

15 MAGGIO 2019

Il Belgio al triplo voto regionale,
nazionale ed europeo: l'identità “da
scheda a scheda”.

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia



Il Belgio al triplo voto regionale, nazionale ed europeo: l'identità “da scheda a scheda”

di Alessandro Sterpa

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi della Tuscia

Sommario: 1. Quadro politico e istituzionale. – 2. Seggi e sistema elettorale. – 3. Elezioni europee del 2014. – 4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

1. Quadro politico e istituzionale.

L'analisi dello scenario politico ed istituzionale belga è senza dubbio reso complesso dall'articolazione federale dello Stato che, come noto, prevede una accentuata frammentazione istituzionale e una garantita differenziazione identitaria in ragione delle collettività culturali e alla luce della presenza, oltre allo Stato federale, di tre Regioni (quella delle Fiandre, quella vallone e quella di Bruxelles) e di altrettante comunità diversificate su base linguistica (fiamminga, francese e germanofona). Tant'è che l'art. 1 della Costituzione belga formalizza questa articolazione dichiarando che “*La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions*”; oltre alle Regioni e le Comunità citate, l'art. 4 prevede anche quattro regioni linguistiche ossia quella francese, quella nederlandese, quella bilingue di Bruxelles e quella tedesca¹.

Si tratta di un'articolazione resa ancora più complicata dalla distribuzione demografica del Paese: dei poco più di 11 milioni di cittadini, infatti, quasi il 60% parla fiammingo, il 40% francese e l'1% tedesco e Bruxelles ne raccoglie oltre il 10% con 1,3 milioni di abitanti; in ragione delle previsioni costituzionali che disciplinano il federalismo belga, siamo in presenza di una asimmetria regionale che “rappresenta un elemento costitutivo della struttura statale” e che “penetra in profondità non solo la sfera competenziale bensì, in maggior misura, quella relativa all'organizzazione istituzionale dello Stato complessivamente inteso”².

Il Belgio, inoltre, è stato in questi anni caratterizzato da una marcata debolezza istituzionale degli organi che partecipano alla forma di Governo federale, nell'ambito di una Monarchia parlamentare che ha più

¹ Per una analisi del funzionamento dei meccanismi istituzionali, cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Belgio*, in R. BIFULCO, a cura di, *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli, 2012, vol. II nonché dei medesimi Autori *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato* in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2013, pp. 180 e ss.. Per la dottrina, molto ampia, cfr. almeno F. DELPÉRÉE, a cura di, *L'ordinamento federale belga*, Torino, Giappichelli, 1996.

² A. M. RUSSO, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomo spagnolo. Profili comparati (Belgio e Italia)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 123. Cfr. inoltre S. VENTURA, *Belgio*, in ID., a cura di, *Da stato unitario a stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 27 e ss..

volte assistito alla difficoltà a formare un Esecutivo nazionale nel pieno delle proprie funzioni. Nel 2010, dopo le elezioni politiche, fu necessario attendere oltre un anno prima di poter arrivare alla formazione di un Governo (guidato dal socialista Elio Di Rupo³) che succedesse all'esecutivo di Leterme⁴, nell'ambito anche di un programma di riforme istituzionali (“*Accord Papillon*”), dopo che con la questione elettorale del collegio BHV (la c.d. “scissione dell’*arrondissement* di Bruxelles-Hal-Vilvorde”) il quadro politico si era fortemente destabilizzato proprio sulle regole istituzionali. Una situazione, quella belga dunque, che dal punto di vista istituzionale ha più volte propiziato prospettive di riforma legislativa e costituzionale, come accaduto negli anni più recenti in particolare nella legislatura tra il 2010 e il 2014⁵.

Quello del 2010-2011 in ogni caso non può essere considerato un episodio isolato, visto che in più occasioni la frammentazione politica belga raggiunge livelli molto elevati proprio in ragione della presenza di partiti su base linguistica e non ideologico-politica, tanto da avere ad esempio due partiti o due movimenti (ad esempio ambientalisti) per ciascuno dei gruppi linguistici principali⁶; inoltre le regole costituzionali che garantiscono l'equilibrio tra le componenti linguistiche sono molto rilevanti e giungono anche a disciplinare la composizione dell'esecutivo (come prevede l'art. 99 della Costituzione, i Ministri che coadiuvano il Presidente sono suddivisi paritariamente tra esponenti delle due lingue più diffuse)⁷.

