresentanza dei gruppi costitutivi in uno Stato multinazionale. Mettere a punto un sistema idoneo a bilanciare entrambi gli interessi in rappresenta probabilmente una delle sfide più difficili per i *constitution-makers* del nostro tempo. Le soluzioni che si sono analizzate dimostrano chiaramente la necessità di elaborare soluzioni sempre differenti per ogni contesto in cui ci si trovi ad applicarle, impiegando la flessibilità necessaria a combinare istituti diversi e a ponderare efficacemente la forza e la direzione degli influssi che questi

---

<sup>47</sup> A questo proposito si fa riferimento, nuovamente, a M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform in Belgium* cit. Secondo J.-B. PILET, la rigidità al cambiamento del sistema elettorale belga sarebbe in larga parte dovuta anche alla sua notevole sedimentazione storica: *“as in newer democracies, institutional reforms are a privileged means used in established democracies to accommodate new tensions along an ethnic or an ethno-linguistic cleavage. However, in these older democracies such reforms are more constrained. First of all, they take more time, as the existing institutional architecture is less flexible. Second, existing patterns of conflict resolution tend to be reproduced in the new rules adopted.”* (*The adaptation of the electoral system* cit., p. 410)

determinano sul sistema politico e, di riflesso, sul funzionamento in concreto delle istituzioni democratiche. Soprattutto in quest'ambito, ove le soluzioni giuridiche devono più che mai adattarsi alle peculiarità ed instabilità del sistema politico, appare necessario porre in secondo piano la coerenza delle soluzioni offerte rispetto all'astrazione dei modelli dottrinali per ricercare piuttosto un compromesso che sia in armonia con la complessità della situazione con cui si misura, compensandone l'inevitabile complessità con una struttura giuridica anche composita purché adeguatamente bilanciata<sup>48</sup>.

## **6.2. Confederazione elvetica.**

Nelle pagine che seguono si cercherà di tracciare, anche con riferimento alla Svizzera, i contorni del sistema elettorale relativo all'assemblea legislativa della Confederazione. In particolare, nel primo paragrafo si descriveranno le principali norme relative all'espressione del voto ed all'attribuzione dei seggi per quel che riguarda il Consiglio nazionale ed il Consiglio degli Stati. La trattazione relativa all'elezione della Camera alta non potrà che essere condotta in forma generica, in quanto la materia non è fatta oggetto di una disciplina uniforme a livello federale ma è invece regolata dal diritto dei singoli cantoni. Se ne ricostruiranno comunque i tratti fondamentali e si metterà in luce la sensibile distonia che caratterizza le norme elettorali dettate al riguardo dalla maggior parte dei Cantoni rispetto alla disciplina prescritta per il rinnovo del CN. Nel secondo paragrafo si approfondiranno gli aspetti della disciplina maggiormente connessi con il carattere multinazionale dell'ordinamento: ovvero, la capacità del sistema (o meglio, dei due diversi sistemi) descritti di assicurare ai gruppi linguistici costitutivi una rappresentanza politica equilibrata.

---

<sup>48</sup> In questo senso sembra esprimersi anche P. VAN PARIJS (*Power-Sharing versus Border-Crossing* cit., p. 15-6): "What is needed in a severely divided society must then be either consociationalism, which is coherent but won't work, or the incentives approach, which is coherent and will work. But, for deep seated reasons that Horowitz sketches and illustrates, opportunities for significant constitutional reform are rare, and often produce hybrids rather than coherent packages. No wonder therefore he sounds gloomy. But suppose we decide instead to drop all concern with coherence as ideal-typical purity, and interpret instead the coherence requirement in the second direction delineated above: what we are looking for is a set of rules of the game that jointly generate a conflict-mitigating dynamics. (...) What and how much is required will depend on variable, though specifiable circumstances, but the three methods can certainly be combined, and not all features of any particular method need to be introduced in one go – even though, for reasons mentioned earlier, the order in which features are introduced must be carefully thought through."

### 6.2.1. L'elezione dei membri del Consiglio Nazionale e del Consiglio degli Stati.

I tratti fondamentali della disciplina elettorale per la Camera bassa della Confederazione sono disciplinati a livello costituzionale, secondo un criterio molto simile a quello già incontrato nell'analisi delle norme per l'elezione della Camera dei rappresentanti belga. L'art. 149, comma 2 della Costituzione federale dispone infatti che i duecento seggi di cui si compone il CN siano attribuiti attraverso un sistema proporzionale, a suffragio universale e per un mandato quadriennale. La stessa disposizione, al terzo e quarto comma, si spinge persino oltre quanto disposto in materia dalla legge fondamentale belga: si impone infatti che il territorio della Confederazione sia ripartito ai fini di tale votazione in più distretti elettorali, di numero ed estensione pari ai Cantoni federati. Ancora, è disposto che la ripartizione dei seggi rispetto ai distretti sia operata secondo criterio di proporzionalità rispetto alla popolazione residente nel Cantone, avendo cura di assegnare almeno un seggio a ciascun Cantone. Un ulteriore punto di contatto tra la disciplina belga e quella elvetica è rappresentato dal fatto che, in entrambi i casi, le citate disposizioni costituzionali non sono coeve alla nascita dell'ordinamento, ma vennero introdotte successivamente e per ragioni non direttamente o unicamente riconducibili al carattere composito della popolazione. In particolare, nel caso svizzero, la scelta a favore del proporzionale fu compiuta nel 1919, determinando la sostituzione di un previgente sistema maggioritario e organizzato su un numero molto più ampio di distretti plurinominali, dal numero ed estensione frequentemente rideterminato ma mai coincidente con i confini cantonali<sup>49</sup>.

Nonostante i membri del CN rappresentino il popolo svizzero nella sua generalità, i seggi sono comunque attribuiti attraverso ventisei circondari elettorali a carattere regionale. Ciò comporta che la dimensione cantonale svolga un ruolo rilevante anche nell'elezione della Camera bassa, la quale è stata per questo motivo definita come "una serie di elezioni cantonali parallele"<sup>50</sup>: le strategie elettorali perseguite dai partiti, così come la definizione

---

<sup>49</sup> Sul regime elettorale del CN anteriore al 1919, cfr. E. GRUNER, *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat 1848-1919*, Bern, Francke Verlag, 1978.

<sup>50</sup> H.H. KERR, *The Swiss party system: steadfast and changing*, in H. DAALDER (ed.), *Party system in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium*, London, Pinter, 1987; H. KRIESI, *Einleitung*, in H. KRIESI, W. LINDER, U. KLÖTI, *Schweizer Wahlen 1995*, Bern, Haupt, 1998; A. VATTER, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leverkusen, Leske und Budrich, 2002. Per considerazioni in parte diverse, che dimostrano una notevole interazione tra

dei temi fondamentali della campagna elettorale ed in generale buona parte del dibattito politico correlato alla votazione si svolgono infatti a questo livello, assicurando un ruolo di primo piano alla capacità di attrazione del consenso delle sezioni locali dei partiti e dei singoli candidati in un bacino di elettori limitato<sup>51</sup>.

Rispetto alla quantificazione dei seggi assicurati ad ogni distretto, la legge federale attribuisce al Consiglio federale l'onere di provvedere, basandosi sui registri della popolazione residente in ciascun Cantone compilati in occasione del censimento generale della popolazione<sup>52</sup>, e non dunque sul numero delle persone effettivamente aventi diritti al voto né sul numero dei soli cittadini ivi residenti. In tutti i casi in cui il quoziente derivante dalla divisione del numero dei residenti per il numero dei seggi disponibili risulti minore di uno, al distretto sarà comunque assegnato un seggio. In questo caso, il quale interessa correntemente cinque cantoni<sup>53</sup>, la prescrizione costituzionale che impone il sistema elettorale proporzionale deve inevitabilmente essere disapplicata, a favore di un sistema maggioritario a turno unico, per il quale risulterà eletto colui che avrà ricevuto il maggior numero di preferenze<sup>54</sup>.

I candidati devono soddisfare i criteri di eleggibilità già affrontati e dettati uniformemente dal diritto federale. Se competono per l'elezione in un distretto a cui sono assegnati più seggi, sono necessariamente inseriti in una lista sottoscritta da un numero minimo di elettori domiciliati nel Cantone di riferimento, determinato in misura proporzionale al numero di seggi attribuito. Le liste, la cui compilazione è in genere appannaggio dei partiti politici (i quali "partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà popolari"<sup>55</sup>), sono composte al massimo da tanti candidati quanti sono i seggi in palio e possono essere tra loro apparentate, al fine di massimizzare l'assegnazione dei seggi a

---

dinamiche cantonali e federali almeno nei cantoni più grandi, si veda P. SELB, *Multi-level elections in Switzerland*, in *Swiss political science review*, vol. 12(4), 2006, pp. 49-75.

<sup>51</sup> Ciò si riflette significativamente sulla distribuzione disomogenea del consenso per le singole formazioni sul territorio nazionale. Ad esempio, il Partito radicale, pur guadagnando un consenso a livello nazionale del 15,1% alle elezioni del 2011, ha ottenuto nei cantoni di Uri e Appenzello esterno rispettivamente il 74,3% ed il 51,5% dei voti. Cfr. S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, pp. 55-8.

<sup>52</sup> Art.16, Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (LDP). La ripartizione segue tra l'altro un complesso meccanismo utile a risolvere equamente l'attribuzione dei resti derivanti dal suddivisione matematica. Esso trova la propria definizione nell'art. 17 della stessa legge.

<sup>53</sup> Uri, Nidvaldo, Obvaldo, Glarona ed Appenzello interno.

<sup>54</sup> Disciplinato dagli artt. 47ss. della LDP.

<sup>55</sup> Art. 137 Cost.

proprio favore<sup>56</sup>. Esse, connotate da una denominazione univoca e sottoscritte da due rappresentanti di lista, sono depositate presso l'amministrazione cantonale e pubblicate sul bollettino ufficiale dell'ente federato. Le stesse vengono inviate all'elettore unitamente ad una nota esplicativa ed al certificato elettorale almeno dieci giorni prima delle votazioni.

Unitamente alla predetta documentazione, sono inviate all'elettore anche le schede elettorali. Ciò avviene in quanto l'ordinamento svizzero consente agli elettori di esprimere il proprio voto attraverso diverse modalità ed in una finestra temporale più ampia dell'effettiva giornata individuata per la votazione<sup>57</sup>: oltre all'espressione della propria preferenza nelle forme tradizionali, è infatti ammesso - e regolato dai singoli Cantoni quanto alle disposizioni di dettaglio - tanto il voto per corrispondenza<sup>58</sup> quanto la consegna della propria scheda presso il luogo di votazione in almeno due dei quattro giorni precedenti alla data delle elezioni<sup>59</sup>. È in fase di sperimentazione anche un sistema di voto elettronico.

Avendo il legislatore optato per un sistema di assegnazione dei seggi di tipo proporzionale "a lista aperta"<sup>60</sup>, ciascun elettore dispone di un numero di preferenze pari a quello dei seggi da assegnare, le quali valgono quali voti personali quanto quali voti di lista. Le stesse possono essere spese interamente o parzialmente, a favore di candidati appartenenti alla medesima lista o anche a liste diverse e secondo sei diverse possibilità<sup>61</sup>. L'elettore può infatti decidere (a) di introdurre nell'urna una delle schede inviate

---

<sup>56</sup> Attraverso la congiunzione dei voti attribuiti alle due liste in sede di ripartizione dei seggi e la conseguente limitazione della dispersione dei resti. (cfr. art. 42, LDP).

<sup>57</sup> La quale, per le elezioni del CN, è di regola sempre la penultima domenica di ottobre (art. 19, LDP)

<sup>58</sup> Il quale deve essere reso disponibile dai Cantoni con una "procedura semplice" e può avvenire fin dal momento in cui il materiale elettorale è recapitato agli aventi diritto (art. 8, LDP). Attualmente questo risulta essere il mezzo di gran lunga più utilizzato dagli svizzeri (circa l'85% degli elettori ne fa uso ad ogni consultazione). Nonostante il connotato livello di minore sicurezza di questa modalità di voto, sia quanto alla certezza di ricezione di tutti i suffragi che di non effettiva espressione del voto da parte dell'elettore, il sistema gode di grande fiducia presso i cittadini ed i partiti. Cfr. OSCE/ODIHR, *Election assesment mission report - Swiss confederation, Federal assembly elections 23 October 2011*, pp. 13-14 [reperibile all'URL: [www.osce.org/odihr/elections/switzerland](http://www.osce.org/odihr/elections/switzerland)]

<sup>59</sup> Anche per mezzo di un rappresentante, se questo è consentito dal Cantone per le votazioni locali (art. 5, LDP).

<sup>60</sup> INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*, Stoccolma, 2008 [disponibile all'URL: <http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm>], p. 84.

<sup>61</sup> Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri* cit., pp. 12ss.

dall'Amministrazione cantonale e riportanti la denominazione ed i candidati di ciascuna lista, senza operare alcuna modifica ("scheda compatta"): in questo modo egli attribuirà una preferenza personale ad ogni candidato della lista ed un numero di voti pari a quello degli stessi candidati al partito che questi rappresentano. Egli potrà anche (b) depennare dalla stessa scheda precompilata i nomi dei candidati non graditi ovvero (c) eliminare il nome di uno dei candidati e trasferire tale preferenza personale a favore di un candidato già presente nella stessa, cumulando così fino a due voti a favore dello stesso: in entrambi i casi, il numero dei voti attribuiti alla lista rimarrà invariato. Se invece (d) l'elettore decide di depennare da una lista precompilata il nome di un candidato e sostituirvi quello di un appartenente a diversa formazione (*panachage*)<sup>62</sup>, il voto personale a favore di quest'ultimo sarà detratto da quelli che sarebbero stati altrimenti assegnati alla lista intestataria della scheda ed attribuito alla lista di riferimento dello stesso soggetto. È anche possibile depennare da una scheda prestampata il nome di una lista e sostituirlo con un altro (e) ovvero lasciarlo in bianco (f) ed apportare tutte le modificazioni ritenute opportune ai nominativi presenti nella stessa. Se la scheda reca un'intestazione e risultano espresse meno preferenze personali di quelle possibili, i voti personali non assegnati valgono comunque quali voti di lista per la formazione indicata (cd. voti di complemento, individuati conteggiando gli spazi vuoti lasciati sulla scheda). Infine (f), l'elettore può anche utilizzare una scheda vuota, ugualmente fornita dall'amministrazione ed apporvi i nominativi dei candidati preferiti. Se non esprime tutte le preferenze ma pone un'intestazione alla lista, i voti non attribuiti seguono la sorte del caso precedente; altrimenti non saranno conteggiati a favore di alcuna lista<sup>63</sup>.

Alla chiusura delle urne, lo spoglio avviene conteggiando sia i voti di preferenza che i voti globalmente attribuiti alla lista (risultanti, dunque, dalla somma dei voti personali espressi a favore dei candidati e dai voti di complemento). Sulla base dei risultati ottenuti dalle liste, si procede preliminarmente all'attribuzione dei seggi, attraverso il metodo Hagenbach - Bischoff<sup>64</sup>. La determinazione dei candidati eletti si svolge invece guardando

---

<sup>62</sup> Art. 35, LDP.

<sup>63</sup> Art. 37, LDP.

<sup>64</sup> Esso prevede la determinazione di un quoziente rettificato (detto *droop quota*), ottenuto dividendo il numero totale dei voti ottenuti da tutte le liste per il numero dei seggi aumentato di uno. Tale quoziente viene poi applicato ai voti ottenuti da ciascuna lista, fermandosi al numero



alle preferenze ottenute dagli stessi, ed attribuendo il seggio a coloro che ne hanno ottenuto il maggior numero. I candidati non eletti subentrano eventualmente, sempre nell'ordine delle preferenze ricevute, ai Consiglieri che dovessero cessare anticipatamente dal mandato. Qualora occorresse sostituire un Consigliere e non fossero più disponibili candidati subentranti, la designazione del successore avviene di regola senza elezione da parte dei tre quinti dei sottoscrittori della lista o della direzione cantonale del partito che presentò la stessa<sup>65</sup>.

Mentre per il Consiglio nazionale la disciplina per la formazione dell'assemblea è determinata in gran parte a livello federale, i membri del Consiglio degli Stati sono individuati sulla base delle norme adottate da ciascun Cantone, mentre il diritto federale si limita a determinare il numero dei seggi attribuiti a ciascuno di essi. Tale cifra, come si è visto, è determinata in due rappresentati per ciascun cantone, con l'eccezione dei sei semicantoni a cui spetta un solo Consigliere. Sebbene né la Costituzione della Confederazione né il diritto primario imponga agli enti territoriali di procedere all'elezione popolare dei Consiglieri, la pratica si è diffusa nel tempo in tutti i Cantoni<sup>66</sup>, arrivando nella maggior parte dei casi a far coincidere la consultazione con quella relativa al rinnovo del CN. L'evolversi di tale prassi comune ha fatto sì che le legislazioni cantonali concernenti l'elezione siano oggi in larga parte coincidenti sul piano dei principi generali; rimangono tuttavia delle difformità degne di nota nella disciplina dettata da alcuni enti federati, le quali - seppure giustificabili nell'ambito dell'autonomia costitutiva di ciascun Cantone - non hanno mancato di suscitare le perplessità di autorevoli fonti rispetto all'effettiva uguaglianza nell'esercizio dei diritti politici nei diversi Cantoni rispetto all'elezione di quella che costituisce comunque un ramo dell'Assemblea

---

intero. Se in questo modo non risultano attribuiti tutti i seggi, i rimanenti sono attribuiti singolarmente e successivamente dividendo le preferenze ottenute da ciascuna lista per il numero di seggi già ottenuti ed aumentato di uno. Il seggio vacante è poi assegnato alla lista che ottiene il quoziente più alto. (Cfr. artt. 40 - 41, LDP). In generale, sul sistema Hagenbach - Bischoff, cfr. IDEA, *Electoral System* cit., p. 76.

<sup>65</sup> Tuttavia, se i sottoscrittori ed il partito rifiutano di operare la designazione, si procede al più presto ad elezioni complementari, operate con metodo proporzionale se vi sono più seggi vacanti oppure necessariamente con il maggioritario se occorre attribuire un solo mandato (Art. 56, LDP).

<sup>66</sup> Con la già vista (parziale) eccezione di Appenzello interno, in cui la designazione del Consigliere agli Stati spettante al semicantone è comunque appannaggio del corpo elettorale, ma si esercita nella *Landsgemeinde*.

federale dotato di poteri speculari al Consiglio nazionale<sup>67</sup>.

Le differenze più rilevanti rinvenibili nella disciplina elettorale dei diversi Cantoni riguardano in primo luogo i requisiti richiesti per la candidatura e l'espressione del voto. Mentre nella maggior parte dei Cantoni essi risultano allineati a quelli richiesti per le elezioni federali, in alcuni di essi si registrano tuttora delle previsioni peculiari: ad esempio, la Costituzione di Ginevra ammette al voto i soli cittadini laici che abbiano compiuto il ventisettesimo anno d'età, e soltanto undici cantoni assicurano l'elettorato attivo e passivo ai cittadini residenti all'estero. Inoltre, Neuchâtel e Giura ammettono al voto anche i residenti non cittadini<sup>68</sup>.

