



M. BRANS, L. DE WINTER, W. SWENDEN (Edited by), *Politics in Belgium – Institutions and policy under a bipolar and centrifugal federalism*, London, New York: Routledge, 2009, pp. 237.

di Gabriele Conti

Il lungo processo di decentralizzazione del Belgio ha dato vita ad un modello istituzionale *sui generis* difficile da inquadrare tanto nella categoria degli Stati federali quanto nella categoria degli Stati Regionali. I costituzionalisti belgi hanno fatto riferimento al *federalizing process* belga avvalendosi di concetti particolari, quali ad esempio “*verzuijing*” o “*pillarisation*”, difficilmente traducibili e non rintracciabili in altre esperienze costituzionali. Per tali motivi, “*Belgium remained an unexplored terrain by comparative political scientist*”.

La peculiarità dell’ordinamento belga sta soprattutto nella sua molteplice dimensionalità. Accanto allo Stato federale, infatti, vi sono due tipologie di enti federati: da una parte le Regioni, competenti per le materie legate al territorio; dall’altra le Comunità, competenti invece per le materie legate alla persona. Ciascun ente statale è dotato di un potere legislativo esclusivo per le materie di propria competenza. La forma di governo belga si caratterizza poi non solo per la presenza di strumenti propri del parlamentarismo razionalizzato, come ad esempio l’istituto della sfiducia costruttiva, ma anche per la permanenza della struttura monarchica la quale mantiene però prerogative attivabili solo nei confronti dell’Esecutivo federale e non anche per le Autorità federate. Il Parlamento belga riflette il *clivage* etnico-linguistico e, alla ripartizione in gruppi parlamentari su base partitica, si sovrappongono, sia alla Camera dei Rappresentanti che al Senato, due gruppi linguistici: uno francofono, l’altro neerlandese. Le spinte centrifughe delle comunità vallone e fiamminga hanno progressivamente svuotato le strutture dello Stato accentrato disegnato dal costituente del 1831, cosicché lo Stato federale si presenta piuttosto come il risultato di questo complesso processo di decentramento più che come il frutto di un “patto costruttivo”.

Lo Stato federale belga manca infatti degli elementi essenziali associati al modello federale, come la Camera rappresentativa degli enti federati e la possibilità per gli enti federati di godere di un potere costituente. Il panorama politico-istituzionale del Belgio presenta poi, almeno formalmente, ben nove Parlamenti e altrettanti Governi, abbastanza per disorientare qualunque comparatista. L'eccezionale complessità dell'assetto istituzionale del Regno del Belgio è ancor più ingarbugliata da una serie di fattori di carattere politico, economico, culturale e sociologico che rendono il Belgio un ordinamento particolarmente difficile da analizzare.

Nel Volume *"The Politics of Belgium"*, alcuni tra i più illustri docenti di diritto pubblico e politologi belgi cercano di fornire un quadro completo dell'assetto politico ed istituzionale del Belgio, tentando di individuare *"the principal sociological and institutional determinants of policy-making in Belgium"*. Il Volume si divide in due parti: nella prima parte si focalizza l'attenzione sull'aspetto istituzionale dell'ordinamento belga e sul rapporto sistema dei partiti/processo di federalizzazione. Nella seconda parte si cerca invece di individuare un possibile collegamento tra le crisi di carattere politico-istituzionale e le problematiche relative al processo di *decision-making* in campo sociale. Infine, si analizza a fondo l'impatto che lo scandalo della corruzione dei grandi partiti ha avuto sul sistema federale dai primi anni '90 ad oggi.

Il punto di partenza comune è la convinzione, piuttosto diffusa, che in Belgio esista una connessione stretta e biunivoca tra le decisioni che vengono prese in campo politico e il processo di *"State building"*. L'assunto di fondo è che ogni assetto istituzionale ha una propria causa storica e una propria finalità politica: la struttura sociale, il contesto politico, la situazione economico-finanziaria e l'approccio istituzionale del costituente belga tracciano, nel loro insieme, una realtà politica piuttosto frammentata che ha imposto inevitabilmente, un duplice processo di spoliamento dello Stato accentrato, prima attraverso la creazione delle Comunità e delle Regioni negli anni '70 – '80, poi con la proclamazione dello Stato Federale, avvenuta invece nel 1993.