Per costituire una maggioranza di governo, dunque, il Belgio è costretto ad alleanze molto articolate, basate su equilibri non solamente politici ma anche culturali e linguistici, che possono spesso entrare in crisi su questioni istituzionali, ma anche su singoli profili politici e specifiche decisioni di governo. Così è accaduto al Governo in carica, guidato da Charles Michel (liberale vallone di Movimento Riformatore) sostenuto dai tre partiti fiamminghi (i Cristiano-democratici fiamminghi di CDeV, la Nuova Alleanza fiamminga ossia NVA e i Democratici e liberali fiamminghi di Open-VLD)⁸, che ha iniziato la propria esperienza nel 2014 ma da alcuni mesi (dicembre 2018) è dimissionario in attesa delle elezioni politiche che determineranno la composizione della nuova Camera dei rappresentanti; è stato il tema delle politiche

³ L. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, n. 7/2012 nonché Id., *Il Federalizing Process belga e la sesta “ondata” di riforme istituzionali* in DPCE, n. 4 del 2014.

⁴ Sulla vicenda la dottrina si è soffermata ampiamente; per una analisi dei passaggi politici ed istituzionali cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Il federalismo...cit.*, spec. pp. 192 e ss..

⁵ G. CONTI, *Verso la Sesta riforma dello Stato in Belgio*, in *federalismi.it*, n. 1 del 2013 e ID., *Il sistema elettorale belga*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2014.

⁶ Si tratta di una condizione istituzionale che ha portato i partiti ad un confronto utile ad individuare riforme, legislative e costituzionali, utili a razionalizzare il funzionamento della democrazia belga. Cfr. M. G. RODOMONTE, *Un nuovo volto per il Belgio? La vittoria dei separatisti fiamminghi nell'Europa “euroscettica”* in B. CARAVITA, a cura di, *Le elezioni per il Parlamento europeo del 2014*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 130-131.

⁷ Sugli elementi pluralistici del sistema cfr. M. LEROY, *Il federalismo belga*, in A. D'ATENA, a cura di, *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁸ Si noti che i tre partiti fiamminghi, che insieme raccolgono oltre il 40% del voto belga su base nazionale, governano insieme la Regione fiamminga dal 2014.

migratorie (*Global compact*) a determinare la rottura dell'alleanza di governo nazionale e l'esecutivo opera ormai da mesi in attesa delle elezioni politiche che, come nel 2014, si terranno (oramai per previsione normativa costituzionale⁹) insieme a quelle europee il 26 maggio 2019.

2. Seggi e sistema elettorale.

Indipendentemente dalla partecipazione della Gran Bretagna al rinnovo del Parlamento europeo, al Belgio spettano 21 seggi che saranno, come nel 2014, suddivisi in ragione delle circoscrizioni in 12 eletti nel collegio di lingua fiamminga, 8 in quello di lingua francese ed uno per la componente di lingua tedesca¹⁰; in quest'ultimo caso, il seggio è di fatto assegnato al partito più votato dagli elettori di lingua germanofona: i Cristiano sociali esprimono in continuità questo rappresentante da ormai oltre 20 anni.

Il sistema elettorale, infatti, funziona certamente in modo proporzionale (metodo d'Hondt) ma, in ragione della suddivisione linguistica dell'elettorato e dei partiti, il voto non produce una rappresentanza proporzionata su base nazionale, tant'è che – ad esempio nel 2014 – partiti con consensi calcolati sull'intero Regno molto simili hanno avuto una rappresentatività molto differente. Così è stato possibile, per l'appunto, che il Partito Cristiano Sociale (CSP) di lingua tedesca abbia ottenuto un seggio al Parlamento europeo pur contando – su scala nazionale ovviamente – solamente sullo 0,19% dei consensi elettorali (11 voti) oppure che il Partito del lavoro, pur con un complessivo 3,5% nazionale, non abbia avuto alcun seggio perché “votato distintamente” da 100mila fiamminghi e 130mila valloni.