Rispetto al sistema di attribuzione dei seggi, un'ampia maggioranza di Cantoni impiega un sistema maggioritario, abilitando ciascun elettore all'espressione di tanti voti quanti i seggi da attribuirsi e richiedendo generalmente la maggioranza assoluta delle preferenze per l'assegnazione del(dei) mandato(i). Ove nessuno raggiunga tale soglia, sono di regola indetti ballottaggi tra i due candidati che abbiano ricevuto il numero più alto di preferenze. Nei cantoni di Giura e Neuchâtel si è invece optato per un sistema proporzionale.

Il fatto che quasi tutti gli enti federati abbiano optato per una soluzione maggioritaria, ma ancor più la circostanza che in tutti i casi il numero dei seggi attribuibili in ciascun distretto sia molto limitato<sup>69</sup>, induce in questo caso gli attori del sistema politico assai frammentato a stringere alleanze con una frequenza di molto superiore a quanto avvenga per l'elezione del CN: in quella sede, infatti, il metodo proporzionale unito ad un numero di seggi mediamente più alto

---

<sup>67</sup> "While the Swiss political system is based upon the principles of federalism and subsidiarity, it is unusual for a country to have different eligibility requirements and conditions for citizens to be elected to the same body of the national parliament (Council of States). The federal and cantonal authorities could reflect on the extent to which these differences may affect the principle of equality of political rights of all citizens and the extent to which they comply with international standards." OSCE/ODIHR, *Election assesment mission report* cit., p. 5.

<sup>68</sup> Le distonie nei requisiti richiesti furono addirittura più macroscopiche in passato. Basti ricordare che Appenzello Esterno ha riconosciuto il diritto di voto alle donne soltanto nel 1989, e Appenzello Interno vi è stato indotto da una pronuncia del TF un anno più tardi

<sup>69</sup> Come si vedrà nel prossimo paragrafo con specifico riferimento alla rappresentanza politica dei gruppi linguistici, ciò che rileva ancor prima del metodo di ripartizione dei mandati al fine di assicurare l'accesso alle assemblee legislative dei gruppi minoritari è il numero dei seggi disponibili in ciascun distretto elettorale. Come nota A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*, New Haven. Yale University Press, 1999, p. 152, "[t]wo-member districts can hardly be regarded as compatible with the principle of proportionality" e di conseguenza, anche ove tutti i Cantoni svizzeri adottassero in questa elezione il metodo proporzionale al pari di Giura e Neuchâtel, rimarrebbe comunque necessaria una soglia di consensi molto elevata per ottenere il mandato (cfr. N. STOJANOVIĆ, *Do Multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland*, in *Swiss political science review*, vol. 12(4), 2006, pp. 135-6.)

per ogni distretto ed il fatto che la formazione del governo sia informata alla logica della concordanza, non incentiva la formazione di alleanze né programmatiche né strategiche in fase pre-elettorale. In questa elezione, invece, si assiste frequentemente alla formazione di *tickets* tra candidati di forze politiche dalla connotazione ideologica affine, al fine di ottenere un reciproco vantaggio nell'ottenimento di entrambi i seggi comunemente disponibili<sup>70</sup>.

### 6.2.2. *Un sistema elettorale misto e a garanzia indiretta delle minoranze.*

Dalla disciplina fin qui esposta si evince come entrambi i rami dell'Assemblea federale, nonostante la loro diversa natura formale, risultino in effetti entrambi eletti dal corpo elettorale sulla base di una ripartizione territoriale di uguale estensione, ovvero sovrapposta ai confini dei Cantoni. Il sistema elettorale designato per l'elezione della Camera bassa risulta tuttavia di natura differente rispetto a quello in uso nella maggior parte degli enti federati per la determinazione dei membri del CSt, essendo il primo di natura proporzionale ed il secondo maggioritario. Volendo dare credito alle valutazioni della dottrina socio-politica di cui si è detto nel capitolo secondo, ci si dovrebbero aspettare risultati nettamente dissonanti in termini di idoneità a rappresentare in modo equilibrato i gruppi linguistici costitutivi rispetto ai due sistemi contemporaneamente in uso nella Confederazione. L'analisi dei dati relativi alla composizione linguistica dei due rami del Parlamento impedisce tuttavia di abbracciare queste conclusioni, mostrando nello stesso periodo storico una rappresentanza sostanzialmente proporzionale all'incidenza

---

<sup>70</sup> H. KRIESI, *Straightforward and Strategic Voting in the Elections for the Swiss Council of States in 1995*, in *Electoral studies*, vol. 17(1), 1998, pp. 45 - 59 dimostra come tali alleanze avvengano linee di differenziazione politica dei partiti e mai, nemmeno nei cantoni multilinguistici, sulla base del solo *cleavage* culturale. Nello stesso articolo, l'Autore analizza il comportamento dell'elettore in diversi Cantoni della Confederazione e rileva l'effettiva incidenza dei meccanismi psicologici che si ritengono provocati dal sistema maggioritario, riguardo alla tendenza ad evitare la dispersione dei voti a favore dei partiti minori ed alla propensione a riservare il proprio voto a candidati di diversi dal proprio, facenti parte di un'alleanza con lo stesso e non, ove si ritenga certa la conquista di un seggio da parte del proprio partito e si voglia impiegare la propria preferenza a favore di un diverso candidato preferito a titolo personale. Egli conclude ridimensionandola portata dell'opinione generalizzata per cui "the elections for the Council of States are in the first place contests between personalities, and not between parties", rilevando invece una generale tendenza a seguire lo schema prestrutturato del voto al candidato sostenuto dal partito di riferimento. Cfr. per uno studio da una simile prospettiva ed incentrato sul confronto tra le dinamiche elettorali che presidiano l'elezione del Consiglio nazionale e quella del Consiglio degli Stati, R. LACHAT, *Party strategies, institutions and electoral system effects*, Paper prepared for the conference "Duty and Choice: Participation and Preferences in Democratic Elections", Montreal, January 20-21, 2012 [reperibile per il momento sul sito internet dell'Autore: <http://www.romain-lachat.ch>].

demografica delle diverse comunità tanto in seno al CN che al CSt. Nel periodo compreso tra il 1979 ed il 2007 l'analisi della ripartizione dei seggi su base linguistica tra i Consiglieri della Camera alta dimostra uno scostamento medio di poco superiore all'1% rispetto alla concreta composizione demografica del Paese. Analizzando la composizione della Camera bassa, il medesimo dato si attesta nel medesimo ordine di grandezza, producendo uno scostamento medio addirittura di poco superiore e pari al 2,7%. In entrambi i casi, peraltro, il lieve scarto registrato tra composizione linguistica della popolazione e distribuzione dei seggi nelle assemblee legislative va a favore dei gruppi linguistici meno popolosi dei francofoni ed italofoeni<sup>71</sup>. La sostanziale irrilevanza del diverso metodo di ripartizione dei seggi nel contesto in analisi sembra confermata anche dall'analisi dei dati relativi al solo Consiglio nazionale in prospettiva diacronica, confrontando la composizione media dello stesso nel periodo recente con quella registratasi nel periodo anteriore al 1919 e dunque nella vigenza del sistema elettorale maggioritario anche per il rinnovo di tale Camera. Anche in questo caso, il differenziale in vigenza del sistema maggioritario non supera i cinque punti percentuali, rivelandosi sempre di poco a favore dei gruppi meno popolosi.

Se l'equilibrio nella composizione delle due Camere non risulta sensibile al sistema di ripartizione adottato, ciò è probabilmente dovuto all'effetto compensativo di altri due fattori. Il primo è senza dubbio identificabile nella tecnica impiegata per la determinazione del numero e dei confini dei collegi, e di conseguenza della loro composizione etnica. Il secondo inerisce, come di consueto nell'ordinamento elvetico, all'impiego di meccanismi informali di accomodamento delle diverse identità, i quali consentono l'assicurazione di un'equa rappresentanza delle diverse comunità linguistiche almeno in alcuni dei distretti elettorali non omogenei.

L'impiego della suddivisione geografica tra i Cantoni per la determinazione dei collegi produce la suddivisione del corpo elettorale in frazioni linguisticamente

---

<sup>71</sup> In particolare, per quanto riguarda il Consiglio nazionale i rapporti tra quota di popolazione appartenente ai rispettivi gruppi linguistici (P) e quota di Consiglieri della medesima madrelingua (C) sono i seguenti: germanofoni P 73,1% C 71,4%; francofoni P 20,5% C 23,2; italofoeni P 4,3% C 4,1% e romanci P 0,7% C 1,4%. Rispetto al Consiglio degli Stati, i dati inerenti alla composizione linguistica sono i seguenti: germanofoni 72,2%; francofoni 21,7%; italofoeni 4,3%, romanci 1,7%. Lo scostamento si registra peraltro a favore dei gruppi minoritari di madrelingua francofona e romancia. Gli studi sulla composizione delle Camere dell'AF a cui si farà riferimento in questa sede e nel seguito della trattazione sono tratti dallo studio di N. STOJANOVIĆ, *Do Multicultural Democracies Really Require PR?* cit., pp. 136-7ss.

omogenee nella gran parte dei casi, ovvero nelle ventidue regioni federate a carattere monolingue. Nell'ambito del regime di elezione maggioritaria del Consiglio degli Stati questo produce la pacifica e prevedibile individuazione di rappresentanti appartenente al gruppo linguistico maggioritario nei Cantoni a composizione omogenea. Nei territori plurilinguistici - dove il gruppo minoritario corre effettivamente il rischio di non risultare rappresentato da alcuno degli appena due Consiglieri riservata alla maggior parte degli enti federati - esistono in alcuni casi delle pratiche consolidate ma informali idonee ad assicurare la contemporanea elezione di appartenenti a gruppi linguistici diversi: questo risultato è raggiunto con relativa facilità nel Cantone di Valais, dove i partiti di area cristiano - democratica possono contare sull'appoggio complessivo della maggioranza assoluta dell'elettorato e possono dunque controllare l'elezione di entrambi i membri riservati al Cantone nel CSt, indicando regolarmente come propri candidati un francofono ed un germanofono<sup>72</sup>. L'accomodamento della rappresentanza nel CSt è meno agevole nel Cantone di Friburgo, dove non esiste una famiglia di partiti detentrici di una stabile maggioranza assoluta. In ogni caso, sembra che i partiti tengano conto della necessità di assicurare una rappresentanza alla minoranza germanofona selezionando i propri candidati. In questo modo, a tale gruppo (il quale non abbraccia più di un terzo della popolazione cantonale) è stata assicurata la rappresentanza attraverso uno dei due rappresentanti cantonali in buona parte delle legislature passate<sup>73</sup>.

Nei restanti cantoni plurilingui, tuttavia, il rapporto numerico tra gli appartenenti ai diversi gruppi appare ancora più sbilanciato, e questo impedisce che le comunità linguistiche che raccolgono una porzione di cittadinanza inferiore ad un quarto del totale possano aspirare ad ottenere uno dei due seggi a disposizione del Cantone. Nell'ambito del Cantone di Berna, dove - come si è visto - la contrapposizione tra comunità linguistiche sembra avere una rilevanza più marcata rispetto a quanto avviene negli altri territori plurilingui, fu avanzata senza successo la proposta di riservare uno dei due seggi alla minoranza francofona. D'altra parte, una soluzione siffatta non avrebbe stabilito una condizione di rappresentanza proporzionale tra i gruppi, ma piuttosto una

---

<sup>72</sup> In questo modo si accorda peraltro al gruppo germanofono (il quale costituisce poco più del 33% della popolazione cantonale) una rappresentanza paritaria rispetto a quello francofono ben più numeroso. Il carattere promozionale di tale accordo informale è però forzato dalla necessità, avendo soltanto due seggi tra cui ripartire la rappresentanza.

<sup>73</sup> N. STOJANOVIC, *How to solve the dilemma of power sharing?* cit., p. 245.

sovrarappresentazione pressochè ingiustificabile del gruppo romando, a cui appartiene - dopo la scissione di buona parte della regione del Giura<sup>74</sup> - soltanto l'8,8% della popolazione. Nonostante la rappresentanza di tutti i gruppi risulta impossibile nell'elezione dei Consiglieri in taluni cantoni multilingui (se non attraverso misure di sovrarappresentazione obiettivamente ingiustificabili agli occhi del gruppo maggioritario), l'equilibrio generale tra i componenti del CSt rimane comunque attualmente assicurato. È bene tuttavia chiarire come tale risultato non sia ancora una volta il frutto di una misura di garanzia giuridica. Come è noto, la natura della composizione del CSt deve essere imputata alla volontà del Costituente di assicurare una rappresentanza paritaria delle identità cantonali e non (almeno direttamente) di quelle linguistiche. Il fatto che vi sia una coincidenza tra l'attuale rapporto demografico dei gruppi culturali nel Paese e l'appartenenza linguistica dei Consiglieri agli Stati è di fatto il risultato di un bilanciamento fortuito, il quale sarebbe inevitabilmente destinato ad alterarsi qualora gli equilibri informali di ripartizione dei seggi in alcuni cantoni multilingue venissero a mancare, oppure si realizzasse la scissione o l'unione di cantoni monolingui, con conseguente riduzione dei rappresentanti al CSt espressi dalla medesima collettività<sup>75</sup>.

Anche nell'ambito dell'elezione dei membri del CN - la quale avviene con il sistema ritenuto più efficace dalla dottrina maggioritaria nell'assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi costitutivi - la presenza tra i deputati eletti nei cantoni multinazionali non è garantita né indirettamente assicurata dal sistema giuridico. Una manifestazione evidente di ciò viene ancora una volta dal Cantone di Berna. Come si è già ricordato, in questo Cantone il gruppo francofono raccoglie meno di un decimo della popolazione residente. Tale quota sarebbe per la verità più che sufficiente a garantire l'elezione di un proprio rappresentante tra i ventisei deputati attribuiti al distretto cantonale, se l'intera comunità linguistica assicurasse il proprio supporto ad un singolo candidato. Tale evenienza è però ostacolata nel contesto svizzero dalla

---

<sup>74</sup> Nel periodo precedente alla separazione di tali territori, l'incidenza del gruppo francofono sul totale della popolazione del Cantone di Berna era attorno al 15% e si poteva ravvisare - anche in questo caso - un accomodamento informale tra i partiti politici, il quale assicurò l'elezione ininterrotta di un francofono dal 1948 al 1979. Cfr. *ibidem*.

<sup>75</sup> Eventualità non irrealistica tenendo che il un progetto di fusione tra i Cantoni franofoni di Ginevra e Vaud fu effettivamente posto all'attenzione dell'elettorato nel 2002. Riconosce il carattere fortuito dell'attuale equilibrio in seno al CSt, svolgendo le considerazioni appena riportate, lo stesso N. STOJANOVIĆ, *Do Multicultural Democracies Really Require PR?* cit.

presenza di *cleavages* multipli, i quali producono una frammentazione del corpo elettorale lungo linee ulteriori e trasversali all'appartenenza linguistica: risulta pertanto difficile - in concreto - che l'intera popolazione francofona faccia convergere il proprio voto su un singolo candidato valorizzando esclusivamente la sua connotazione linguistica. Tuttavia, ciò non significa che la questione dell'elezione di un francofono nel drappello dei Consiglieri nazionali bernesi sia irrilevante: dal 1995 ad oggi, la necessità di assicurare l'elezione di un candidato francofono proveniente dal Giura bernese nel CN è divenuta una questione regolarmente all'ordine del giorno nel dibattito politico del Cantone. Nelle elezioni susseguitesi fino ad oggi, il rischio che l'area francofona del territorio bernese perdesse la propria rappresentanza nel CN è stata al centro dell'attenzione tanto dei partiti politici maggioritari quanto del governo cantonale<sup>76</sup>. Essendo la disciplina elettorale del CN regolata a livello federale, e la delimitazione territoriale delle circoscrizioni addirittura a livello costituzionale, fu ben presto chiara alle autorità cantonali l'impossibilità di prevedere alcuno strumento di garanzia o assicurazione giuridica in tale senso. La permanenza di tale rappresentanza è stata tuttavia sinora assicurata per via informale dall'interessamento dei maggiori partiti, i quali hanno avuto cura di inserire nelle proprie liste un congruo numero di candidati francofoni e di invitare - anche apertamente<sup>77</sup> - l'intero corpo elettorale del Cantone a sostenere gli stessi.

In conclusione, il sistema elettorale adottato dalla Confederazione elvetica risulta sostanzialmente idoneo a rappresentare in maniera equilibrata la diversità linguistica del corpo elettorale, assieme agli altri e non meno importanti elementi attraverso i quali si manifesta la complessa frammentazione dello stesso. Questo risultato sembra essere, tuttavia, soltanto in parte dovuto alle caratteristiche dell'architettura giuridica impiegata: la stessa risulta infatti del

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 144-5.

<sup>77</sup> Un rappresentante del Governo cantonale, prendendo ufficialmente posizione sulla questione, arrivò ad affermare che l'introduzione di un sistema di rappresentanza assicurata a favore del gruppo francofono sarebbe impedita non soltanto dal vincolo costituzionale che impedisce di costituire un distretto elettorale ad hoc per il Giura bernese, ma anche dallo stesso principio di rappresentanza proporzionale fissato dalla Costituzione: *“Pour le Conseil nationale, outre le fait qu'il faudrait modifier la Constitution fédérale et la loi fédérale sur les droits politiques pour introduire une exception à la règle selon laquelle chaque canton forme un cercle électoral, ce sont avant tout les principes applicables au système proportionnel qui s'opposent à l'octroi d'une garantie en faveur du Jura bernois car un tel système exige un nombre minimal de personnes à élire qui dépasse nettement celui auquel le Jura bernois pourrait prétendre.”* Réponse du Conseil-exécutif du 5 juin 2002 à l'interpellation Frainier du 20.3.2002 [www.be.ch]

tutto priva di prescrizioni idonee a garantire direttamente la proporzionalità linguistica della rappresentanza. Al raggiungimento di tale bilanciamento concorrono indirettamente alcune delle sue caratteristiche salienti, quali la determinazione tendenzialmente omogenea della maggior parte dei distretti elettorali, ottenuta attraverso la sovrapposizione dei loro confini a quelli dei Cantoni. La proporzionalità delle diverse identità linguistiche nella rappresentanza politica a livello federale è dato tuttavia anche dalla presenza di una consolidata tradizione di accomodamento informale tra gli attori del sistema politico, la quale assume un ruolo fondamentale nelle situazioni in cui il *design* del sistema elettorale appare meno idoneo ad assicurare autonomamente un risultato equilibrato: ciò risulta, come si è visto, particolarmente evidente nell'ambito dell'elezione dei membri del CSt nei cantoni multilingui, dove il ristretto numero dei seggi ed il carattere puramente maggioritario<sup>78</sup> del sistema di attribuzione degli stessi non giocano certo a favore dei gruppi meno folti ed organizzati.

Non deve essere trascurato, infine, che la stabilità degli equilibri tra i gruppi linguistici e la generale fiducia degli svizzeri nella capacità del sistema in questione di rappresentare la loro variegata identità si spiega in parte con la generale debolezza della conflittualità tra le stesse comunità culturali. E questa condizione non sembra a sua volta dovuta alla percezione dell'identità linguistica come un fatto marginale, quanto piuttosto alla radicata capacità del sistema della concordanza di tenere conto delle differenze, tanto di natura linguistica quanto religiosa, territoriale e politica.