Nella fase di regionalizzazione, si è assistito all'evoluzione istituzionale e politica di un modello che Arend Lijphart ha indicato come *"consociational model"*. Per lungo tempo, il costituente belga ha saputo contenere il conflitto tra valloni e fiamminghi sulle questioni linguistiche e culturali, preservando l'unità del Paese e dotando ciascuna comunità di strumenti specifici per la difesa dei rispettivi interessi. Secondo Lijphart e, prima di lui, Huyse, fino agli anni '60 del secolo scorso, il Belgio era attraversato da *clivages* politici, economici ed etnici che, intersecandosi tra di loro (*cross-cutting conflicts*), si annullavano a vicenda. I momenti di maggiore tensione si registrarono in occasione degli scontri sulla legislazione scolastica – le cui riforme hanno occupato buona parte della storia parlamentare belga nel periodo a cavallo tra gli anni '80 dell'800 e la fine della Prima Guerra Mondiale – e durante il referendum consultivo relativo alla questione monarchica, che ha invece animato il dibattito politico nei primi anni '50 del secolo scorso. Tuttavia, bisognerà attendere gli anni '60 per assistere ad un vero e proprio scontro sul fronte comunitario ed istituzionale. Le battaglie fiamminghe per l'uniformazione linguistica si risolsero con successo in

campo amministrativo con la stesura delle leggi linguistiche del 1962 e del 1963. La legge linguistica del 1963, in particolare, suddiviseva il territorio belga secondo criteri linguistici e definiva una vera e propria “Frontiera linguistica” che di fatto rompeva l’unità del Paese e faceva del Belgio uno “Stato bilingue”. Messi da parte i dissidi che avevano opposto laici e cattolici sullo storico *clivage philosophique*, il costituente si cominciò a domandare, a partire dal 1965, quale *tipo di Stato* potesse accogliere il nuovo assetto linguistico già consolidato a livello amministrativo. La necessità di abbandonare la vecchia struttura centralistica si legava anche a fattori di tipo economico e demografico: le precarie condizioni economiche della Vallonia e i desideri di autonomia dei fiamminghi, maggioranza nel Paese a partire dal secondo dopoguerra, contribuirono infatti a rendere obsoleto il vecchio modello accentrato. Fino agli anni ’60, il *consociational model* aveva garantito la stabilità istituzionale, traducendo la lotta politico-istituzionale e lo scontro sul fronte scolastico e linguistico su un punto di pacifico equilibrio. Con la risoluzione della questione linguistica e l’emergere del conflitto comunitario, il modello consociativo si è invece rinnovato, incentrandosi questa volta sul solo *cleavage* etnico-linguistico: i partiti tradizionali, in particolare il PSC-CVP e il PSB-BPS, “*tried to contain the ethno-linguistic conflict, and removing some contentious competencies from the centre seemed a good way to do this. It also allowed at the same time the demands of the regionalist parties to be taken into account*”. Si procedeva così ad un duplice processo di destrutturazione del sistema centralizzato riducendo, da un lato, le competenze dello Stato centrale ed instaurando, dall’altro, un nuovo modello partitico che privilegiava le formazioni localistiche. Verso la fine degli anni ’80, le tensioni comunitarie sembravano aver raggiunto il punto di rottura, pertanto si decise di stabilizzare definitivamente l’assetto decentrato, istituendo un nuovo tipo di Stato, questa volta di carattere federale. Il processo di federalizzazione, avviato nel 1988, terminerà solo nel 1993 con la proclamazione dello Stato federale e la stesura di un nuovo testo costituzionale coordinato nel 1994.

Nonostante l’accordo istituzionale sullo Stato federale, in campo politico è emersa la necessità di ricorrere ad un compromesso tra le due comunità al momento della formazione del Governo Federale, cosa che ha reso il sistema politico-istituzionale particolarmente vulnerabile alle tendenze politiche contingenti. La maggior parte degli autori di questo Volume concorda con il fatto che il sistema belga sia per natura stessa, instabile: “*refusing to negotiate means either the end of the government coalition or the post-ponement of the formation of a new coalition. [...] Of course, the governing parties could also agree not to negotiate because they felt that solution was – for the time being – too far away. If they agreed not to exert pressure and preferred the formation or continuation of the coalition over constitutional reform, the conflict would remain unsolved [...]. But when the tension was really high and one of the actors wanted a constitutional reform, there was a quasi-obligation for the other to accept the negotiation and to try to find a solution*”.