L'effetto distorsivo del meccanismo di voto si misura sia sulla soglia di sbarramento di fatto che nelle due più grandi circoscrizioni linguistiche si deve raggiungere, visto che una delle due ha il 50% dei seggi in più di quelli assegnati all'altra (12 contro 8 appunto), sia sulla soglia del 5% operante nel collegio (e pari al livello massimo consentito dalle regole europee)¹¹.

La questione delle regole elettorali (che dunque in Belgio assumono caratteri molto particolari), come abbiamo già accennato, ha contraddistinto i momenti più critici della politica belga, allorché, come già detto fu proprio la disciplina della circoscrizione del Brabante a scaricare sul sistema istituzionale la decisione della *Court d'Arbitrage* (n. 73 del 2003) che aveva rilevato la violazione del principio di proporzionalità tra corpo elettorale e seggi della disciplina allora vigente e posta a tutela degli elettori francofoni del territorio. A seguito dell'accordo tra i partiti politici, le norme vigenti hanno articolato il

⁹ Secondo l'art. 46 della Costituzione, come innovato nel 2014, “*En cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution*”.

¹⁰ Per una analisi degli interventi normativi che hanno innovato i meccanismi elettorali sia a livello costituzionale che legislativo, cfr. G. CONTI, *Il sistema elettorale belga...*cit..

¹¹ Secondo la Decisione del 25 giugno e del 23 settembre 2002, recante l'aggiornamento della Decisione 76/787/ECSC, EEC, Euratom (2002/772/EC, Euratom), “*member States may set a minimum threshold for the allocation of seats. At national level this threshold may not exceed 5 per cent of votes cast*” (art. 2A).

voto su base linguista lasciando cadere, in una parte di territorio bilingue, sull'elettore la possibilità di votare le liste espressione della componente linguistica affine.

3. Elezioni europee del 2014.

Le elezioni della componente belga del Parlamento europeo del 2014, avvenute già allora in parallelo con quelle politiche, avevano disegnato un quadro di forte frammentazione politica con la distribuzione dei 21 seggi spettanti al Paese membro tra ben undici forze politiche; di queste, guardando i dati sul riepilogo nazionale, la più rappresentativa era stata la Nuova alleanza fiamminga che con il 16,35% dei voti (su scala nazionale) aveva eletto 4 parlamentari. Uno in meno era toccato all'altro movimento fiammingo i Democratici e liberali (12,5%) e ai due più rappresentativi partiti valloni ossia i socialisti (che ottennero l'11,15%) e il Movimento riformatore (di poco sopra il 10%). Ad eccezione dei Cristiani democratici fiamminghi che avevano ottenuto 2 seggi (con il 12,2%), i rimanenti rappresentanti spettarono uno ciascuno a Sp.a (ossia il Partito Socialista Differente pur forte dell'8% dei consensi), ai Verdi, agli Ecologisti, al Centro democratico umanista, ad Interesse Fiammingo e al Partito cristiano sociale.

Abbiamo già detto della “distorsione non proporzionale” del meccanismo elettorale originata dalle circoscrizioni con cui è organizzato il voto al fine di tutelare la differenziazione dei cittadini belgi.

Nonostante ciò, i dati su scala nazionale del 2014 consentirono di parlare di un voto che aveva dato dimostrazione dell'ampio consenso ricevuto dai nazionalisti fiamminghi, confermato in modo ancor più solido dall'esito delle elezioni politiche allorché raggiunsero il 20% dei consensi mentre le altre forze politiche (ad eccezione dei Democratici e liberali fiamminghi che persero oltre il 2% dei voti) ottennero consensi molto simili nelle due diverse competizioni elettorali. Consenso, quello alla forza politica fiamminga, ovviamente tradottosi anche in una crescita dei voti ottenuti per il rinnovo non solo della Camera dei rappresentanti, ma anche per quello del Parlamento fiammingo (31,88%) avvenuto anch'esso nel 2014.

Le consultazioni del 2014, dunque, rappresentarono un quadro di sostanziale continuità nell'espressione identitaria del voto tra le tre competizioni elettorali, fatto salvo il fisiologico scarto che si può avere tra più elezioni contemporanee in ragione delle diverse candidature e dei meccanismi elettorali (soglie di accesso e tipologia di organi eletti).