La natura spontaneamente consociativa della politica federale, consolidatasi da più di cinquant'anni, ha fornito infatti - almeno sinora - al corpo elettorale la ragionevole aspettativa che le esigenze e le appartenenze collettive saranno equilibratamente tenute in considerazione al di là del risultato elettorale contingente nella determinazione delle politiche fondamentali della Confederazione e più concretamente nella formazione del Governo federale stesso<sup>79</sup>. Ciò si riflette tanto nella distensione del clima politico che

---

<sup>78</sup> La cui natura e funzionalità di appianamento delle differenze è ben lontana - come si è visto nel secondo capitolo - da quella delle soluzioni maggioritarie corrette suggerite dalla dottrina del power-sharing integrativo, quale è ad esempio *l'Alternative vote*.

<sup>79</sup> M. N. FRANKLIN, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Oxford, Cambridge university press, 2004; M. BÜLMANN, S. NICOLET, P. SELB, *National Elections in Switzerland: an Introduction*, in *Swiss political science review*, vol. 12(4), 2006, pp. 1-2. Altri fattori che possono in parte spiegare la bassa affluenza alle urne del



generalmente continua a caratterizzare gli appuntamenti elettorali nella Confederazione, di cui è probabilmente indice - almeno in parte - la modesta partecipazione alle stesse consultazioni da parte della cittadinanza<sup>80</sup>.

Queste considerazioni, connesse alla specificità degli equilibri politici e sociali nell'ordinamento in questione, non consentono di prendere l'esperienza elvetica in materia a modello esportabile in altri contesti multinazionali, né permettono di affermare che la questione della rappresentanza politica dei gruppi possa essere sempre affidata a meccanismi informali o di assicurazione giuridica indiretta. Tuttavia, esperienze come quella in questione consentono di affermare che nemmeno le soluzioni di power-sharing istituzionalizzato costituiscono la via universale di accomodamento delle differenze. In un ordinamento multinazionale maturo come quello in questione, non solo esse appaiono superflue ma la loro introduzione rischierebbe di fomentare il conflitto tra le comunità stesse, valorizzando paradossalmente la loro diversità latente attraverso un formale riconoscimento della stessa.

---

popolo svizzero, nonostante il carattere assai avanzato degli strumenti messi a disposizione per la formulazione del voto, possono essere identificati nella frequenza delle votazioni organizzate ai diversi livelli di governo (A. LIJPHART, *Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma*, in *American political science review*, vol. 91(1), 1997, pp. 1 - 14), e dalla presenza di incisivi strumenti di democrazia diretta, i quali consentono ai cittadini di controllare efficacemente l'operato delle istituzioni rappresentative nel corso della loro azione e non soltanto per mezzo della loro elezione.

<sup>80</sup> L'affluenza alle urne per le elezioni dei membri delle Camere federali non supera mediamente il 45% degli aventi diritto, con differenze anche notevoli tra i diversi cantoni e risultati lievemente più alti ove il diritto cantonale prevede forme di voto obbligatorio. Ciò avviene, ad esempio, nel Cantone di Sciaffusa, dove è la partecipazione alle consultazioni è richiesta a tutti gli elettori, a pena di una sanzione pecuniaria dal valore simbolico. Cfr. OSCE/ODIHR, *Election assesment mission report* cit., p. 4.



## 7. La federazione multinazionale in azione: conflitti e compromessi tra autonomie ed istituzioni centrali.

---

### 7.1. Regno del Belgio.

Nonostante il riparto delle competenze nella Federazione belga aspiri ad essere informato al modello dell'esclusività, la sua struttura complessa e la presenza di materie contigue affidate a differenti livelli di governo rende frequentemente necessaria una cooperazione istituzionale, sia di tipo verticale (ovvero tra federazione, regioni o comunità) che di tipo orizzontale (tra entità federate). A questa esigenza fa riferimento l'introduzione nella Costituzione belga del principio di leale collaborazione<sup>1</sup> tra le entità costitutive dell'ordinamento federale. Tale disposizione, abbastanza comune negli ordinamenti federali<sup>2</sup> e volta a garantire che le entità federate ed il potere federale nell'esercizio delle rispettive competenze "non disturbino l'equilibrio dell'intera costruzione istituzionale"<sup>3</sup>, è concretizzata nel sistema belga dalla previsione per via legislativa di numerosi e particolareggiati meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti, tanto a carattere politico quanto giudiziario. Sia la natura disaggregativa e bipolare del federalismo belga, che la contrapposizione etnica che vi si sovrappone hanno infatti indotto il legislatore ad introdurre meccanismi di cooperazione formalizzata in maniera assai più massiccia rispetto ad altre esperienze costituzionali<sup>4</sup>.

#### 7.1.1. I meccanismi di cooperazione e concertazione di natura politica.

Fin dalla creazione del duplice livello di governo substatale ed in occasione dei trasferimenti di competenze sempre più ampie a Regioni e

---

<sup>1</sup> "Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts." Art. 143, Cost.

<sup>2</sup> Si faccia riferimento, ad esempio all'omologo concetto della *Bundestreue*, sviluppato nell'ambito dell'ordinamento tedesco ed evocativo di un modello federale di tipo cooperativo. Sul punto, cfr. G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, pp. 389-90.

<sup>3</sup> "Ne pas porter atteinte à l'équilibre de la construction de l'ensemble". Atti parlamentari, Senato belga, 100-29/2 (ES 91-92), p.20 [tr. propria].

<sup>4</sup> "The lack of trust, combined with a sophisticated public law process, has led to the legislative and constitutional entrenchment of various cooperative measures, which, in other federations, evolved in a less deliberate and formal manner, as the need arose." J. POIRIER, *Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12(3), 2002, p. 31.

Comunità, il legislatore federale si è curato di introdurre nelle leggi speciali attuative di tale processo numerosi meccanismi di collegamento con il potere federale e tra le entità federate. Si è stimato<sup>5</sup> che già negli anni '90 poteva essere rinvenuto nell'ordinamento almeno un centinaio di disposizioni esplicitamente volte ad assicurare tale interrelazione in specifiche aree di competenza. Tali strumenti, tuttora presenti nell'ordinamento, spaziano dalle procedure di scambio d'informazioni alla consultazione non vincolante, dalla concertazione al coinvolgimento nell'esercizio del potere legislativo federale e alla previsione di organi di coordinamento composti da rappresentanti delle diverse entità<sup>6</sup>.

Con un provvedimento legislativo del 1988<sup>7</sup>, si è peraltro introdotto lo strumento generale dell'"accordo di cooperazione", con il quale può essere concordato l'impiego congiunto della competenza legislativa ed amministrativa, tanto tra enti federati che con il governo federale. Il contenuto di tali accordi può spaziare dalla dichiarazione d'intenti alla condivisione di un dettagliato programma di azioni comuni, e la loro adozione può anche essere obbligatoria: ciò si verifica ove il governo federale, nel trasferire le proprie competenze agli enti federati, abbia subordinato l'operazione al raggiungimento di un accordo attuativo con esse. Pur non potendo tali accordi incidere direttamente sull'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative, essi svolgono talvolta un ruolo fondamentale nel determinarne le modalità d'esercizio<sup>8</sup>. La disciplina di tali convenzioni prevede che essi siano conclusi dagli esecutivi delle entità coinvolti e ratificati dai rispettivi Parlamenti<sup>9</sup> ove prevedano il comune esercizio delle competenze legislative, ovvero comportino oneri per il

---

<sup>5</sup> M.A. LEJEUNE, *Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts*, in A. ALEN (ed.), *Les conflits d'intérêts: Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Namur, La Charte, p.50.

<sup>6</sup> Si noti che questi organi si aggiungono a quelli già incardinati nella struttura del potere federale, i quali -a seguito della svolta consociativa dell'ordinamento- esprimono anche attraverso la loro composizione il carattere multinazionale dello Stato. Cfr. J. POIRIER, *Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12(3), 2002, p. 31.

<sup>7</sup> Il quale, emendando la legge speciale dell'8 agosto 1980, vi ha introdotto all'articolo 92 bis la disciplina in parola.

<sup>8</sup> Sulla natura para-costituzionale degli accordi di cooperazione, e sulla loro funzione di "regolazione per contratto" dei rapporti tra enti federati e potere centrale, cfr. J. POIRIER, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, in *Public Law*, Spring 2001, pp.134-157.

<sup>9</sup> Ove sia coinvolto il potere federale, la Costituzione richiede per tale atto il voto favorevole tanto della Camera dei Rappresentanti quanto del Senato (art. 77 Cost.)

bilancio o configurino obblighi in capo ai cittadini. Le assemblee non hanno tuttavia alcun potere di emendare il testo precedentemente concordato.

Nonostante dall'introduzione di tale strumento ad oggi siano stati conclusi centinaia di accordi, alcuni aspetti del loro *status* giuridico e dei meccanismi atti ad assicurarne l'applicazione appaiono tuttora incerti. Essi appaiono infatti come atti a carattere almeno bilaterale, e l'ordinamento non pare prevedere la possibilità che una delle parti ritiri il proprio consenso ad essere vincolata dall'accordo. Alla mancata previsione del recesso si accompagna però una disciplina di tipo speciale, che assicura soltanto parzialmente il loro rispetto. Il quinto comma della disposizione istitutiva degli accordi demanda infatti le controversie sorte tra le parti degli stessi ad un organo giurisdizionale speciale, composto da componenti nominati dalle stesse parti dell'accordo ovvero - qualora esse non provvedano - dal presidente della Corte costituzionale. Le decisioni di tale organo, assimilabile ad tribunale arbitrale, sono vincolanti per le parti e non è previsto alcun genere di appello. Tuttavia tale corte speciale potrebbe essere adita solamente dagli enti che sono parti dell'accordo, e non configura dunque un rimedio per il privato che sia interessato da un provvedimento o da un atto legislativo adottato in violazione dello stesso. Della questione non potranno conoscere nemmeno le corti ordinariamente preposte a tale funzione: infatti tanto al Consiglio di Stato<sup>10</sup> che alla Corte costituzionale<sup>11</sup> è fatto divieto di censurare rispettivamente i regolamenti e le leggi o decreti per incompatibilità con gli accordi amministrativi di cui dovrebbero costituire attuazione<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> "Pour l'application de l'article 14 des mêmes lois coordonnées, sont considérées comme des formes substantielles, les concertations, les associations, les transmissions d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et les propositions qui concernent les relations entre l'Etat, les Communautés et les Régions et qui sont prévus par ou en vertu des lois prises en exécution des articles 39, 127, ' 1er, 128, ' 1er, 129, ' 1er, 130, ' 1er, 135, 136, alinéa 1er, 140, 39, 175, 176 et 177 de la Constitution" Art. 14bis, legge speciale 12 gennaio 1974 [corsivo aggiunto].

<sup>11</sup> "Pour l'application des articles 1er et 26, § 1er, sont considérées comme règles visées au 1° de ces deux dispositions, la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des Communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1er, 128, § 1er, 129, § 1er, 130, § 1er, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution." Art. 30bis, legge speciale del 6 gennaio 1989 [corsivo aggiunto].

<sup>12</sup> Il Consiglio di Stato sarebbe invece competente a giudicare la legittimità di altri atti a natura amministrativa, che derivino da falsa applicazione dell'accordo stesso. Inoltre la Corte costituzionale, pur non potendo utilizzare gli accordi di cooperazione quali parametro di

Esiste inoltre una procedura di allarme ad applicazione generalizzata, che consente a ciascun ente federato o al potere centrale di lamentare la potenziale lesione delle proprie prerogative da parte di un atto non ancora adottato da parte di un diverso potere. Tale procedimento, destinato a comporre i conflitti d'interesse<sup>13</sup> tra enti costitutivi dello Stato (e anche - per il loro tramite - tra le collettività che ne fanno parte) trova copertura costituzionale nell'art. 143, comma terzo della legge fondamentale belga ed è dettagliato nella legge ordinaria del 9 agosto 1980. Esso può essere attivato su istanza del Parlamento federale, regionale o comunitario<sup>14</sup>, ovvero da un esecutivo dei medesimi enti e determina la sospensione dell'adozione dell'atto e la devoluzione della controversia ad un apposito Comitato di concertazione. Tale organo ha natura paritetica, essendo composto per metà da rappresentanti del governo federale e per metà da delegati degli enti federati, e svolge essenzialmente un ruolo di mediazione politica. Esso potrà tentare di raggiungere un accordo sulle modifiche da apportare al testo controverso entro trenta giorni. Se questi dovessero trascorrere inutilmente, la questione verrebbe posta all'attenzione del Senato federale per un nuovo tentativo di conciliazione<sup>15</sup>. Dopo ulteriori trenta giorni trascorsi senza raggiungere un accordo, la sospensiva decade in ogni caso e l'ente sarà libero di adottare l'atto contestato. La funzione di tale procedura è infatti eminentemente politica, e lascia impregiudicata la possibilità per l'ente che l'abbia infruttuosamente promossa di ricorrere ai meccanismi di protezione giudiziale ove siano in questione attribuzioni ad esso riservate.

---

legittimità delle norme emanate in loro esecuzione, potrebbero censurare l'incostituzionalità degli accordi stessi ove ratificati dal Parlamento con legge formale. Si vedano, a questo proposito, J. POIRIER, *Formal Mechanisms* cit., pp. 38ss e, per una posizione parzialmente differente, C. BERTOLINO, *Stato, Comunità e regioni in Belgio*, in *Amministrare*, vol. 3, 2004, p. 420.

<sup>13</sup> La locuzione "conflitto d'interesse" deve far pensare a contrapposizioni situate più sul piano dell'opportunità politica che della legittimità dell'atto in adozione. In questo senso si esprimono J. POIRIER, *Formal Mechanisms* cit., pp. 33 e K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium* cit., p. 69.

<sup>14</sup> Con il voto favorevole dei tre quarti dei componenti. Cfr. sui dettagli di questa procedura C. BERTOLINO, *op.cit.*, pp. 414ss.

<sup>15</sup> Se però il conflitto è sollevato da una delle Camere federali, la competenza del Senato viene meno per via della sua posizione di incompatibilità e la mediazione è integralmente affidata alla Commissione entro il termine di sessanta giorni.

### 7.1.2. Il controllo giudiziale sul riparto delle competenze. Il ruolo della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato.

Coerentemente con ogni sistema federale di tipo evoluto<sup>16</sup>, il riparto delle competenze tra il potere federale, le Regioni e le Comunità è presidiato da un meccanismo di controllo giudiziale. L'ordinamento belga prevede almeno due procedimenti peculiari di verifica, affidati a Corti diverse. Il primo ha natura preventiva rispetto all'adozione degli atti legislativi ed amministrativi, ed è affidato alle sezioni legislative del Consiglio di Stato. Il secondo ha natura successiva, riguarda gli atti legislativi di ogni provenienza ed è effettuato dalla Corte costituzionale.

Nel primo caso, il controllo sulle proposte di legge o decreto è richiesta dai presidenti delle assemblee legislative in forma facoltativa ovvero obbligatoriamente quando ne facciano richiesta un terzo dei componenti. La sottoposizione al controllo è invece obbligatoria per gli atti amministrativi che gli esecutivi intendano emanare. Il Consiglio di Stato rende in questa sede un parere sulla conformità della proposta al riparto di competenze stabilito dall'ordinamento; ove questo sia negativo, il testo è trasmesso al citato Comitato di concertazione perché proponga - seppur in forma non vincolante - le necessarie modifiche al testo esaminato<sup>17</sup>.

A seguito della riforma costituzionale del 1980, con la quale si concretizza l'effettiva devoluzione delle competenze legislative dallo Stato agli enti decentrati, viene istituita una Corte *ad hoc* con la finalità pressoché esclusiva di "assicurare il corretto funzionamento della nuova articolazione territoriale e funzionale dell'ordinamento"<sup>18</sup>: la *Cour d'Arbitrage*. La stessa è l'antecedente storico dell'odierna Corte costituzionale belga, avendo guadagnato tale denominazione soltanto recentemente a seguito dell'estensione alla tutela dei diritti fondamentali del *bloc de constitutionnalité* da essa presidiato. Nell'ambito della sua originaria competenza di "corte dei conflitti" - che rileva particolarmente in questa sede - essa esamina la conformità delle leggi federali,

---

<sup>16</sup> G. DE VERGOTTINI (*op.cit.*, p. 397) indica la presenza di un organo giudiziario federale che vigili al rispetto delle rispettive sfere di competenza come elemento essenziale del modello federale maturo.

<sup>17</sup> Cfr. C. BERTOLINO, *op.cit.*, pp. 415-6.

<sup>18</sup> R. ORRÙ, *La "Cour d'Arbitrage" tra "corte dei conflitti" e corte costituzionale a competenza generale*, in F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga cit.*, p. 76.

decreti ed ordinanze degli enti federati alla distribuzione delle competenze a cui è informato l'ordinamento.

La legge speciale del 6 gennaio 1989, nel regolare il procedimento davanti alla Corte, delinea un controllo di costituzionalità sia in astratto che in via pregiudiziale. Il primo prende le mosse da un ricorso per annullamento, alla cui presentazione sono sempre legittimati i Governi ed i Presidenti delle Assemblée legislative<sup>19</sup> delle entità federate e del potere federale, oltre ad ogni persona fisica o giuridica portatrice di un giustificato interesse. Deve ritenersi dunque che anche il privato possa adire la Corte costituzionale per far dichiarare l'illegittimità di un atto legislativo adottato violazione del riparto di competenze stabilito dalla Costituzione e dalle leggi speciali, purché la sua pretesa sia assistita da un interesse immediato e diretto<sup>20</sup>. A prescindere dalla qualità del soggetto agente, il ricorso in parola deve essere presentato entro sei mesi dalla pubblicazione dell'atto impugnato<sup>21</sup>. Ove la Corte accerti l'illegittimità dell'atto impugnato, la decisione acquisterà "*autorité absolue de chose jugée à partir de leur publication a Moniteur belge*"<sup>22</sup> ed avrà effetto caducatorio *erga omnes*<sup>23</sup>.

Una seconda via d'accesso allo scrutinio della Corte costituzionale è prevista nell'ambito di un procedimento giudiziario già avviato di fronte ad un giudice ordinario. In questo caso, la questione di legittimità costituzionale sarà posta in via incidentale d'ufficio ovvero su istanza di parte, ed il suo accoglimento produrrà un effetto direttamente vincolante nei confronti del giudice *a quo*. La legge regolativa del procedimento e dei poteri della Corte non attribuisce alle sentenze emesse in sede pregiudiziale un effetto direttamente caducatorio delle norme censurate; tuttavia esse producono un effetto conformativo a carattere generale nei confronti di ogni altra corte che si dovesse trovare ad applicare il medesimo atto<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Su richiesta di due terzi dei membri dell'Assemblée. La legittimazione processuale per il ricorso d'annullamento è stabilita dall'art. 2, legge speciale 6 gennaio 1989.

<sup>20</sup> In questo senso si esprime R. ORRÙ, *La Cour d'Arbitrage* cit., p. 98.

<sup>21</sup> Il termine è ridotto a sessanta giorni se l'atto impugnato ratifica un trattato internazionale (Art. 3, par. 2, l. speciale 6 gennaio 1989)

<sup>22</sup> Art. 9, par. 1, l. speciale 6 gennaio 1989.