Le parole di Wilfried Swenden e Maarten Theo Jans sono state in qualche modo profetiche: la crisi di Governo del maggio del 2010, prolungatasi per oltre 500 giorni a causa dell’impossibilità di formare un nuovo Esecutivo federale, è derivata essenzialmente dalla riapertura della questione istituzionale da parte

del nuovo partito nazionalista fiammingo, la *N-VA* di Bart de Wever. Il Belgio ha potuto riprendere il proprio cammino istituzionale solo con la formazione di una coalizione tripartita classica socialisti-cristianodemocratici-liberali e la marginalizzazione delle forze partitiche antisistema, ora schierate all'opposizione. Tra le soluzioni indicate da Kris Deschouwer alle inevitabili crisi cui è sottoposto il sistema, rilevano soprattutto quelle che poi sono state effettivamente riprese nell'accordo istituzionale stipulato nel 2011 dal Governo di Rupo, a due anni di distanza dalla pubblicazione del Volume. Se il modello federale fosse approfondito ulteriormente, scrive Deschouwer, si giungerebbe al punto di rottura e alla costituzione di una *confederazione*: un modello del genere giustificherebbe l'indipendenza della Comunità fiamminga e, di conseguenza, porterebbe il Paese alla dissoluzione. Per evitare ciò, si rende necessario, in primo luogo, “*the return to simultaneous elections at the federal and the regional levels*”, introdurre cioè il principio di simultaneità delle elezioni in modo tale da formare coalizioni uguali ai vari livelli istituzionali. In secondo luogo, il sistema dei partiti dovrebbe adeguarsi al modello federale: “*the Belgian parties find themselves in a very peculiar situation because there are no longer any federal parties*”. Se si vuole mantenere l'unità del Paese è necessario dunque fare un passo indietro, cominciando a stabilizzare le istituzioni dello Stato federale stesso secondo il modello classico di federalismo – e la decisione del Governo di Rupo di fare del Senato la Camera rappresentativa degli enti federati sembra andare proprio in tale direzione. La società politica belga deve, in definitiva, coordinare i propri sforzi in vista della costruzione di un *vero* Stato federale, riprendendo i vecchi strumenti del consociazionismo e adattando questi ultimi al modello federale.

Nella seconda parte del Volume, si analizza il rapporto tra le istituzioni politiche ed i processi decisionali. Particolarmente interessante è la disamina di Jeroen Maesschalck e Steven Van De Walle sulle trasformazioni del panorama politico determinate dallo scandalo della corruzione dei partiti emerso nei primi anni '90. Secondo i due Autori, la costruzione dello Stato federale deve porsi alla base del processo di risoluzione delle crisi endemiche che sono, in Belgio, di tre tipi: “*crisis by ignorance, crisis by rigidity and crisis by failed intervention*”. Con la prima tipologia di crisi si intende l'incapacità di identificare i soggetti preposti allo svolgimento di un determinato compito a livello decisionale; la crisi di rigidità si riferisce al gap temporale e cognitivo tra l'evoluzione socio-politica dell'ordinamento e le relative risposte istituzionali; la crisi sul fallimento degli interventi, infine, è relativa all'adozione di misure di carattere politico che si rivelano sbagliate nel medio o lungo periodo ovvero “all'applicazione di risoluzioni a problemi estranei al tipo di intervento adottato”. Il sistema federale belga corre il rischio di impattare rovinosamente contro tutte e tre le tipologie di crisi: la comunitarizzazione e la regionalizzazione di determinate materie non esclude infatti la possibilità che in Belgio si adottino politiche divergenti se non proprio contrastanti nelle due Comunità – e non è un caso che la crisi del 2010 deriva (anche) da un contrasto comunitario sulle politiche del *welfare* – divergenze che rompono l'uniformità di indirizzo politico nazionale e destabilizzano lo Stato federale dell'ordinamento. In secondo luogo, la lotta per la

conquista della propria autonomia, ha portato Regioni e Comunità a trincerarsi dietro i propri privilegi: *“regions may be very protective of them, rigidly following their own convictions even if it is obvious that an open-minded and flexible cooperation with the other region or the federal level would drastically increase policy effectiveness”*.

L'elemento di maggior interesse per i due Autori è però l'impatto della corruzione dei partiti sul sistema federale nel suo insieme. L'analisi proposta si basa essenzialmente su dati statistici: facendo ricorso a dettagliati grafici, i due autori dimostrano come la percezione sociale dello scandalo abbia favorito in qualche modo i partiti di estrema destra, capaci di sopperire alla perdita di fiducia nei confronti dei partiti tradizionali. Lo spostamento a destra dell'asse politico, soprattutto al Nord, ha rafforzato l'area ideologica nazionalista, ostile al sistema federale e fautrice della dissoluzione dello Stato belga. Tuttavia, ciò che rileva, al termine dell'analisi è, ancora una volta, l'assenza di una forza politica di respiro federale e comunque capace di smorzare gli effetti distorsivi della separazione comunitaria. L'analisi di Maeschalck si conclude però in maniera ottimistica: quello federale è, secondo l'autore, un sistema potenzialmente capace di ridurre le distanze tra le forze politiche del Paese, capacità che si traduce, in termini istituzionali, in maggiore stabilità e continuità istituzionale.

**Gabriele Conti**