L'impressione, dunque, è che le elezioni europee furono allora – e molto presumibilmente saranno oggi – frutto della quasi automatica trasposizione sulla scheda per scegliere i Parlamentari europei delle intenzioni di voto già concretizzatesi a livello regionale e nazionale; un voto identitario che opera di fatto come un voto “trasferito” dal livello più basso a quello più alto della scala istituzionale e che echeggia le parole del Re allorché, nell'ambito delle riforme costituzionali del 1993, auspicò che il Belgio diventasse



un esempio di Stato federale moderno in una Europa federale¹². Ecco, il Belgio, per l'appunto, porta in dote nell'Europa federale la differenziazione delle proprie identità culturali.

Da questo punto di vista sarebbe interessante analizzare in quali realtà sub-statali oltre quelle belghe (si pensi alla Scozia, alla Catalogna, etc.) si possa analizzare un rapporto identitario protratto a tutti i livelli di governo nell'espressione del voto ossia dal voto locale fino alla scelta dei componenti del Parlamento europeo che, come noto, non rappresentano gli Stati ma i cittadini dell'Unione.

4. Campagna elettorale e forze politiche in competizione.

Come abbiamo detto, nel corso delle elezioni di maggio 2019 i Belgi saranno chiamati ad eleggere tutti i tre livelli di governo: quello regionale, quello nazionale (con le elezioni politiche per la Camera dei Rappresentanti) e quello europeo e il sistema fortemente identitario a livello sia partitico che istituzionale renderà molto presumibilmente “comunicanti” i canali decisionali posti alla base delle scelte sulle diverse schede elettorali, rendendo prevedibilmente minimi gli elementi di differenziazione dei consensi tra i partiti se confrontati dalla scala territoriale minore a quella nazionale.

Le forze politiche in competizione, salvo quanto diremo, muovono peraltro da un sistema di schieramenti molto simile a quello del 2014 anche se, a partire da quel voto, il Belgio è stato attraversato da eventi politici ed istituzionali molto rilevanti e dei quali sarà comunque interessante misurarne gli eventuali effetti nelle elezioni 2019. Se, infatti, in questi ultimi anni da un lato c'è stata l'emersione di pochissimi nuovi soggetti politici (si pensi quanto accaduto alla destra del Partito nazionalista fiammingo con la trasformazione del movimento Forza nuova o quanto accaduto all'estrema sinistra), dall'altra il Belgio ha visto – nel corso delle elezioni amministrative del 2018 – alcuni segnali di novità con una significativa crescita dei consensi ai partiti di ispirazione ecologista ossia i Verdi fiamminghi e gli Ecologisti valloni. Sarà interessante verificare se questo segnale, con tutto quello che comporta la differente tipologia di voto locale rispetto a quello nazionale e a quello europeo, sarà traslato anche sul piano del voto del 2019. Si tratterà di capire, come già evidenziato dagli studiosi, quale sarà il “voto primario” e quali consultazioni subiranno l'impostazione della decisione dell'elettore¹³ ovvero se si potrà assistere ad un “comportamento” differenziato dell'elettore a seconda della votazione alla quale partecipa, pur con i vincoli normativi derivanti da un sistema elettorale organizzato per comunità linguistiche come quello impiegato per la scelta degli europarlamentari.

¹² L'espressione è ricordata da A. M. RUSSO, *op. cit.* (p. 122) dagli studi di C. LECLERCQ (*L'État fédéral*, Parigi, Dalloz, 1997, p. 39).

¹³ Analizzava il problema già nel 2014 TOM VERTHÉ in *www.cise.luiss.it* riprendendo le argomentazioni di A. H. SCHAKEL e C. JEFFERY, *Are regional elections really “second-order” elections?*, in *Regional Studies*, vol. 47 (3), 2013, pp. 323-341.

