

2 OTTOBRE 2017

La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale

di Giovanni Cavaggion

Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”



La democrazia rappresentativa e le sfide della società multiculturale *

di Giovanni Cavaggion

Dottorando di ricerca in Autonomie, Servizi pubblici e Diritti
Università degli Studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Sommario: **1.** Multiculturalismo e democrazia rappresentativa tra stranieri residenti e “seconde generazioni” di migranti. **2.** Forme di partecipazione al livello locale: le Consulte (e i Consigli) degli stranieri. **3.** L’attivismo delle formazioni sociali, il caso della “Costituente islamica di Italia” e alcune riflessioni sulla possibile nascita di partiti rappresentativi delle minoranze culturali. **3.1.** Il dialogo istituzionale con l’islam e la Costituente islamica di Italia. **3.2.** Verso un partito islamico? **4.** In attesa delle riforme: alcune suggestioni per una transizione verso una democrazia rappresentativa “multiculturale”.

1. Multiculturalismo e democrazia rappresentativa tra stranieri residenti e “seconde generazioni” di migranti

L’analisi della cosiddetta “crisi” della democrazia rappresentativa non sembra poter prescindere, nel mondo globalizzato contemporaneo, dall’interrogarsi sui temi connessi all’immigrazione ed al multiculturalismo¹. Se da un lato infatti la democrazia rappresentativa sembra non essere più in grado di coinvolgere efficacemente il cittadino, provocando quello che è stato definito come uno scollamento tra Paese e politica², dall’altro vi sono parti consistenti della popolazione che sono escluse a monte dal circuito della rappresentanza, in virtù dello stretto legame che intercorre tra quest’ultima ed il conseguimento della cittadinanza, prerequisito necessario, tra le altre cose, per l’esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo. Con detta parte della popolazione lo scollamento potrebbe essere definito quasi strutturale, atteso che esse semplicemente non possono prendere parte agli snodi fondamentali della vita politica del Paese. Ad entrare in crisi è quindi l’impianto teorico comunemente noto come *status activae civitatis*, che ha storicamente limitato la partecipazione al circuito della rappresentanza ai soli cittadini³.

* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*”, tenutosi a Milano il 13-14 marzo 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

¹ Si veda ad esempio G. ZAGREBELSKY, *La virtù del dubbio*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 107 ss.

² Si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in questo numero, p. 1.

³ Secondo la teoria elaborata da G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. italiana, Milano, Società Editrice Libreria, 1912. Si vedano sul tema, per tutti: F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001. Sulla cittadinanza e sulle esigenze di una sua riforma si vedano almeno: S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni*

È stato evidenziato come si possa ormai ritenere conclusa l'era delle grandi migrazioni verso spazi ampi e tendenzialmente aperti, che davano vita a nuove nazioni e forgiavano nuove cittadinanze: l'era attuale è invece un'era di migrazioni verso spazi densamente occupati e a volte chiusi, abitati da nazioni e cittadinanze già esistenti e solidamente radicate⁴. Dette migrazioni, cresciute sempre più in intensità negli anni recenti, hanno portato alla nascita di uno Stato multiculturale, caratterizzato da un intrinseco ed ineludibile pluralismo etnico, religioso, linguistico e, appunto, culturale in genere⁵. La società multiculturale è attraversata da tensioni anche profonde, che si manifestano allorché le istanze delle “nuove minoranze”⁶ si scontrano con i principi e le norme che regolano l'ordinamento ospitante, espressione della cultura maggioritaria, e come tali ancorate ad una scala di valori e di principi che può risultare confliggente con quella adottata dalle minoranze stesse⁷.

Le problematiche appena accennate, note agli ordinamenti con una risalente tradizione coloniale⁸, hanno investito nelle ultime tre decadi anche l'Italia. Gli stranieri regolarmente residenti in Italia sono infatti oltre 5 milioni, e rappresentano quindi l'8,3% della popolazione residente (di cui oltre il 70% proveniente da Paesi non appartenenti all'Unione europea)⁹, a cui andrebbero peraltro aggiunti oltre 400 mila stranieri in possesso di permesso di soggiorno ma non formalmente residenti (in quanto non iscritti ad alcuna anagrafe comunale)¹⁰. Trattasi, solo per fornire qualche dato a titolo strettamente esemplificativo, di oltre 3,5 milioni di contribuenti, oltre 600 mila imprenditori, per un PIL di circa 124,9 miliardi di euro, e 10,3 miliardi di euro in contributi versati¹¹. Questi numeri non considerano, ovviamente, la componente

di metodo, in *federalismi.it*, n. 21/2008; B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini” Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

⁴ Si veda in questo senso V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, nn. 3-4/2009.

⁵ Si veda V. BALDINI, *Lo Stato multiculturale e il mito della Costituzione per valori*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011.

⁶ Sulla differenza tra le “minoranze etniche” o storiche, preesistenti alla nascita dell'ordinamento, e le “nuove minoranze”, formatesi per effetto dei flussi migratori, si veda W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 95 ss.

⁷ Si vedano sul tema: I. RUGGIU, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, Franco Angeli, 2012; G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015; M. D'AMICO, *Laicità costituzionale e fondamentalismi tra Italia ed Europa: considerazioni a partire da alcune decisioni giurisprudenziali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015.