<sup>23</sup> "*Si le recours est fondé, la Cour constitutionnelle annule, en tout ou en partie, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution qui fait l'objet du recours.*" Art. 8, l. speciale 6 gennaio 1989.

<sup>24</sup> "[...] toute autre juridiction appelée à statuer dans la même affaire sont tenues, pour la solution du litige à l'occasion duquel ont été posées les questions visées à l'article 26, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle." Art. 28, l. speciale 6 gennaio 1989.



Stante il loro particolare ruolo di “giudici del conflitto” tra potere federale e federato e - in via mediata - anche tra i gruppi costitutivi di cui gli enti regionali e comunitari sono espressione, è opportuno spendere qualche parola anche sulla composizione della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato belga<sup>25</sup>.

Il *plenum* della prima è costituito da dodici giudici, i quali sono nominati a vita dal Re sulla base di un doppio criterio<sup>26</sup>. In seno alla Corte è costituito infatti un gruppo linguistico francese ed uno fiammingo, tra cui sono ripartiti tutti i componenti in misura paritaria. Inoltre, sia tra i sei giudici francofoni che tra i sei fiamminghi, la legge stabilisce che la metà siano nominati tra magistrati o professori universitari di diritto, mentre gli altri componenti saranno “membri politici”, ovvero designati tra chi abbia fatto parte per almeno cinque anni di un’assemblea legislativa federale, regionale o comunitaria. La componente germanofona è inoltre (parzialmente) tutelata dalla necessità che almeno uno dei “giudici-giuristi” dimostri di possedere una buona conoscenza della lingua tedesca. Il fatto che all’interno della Corte siano espressamente istituiti due gruppi linguistici d’appartenenza paritariamente rappresentati denota il delicato ruolo di imparziale custode degli equilibri interetnici affidato a quest’organo nel sistema consociativo belga. Gli stessi gruppi provvedono a nominare al loro interno un Presidente, a cui è affidato a rotazione la funzione di rappresentanza della Corte. Le decisioni sono assunte ordinariamente da un collegio di sette giudici, la cui composizione rispecchia un duplice equilibrio tra membri francofoni e fiamminghi e tra membri giuristi e membri politici. La Corte delibera a maggioranza dei membri del collegio, le sentenze recano la firma del solo presidente e dell’estensore e non sono ammesse *concurring* o *dissenting opinions* ad opera dei singoli componenti, le quali renderebbero conoscibile l’appartenenza etnica dei giudici che si siano espressi a favore o contro la decisione adottata dal collegio. Le decisioni della Corte sono sempre pronunciate sia in francese che in olandese; inoltre le stesse sono pubblicate sul *Moniteur belge* unitamente ad una traduzione in lingua tedesca<sup>27</sup>.

Il Consiglio di Stato, pur essendo istituzione federale, è invece organizzato in due camere monolinguistiche. Ciascuna di esse esamina la legislazione e gli

---

<sup>25</sup> Su questo aspetto, si veda soprattutto J. POIRIER, *op.cit.*, pp. 28-30.

<sup>26</sup> Cfr. art. 34, l. speciale 6 gennaio 1989.

<sup>27</sup> Art. 65, l. speciale 6 gennaio 1989.

atti amministrativi degli enti substatali corrispondenti. Non esiste una camera bilingue né per gli atti del potere federale né per quelli della Regione bilingue di Bruxelles-Capitale: essi sono esaminati alternativamente da una delle due sezioni, secondo una ripartizione per materia. Ciascuna sezione rende le proprie sentenze soltanto nella lingua di riferimento, e questo sistema produce talvolta delle notevoli discrepanze nella giurisprudenza della Corte. Soltanto eccezionalmente le due Camere possono dirimere congiuntamente controversie di particolare importanza, ovvero ricostruire una linea interpretativa “federale” rispetto alla medesima questione risolta in senso contrastante dalle stesse.

### *7.1.3. La partecipazione della Federazione belga alla fase ascendente del processo normativo europeo.*

Nel corso degli ultimi decenni lo Stato belga, accanto ad un rapido e marcato processo devolutivo in direzione substatale, è stato oggetto di un graduale trasferimento di competenze anche nella opposta direzione sovranazionale, nell’ambito della sua partecipazione al processo d’integrazione europea. Si potrebbe ritenere che l’esito combinato di queste due tendenze, operanti sullo stesso piano ma in direzioni contrapposte, abbia contribuito ad indebolire notevolmente il livello di governo statale.

Ad un’analisi più approfondita, si può concludere invece che il processo di comunitarizzazione di molte competenze prima esercitate a livello statale abbia contribuito al rafforzamento del potere federale, nella sua funzione di impulso e mediazione tra le istanze che gli enti ed i gruppi costitutivi intendano trasmettere alle istituzioni europee. La necessità della mediazione federale nella partecipazione degli enti substatali al procedimento normativo europeo è giustificabile per due ordini di motivi<sup>28</sup>. Il primo riguarda la natura tuttora internazionalistica delle relazioni e delle obbligazioni derivanti dall’ordinamento europeo. Essendo l’Unione europea in primo luogo un’organizzazione di Stati sovrani, le consuetudini del diritto internazionale quanto i principi generali del diritto comunitario<sup>29</sup> impongono di considerare lo Stato quale portatore di soggettività unitaria, sia riguardo alla sua responsabilità nei confronti

---

<sup>28</sup> Eucleati in J. BEYERS, P. BURSENS, *The European rescue of the federal state: How Europeanisation shapes the Belgian state*, in *West European Politics*, vol. 29(5), 2006, pp. 1063ss.

<sup>29</sup> Così come interpretati dalla CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE EUROPEA sin dalla sentenza *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland* (C- 46/93).

dell'Unione che ove venga in rilievo l'espressione della sua posizione negli organi dell'organizzazione in cui questi è rappresentato. Conseguentemente, tanto per l'adempimento agli oneri di recepimento ed attuazione della normativa comunitaria quanto per la partecipazione al procedimento normativo in seno al Consiglio dei ministri il diritto europeo riconoscerà quale unico interlocutore lo Stato belga nel suo complesso, non rilevando in alcun modo l'organizzazione delle competenze a livello interno e substatale delineata dall'ordinamento interno. In secondo luogo, accade spesso che - per via della vastità delle competenze ormai attribuite all'Unione europea - gli atti adottati in questa sede coinvolgano un complesso di materie, la cui cura sia stata attribuita sul piano interno a diversi livelli di governo.

Il fatto che le medesime competenze siano attribuite sul piano interno agli enti substatali di un ordinamento federale e sul piano sovranazionale all'Unione europea rende necessario un modello di esercizio del potere legislativo ed amministrativo informato ai criteri di sussidiarietà e leale collaborazione<sup>30</sup>. Ciò dovrà inoltre avvenire, per le ragioni appena chiarite, nell'ambito di un sistema di *governance* multilivello all'interno del quale non è possibile prescindere dal ruolo di intermediazione e coordinamento delle autorità statali-federali. Da un lato, dunque, il potere statale sarà vincolato sul piano interno ed in via sia giuridica che politica a tenere conto - nell'esprimere la propria partecipazione alle dinamiche comunitarie - delle posizioni degli enti federati, quantomeno nell'area delle competenze attribuite a questi ultimi dal proprio ordinamento<sup>31</sup>. Dall'altro, nell'ambito della complessa relazione tra sistemi nazionali e diritto europeo, gli enti federati - anche ove sia loro accordato un margine di potere estero parallelo alle competenze attribuite sul piano interno - potranno farsi portatori della propria posizione nell'ambito comunitario solamente previa intesa con i propri omologhi ed il governo federale. Di conseguenza, il processo d'integrazione europea potrebbe rafforzare paradossalmente la posizione tanto politica quanto giuridica del governo nazionale nell'ambito di un ordinamento fortemente decentralizzato, incentivando peraltro la transizione da un

---

<sup>30</sup> I quali trovano oggi espressione -a livello europeo- negli articoli 4 e 5 TUE, oltre che in numerose Costituzioni degli Stati membri.

<sup>31</sup> Rispetto alla necessità di un coinvolgimento delle entità federate nel processo normativo comunitario a compensazione del trasferimento al livello europeo delle competenze a loro precedentemente attribuite, si veda J. WOELK, *A place ad the window: Regional ministers in the Council*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (ed.), *An Even More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?*, Nomos, Baden Baden, 2004, pp.117-141.

federalismo di tipo duale ad un rapporto maggiormente cooperativo<sup>32</sup>.

Nel caso belga, il ruolo che rivestono gli enti federati nel determinare, assieme al governo centrale, la posizione (necessariamente unitaria) dello Stato nell'ambito europeo è fondamentale, e ciò può essere ben compreso analizzando il meccanismo predisposto dall'ordinamento interno al fine di garantire l'equa partecipazione degli stessi alla fase ascendente del procedimento legislativo comunitario<sup>33</sup>. La posizione che verrà espressa dal Governo belga in seno al Consiglio dei Ministri ed alle riunioni preparatorie dello stesso è sempre concordata nei contenuti da un collegio ove sono paritariamente rappresentati tanto il governo federale quanto gli enti federati. Le riunioni di tale collegio, in cui siedono circa venticinque rappresentanti, si tengono settimanalmente sotto il coordinamento della direzione per gli affari europei del Ministero degli Esteri federale (denominata P11). Le decisioni in tale sede sono raggiunte per consenso unanime; ove ciò non sia possibile, è previsto che la questione sia rimessa ad un diverso comitato ove sono rappresentati i medesimi enti a livello ministeriale (la Conferenza interministeriale per la politica estera). È delineato anche un ulteriore livello decisionale, qualora nemmeno la Conferenza non dovesse raggiungere l'unanimità: in questo caso la questione passerebbe ad un Comitato consultivo, composto dai presidenti degli esecutivi di ciascun governo. La legge determina dunque un meccanismo formale volto al necessario raggiungimento del consenso unanime tra federazione ed enti federati rispetto ad ogni questione dell'agenda europea, e affida la responsabilità del suo raggiungimento a comitati costituiti ad un livello di rappresentanza politica sempre più elevata: viene riprodotto - anche in questo caso - un modello decisionale di tipo consociativo e paritario. In questo caso è chiaro come il modello di

---

<sup>32</sup> Cfr. in questo senso J. BEYERS, P. BURSENS, *The European rescue of the federal state* cit., p. 1058.

<sup>33</sup> Un ulteriore segnale di tale centralità, alla quale si volle dare rilevanza (almeno politica) anche a livello internazionale è segnalata in B. KERREMANS, *Determining a European policy in a multi-level setting: The case of specialized co-ordination in Belgium*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 10(1), 2000, pp. 36-61: l'Autore fa notare come il Governo belga -unico tra tutte le Parti- abbia inteso fare riferimento alle entità substatuali di cui è composto lo Stato nell'apposizione della propria firma al Trattato di Amsterdam. A margine della sottoscrizione del Ministro degli Esteri federale è possibile leggere -nelle tre lingue ufficiali delle Comunità belghe- "Questa firma vincola ugualmente la Comunità francese, la Comunità fiamminga, la Comunità germanofona, la Regione della Vallonia, la Regione delle Fiandre e la Regione di Bruxelles-Capitale".

organizzazione federale e consociativa dello Stato multinazionale contribuisca ad offrire garanzie aggiuntive ai gruppi costitutivi rappresentati dagli enti di autonomia personale e territoriale nelle decisioni riservate al potere esecutivo, rispetto a quelle già offerte dalla composizione del governo federale<sup>34</sup>.

Deve comunque essere rilevato come spesso questa procedura subisca delle variazioni nella sua applicazione pratica: nonostante ogni decisione relativa alla posizione dello Stato sia formalmente devoluta al coordinamento del P11, accade che - nelle materie di esclusiva competenza decentralizzata - la stessa sia determinata da negoziazioni informali tra gli enti federati, delle quali il Comitato (ed il Governo federale) si limitano a prendere atto. Inoltre, ove non sia raggiunto un accordo unanime all'interno del Comitato P11, accade talvolta che si preferisca esprimere un'astensione in sede europea piuttosto che devolvere la risoluzione della questione ai più alti livelli di rappresentanza politica. Inoltre, poiché la negoziazione in sede europea è spesso condotta contemporaneamente su diversi fronti, il coordinamento può e deve avvenire in via informale ed immediata, seguendo il corso delle trattative intergovernative che si svolgono in quella circostanza<sup>35</sup>.

A partire dal Trattato di Maastricht, l'ordinamento europeo ha previsto inoltre che gli Stati membri possano partecipare al Consiglio dei Ministri tramite "un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto"<sup>36</sup>. Questa norma, espressione delle richieste degli enti federati in seno a diversi Stati membri dell'Unione, ha inteso consentire a rappresentanti degli esecutivi subnazionali (e non solo del Governo federale) di prendere parte direttamente al procedimento normativo europeo. Tale previsione, che non si configura come un obbligo in capo agli Stati, richiede necessariamente che il

---

<sup>34</sup> A questo proposito, J. WOELK, *A place at the window* cit., p. 136 fa notare efficacemente come la composizione delle divergenze debba avvenire in sede esclusivamente politica, non essendo previsto alcun potere d'intervento in merito della Corte costituzionale.

<sup>35</sup> Si veda, rispetto ai meccanismi "formali" e "non formali" di coordinamento anche in prospettiva comparata con altre federazioni europee T. KOVZIRIDZE, *Europeanization of Federal Institutional Relationships: Hierarchical and Interdependent Relationship Structures in Belgium, Germany and Austria*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12(3), 2002, pp. 128-155. Si veda anche K.-H. LAMBERTZ, S. FOERSTER, *Die belgischen Gemeinschaften und Regionen im europaischen Rechtsetzungsprozess*, in K.-H. LAMBERTZ, M. HUETTMAN (ed.), *Europapolitik und Europafaehigkeit von Regionen*, Baden Baden, Nomos, 2009, pp. 21-24.

<sup>36</sup> Tale previsione, a seguito della riorganizzazione dei trattati operata dal Trattato di Lisbona, si colloca all'art. 16, comma 2, TUE.

rappresentate del Governo federato sia abilitato - sulla base del diritto interno e di una investitura sul piano internazionale da parte del Governo federale - ad impegnare lo Stato membro nella sua interezza. Dei Paesi che hanno dimostrato un uso frequente e sistematizzato di questa opportunità fa parte senza dubbio il Belgio, in cui tale pratica è stata dettagliatamente regolata da un Accordo di cooperazione dell'8 marzo 1994. In questo ordinamento - essendo il prodotto di un federalismo per disaggregazione - la partecipazione degli enti subnazionali al Consiglio dei Ministri non assume una connotazione compensativa rispetto al trasferimento della propria sovranità in capo alla federazione; essa appare piuttosto quale strumento di affermazione anche sul piano internazionale degli enti federati e delle comunità etniche che questi rappresentano, oltre che un mezzo ad ulteriore garanzia del procedimento di accordo consensuale che informa ogni mossa dello Stato in ambito europeo<sup>37</sup>.

La partecipazione dei ministri federali e substatali alle riunioni del Consiglio dei Ministri è organizzata sulla base della competenza a livello interno sulle materie all'ordine del giorno, e prevede l'attribuzione anche disgiunta del ruolo di capo delegazione (ovvero del soggetto investito della capacità di impegnare lo Stato ed esprimere il proprio voto) e di quello di consigliere (a cui sono demandate funzioni di coordinamento collaterale alla riunione, con le delegazioni degli altri Stati e con gli altri ministri competenti al livello interno). Esiste una ripartizione delle materie di competenza europea in quattro categorie corrispondenti al grado di devoluzione delle stesse: ove la materia sia del tutto attribuita *in toto* al potere federale o - al contrario - a quello regionale o comunitario, la delegazione sarà composta di ministri o funzionari rispettivamente del solo livello centrale o periferico. Nelle materie di competenza concorrente o comunque non interamente attribuite ad un solo livello di governo, la composizione sarà mista ed il ruolo di capo delegazione sarà affidato al rappresentante del livello maggiormente responsabile sul piano interno. La partecipazione dei diversi governi federati ai Consigli dei Ministri di competenza substatale segue una rotazione su base semestrale (coincidente con il periodo di presidenza del Consiglio) tra gli enti interessati. Dal 2003, il

---

<sup>37</sup> Stante il meccanismo di coordinamento già visto, la funzione del Ministro federale quanto di quello substatale in seno al Consiglio è (o dovrebbe essere formalmente) quella del semplice messo della posizione comune precedentemente raggiunta. Tuttavia, per la flessibilità dell'agenda e delle trattative che si svolgono in sede intergovernativa, la qualità personale del rappresentante assume in certi casi un notevole rilievo.

suddetto Accordo di cooperazione è stato modificato, escludendo le materie dell'agricoltura e della pesca dal sistema di turnazione: per partecipazione ai Consigli inerenti la prima materia, si è stabilito che la delegazione sia sempre guidata dal competente ministro federale, assistito dal ministro della Regione vallona e della Comunità fiamminga; per la seconda, la rappresentanza dello Stato sarà sempre affidata al ministro della Comunità fiamminga.

## **7.2. Confederazione elvetica.**

### *7.2.1. Un federalismo cooperativo e di esecuzione.*

Volendo misurare i punti di contatto e le differenze tra il sistema istituzionale belga e quello elvetica sul piano dei rapporti tra potere federale ed enti federati, potrebbe sembrare un buon punto di partenza la comparazione delle norme che - nelle rispettive costituzioni - sembrano fissare i principi generali a cui si conforma l'ordinamento a questo proposito. Da un lato, l'interprete potrebbe fare riferimento al già visto art. 143 della Costituzione belga:

“Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts”;

mentre dall'altro, egli troverebbe certamente rilevante l'art. 44 della vigente Costituzione svizzera:

“La Confederazione e i Cantoni collaborano e si aiutano reciprocamente nell'adempimento dei loro compiti.

Si devono rispetto e sostegno. Si prestano assistenza amministrativa e giudiziaria.

Le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto possibile con il negoziato e la mediazione.”

Le due disposizioni riportano un contenuto normativo piuttosto simile e riconducibile al generale principio della lealtà federale<sup>38</sup>, il quale si rinviene

---

<sup>38</sup> In dottrina non si manca peraltro di far notare come il Costituente abbia evitato di utilizzare tale espressione nell'articolo citato, così come non si è fatto ricorso nella versione germanofona al termine “*Bundestreue*”. Si è osservato come dietro a questa scelta vi sia stata la ritrosia da parte dei Cantoni ad accettare la codificazione dei propri rapporti con la Federazione in termini che avessero potuto far pensare ad un rapporto di lealtà unidirezionale o di sovra o sotto-ordinazione di un livello rispetto ad un altro (O. SACK, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*,

piuttosto comunemente nel diritto positivo o nella giurisprudenza costituzionale delle federazioni mature. Queste norme potrebbero essere a fondamento di due sistemi di relazioni tra livelli di governo tra loro omogenei, ma così non è. Lo testimoniano le vistose differenze che si possono rinvenire approfondendo anche di poco l'analisi delle regole e della prassi correntemente vigenti negli ordinamenti in parola, ma forse ancor più la diversa storia costituzionale degli stessi.