Il voto europeo certamente non potrà non risentire del clima politico nazionale non solamente nella misura in cui – come abbiamo detto – anche quest’anno si voterà contestualmente per il rinnovo della Camera dei rappresentanti, ma per di più perché si giunge ad un voto dopo un lungo periodo di debolezza politico-istituzionale visto che il Governo in carica, sorretto da una maggioranza di centrodestra, è dimissionario dal dicembre 2018 e Charles Michel (del Movimento riformatore) sta guidando il Paese in attesa del voto politico. Il suo Governo, come abbiamo già accennato, è entrato in crisi proprio per i rapporti politici con Nuova alleanza fiamminga (NVA) in materia di immigrazioni all’atto dell’esame del *Global compact* (ossia il *Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare* discusso in sede ONU che come noto non opera in modo formale quale trattato internazionale tra gli Stati).

D’altronde il tema dell’immigrazione e quello del controllo dei flussi migratori sono divenuti centrali nelle dinamiche della competizione tra le forze politiche non solo in continuità con la connessa “crisi” di Governo della fine del 2018, ma anche in relazione alla lotta al terrorismo; a seguito degli attentati in territorio belga, incluso quello all’aeroporto e alla metropolitana di Bruxelles nel 2016, e a quelli avvenuti in terra francese, le attività investigative hanno permesso di ricostruire le connessioni tra gli eventi e le “cellule” presenti in Belgio, accrescendo la percezione diffusa di connessione tra il tema dei flussi migratori e quello della lotta al “terrore”.

Dal 2012, va ricordato, in Belgio opera politicamente il Partito Islam il cui nome, per acronimo, rimanda – oltre all’evidente richiamo religioso – alle parole Integrità, Solidarietà, Libertà, Autenticità, Moralità) il cui leader si è fatto portatore di politiche di impostazione teologica fino ad arrivare a promuovere la costituzione della *Sharia* (la legge islamica) in Belgio con connessa estinzione dello Stato liberale democratico. Nel 2018 si è anche assistito all’iniziativa delle forze politiche in Parlamento per adottare una legge che escludesse dall’attività politica, in una logica di “democrazia costituzionale protetta”, proprio il Partito Islam.

Il Partito Islam comunque ha visto, dopo il successo iniziale del 2012, scendere i propri consensi alle elezioni per il Consiglio comunale di Bruxelles (dove è ad oggi ne è concentrata l’adesione) da circa il 3% all’1,6% non riuscendo ad eleggere alcun rappresentante. Elezioni locali della Capitale, quelle del 2018, che invece hanno segnato – e sarà necessario verificarne la tenuta in sede di voto europeo – la crescita dei consensi non solo dei Verdi, ma anche del Partito del lavoro (PTB-PVDA di estrema sinistra) che ha adesso 6 seggi locali a seguito dell’11,5% dei voti.

I sondaggi (fin quando disponibili) hanno segnalato in questi mesi un ulteriore crescita dei consensi per NVA, ma anche per una formazione ritenuta fino a poco fa minore quale Vlaams Belang (Interesse fiammingo che nel 2014 ottenne meno del 5% dei voti), a conferma di un pluriennale processo di trasformazione della distribuzione dei consensi nella parte fiamminga del Paese. Parte che, come



sappiamo, non solo è la più ricca del Paese, ma è anche quella a più forte vocazione relazionale con la Gran Bretagna, tanto che la *Banque Nationale de Belgique* ha sottolineato la rilevanza che *Brexit* avrà proprio su questa area, rischiando così anche di accentuare gli elementi destabilizzanti del federalismo politico belga. Occorrerà verificare dunque se *Brexit* accentuerà le spinte secessioniste fiamminghe e, con esse, il consenso elettorale dei partiti che puntano alla frammentazione dell'Unità belga.

Sarà utile, ai fini dell'analisi delle elezioni europee (per le quali in Belgio il tasso di affluenza è molto alto, ossia intorno al 90%, in ragione dell'obbligo di motivare la eventuale non partecipazione alle consultazioni per i cittadini e della vigenza di misure sanzionatorie), verificare anche come si distribuiranno gli eletti belgi nei gruppi del Parlamento europeo vista anche l'importante rappresentanza belga nel gruppo dei liberali: 6 dei 21 eletti del 2014 aderirono al gruppo ALDE, contro i 4 che si sono iscritti rispettivamente alla componente ECR ossia quella euroscettica dove sono confluiti i nazionalisti fiamminghi e a quella del popolare, contro i 3 socialisti e i 2 verdi.