Mentre il federalismo belga si sviluppa per disgregazione da un'entità statale monolitica e si concretizza nella devoluzione di funzioni e competenze ad enti substatali costituiti *ad hoc*, la storia della confederazione elvetica si svolge lungo una direzione del tutto opposta. Entrambi i procedimenti, concretizzandosi comunque in un trasferimento in un senso o nell'altro, hanno inevitabilmente prodotto un conflitto tra i due livelli di governo che ne sono risultati. Tuttavia, se nell'ordinamento belga la strada (forse utopicamente) percorsa almeno in prima battuta fu quella del trasferimento di competenze e poteri per interi blocchi omogenei, la soluzione cercata dal Costituente svizzero fu quella della pragmatica accettazione di una condivisione di competenze tra Confederazione e Cantoni in un ampio spettro di materie. Essa - come si è visto - non ha certo portato ad un'architettura federalista sistematicamente chiara ma ha probabilmente originato un sistema di condivisione di poteri e responsabilità più fluido e coerente con la realtà. Il principio di sostanziale parità tra Cantoni e Confederazione che il costituente originario volle riprodurre nel patto del 1848 provocò lo sviluppo di un modello di federalismo partecipativo, cooperativo e di esecuzione<sup>39</sup>, i cui tratti fondamentali si riconoscono ancora oggi nella disciplina costituzionale. Disciplina che peraltro ha trovato una sistemazione sufficientemente dettagliata nella Costituzione soltanto a seguito dell'"aggiornamento" a cui essa è stata sottoposta nel 1999, a cui si deve la

---

in Le Regioni, a. XXVII, n. 2, 1999, pp. 270-1). La giurisprudenza costituzionale elvetica sembra peraltro essere ben lontana dal grado di dettaglio con cui le obbligazioni reciproche derivanti dal rapporto di *Bundestreue* sono ricostruite nell'ordinamento tedesco. Un'elaborazione più precisa in tale senso appare peraltro improcrastinabile anche nell'ordinamento elvetico, al fine di evitare il totale svuotamento di significato dell'art. 44 Cost. ovvero di evitare che "la sua applicazione pratica si riduca ad un'operazione casuale o persino discrezionale" (idem, p. 264). Concorda con tale ricostruzione anche S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 40.

<sup>39</sup> S. GEROTTO, *Svizzera cit.*, p. 38. Si tratta in verità di attributi rinvenuti successivamente in molti altri ordinamenti federali storici, e - in modo particolare rispetto alla natura "cooperativa" in contrapposizione a quella "duale" - assurti a categorie classificatorie ed interpretative di tutte le manifestazioni di questa forma di governo. Cfr. nuovamente, a titolo d'esempio, G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, p. 400.



codificazione della norma citata in apertura di paragrafo e di una intera sezione della Carta rubricata “*collaborazione tra Confederazione e Cantoni*”<sup>40</sup>.

Tale rapporto di cooperazione ed intreccio di responsabilità tra i livelli di governo trova la sua concretizzazione in alcune soluzioni istituzionali specifiche, le quali sembrano avere finora garantito un’efficienza soddisfacente dell’azione pubblica in un contesto di relazioni intergovernative assai fitto e non marcatamente formalizzato. Queste appaiono generalmente in grado di garantire la cura dell’interesse generale da parte della Confederazione senza sacrificare le diverse identità e le prerogative ritenute dai Cantoni federati. Queste trovano infatti una protezione costituzionale di portata almeno pari al principio collaborativo nell’art. 47 Cost.:

“La Confederazione salvaguarda l’autonomia dei Cantoni.

Lascia ai Cantoni sufficienti compiti propri e rispetta la loro autonomia organizzativa. Lascia ai Cantoni anche sufficienti fonti di finanziamento e contribuisce a fare in modo ch’essi dispongano dei mezzi finanziari necessari per adempiere i loro compiti”<sup>41</sup>

Sul piano dei rapporti di cooperazione verticale tra Confederazione e Cantoni, oltre agli strumenti di partecipazione ascendente al procedimento normativo federale che si sono già visti, un tratto fondamentale dell’ordinamento svizzero è identificabile nell’attribuzione alle entità federate di una generale competenza di attuazione della legislazione: essa si estende generalmente, oltre che alle materie regolate in via esclusiva o concorrente dai Cantoni stessi, anche alle aree normate in via esclusiva o potenzialmente esclusiva dal diritto federale. Questa specificità, che avvicina l’esperienza svizzera ai caratteri assunti almeno nella sua fase iniziale dall’ordinamento

---

<sup>40</sup> La seconda sezione del Titolo III, Capitolo I, la quale si compone degli artt. 44-49 Cost.

<sup>41</sup> La portata del riconoscimento di tale autonomia sembra tra l’altro vivere una fase d’espansione negli anni più recenti. La riforma costituzionale del 2004, è intervenuta significativamente anche in questa materia, animata dalla volontà di rinvigorire la portata federalista dell’ordinamento. Nonostante il carattere controverso di alcune delle sue previsioni (che si vedranno a breve) e la portata piuttosto deludente di altre (tra cui quelle destinate al riordino delle competenze legislative di Confederazione e Cantoni), essa sembra avere introdotto un’innovazione significativa almeno sul piano simbolico, procedendo all’abrogazione dell’art. 42.2 Cost. L’eliminazione di tale comma, che recitava “[La Confederazione] assume i compiti che esigono un disciplinamento unitario”, ha reso del tutto tassativo il novero dei poteri (anche amministrativi) dell’autorità federale, a beneficio dei Cantoni. Si noti però che, a prescindere da tale variazione, non manca all’autorità federale lo strumento per arrogarsi poteri straordinari tanto esecutivi quanto normativi ove lo stato di necessità lo richieda: ci si riferisce naturalmente al particolare istituto - di cui si è già scritto *supra*, cp. 3 - della legislazione d’urgenza priva di base costituzionale.

europeo e marca invece una fondamentale differenza rispetto a quello statunitense, ha trovato riconoscimento nel testo costituzionale soltanto in occasione della revisione totale del 1999<sup>42</sup>, ma costituisce in verità una prassi consolidata in epoca ben precedente<sup>43</sup>. Il “federalismo di esecuzione” (*Vollzugföderalismus*) costituisce infatti da sempre il perno della dialettica cooperativa tra poteri pubblici nella Confederazione, avendo contribuito a realizzare un riparto di responsabilità tra livelli di governo sostanzialmente ispirato ai dettami di un principio di sussidiarietà che verrà codificato solo molto più tardi. Lo stesso sistema ha contribuito a mantenere un’area di autonomia cantonale anche nelle materie la cui regolazione normativa fu delegata alla Confederazione: ritenendo il potere di dare esecuzione (ma anche, inevitabilmente, interpretazione ed integrazione) al diritto federale, gli enti federati hanno potuto adeguare regolarmente le previsioni generali alle specificità del proprio territorio e della propria comunità. Il fatto che l’attuazione del diritto federale sia sempre passato attraverso l’amministrazione locale ha svolto, secondo alcuni, una funzione fondamentale anche nel rendere pacificamente applicabili le decisioni assunte in un contesto multinazionale nelle diverse comunità cantonali: in questo modo gli appartenenti alle popolazioni locali hanno potuto avere come interlocutori anche per gli affari regolati dalla federazione le autorità del proprio cantone, ovvero dei rappresentanti accreditati da un rapporto fiduciario diretto e culturalmente omogenei alla comunità maggioritaria<sup>44</sup>.

D'altra parte, è evidente come l’implementazione di un sistema simile possa portare a potenziali svantaggi in termini di uniforme applicazione del diritto federale sul territorio dello Stato. L’esperienza svizzera ha mostrato talvolta delle disuguaglianze, causate principalmente da due ordini di fattori. Da una

---

<sup>42</sup> “I Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge.

Per l’attuazione del diritto federale la Confederazione e i Cantoni possono concordare determinati obiettivi, nonché programmi cantonali sostenuti finanziariamente dalla Confederazione.

La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d’azione possibile e tiene conto delle loro particolarità” Art. 46, Cost.

<sup>43</sup> Ne dà un’ampia testimonianza l’opera di B. KNAPP, *L’ordinamento federale svizzero* cit., pp. 105-195

<sup>44</sup> “[T]he cantons have had long experience in dealing directly with their citizens. If federal agents were to attempt to implement federal law in the cantons, the resistance of the population toward unknown federal agents coming from different ethnic communities would almost certainly arouse indignation.” T. FLEINER, *Recent developments of Swiss federalism*, in Publius, vol. 32(2), 2002, p. 117.

parte, le capacità materiali di *enforcement* del diritto federale che i Cantoni possono mettere in campo variano enormemente per via della dimensione, densità abitativa, ricchezza e conformazione geografica assai variegata dei diversi enti federati. Dall'altro, poiché - come è noto - l'attuazione del diritto comporta inevitabilmente anche una attività di interpretazione ed integrazione discrezionale, alcune politiche federali hanno trovato esecuzione secondo modalità anche notevolmente differenti sul territorio statale. Inoltre, ove queste non risultino supportate nel loro contenuto dalla maggioranza cantonale oppure siano state sostenute da un consenso forte a livello federale, la possibilità che esse vengano attuate distortamente o soltanto parzialmente diviene molto concreta<sup>45</sup>. A questi inconvenienti la Confederazione cerca di porre rimedio attraverso gli strumenti di alta vigilanza sull'osservanza del diritto federale da parte dei Cantoni che gli competono, e attraverso la predisposizione di adeguati mezzi di sostegno economico anche perequativo a favore dei Cantoni finanziariamente svantaggiati. La Confederazione si è inoltre spinta abbastanza frequentemente, soprattutto in passato e rispetto all'attuazione del diritto esclusivamente federale, a dettare norme che vincolassero i Cantoni anche sul profilo organizzativo dell'attuazione ad essi attribuita, arrivando anche ad incaricare direttamente una determinata autorità cantonale di funzioni da svolgersi secondo regole federali o a prevedere specifici mezzi di ricorso da esperirsi davanti agli organi giurisdizionali degli stessi Cantoni. Oggi l'art. 46, comma 3 della Cost. ("La Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro particolarità") sembra avere posto un freno a queste pratiche, che tuttavia non sembra sempre rispettato nella realtà<sup>46</sup>. Il bilancio che sembra possibile trarre da questa declinazione del federalismo cooperativo è comunque positivo, soprattutto ove si tenga conto della sua funzione fondamentale nel rendere il sistema federale flessibile e ad evitare dunque che i Cantoni ricorrano agli strumenti di veto a loro riservati o

---

<sup>45</sup> Giungono a queste conclusioni, dopo uno studio piuttosto articolato, W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes of Swiss federalism* cit., pp. 107ss. Tali posizioni sono presentate, più diffusamente, anche in W. LINDER, *Schweizerische Demokratie* cit., pp. 181-184. Per un'interessante analisi concentrata sull'attuazione di uno specifico atto legislativo (la legge federale sulla disoccupazione) cfr. M. BATTAGLINI, O. GIRAUD, *Policy Styles and the Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of the Federal Law on Unemployment*, in *Swiss Political Science Review* vol. 9(1), 2003, pp. 285-308.

<sup>46</sup> Soprattutto per quanto riguarda la pratica di affidare determinate funzioni amministrative direttamente alle amministrazioni comunali, scavalcando il livello di governo cantonale. Cfr. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità* cit., p. 1218.

che le diverse comunità costitutive della federazione percepiscano la minaccia di una perdita della propria autonomia<sup>47</sup>.

Essendo il federalismo svizzero ispirato - oggi anche positivamente - dal principio di sussidiarietà, “[l]a Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua”<sup>48</sup>. Ciò comporta, dalla prospettiva dei Cantoni, che un allargamento delle competenze della Confederazione sarebbe giuridicamente e ancor più politicamente accettabile solamente nei casi in cui gli stessi non fossero (più) in grado di gestire in maniera efficiente le attribuzioni ritenute al proprio livello di governo. D’altra parte, in un contesto in cui le esigenze di una comunità anche ristretta sono sempre più collegate a dinamiche macro-regionali e transnazionali, la capacità per un singolo Cantone della Confederazione di gestire in totale autonomia molte delle questioni di cui si è storicamente occupato è destinata ad assottigliarsi progressivamente. I Cantoni svizzeri sembrano avere percepito ormai da molto tempo questa tendenza ed hanno voluto imboccare - in molti casi - una via alternativa alla devoluzione *tout court* delle proprie competenze alla federazione. Questa strada, la cui percorribilità è stata resa significativamente più ampia dalle riforme costituzionali del 1999 e poi del 2004, passa attraverso la costituzione di una rete di rapporti ed accordi intercantionali, di portata regionale o anche includenti la totalità degli enti federati: in questa cornice, i Cantoni hanno potuto dare vita a numerose forme di cooperazione orizzontale, le quali hanno consentito una efficiente gestione integrata di competenze variegata (le quali si concentrano attualmente sulle politiche dell’istruzione, la sanità, la tutela dell’ambiente e la politica dei trasporti locali ), mantenendo un maggiore grado di sovranità in aree che sarebbero state altrimenti assorbite dalla normazione - almeno di principio - della Confederazione<sup>49</sup>. Sede privilegiata dell’elaborazione di tali forme di cooperazione sono state le Conferenze dei Direttori delle amministrazioni

---

<sup>47</sup> “The trade-off between legislative powers attributed to the centre and implementing powers assumed by the cantons assures a certain power balance without which the cantons would be expected to make persistent use of their veto- power. Possible deviations of the policy outcome from the federal norms are considered to be the price to pay for the maintenance of this equilibrium.” S. WÄLTI, *Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather Than the Rules of the Game*, in *Swiss Political Science Review*, vol. 2(2), 1996, p. 123.

<sup>48</sup> Art. 43a, comma 1, Cost.

<sup>49</sup> A. VATTER, *The transformation of access and veto points in swiss federalism*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 15(1), 2005, p. 9.

cantionali: oggi se ne possono contare sedici a livello confederale, ciascuna delle quali opera in un ambito tematico limitato e si occupa di definire la posizione comune in materia di tutti gli enti federati o della maggioranza degli stessi nei confronti della Confederazione o rispetto all'attuazione collettiva di determinate politiche. Esse sono organizzazioni più o meno formalizzate, istituite da una convenzione tra i Cantoni e risalenti - ad esempio nel caso della Conferenza dei direttori per l'educazione - anche alla fine dell'800<sup>50</sup>. La loro composizione è di natura tecnica, essendovi rappresentati i vertici dirigenziali dell'amministrazione cantonale: tuttavia in questa sede sono spesso negoziati raccomandazioni, linee guida ed anche veri e propri trattati o concordati intercantionali<sup>51</sup>, i quali saranno poi suggellati dagli organi politici dei rispettivi Cantoni e saranno destinati a vincolare pienamente l'ente federato, tanto nei confronti degli altri suoi pari che - in certe condizioni - dei propri cittadini. La disciplina costituzionale<sup>52</sup> e primaria attualmente vigente impongono infatti ai Cantoni l'attuazione tempestiva dei contenuti dell'accordo, conferendo alle altre parti una sorta di potere di ricorso per inadempimento al Tribunale federale<sup>53</sup> ed ai privati la facoltà di "far valere i diritti derivanti da[il] trattato [...] per quanto le relative disposizioni siano sufficientemente precise e chiare sotto il profilo materiale"<sup>54</sup>. La riforma costituzionale del 2004, introducendo l'art. 48a nella Costituzione federale, ha peraltro rafforzato notevolmente la portata di tali trattati intercantionali, in parte variandone anche la natura. Fino a quel momento, infatti, la partecipazione agli stessi (così come la loro denuncia) era rimasta nelle prerogative del singolo Cantone, in quanto esso permaneva in ogni caso pienamente titolare del potere di cui si intendeva regolare l'impiego

---

<sup>50</sup> Cfr. N. BOLLEYER, *Consociationalism and intergovernmental relations. Linking external and internal power-sharing in the Swiss federal polity*, in *Swiss political science review*, vol. 12(3), 2006, p. 12. Un elenco delle Conferenze dei direttori cantionali attualmente operanti a livello federale è reperibile sul sito internet della Cancelleria federale [<http://www.ch.ch/behoerden/00215/00421/01580/index.html?lang=it>]

<sup>51</sup> Sulla cui necessaria comunicazione al CF e sulla possibilità di impugnarne i contenuti davanti all'AF si è già detto in precedenza.

<sup>52</sup> "I Cantoni rispettano il diritto intercantonale". Art. 48, comma 5, Cost.

<sup>53</sup> "I Cantoni designano autorità giudiziarie che decidono in qualità di autorità cantionali o intercantionali di ultima istanza sui ricorsi contro le decisioni degli organi intercantionali.

Se un Cantone viola un trattato o decisioni vincolanti di un organo intercantionale, ogni Cantone o l'organo intercantionale interessato può promuovere azione al Tribunale federale per quanto la procedura intercantionale di composizione delle controversie non abbia portato a un accordo." Art. 16, Legge federale concernente la perequazione finanziaria e la compensazione degli oneri del 3 ottobre 2003 (LPFC).

<sup>54</sup> Art. 17, LPFC.

cooperativo. La disposizione costituzionale citata<sup>55</sup> consente invece alla Confederazione, su domanda dei Cantoni interessati di dichiarare un concordato intercantonale di obbligatorietà generale per tutti gli enti federati ovvero di obbligare determinati Cantoni a prendervi parte, in una serie di materie determinate. In particolare, l'obbligatorietà generale può essere disposta con decreto dell'Assemblea federale sottoponibile a referendum<sup>56</sup>, su richiesta di almeno diciotto cantoni<sup>57</sup> e previa consultazione degli enti interessati. L'obbligatorietà della partecipazione a carico di cantoni determinati è invece richiedibile da almeno la metà degli enti che siano già vincolati, ed è disposta sempre dall'AF ma con decreto federale semplice, il quale non è soggetto a referendum confermativo. Tanto l'obbligatorietà generale quanto l'obbligo di partecipazione accollato a singoli cantoni non può essere disposto che per un periodo massimo di venticinque anni. Questa previsione non manca di suscitare perplessità: consentendo ad una maggioranza di cantoni di rivolgersi al potere federale (dalla cui intrusione essi cercano così di proteggersi) perché obblighi uno o più enti formalmente sovrani nelle loro prerogative a sottomettersi a quanto stipulato dai primi, mette di fatto in dubbio la natura cooperativa di tali arrangiamenti ed impone una logica di deliberazione maggioritaria in una dimensione che dovrebbe invece essere informata al libero consenso. Gli stessi Cantoni sembrano essere consapevoli di tale stortura, pur essendone stati i promotori in sede di revisione costituzionale; d'altra parte è facile comprendere come questo sia considerato un sacrificio necessario al fine di evitare che, in determinati ambiti, i Cantoni possano fruire dei servizi generati dalla cooperazione tra gli enti confinanti senza però sopportarne i costi.

---

<sup>55</sup> “Su domanda dei Cantoni interessati, la Confederazione può dichiarare di obbligatorietà generale i trattati intercantionali conclusi nei settori seguenti o obbligare determinati Cantoni a parteciparvi:

a. esecuzione di pene e misure; b. scuola, relativamente agli ambiti di cui all'articolo 62 capoverso 4; c. scuole universitarie cantonali; d. istituzioni culturali d'importanza sovraregionale; e. gestione dei rifiuti; f. depurazione delle acque; g. trasporti negli agglomerati; h. medicina di punta e cliniche speciali; i. istituzioni d'integrazione e assistenza per gli invalidi.

L'obbligatorietà generale è conferita mediante decreto federale.

La legge definisce le condizioni per il conferimento dell'obbligatorietà generale e per l'obbligo di partecipazione e disciplina la procedura.”

<sup>56</sup> Cfr. art. 14, LPFC.

<sup>57</sup> Ventuno per la particolare categoria della convenzione quadro intercantonale, con cui i cantoni si accordano per la gestione comune di determinate competenze con perequazione degli oneri (cfr. art. 13, LPFC)

Mentre le suddette collaborazioni di ordine esecutivo e tecnico avevano trovato una larga diffusione già negli anni '80 del Novecento<sup>58</sup>, bisognerà attendere fino agli anni più recenti per trovare forme di cooperazione stabilizzata di natura politica tra tutti i Cantoni della Confederazione<sup>59</sup>. Il loro sviluppo, concretizzatosi in massima parte nella creazione della Conferenza dei governi cantonali nel 1993 ed il suo successivo consolidamento, rispose infatti all'intersecarsi di una necessità da lungo tempo latente con un'urgenza divenuta tale proprio a seguito delle vicende politiche federali che animarono quegli anni. A favore della creazione di un organo intergovernativo permanente giocò infatti, in primo luogo, la crescente insoddisfazione dei Cantoni rispetto alla rappresentanza dei loro interessi politici attraverso il naturale strumento predisposto dall'ordinamento federale, ovvero la Camera alta che andò incontro - come detto - ad un progressivo allineamento al Consiglio nazionale rispetto alla natura degli interessi tutelati dai suoi membri. Ciò che spinse tuttavia gli stessi alla costituzione formale della conferenza<sup>60</sup> fu la necessità di trovare una sede ove poter concentrare gli interessi e la forza negoziale dei diversi cantoni al fine di ottenere dalla Confederazione un diritto di consultazione nel processo di adesione allo Spazio economico europeo in corso all'inizio degli anni '90. L'avvicinamento degli esecutivi cantonali maturato in quella sede portò - nonostante l'arresto del processo d'integrazione europea a seguito del referendum del 1992 - alla concretizzazione della Conferenza permanente tuttora in attività. Le finalità per cui essa venne costituita<sup>61</sup> sono rimaste immutate nel tempo, mentre la sua incidenza nei rapporti con la

---

<sup>58</sup> Prima a livello regionale e poi anche federale. Non esiste un registro unificato delle stesse, ed è dunque difficile quantificarne il numero. Si stima tuttavia che i concordati intercantionali ad oggi in vigore siano almeno cinquecento (A. VATTER, *The transformation* cit., p. 9).

<sup>59</sup> Allo stesso modo, le organizzazioni di cooperazione politica tra Cantoni a livello regionale, pur essendosi manifestate già in epoca più risalente, non hanno svolto funzioni rilevanti sino agli anni '90. Cfr.

<sup>60</sup> La quale avvenne attraverso un concordato intercantonale sottoscritto da tutti gli enti federati l'8 ottobre 1993. Si fa notare come lo stesso sia stato ritenuto legittimo dalle autorità federali, seppure in vigenza di una norma costituzionale dalle origini risalenti alla prima Costituzione federale che avrebbe potuto provocarne la caducazione. Ci si riferisce al divieto per i Cantoni di stipulare tra qualsiasi ogni patto o lega speciale di natura politica (art. 7, Cost. previgente). Lo stesso fu poi eliminato dalla legge fondamentale a seguito della revisione del 1999.

<sup>61</sup> “[La Conferenza] ha lo scopo di favorire la collaborazione tra i Cantoni nelle rispettive sfere di competenza e di garantire, nelle questioni federali concernenti i Cantoni, l'indispensabile coordinamento e l'informazione dei Cantoni, in particolare nei settori: del rinnovamento e dell'ulteriore sviluppo del federalismo; della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni; dell'elaborazione e della preparazione delle decisioni a livello federale; dell'esecuzione delle competenze federali da parte dei Cantoni; della politica estera e della politica dell'integrazione.” Art. 1, Convenzione intercantionale dell'8 ottobre 1993.

Confederazione è notevolmente aumentata sino a raggiungere il suo apice in occasione della revisione costituzionale del 1999, in cui la stessa giocò un ruolo fondamentale nelle consultazioni precedenti al suo varo parlamentare<sup>62</sup>. In questo caso, gli effetti benefici di una cooperazione rafforzata tra gli esecutivi dei governi cantonali sono stati evidenti sul piano del potere negoziale che i Cantoni poterono esprimere in quella delicata fase, e continuano ad esserlo anche oggi per via del crescente credito che le autorità federali mostrano nei confronti della Conferenza<sup>63</sup>. Non mancano tuttavia gli elementi di potenziale criticità, sostanzialmente riconducibili a due questioni fondamentali. La prima inerisce al vizio di democraticità ravvisato da alcuni nel fatto che le relazioni di natura politica tra Cantoni e Federazione (così come quelle di natura operativa) finiscano così per concentrarsi in sede intergovernativa, escludendone i parlamenti cantonali<sup>64</sup>. Deve però tenersi presente che, in sede cantonale, i governi godono di una legittimazione democratica diretta, essendo eletti dal corpo elettorale. Essi sono inoltre nella maggior parte dei casi espressione di una coalizione molto ampia, la quale riflette buona parte dell'arco costituzionale<sup>65</sup>. Un secondo aspetto critico riguarda - anche in questo caso - l'accreditamento di un sistema di relazioni tra Cantoni e Confederazione più improntato alla logica maggioritaria che alla pari dignità delle posizioni espresse da ciascun attore su un piano di parità. Anche in seno alla Conferenza dei Governi, le deliberazioni in ordine alla posizione comune dei Cantoni avviene a maggioranza qualificata<sup>66</sup>. La posizione espressa non è giuridicamente

---

<sup>62</sup> Sulla storia della Conferenza, il suo funzionamento e la sua incidenza nella revisione costituzionale del '99, cfr. diffusamente O. SACK, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*, in *Le Regioni*, a. XXVII, n. 2, 1999.

<sup>63</sup> Alla quale partecipano talvolta direttamente, in qualità di invitati e senza diritto di voto, rendendo queste riunioni un luogo di concertazione non solo orizzontale ma anche verticale. Cfr. N. BOLLEYER, *Consociationalism* cit., pp. 22-4.

<sup>64</sup> Ed anche il popolo sovrano, dal momento che i potenziali accordi raggiunti in questa sede e formalizzati con decisione degli esecutivi non sono in genere sottoponibili a referendum.

<sup>65</sup> È tra l'altro proprio il carattere consociativo dei governi cantonali a rendere agevole - secondo N. BOLLEYER, *Consociationalism* cit. - la formazione di intese in sede di cooperazione intergovernativa nella federazione elvetica: i governi delle diverse parti, essendo espressione di coalizioni ampie ed in larga parte sovrapponibili trovano infatti molti più punti di contatto tra le politiche da essi perseguiti di quanto avverrebbe in una federazione dal sistema politico maggioritario.

<sup>66</sup> "Se la Conferenza plenaria prende una decisione appoggiata dalla maggioranza di diciotto Cantoni, si ritiene che tale decisione costituisca la presa di posizione della Conferenza dei Governi cantonali.

I Cantoni mantengono comunque il diritto di esprimere le proprie opinioni." Art. 10, Convenzione intercantonale dell'8 ottobre 1993.



vincolante ed i Cantoni mantengono il diritto di esprimere la propria opinione dissenziente alla Confederazione, la quale è del pari costituzionalmente obbligata a tenere conto anche delle posizioni dei singoli enti federati. Sul piano politico, il rischio che la posizione della maggioranza degli enti espressa nella Conferenza sia valutata maggiormente delle opinioni dissenzienti (soprattutto se provenienti dai Cantoni più piccoli) è nondimeno concreto.

In conclusione, sembra che sussista un ampio consenso tra i Cantoni e le rispettive comunità rispetto a questi nuovi strumenti di “cooperazione collegiale”, attraverso i quali essi si rendono disponibili a sacrificare parte della propria “autonomia individuale” per meglio proteggere l’“autonomia collettiva” del loro livello di governo nei confronti della tendenza naturalmente espansiva del potere federale<sup>67</sup>.

### *7.2.2. La risoluzione giurisdizionale dei conflitti tra Federazione e Cantoni.*

La Costituzione svizzera, come avviene in gran parte degli ordinamenti federali e multinazionali, contiene un generale affidamento della risoluzione delle “controversie tra la Confederazione e i Cantoni e quelle tra Cantoni”<sup>68</sup> ad un organo giurisdizionale istituito a livello federale. Mentre nel caso belga il ruolo arbitrale delle Corti svolge un ruolo assai rilevante nella composizione delle tensioni tra centri di potere e gruppi linguistici, il carattere asimmetrico della tutela assicurata nell’ordinamento svizzero, la natura dell’organo a cui è affidato e l’assai ridotta frequenza del suo impiego<sup>69</sup> contribuiscono ad attribuirvi un ruolo di fatto marginale nella prassi. Come sarà ormai chiaro, infatti, gli equilibri tra Cantoni e Confederazione nell’ordinamento in parola trovano (o almeno cercano di trovare) composizione primariamente sul piano non formalizzato della dialettica politica, giungendo all’impiego degli strumenti di composizione giuridica delle controversie altrove largamente utilizzati solo in situazioni sporadiche ed eccezionali. La Costituzione vigente si premura peraltro di positivizzare questo principio, prescrivendo che “le controversie tra i Cantoni o tra i Comuni e la Confederazione vanno composte per quanto

---

<sup>67</sup> Si esprime in questi termini N. BOLLEYER, *Consociationalism* cit., pp. 14-15.

<sup>68</sup> Art. 182, comma 2, Cost.

<sup>69</sup> Tanto da arrivare a contare mediamente non più di uno o due casi all’anno di conflitti d’attribuzione effettivamente proposti al TF. Cfr. E. FERIOLO, *Il sistema di giustizia costituzionale nell’ordinamento federale elvetico*, in M. OLIVETTI, T. GROPPI (eds.), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 363.

possibile con il negoziato e la mediazione<sup>70</sup>. Non è tuttavia solamente la naturale predisposizione del sistema politico elvetico a mantenere i casi di risoluzione contenziosa dei conflitti tra livelli di governo a livelli tanto ridotti: come si vedrà, infatti, il sistema tuttora vigente assicura una tutela giurisdizionale piena soltanto a favore della Confederazione, mentre le prerogative dei Cantoni rimangono in larga parte indifendibili attraverso questi strumenti. La garanzia delle stesse deve essere ricercata dunque necessariamente nel confronto politico e nell'azione comune delle entità federate sia presso il potere federale che rispetto al corpo elettorale, il quale è vero Sovrano dell'ordinamento e si è tradizionalmente mostrato sempre incline a tutelare il potere cantonale tramite gli strumenti del referendum sugli atti federali e del necessario consenso alla revisione costituzionale.

La composizione dei conflitti tra Confederazione e Cantoni o tra Cantoni viene attribuita dalla Costituzione del 1874 al Tribunale federale. Esso era allora (e lo rimase per molto tempo<sup>71</sup>) l'unico organo giudiziale federale, investito di funzioni molteplici di cui quelle inerenti alla giustizia costituzionale costituiscono solo una parte. L'organo, modellato sul profilo della Corte statunitense quanto ad attribuzioni, conta oggi trentotto giudici effettivi e diciannove supplenti<sup>72</sup>, tutti eletti dall'Assemblea federale, tra i cittadini eleggibili alla carica di consigliere nazionale e non necessariamente dotati di conoscenze tecniche (anche se la prassi è quella di assicurare il mantenimento una corte composta di giudici-giuristi<sup>73</sup>). Il loro mandato è temporalmente limitato a sei anni, ma - inusualmente per quanto riguarda gli organi giurisdizionali - rinnovabile senza limite: la prassi è peraltro quella del ripetuto rinnovo nella carica dei giudici uscenti sino al raggiungimento dell'età massima consentita dalla legge, ovvero sessantotto anni<sup>74</sup>. Nell'elezione dei giudici, l'AF tiene conto tanto dell'equa rappresentazione delle fazioni parlamentari quanto dell'equa

---

<sup>70</sup> Art. 44, comma 3, Cost.

<sup>71</sup> Esso fu affiancato successivamente da un Tribunale federale delle assicurazioni da esso dipendente, e - soltanto dal 2007 - da un Tribunale penale federale, un Tribunale amministrativo federale ed un Tribunale delle assicurazioni.

<sup>72</sup> La determinazione del numero dei giudici è lasciata alla legge federale, la quale a sua volta si limita a determinare un *range* numerico (da 35 a 45 giudici, secondo l'art. 1 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 - LTF) entro il quale l'AF determina il numero preciso dei componenti con propria ordinanza (emanata il 30 settembre 2011).

<sup>73</sup> T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005, p. 98.

<sup>74</sup> Art. 9, LTF.

delle diverse identità territoriali e linguistiche del Paese<sup>75</sup>. Tale regola, tuttavia, risulta oggi consolidata solamente nella prassi: essa era infatti positivizzata dalla previgente legge federale sull'ordinamento giudiziario mentre l'attuale atto normativo che vi si è sostituito nel 2005 non ne riporta menzione, realizzando così un raro caso di deformalizzazione delle garanzie a favore dei gruppi costitutivi in un ordinamento multinazionale<sup>76</sup>. L'AF determina anche il presidente ed il vicepresidente dell'organo eleggendoli tra i suoi giudici, mentre il TF determina con proprio regolamento la composizione, le materie di competenza ed il numero delle corti specializzate in cui lo stesso si divide<sup>77</sup>. Il tribunale redige i propri atti in una delle lingue ufficiali della Confederazione, di regola determinata guardando a quella impiegata nella decisione impugnata (se esistente).

Tra le funzioni di giustizia costituzionale attribuite a tale Corte si possono annoverare la decisione dei ricorsi di diritto pubblico per violazione dei diritti costituzionali federali e cantonali, formulati in via diretta ovvero incidentalmente (o meglio, impugnando una decisione giurisdizionale che abbia leso gli stessi diritti interpretando erroneamente le norme); la decisione delle controversie inerenti la violazione di disposizioni cantonali e federali sui diritti politici, dei ricorsi per violazione di trattati internazionali o intercantionali e l'accertamento - di recente introduzione - delle violazioni dell'autonomia comunale, oltre alle controversie sulle attribuzioni di Cantoni e Federazione su cui si concentra in via esclusiva questa trattazione<sup>78</sup>. Deve però essere ripreso in questa sede un elemento a cui si è già accennato, il quale connota l'intero sistema di giustizia costituzionale assicurata dal TF nell'ordinamento elvetico e si riflette anche sul particolare aspetto di nostro interesse, producendo la prefigurata asimmetria di tutela tra posizioni della Confederazione e dei Cantoni. Ci si riferisce al principio di generale insindacabilità giurisdizionale delle norme di origine

---

<sup>75</sup> W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 11.

<sup>76</sup> Cfr. S. GEROTTO, *Giurisprudenza costituzionale in Svizzera nel biennio 2006-2007*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 5, 2008, pp. 4291ss.

<sup>77</sup> Art. 26, Regolamento del Tribunale federale (RTF). I conflitti di attribuzione tra Cantoni e Confederazione e quelli tra Cantoni sono attribuiti alla Prima corte di diritto pubblico (art. 29, comma 4, RTF).

<sup>78</sup> Sulle altre attribuzioni del TF a natura costituzionale, cfr. estesamente G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri ed il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 258ss.

federale, il quale trova esplicito riscontro negli artt. 189, comma 9 e 190 Cost<sup>79</sup>. Le ragioni di questa disposizione vanno ricercate nel contesto storico-politico in cui l'attuale sistema di giustizia costituzionale venne alla luce, ovvero quelle di un sistema federale in formazione, in cui il potere centralizzato era investito di competenze assai limitate ed il maggiore pericolo per la tenuta del sistema proveniva dalla refrattarietà dei Cantoni ad adeguarsi alle norme comuni a cui avevano da poco tempo accettato di sottomettersi. In questo quadro, erano quindi funzionali all'obiettivo di consolidare l'ordinamento federale "sia la valorizzazione della funzione arbitrale del Tribunale in sede di conflitti di attribuzione fra poteri centrali e locali, sia la [contemporanea] 'presunzione' che eventuali violazioni dei diritti costituzionali dei cittadini potessero giungere dalle sole autorità cantonali"<sup>80</sup>. Nonostante gli svariati tentativi di ampliamento del controllo di costituzionalità alle fonti federali registratisi nel tempo<sup>81</sup> e la radicale modificazione dei presupposti citati, la scelta operata dal costituente nel 1974 rimane tuttora confermata nell'ordinamento, producendovi una grave lacuna in termini di garanzia di conformità alle disposizioni costituzionali che non può essere mitigata se non in parte dalla presenza di un controllo popolare forte e costante sull'operato del potere federale<sup>82</sup>. Proprio a causa di tale difetto, anche

---

<sup>79</sup> "Gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale. Le eccezioni sono stabilite dalla legge." "Le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto."

<sup>80</sup> E. FERIOLI, *Il sistema di giustizia* cit., p. 345. Un secondo carattere peculiare, e tuttora in essere, della giustizia costituzionale elvetica riguarda il forte legame dell'organo giurisdizionale di essa incaricato con il potere federale, ed in particolare con l'AF. Ad essa compete infatti la nomina e la rielezione di tutti i giudici, così come una "funzione di alta vigilanza" sull'operato del TF, pur nel rispetto della sua indipendenza e sottoposizione al solo diritto [artt. 2 e 3, LTF]. I conflitti di attribuzione tra poteri federali sono inoltre sottratti alla competenza del TF per essere affidati al giudizio dell'AF, così come avviene per la funzione - altrove tipicamente giurisdizionale - di controllo d'ammissibilità dei *referenda* e delle iniziative popolari.

<sup>81</sup> Tra cui, ultimamente, in sede di redazione del progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario concepito parallelamente alla revisione costituzionale totale del 1999, da cui furono espunte le relative disposizioni a seguito del mancato accordo tra i due rami dell'AF. Per una ricostruzione completa del percorso di "costituzionalizzazione" dell'ordinamento svizzero, incentrata proprio sugli sviluppi anche recenti e le prospettive del suo controllo di costituzionalità, cfr. G. BIAGGINI, *Lo sviluppo del costituzionalismo ed il ruolo della dottrina: il caso svizzero*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, 2008, pp. 917ss., oltre a C. ROTHMAYR, *Towards the judicialisation of Swiss politics?*, in *West european politics*, vol. 24(2), 2001, pp. 77-94.

<sup>82</sup> Il controllo esercitato per mezzo dello strumento referendario dal corpo elettorale si limita infatti a garantire che gli atti adottati dal Parlamento federale siano conformi alla volontà della maggioranza del corpo elettorale, ma non sostituisce di certo la protezione delle posizioni delle minoranze attraverso l'auto-limitazione del potere costituito che solo una Costituzione pienamente garantita sul piano giurisdizionale può offrire con certezza. Il TF, dal canto suo, ha cercato di ampliare - nei limiti consentiti dal testo costituzionale - lo spazio di manovra a sua disposizione nel valutare la costituzionalità del diritto federale primario. La giurisprudenza

la protezione dei Cantoni nei confronti della Confederazione nei casi di sua invasione di competenza legislativa trattenuta al livello sub statale viene del tutto neutralizzata, non essendo possibile attaccare gli atti normativi con cui essa si sostanzia. Al contrario invece, la Confederazione potrà sempre reprimere con lo strumento in parola i tentativi dei Cantoni di emanare norme contrarie al diritto federale nell'ambito della sua competenza esclusiva o potenzialmente esclusiva. A tutela delle prerogative della Confederazione in campo normativo opera inoltre indirettamente - oltre allo strumento del conflitto di attribuzione - anche la possibilità garantita pure ai privati di invocare la contrarietà del diritto cantonale alle norme federali in via incidentale, facendo valere il già citato principio codificato nell'art. 49 Cost<sup>83</sup>.

Lo scarso impiego dello strumento del conflitto di competenza nella prassi elvetica è probabilmente desumibile anche dal carattere scarno delle disposizioni procedurali che lo regolano. Esso è disciplinato a livello primario dall'art. 120 LTF, il quale non pone un termine di decadenza per l'esercizio della relativa azione e rimanda semplicemente alle norme del processo civile per ogni altro dettaglio. La stessa norma si preoccupa, infine, di disporre l'inammissibilità di tale azione ogni volta che "un'altra legge federale abilit[i] un'altra autorità a pronunciare su tali controversie." La decisione di questa autorità è però impugnabile in ultima istanza con ricorso al Tribunale federale. La limitata giurisprudenza del TF in materia mostra l'idoneità del ricorso in parola a lamentare tanto l'usurpazione di una competenza (normativa o esecutiva) che l'attore dichiara propria, quanto l'illegittima modalità di esercizio di un determinato potere senza che il ricorrente ne rivendichi la titolarità (cd.

---

consolidata ammette ormai che lo stesso possa conoscere la conformità di tali norme con la Costituzione e denunciare nelle proprie sentenze le difformità riscontrate, pur non potendo caducare la norma né disapplicarla nel caso concreto ma formulando soltanto un invito nei confronti dell'AF a modificare il proprio atto illegittimo. Sul piano della tutela dei diritti fondamentali, lo stesso TF ha elaborato ormai stabilmente un meccanismo idoneo a garantire la conformità del diritto federale con quanto stabilito dalla CEDU. Il rispetto di tale Convenzione, in quanto diritto internazionale vincolante per la Svizzera e "determinante per il Tribunale federale" al pari delle norme primarie, giustificherebbe infatti - secondo la dottrina del "controllo di convenzionalità" - la disapplicazione del diritto federale contrario almeno nel caso concreto portato all'attenzione dei giudici. Si veda sul punto, ancora, E. FERIOLI, *Il sistema di giustizia* cit., oltre a S. GEROTTO, *Giurisprudenza costituzionale in Svizzera nel biennio 2006-2007* cit. e G. MALINVERNI, L. WILDHABER, *La pratique suisse relative à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Annuaire suisse de droit international*, vol. 34, 1978, pp. 167ss.

<sup>83</sup> Mentre il ricorso allo strumento del conflitto di attribuzioni rimane eccezionale nella prassi costituzionale, è possibile rinvenire una giurisprudenza sensibilmente più copiosa rispetto all'applicazione di quest'ultima norma costituzionale da parte del TF. Sul punto si veda S. GEROTTO, *Giurisprudenza costituzionale in Svizzera nel biennio 2002 - 2003*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 5, 2004, pp. 3651ss.

conflitto da interferenza). Nei conflitti tra Confederazione e Cantoni, il TF metterà alla base della sua decisione il solo diritto federale, mentre nei conflitti tra Cantoni rileveranno quale parametro di conformità tanto le norme federali che quelle intercantonali e consuetudinarie. La pronuncia del TF ha generalmente contenuto dichiarativo, ma è possibile che essa abbia anche effetto cassatorio rispetto all'atto di cui si è lamentata l'illegittima adozione<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Cfr. E. FEROLI, *Il sistema di giustizia* cit., pp. 361- 364.

## **Considerazioni conclusive: dalla prassi ai principi, verso soluzioni dinamiche di *complex power-sharing*.**

---

Lo studio fin qui condotto, sia pure nell'ambito dei suoi innegabili limiti dovuti alla ristrettezza delle fattispecie sottoposte a comparazione ed all'inesperienza del suo autore, conferma la validità della categoria dello Stato multinazionale. Allo stesso possono essere in effetti ricondotte tanto le diverse esperienze applicative analizzate quanto i tratti fondamentali delle svariate teorie di composizione istituzionale del conflitto in una società divisa affrontate: il comune denominatore che lega tali riscontri può essere riassunto nella costante tensione tra riconoscimento giuridico e pari ordinazione delle diverse comunità pregiuridiche tradizionalmente insediate sul territorio dello Stato e volontà di identificare degli elementi che giustificano l'unitarietà politica dello stesso<sup>1</sup>, all'interno della quale ogni gruppo percepisca la propria specificità come protetta e la convivenza nella diversità come conveniente al proprio interesse.

L'equilibrio raggiunto tra tali interessi contrapposti non è sempre il medesimo né tra le soluzioni proposte dall'Accademia, né tra i riscontri empirici dati dagli ordinamenti contemporanei. I modelli elaborati dalla scuola del consociativismo, così come l'arrangiamento raggiunto - ad esempio - nell'ordinamento belga, privilegiano generalmente la centralità delle identità collettive nella dimensione istituzionale, anche in forma derogatoria rispetto alle posizioni individuali<sup>2</sup>, e affidano la responsabilità di mantenere la coesione statale alla classe politica direttamente rappresentativa delle rispettive istanze etniche. Altri prototipi istituzionali, come quelli di matrice integrazionista o quelli informati alla dottrina del *power-dividing*, ed altri ordinamenti plurali - tra cui quello svizzero - seguono invece una via alternativa. In essi le collettività nazionali sono sempre riconosciute quali elementi costitutivi dell'ordinamento; tuttavia viene contemporaneamente prestata attenzione alla salvaguardia e alla

---

<sup>1</sup> W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford university press, 1995, p. 192.

<sup>2</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale* cit., p. 62.

valorizzazione delle posizioni individuali, delle appartenenze a corpi intermedi di natura diversa (ad esempio di natura partitica e trasversale all'identità etnica) e alla centralità della percezione di una appartenenza politica comune all'intera cittadinanza, perché la stabilità dell'ordinamento multinazionale rimanga assicurata.

Le diverse sensibilità dimostrate dagli Accademici e dai Costituenti, si riflette direttamente sul piano della forma di governo, la quale - pur essendo in tutti gli ordinamenti multinazionali stabilizzati idonea a rappresentare equamente i gruppi costitutivi - appare caratterizzata nel primo caso dalla presenza di istituti esplicitamente posti a garantirne giuridicamente la partecipazione proporzionale o paritaria all'esercizio del potere pubblico. Nel secondo caso, tale risultato è invece primariamente raggiunto attraverso mezzi di assicurazione indiretta della rappresentanza, sia a fondamento positivo che addirittura di natura esclusivamente politica (in questo caso, spontaneamente consociativa).

Entrambi gli atteggiamenti, privilegiando aspetti diversi del medesimo disegno di fondo, portano con sé dei rischi connessi alla loro eventuale estremizzazione. Le strutture informate al *power-sharing* istituzionalizzato, se da un lato garantiscono una rappresentanza politica certa ai popoli costitutivi dello Stato multinazionale, rischiano di mortificare dall'altro l'autodeterminazione dei cittadini come individui, ai quali è richiesto di esprimere il proprio voto più a sostegno della propria rappresentanza collettiva ed etnica-nazionale che della sensibilità politica privata, e rischiano di legittimare così un sistema di "sovranità etnica" piuttosto che popolare<sup>3</sup>. Inoltre, esse scontano la loro rigidità nell'assicurare l'accesso alla rappresentanza politica a coloro che, pur essendo residenti o cittadini dello Stato, non si riconoscono nelle appartenenze intermedie tutelate dall'ordinamento oppure, riconoscendosi in uno dei gruppi, intendono partecipare ad elezioni organizzate nelle aree di autonomia territoriale eventualmente accordata ad una diversa collettività<sup>4</sup>. L'adozione di scelte volte a valorizzare la coesione nazionale,

---

<sup>3</sup> Così si esprime, rispetto all'ordinamento di Bosnia ed Erzegovina, S. YEE, *The new constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, 1996, vol. 7, p. 187.

<sup>4</sup> Il caso si è posto di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, come si è riferito nel terzo capitolo, proprio rispetto all'accesso all'elettorato passivo al Parlamento belga. Se in quel caso



valorizzando le posizioni individuali e l'emersione di una comune identità politica costringe invece all'adozione di un'architettura costituzionale meno idonea ad assicurare in senso assoluto le posizioni dei gruppi costitutivi, ed in particolare di quelli che costituiscono la minoranza relativa nel Paese. In questi casi, la convivenza tra le comunità costitutive potrà reggere solamente se (e fino a che) a questo arretramento delle garanzie giuridiche farà da contraltare la presenza di un radicato e reciproco rispetto delle rispettive identità nazionali, concretizzatosi in pratiche consolidate e quasi consuetudinarie di inclusione informale delle differenze. Tuttavia, affidare in via esclusiva la stabilità di un ordinamento statale e la protezione dalla reciproca sopraffazione dei gruppi nazionali - oltre che, in ultima analisi, dei cittadini che ne fanno parte - ad arrangiamenti politici e sociali per loro natura mutevoli nel tempo non rappresenta, evidentemente, una soluzione sempre soddisfacente per il giurista.

Non per questo, tuttavia, si deve ritenere che la convivenza di identità diversificate nel medesimo ordinamento sia ottenibile soltanto al prezzo di sacrificare i valori del costituzionalismo liberale o di rinunciare ad ogni mezzo di efficace protezione per le identità collettive, né operando una netta scelta di campo tra il "realismo" di chi intende perseguire la sola via della separazione territoriale e della segregazione istituzionale dei gruppi e l'"idealismo" di chi ambisce alla costituzione di autentiche società multietniche attraverso gli strumenti della democrazia<sup>5</sup>.

La dottrina più recente, così come le esperienze analizzate in questo lavoro e gli orientamenti delle Corti internazionali sono concordi nel suggerire che gli Stati multinazionali possano trovare un proprio equilibrio solamente dotandosi - rispetto ad ogni situazione concreta - di soluzioni istituzionali differenziate e complesse, le quali non facciano riferimento ad un solo modello di composizione del conflitto ma traggano da ognuno di essi gli elementi più confacenti alla propria circostanza e che conservino un altro grado di flessibilità

---

la Corte ritenne di poter salvare tali previsioni, gli stessi giudici hanno più recentemente ravvisato l'incompatibilità con il principio di uguaglianza tra cittadini nell'accesso alle cariche pubbliche di previsioni contenute nell'ordinamento di Bosnia ed Erzegovina, relative all'elezione dei membri della *House of Peoples* e della Presidenza tripartita della Federazione. *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, sentenza della Grande camera del 22 dicembre 2009, punto 48.

<sup>5</sup> F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale* cit., p. 278.

nel tempo, al fine di potersi adattare alle variazioni del conflitto sociale a loro sotteso<sup>6</sup>.

La necessità di elaborare architetture istituzionali complesse per l'organizzazione delle società divise, che attingano da soluzioni elaborate in diversi contesti concreti e teorici, ha trovato ad esempio riconoscimento negli studi di Stefan Wolff<sup>7</sup>. Lo stesso Autore ravvisa in effetti che buona parte degli ordinamenti multinazionali stabilizzati adottano pratiche complesse di composizione istituzionale del conflitto: le stesse sarebbero generalmente fondate sul riconoscimento di ampie forme di autonomia personale o territoriale a cui si combinano però previsioni di ulteriori meccanismi, raccomandati tanto dalla dottrina consociativa, che da quella integrazionista e dai teorici del *power-dividing*. Tale tecnica, denominata dall'Autore "*complex power-sharing*"<sup>8</sup> troverebbe già in effetti applicazione in molti degli ordinamenti multinazionali contemporanei e sarebbe in sintesi

---

<sup>6</sup> Rispetto all'importanza della flessibilità dell'architettura costituzionale nelle società divise, cfr. R. H. PILDES, *Ethnic identity and democratic institutions* cit., p. 173ss. Il giurista non può comunque prescindere, a tal proposito, dal mettere in guardia rispetto agli effetti potenzialmente catastrofici dell'eccessiva "sdrammatizzazione" della rigidità del patto costituzionale, la quale può essere il preludio dell'abdicazione della Costituzione dalla sua funzione fondamentale di protezione delle regole e dei diritti fondamentali (in questo caso, anche collettivi) la quale è risulta effettivamente piena ove sappia resistere anche al volere della semplice ed estemporanea maggioranza popolare, imponendo procedimenti che sappiano coinvolgere ed integrare nella decisione finale il più ampio raggio possibile di posizioni sul punto. Cfr. sul punto, G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998, che descrive efficacemente la tensione tra adeguamento e protezione, inerente alla natura di ogni Costituzione, distinguendo tra "cultura dell'aggiornamento" e "cultura del mantenimento" delle Carte fondamentali. Rispetto alla contemporanea emersione di una prassi transnazionale di "adeguamento rapido e funzionale di settori organizzativi, più o meno limitati, delle costituzioni, attraverso canali diversi, integrativi e quasi sostitutivi delle procedure ordinarie di revisione" ed alle criticità che vi conseguono, si veda F. PALERMO (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, Cedam, 2007.

<sup>7</sup> Cfr., in particolare, S. WOLFF, *Complex Power-sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements*, *Ethnopolitics*, vol. 8(1), 2009, pp. 29ss; S. WOLFF, *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*, in J. MARKO, F. PALERMO, J. WOELK (ed.), *Tolerance through Law: Self-governance and Group Rights in South Tyrol*, Nijhoff, 2008 e M. WELLER, S. WOLFF, *Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution. Innovative approaches to Institutional Design in Divided Societies*, Routledge, 2008.

<sup>8</sup> In B. O'LEARY, *Debating consociational politics: normative and explanatory arguments*, in S. NOEL (ed.), *From power-sharing to democracy. Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, McGill-Queen's University Press, 2005, pp. 33-5 si fa riferimento al concetto in larga parte omologo di "*complex consociation*", con cui si vogliono identificare modalità di accomodamento del conflitto "[t]hat involve at least one additional strategy other than consociation. Excluding those strategies which no minority community's leaders would freely give their assent - namely genocide, expulsion, assimilation, and hegemonic control - in practice means that "complex" consociation involve the combination of consociational strategies with one ore more other strategies as territorial autonomy, arbitration, integration and possibly "downsizing."

“[t]he result of the implementation of a self-governance regime whose success as an approach to conflict settlement requires a relatively complex institutional structure that cannot be reduced to autonomy/(ethno-)federalism, (traditional) models of power-sharing or power-dividing.”

Anche l'analisi degli ordinamenti costituzionali belga e svizzero, pur riconoscendo approcci di composizione delle diversità tra loro in parte divergenti, non manca di denunciare elementi di comunione ed intreccio tra le soluzioni istituzionali rispettivamente adottate. Da un lato, il sistema belga, pure nella sua rigida formalizzazione della rappresentanza delle differenze, dimostra di non poter mantenere la propria stabilità se non affidandosi in ultima analisi all'aspettativa di un compromesso non giuridicamente garantito tra le élites politiche del Paese, che consenta la formazione di un Governo federale sostenuto dalla maggioranza del Parlamento. Dall'altro, anche nel sistema svizzero di partecipazione politica e convivenza de-formalizzata dei gruppi linguistici, non sono assenti meccanismi di assicurazione giuridica indiretta a favore delle identità minoritarie. Inoltre, nei casi in cui il conflitto tra le diverse comunità ha raggiunto livelli più marcati del consueto, anche in questo ordinamento non si è esitato a fare ricorso a strumenti di accomodamento giuridico delle rispettive posizioni: ne sono un buon esempio il ricorso allo strumento della separazione territoriale per le province francofone della parte settentrionale del Giura ed i meccanismi di rappresentanza garantita tuttora operanti a favore della popolazione dell'area giurassiana rimasta annessa al Cantone di Berna. Tanto l'ordinamento svizzero che quello belga, così come molte altre esperienze multinazionali<sup>9</sup>, sono inoltre accomunate da una ripartizione territoriale del potere pubblico di stampo federalista. Essa serve in entrambi i casi alla funzione di assicurare almeno sostanzialmente l'autonomia territoriale dei gruppi costitutivi dello Stato, ma si pone come il risultato di processi di natura differente e probabilmente destinati ad evolversi ulteriormente in maniera diseguale<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Sulla generale funzione del federalismo come strumento utile a garantire un livello accettabile di autonomia, sicurezza e riconoscimento ai gruppi costitutivi di una società divisa, cfr., tra molti, D. J. ELAZAR (ed.), *Federalism and political integration*, Jerusalem, 1979. Rispetto alla stabilità delle federazioni multinazionali, si veda MCGARRY, B. O'LEARY, *Must pluri-national federations fail?*, in *Ethnopolitics*, vol. 8(1), 2009.

<sup>10</sup> La frequenza con cui lo strumento del federalismo viene impiegato nelle società multinazionali è probabilmente dovuto - almeno in parte - al suo connaturato carattere di

In generale, queste esperienze come tutte quelle contemporanee riconducibili alla categoria dello Stato multinazionale, dimostrano come non esistano soluzioni buone o cattive in assoluto, ma soltanto singoli istituti più o meno frequentemente utilizzati con successo ed architetture nel loro complesso più o meno adatte rispetto ad un determinato ordinamento in una determinata fase.

Di conseguenza, alle dinamiche di società dagli equilibri mutevoli come sono solitamente quelle etnicamente divise, i *constitution designers* dovrebbero essere sempre più in grado di rispondere con soluzioni diversificate, multidirezionali ed idonee a garantire equamente i diritti di tutte le parti in causa (sia nella dimensione collettiva che in quella individuale), facendo in modo che tutti loro possano sentirsi vincitori essendo parte allo stesso modo e allo stesso tempo<sup>11</sup> della medesima comunità statale.

A questo risultato sembrano guardare anche gli orientamenti più recenti delle Corti internazionali, le quali sono sempre più investite del delicato compito di conciliare la protezione dei diritti collettivi e soprattutto individuali con le peculiari strutture istituzionali degli ordinamenti multinazionali. Emblematica, a tale proposito, sembra essere la posizione recentemente assunta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto all'incompatibilità con la Carta del 1950 di alcune disposizioni della Costituzione di Bosnia ed Erzegovina, introdotte al fine di garantire in ogni modo la rappresentanza politica paritaria dei popoli costitutivi dello Stato sacrificandone tuttavia gran parte della flessibilità e precludendo ad ogni cittadino una piena fruizione dei propri diritti costituzionali al di là dell'appartenenza collettiva. Nella decisione relativa al caso *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, la Corte, avendo piena consapevolezza della delicatezza dei meccanismi giuridici in questione, suggerisce infatti allo Stato l'avvio di un percorso di revisione costituzionale il quale porti ad un nuovo equilibrio allo stesso tempo rispettoso dei diritti individuali e delle identità

---

dinamismo, il quale consente di raggiungere in effetti gli equilibri flessibili nel tempo tra gruppi costitutivi e potere pubblico su cui si dovrebbe fondare uno stato multinazionale, il quale può trovare la sua stabilità soltanto nel movimento. Rispetto alla natura del federalismo "as subject to continual change, rather than [as] a static design fixed forever in an immutable distribution of factors", la dottrina giuridica è in debito rispetto agli studi di C. J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Praeger, 1968, p. 54.

<sup>11</sup> L. R. BASTA, *Minority and legitimacy of a federal State*, in L.R. BASTA, T. FLEINER (eds.) *Federalism and multiethnic States. The case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 1996, p. 67.

collettive, anche alla luce dell'evoluzione "significativamente positiva"<sup>12</sup> dei rapporti tra i gruppi avvenuta nel recente passato. I giudici di Strasburgo, facendo propri i contenuti delle opinioni della Commissione di Venezia, hanno cura peraltro di puntualizzare come tale nuovo bilanciamento potrà essere raggiunto senza l'abbandono integrale dei meccanismi di *power-sharing* ma attraverso l'adozione di strumenti diversamente congegnati e comunque idonei a mantenere un livello di protezione delle istanze collettive adeguato alla situazione contemporanea dei rapporti interetnici:

"[W]hile the Court agrees with the Government that there is no requirement under the Convention to abandon totally the power-sharing mechanisms peculiar to Bosnia and Herzegovina and that the time may still not be ripe for a political system which would be a simple reflection of majority rule, the Opinions of the Venice Commission (...) clearly demonstrate that there exist mechanisms of power-sharing which do not automatically lead to the total exclusion of representatives of the other communities. In this connection, it is recalled that the possibility of alternative means achieving the same end is an important factor in this sphere."<sup>13</sup>

Gli studi giuridici non possono fornire risposte facili ed univoche alle tensioni degli Stati multinazionali, i quali - come le famiglie infelici di Tolstoy<sup>14</sup> - sono sempre afflitti da difficoltà diverse tra di loro. L'approfondimento di quest'area del diritto delle diversità meriterà tuttavia di essere sempre più approfondita in futuro, in quanto la sfida di garantire la convivenza sul

---

<sup>12</sup> "45. [...]the Court observes that in order to be eligible to stand for election to the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina, one has to declare affiliation with a "constituent people". The applicants, who describe themselves to be of Roma and Jewish origin respectively and who do not wish to declare affiliation with a "constituent people" are, as a result, excluded (. The Court notes that this exclusion rule pursued at least one aim which is broadly compatible with the general objectives of the Convention, as reflected in the Preamble to the Convention, namely the restoration of peace. When the impugned constitutional provisions were put in place a very fragile cease-fire was in effect on the ground. The provisions were designed to end a brutal conflict marked by genocide and "ethnic cleansing". The nature of the conflict was such that the approval of the "constituent peoples" (namely, the Bosniacs, Croats and Serbs) was necessary to ensure peace. This could explain, without necessarily justifying, the absence of representatives of the other communities (such as local Roma and Jewish communities) at the peace negotiations and the participants' preoccupation with effective equality between the "constituent peoples" in the post-conflict society. [...] 47. To begin with, the Court observes significant positive developments in Bosnia and Herzegovina since the Dayton Peace Agreement. [...] ECHR, Case of *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, 2009, reperibile su <http://www.echr.coe.int>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, paragrafo 48.

<sup>14</sup> La paternità della similitudine deve essere riconosciuta a B. REILLY, *Electoral Systems for Divided Societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 13(2), 2002, p. 168.

medesimo territorio e sotto le stesse autorità di gruppi dall'identità differenziata si porrà probabilmente in modo sempre più pressante. Questo sia per la crescente impossibilità di assicurare a ciascuna comunità nazionale un territorio su cui insediarsi in via esclusiva e allo stesso tempo costituirsi in ordinamento statale effettivamente autonomo, sia per l'innescarsi di nuovi e volontari processi di federalizzazione aggregativa tra Stati e comunità nazionali precedentemente indipendenti, tra cui si deve annoverare naturalmente l'esperienza (ancora) incompiuta dell'Unione europea<sup>15</sup>.

Ciò che è in ultima analisi importante comprendere, accostandosi ai prodotti di tale lavoro giuridico, è la natura delle raccomandazioni che gli ordinamenti multinazionali possono offrire. Così come è improprio ritenere che nella categoria degli ordinamenti multinazionali ricadano esperienze a carattere del tutto disomogeneo ed eccezionale rispetto al paradigma dello Stato nazione, la stessa non deve al contrario essere considerata un luogo di elaborazione di una modellistica universalmente applicabile a tutte le sue concrete manifestazioni. Dallo studio comparato di queste teorie e di queste esperienze sembra più ragionevole aspettarsi di ricavare piuttosto le coordinate di un metodo di lavoro, che guidi il *constitution designer* nel compimento delle scelte sempre diverse che egli dovrà assumere per assicurare un ordinamento dinamico ed equilibrato ad ogni società divisa, tenendo sempre presente che

“[t]he task is not to choose between integration and accommodation but to design institutions that enable societies to reach different balances between the two over time”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Al cui proposito, sia pure forse in larga parte impropriamente, non è mancato chi ha recentemente equiparato - dalle colonne di un autorevole giornale statunitense - la sua attuale crisi politica e finanziaria al preludio un “*escalating identity conflict — an ethnic conflict*”. Cfr. N. SAMBANIS, *Has 'Europe' failed?*, in New York Times, edizione del 26 agosto 2012 [<http://www.nytimes.com/2012/08/27/opinion/has-europe-failed.html>].

<sup>16</sup> R. H. PILDES, *Ethnic identity and democratic institutions* cit., p. 175.

## Bibliografia.

---

- E. ALBER, F. PALERMO, *Democrazia diretta e diritti delle minoranze: due concetti inconciliabili?*, in *Politika*, vol. 10, 2010.
- A. ALEN (ed.), *Treatise on belgian constitutional law*, Boston, Kluwer, 1992.
- G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- L. R. BASTA, T. FLEINER, *Federalism and multiethnic States. The case of Switzerland*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 1996.
- J. BEYERS, P. BURSENS, *The European rescue of the federal state: How Europeanisation shapes the Belgian state*, in *West European Politics*, vol. 29(5), 2006
- C. BERTOLINO, *Stato, Comunità e Regioni in Belgio*, in *Amministrare*, vol. 3, 2004.
- G. BIAGGINI, *Lo sviluppo del costituzionalismo e il ruolo della dottrina: il caso svizzero*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVIII, n. 4, dicembre 2008.
- H. BOCKEN, W. DE BONDT (ed.), *Introduction to belgian law*, Bruxelles-The Hague, Bruylant-Kluwer, 2001.
- N. BOLLEYER, *Consociationalism and intergovernmental relations. Linking external and internal power-sharing in the Swiss federal polity*, in *Swiss political science review*, vol. 12(3), 2006.
- L. CALIFANO - PLACCI, F. RESCIGNO, *Forma di governo direttoriale e sistemi elettorali nell'ordinamento costituzionale della Confederazione svizzera*, in S. GAMBINO (ed.), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, Cedam, 1995.
- C. CASONATO (a cura di), *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, vol. 19, Trento, 1998.
- S. CHOUDHRY (ed.), *Constitutional design for divided societies: integration or accomodation?*, Oxford, Oxford university press, 2008.
- P. DARDANELLI, *Multi-national Switzerland? A comment on Ipperciel*, in *Swiss*

political science review, vol. 14(3), 2008.

F. DELPÉRÉE, *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996.

K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium. Governing a divided society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

K. DESCHOUWER, P. VAN PARIJS, *A country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament* in AA.VV., *Electoral engineering for a stalled federation*, Rebel e-books, vol. 4, 2009 [reperibile all'indirizzo [www.rethinkingbelgium.eu](http://www.rethinkingbelgium.eu)]

L. DE BRIEY, *Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 45, 2000.

G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998.

G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2007.

L. DE WINTER, M. SWYNGEDOUW, P. DUMONT, *Party system(s) and electoral behaviour in Belgium: from stability to balkanisation*, in *West European Politics*, vol. 29(5).

D. J. ELAZAR, *Communal democracy and liberal democracy: an outside friend's look at the swiss political tradition*, in *Publius*, vol. 23(2), 1993.

D. J. ELAZAR (ed.), *Federalism and political integration*, Jerusalem, 1979.

J. ERK, *Swiss federalism and congruence*, in *Nationalism and Ethnic politics*, vol. 9(2), 2003.

J. ERK, *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, 2008.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on the Constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, CDL-AD(2005)004.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on Possible Groups of Persons to which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be applied in Belgium*, CDL(2001)130.

D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 2003.

T. FLEINER, *Discussion on the Swiss Federalism*, in R. A. GOLDWIN, A. KAUFMANN, W. SCHAMBRA (eds.), *Forging unity out of diversity*, Washington D.C..



- American enterprise institute for public research, 1989.
- T. FLEINER, *Recent developments of Swiss federalism*, in *Publius*, vol. 32(2), 2002.
- T. FLEINER, A. MISIC, N. TÖPPERWIEN, *Swiss constitutional law*, The Hague, Kluwer Law International, 2005.
- J. FRAENKEL, B. GROFMAN, *A neo-Downsian model of the alternative vote as a mechanism for mitigating ethnic conflict in plural societies*, in *Public Choice*, vol. 121, 2004.
- M. FRENKEL, *The communal basis of Swiss liberty*, in *Publius*, vol 23(2), 1993.
- C. J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Praeger, 1968.
- S. B. GALLI, *Le alchimie del federalismo: la lunga marcia del Belgio (1830-1993). Percorsi storici, costituzionali e istituzionali*, Firenze, European press academic publishing, 2005.
- A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, Utet, 2002.
- A. G. GAGNON, J. TULLY (eds.), *Multinational democracies*, Cambridge, Cambridge university press, 2001.
- A. G. GAGNON, *Oltre la "nazione unificatrice" (in difesa del federalismo multinazionale)*, Bologna, Bononia university press, 2008.
- S. GEROTTO, *L'apertura democratica del procedimento legislativo svizzero nella fase preparlamentare: funzionamento e ruolo della progettazione legislativa*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. III, 1999, p. 1287-1297.
- S. GEROTTO, *La partecipazione di Regioni e Cantoni alle funzioni dello Stato centrale*, Fribourg, Institut du Fédéralisme, 2003.
- S. GEROTTO, *Giurisprudenza costituzionale in Svizzera nel biennio 2006-2007*, in *Giurisprudenza costituzionale*, vol. 5, 2008.
- S. GEROTTO, *Svizzera*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- M. GOLDONI, *Belgio: il federalismo che disunisce*, in *Riv. Il Mulino*, vol. 6, 2010.
- G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2000.
- M. HOOGHE, K. PELLERIAUX, *Compulsory voting in Belgium: an application of the*

- Lijphart thesis*, in *Electoral studies*, vol. 17(4), 1998.
- M. HOOGHE, K. DESCHOUWER, *Veto Players and Electoral Reform in Belgium*, in *West European Politics*, Vol. 34(3), 2011.
- M. HOOGHE, *The political crisis in Belgium (2007–2011): a federal system without federal loyalty*, in *Representation*, vol. 48(1), 2012.
- D. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California press, 1985 [2000].
- D. HOROWITZ, *Ethnic Conflict Management for Policymakers*, in J.V. MONTVILLE (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington books, 1990.
- D. HOROWITZ, *A democratic South Africa: constitutional engineering in a divided society?*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1991.
- D. HOROWITZ, *Democracy in divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 4(4), 1993.
- D. HOROWITZ, *Constitutional design: an oxymoron?* in I. SHAPIRO, S. MACEDO ed., *Designing democratic insititutions*, New York, New York University Press, 2000.
- D. HOROWITZ, *Constitutional design: proposals versus processes*, in A. REYNOLDS ed. *The architecture of democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- D. HOROWITZ, *The alternative vote and interethnic moderation: A reply to Fraenkel and Grofman*, in *Public Choice*, vol. 121, 2004.
- D. IPPERCIEL, *La Suisse: un cas d'exception pour le nationalisme?*, in *Swiss political science review*, vol. 13(1), 2007.
- B. KAUFMANN, R. BÜCHI, N. BRAUN, *Guida alla democrazia diretta*, Bülach, Initiative & Referendum Institute Europe, 2009.
- W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Oxford university press, 1995.
- W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship within multination states*, in *Ethnicities*, vol. 11(3), 2011.
- B. KNAPP, *L'ordinamento federale svizzero*, Torino, Giappichelli, 1994.

H. KRIESI, B. WERNLI, P. SCIARINI, M. GIANNI, *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Bern, Swiss Federal Statistical Office, 1996.

H. KRIESI, *The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001.

H. KRIESI, *Straightforward and Strategic Voting in the Elections for the Swiss Council of States in 1995*, in *Electoral studies*, vol. 17(1), 1998.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), *Electoral System Design: the new international IDEA handbook*, Stoccolma, 2008 [disponibile all'URL: <http://www.idea.int/publications/esd/index.cfm>].

A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale university press, 1977.

A. LIJPHART, *Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links*, in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 12 (3), 1979.

A. LIJPHART (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, University of California, 1981.

A. LIJPHART, *Electoral systems and party systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

A. LIJPHART, *Multiethnic Democracy*, in S. M. LIPSET (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, 1995.

A. LIJPHART, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

A. LIJPHART, *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in A. REYNOLDS (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 15(2), 2004.

W. LINDER, A. VATTER, *Institutions and outcomes of Swiss federalism: The role of the cantons in Swiss politics*, in *West European Politics*, vol. 24(2), 2001.

W. LINDER, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt, 2005.

- W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- G. MALINVERNI, *Le autonomie territoriali in Svizzera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 2548 ss.
- G. MALINVERNI, *Il caso della Svizzera*, in S. BARTOLE (ed.), *La volontà degli Stati membri e delle regioni nelle vicende del federalismo*, Studi della Fondazione Rosselli, Torino, La Rosa, 1996.
- J. MARKO, *Autonomie und Integration: Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Köln, Böhlau, 1995.
- J. MARKO, *Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations*, in F. MATSCHER (ed.) *Vienna international encounter on some current issues regarding the situation of national minorities*, Kehl, Engel, 1997.
- A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo*, Milano, Giuffré, 2010.
- O. MAZZOLENI (a cura di), *Federalismo e decentramento. L'esperienza svizzera e le nuove sfide europee*, Lugano, Casagrande, 2005.
- J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Must pluri-national federations fail?*, in *Ethnopolitics*, vol. 8(1), 2009.
- M. OLIVETTI, T. GROPPI (eds.), *La giustizia costituzionale in Europa*, Milano, Giuffré, 2003.
- OSCE/ODIHR, *Election assesment mission report - Swiss confederation, Federal assembly elections 23 October 2011*, [reperibile all'URL: [www.osce.org/odihr/elections/switzerland](http://www.osce.org/odihr/elections/switzerland)].
- B. O'LEARY, *Debating consociational politics: normative and explanatory arguments*, in S. NOEL (ed.), *From power-sharing to democracy. Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, McGill-Queen's University Press, 2005.
- F. PALERMO, J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 3, 2003–2004.
- F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2007.

- F. PALERMO (ed.), *La "manutenzione" costituzionale*, Padova, Cedam, 2007.
- E. R. PAPA, *Storia della Svizzera. Dall'antichità ad oggi, il mito del federalismo*, Milano, Bompiani, 2004.
- Y. PAPADOPOULOS, *Connecting minorities to the Swiss federal system: a frozen concept of representation and problem of "requisite variety"*, in *Publius*, vol. 32(3), 2002.
- A. PAPPALARDO, *Le condizioni della democrazia consociativa. Una critica logica ed empirica*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, vol. 9(3), 1979.
- G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- P. PEETERS, J. MOSSELMANS, *The Brussels-Halle-Vilvoorde Question: A Linguistic Trap*, in *European Public Law*, vol. 15, 2009.
- J.-B. PILET, *The adaptation of the electoral system to the ethno-linguistic evolution of Belgian consociationalism*, in *Ethnopolitics*, vol. 4(4), 2005.
- B. REILLY, *Electoral systems for divided societies*, in *Journal of Democracy*, vol. 13(2), 2002.
- A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008.
- P.G. ROEDER, D. ROTHCHILD (ed.), *Sustainable peace: power and democracy after civil wars*, Ithaca and London, Cornell university press, 2005.
- C. ROTHMAYR, *Towards the judicialisation of Swiss politics?*, in *West european politics*, vol. 24(2), 2001.
- E. RUIZ VIEYTEZ, *The Protection of Linguistic Minorities: A Historical Approach*, in *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 3 (1), 2001.
- D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- A. REPOSO (ed.), *La revisione della Costituzione federale svizzera*, Torino, Giappichelli, 2000.
- J. POIRIER, *Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12(3), 2002.
- O. SACK, *Recenti sviluppi del federalismo svizzero*, in *Le Regioni*, a. XXVII, n. 2, 1999.

- N. STOJANOVIĆ, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, in *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 8, No. 2, 2006.
- N. STOJANOVIĆ, *Do Multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland*, in *Swiss political science review*, vol. 12(4), 2006.
- N. STOJANOVIC, *How to solve the dilemma of power sharing? Formal and informal patterns of representation in the Swiss multilingual Cantons*, in *Representation*, vol. 44(3), 2008.
- N. STOJANOVIĆ, *Is democracy possible in a multilingual country? The Swiss experience and the paradox of direct democracy*, in D. SINARDET, M. HOOGHE (ed.), *Is Democracy viable without a unified Public Opinion? The Swiss experience and the Belgian case*, Re-Bel ebook n. 3, 2009 [liberamente scaricabile da <http://www.rethinkingbelgium.eu>].
- N. STOJANOVIĆ, *When Is a Country Multinational? Problems with Statistical and Subjective Approaches*, in *Ratio Juris*, vol. 24(3), 2011.
- W. SWENDEN, M. T. JANS, *'Will it stay or will it go?' Federalism and the sustainability of Belgium*, in *West European Politics*, Vol. 29(5), 2006.
- G.A. TARR, R. F. WILLIAMS, J. MARKO (ed.) *Federalism, subnational constitutions and minority rights*, Westport, Praeger, 2004.
- R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (ed.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994.
- M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- P. VAN PARIJS, *Belgium re-founded*, in B. VERSCHUERE (ed.), *Re-Thinking the State*, Mechelen, Kluwer, 2009.
- A. VATTER, *The transformation of access and veto points in swiss federalism*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 15(1), 2005.
- A. VATTER, *Lijphart goes regional: Different patterns of consensus in Swiss democracies*, in *West European Politics*, vol. 30(1), 2007.
- M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI, *L'Europa tra federalismo e*

*regionalismo*, Milano 2003.

M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Tradizione e modernità nel federalismo elvetico*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 6, dicembre 2005, pp. 1219-1222.

M. VERDUSSEN, *Il federalismo asimmetrico in Belgio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2007.

J. WOELK, *A place at the window: Regional ministers in the Council*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (ed.), *An Even More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?*, Nomos, Baden Baden, 2004.

J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008.

S. WOLFF, *Electoral Systems Design and Power-Sharing*, in I. O'FLYNN, D. RUSSELL (ed.), *Powersharing: New Challenges for Divided Societies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006.

S. WOLFF, *Conflict Resolution Between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond?*, in *Political Studies Review*, vol. 5, 2007.

S. WOLFF, *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*, in J. MARKO, F. PALERMO, J. WOELK (ed.), *Tolerance through Law: Self-governance and Group Rights in South Tyrol*, Nijhoff, 2008.

S. WOLFF, *Complex Power-sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements*, in *Ethnopolitics*, vol. 8(1), 2009.