⁸ Si veda P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 163 ss.

⁹ Dati ISTAT aggiornati al gennaio 2016.

¹⁰ Dati ISMU aggiornati al gennaio 2016.

¹¹ Dati ISTAT elaborati da Fondazione Leone Moressa, aggiornati al 2015.

“irregolare” dell’immigrazione, (stimata in oltre 400 mila individui), oltre ai richiedenti asilo (stimati in oltre 170 mila individui)¹².

Proprio il fatto che percentuali sempre più rilevanti della popolazione residente nell’ordinamento, composte da individui nati in altri Paesi, siano sprovviste dei diritti politici e di cittadinanza, venendo escluse dal circuito della rappresentanza, e pertanto si trovino in sostanza a subire passivamente gli effetti delle decisioni prese dalla comunità in cui vivono, senza poter in alcun modo concorrere alla formazione delle stesse, è stato ritenuto uno dei limiti principali della democrazia rappresentativa nel suo stato attuale¹³. La situazione degli stranieri regolarmente residenti è stata in questo senso paragonata addirittura a quella delle donne nell’Italia precedente al secondo dopoguerra, ovvero a quella degli schiavi negli Stati Uniti d’America fino alla metà del XIX secolo: in questo senso, la democrazia come “governo del popolo, dal popolo, per il popolo”, spesso dipinta come sistema in cui le decisioni che coinvolgono tutti devono essere approvate da tutti, appare poco più che un’illusione sul piano sostanziale, se si considera che il popolo non è certamente più una comunità omogenea (se mai lo è stato), e che anzi gran parte di esso è di fatto esclusa dal circuito della rappresentanza “secondo criteri ben poco democratici”¹⁴.

È interessante notare come il discorso politico e dottrinale si concentri, soprattutto nella fase attuale, sull’assunto per cui ai diritti che vengono riconosciuti allo straniero dovrebbero corrispondere dei doveri proporzionati, che vengono poi indicati, a seconda dei casi, in un generico dovere di integrazione, ovvero in un dovere di imparare la lingua, o ancora, come recentemente affermato dalla Corte di Cassazione, in un generalissimo dovere di conformarsi ai “valori” occidentali e di verificare preventivamente la compatibilità delle proprie condotte secondo la legge dell’ordinamento ospitante¹⁵. Al contrario, con riferimento al rapporto tra rappresentanza democratica e multiculturalismo, il discorso sembra ribaltarsi: a dei precisi doveri, come quello di pagare le tasse, non corrispondono i diritti che ad essi sono storicamente collegati nell’immaginario costituzionalistico occidentale sin dalla formulazione del celebre brocardo “*no taxation without representation*”¹⁶. E del resto l’articolo 53 Cost., che sancisce l’obbligo di

¹² Dati ISMU aggiornati al gennaio 2016.

¹³ Si veda S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, pp. 6 ss.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Si veda Cass. Penale, sez. I, sentenza n. 24084 del 31 marzo 2017. Su doveri e diritti dei migranti si vedano: E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010; J. LUTHER, *La condizione giuridica del “migrante” in Germania*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

¹⁶ Il principio “*no taxation without representation*” (che tuttavia era, in effetti, originariamente invocato da cittadini inglesi, e non da stranieri) è stato ritenuto riconducibile alle “regole fondamentali tipiche di tutti gli Stati democratici” da V. ONIDA, M. PEDRAZZA GORLERO, *Compendio di diritto costituzionale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2011, p. 296.

concorrere alle spese pubbliche, è l'unico degli articoli del Titolo IV della Parte I a non fare espresso riferimento al cittadino, bensì a “tutti” gli individui.

Proprio la cittadinanza diviene il primo (se non il principale) tema intersecato dalle questioni relative al rapporto tra democrazia rappresentativa e società multiculturale. Si è infatti evidenziato come la cittadinanza, istituto nato in origine per rispondere ad una forte vocazione universalistica, come corollario necessario dell'eguaglianza tra tutti gli esseri umani, rischi oggi di divenire uno dei principali fattori di diseguaglianza, nella misura in cui essa diviene il fondamento (spesso avallato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale), di un trattamento differenziato tra cittadino e straniero¹⁷. Attenta dottrina ha del resto evidenziato come sia proprio la cittadinanza (per mezzo di una sua “flessibilizzazione”) a dover divenire verosimilmente, di fronte ad un dato costituzionale letterale e ad una tradizione teorica indubbiamente restrittivi, la chiave di volta per la “rottura della barriera tra i diritti dell'uomo e del cittadino”¹⁸. La transizione è quindi quella dalla cittadinanza come status alla cittadinanza come relazione tra il soggetto e la comunità (territorio) a cui egli appartiene¹⁹.

La questione interseca inoltre, evidentemente, il problema dell'estensione dei diritti politici ai non cittadini, e in particolare il dibattito dell'ultima decade circa l'opportunità (e le modalità) di un'estensione del diritto di voto al cittadino straniero²⁰. Da un lato, è vero che il tradizionale collegamento tra cittadinanza e diritto di voto è già stato messo in discussione, con il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni locali (e per le elezioni europee) in capo ai cittadini comunitari residenti in Italia, introdotto con il Trattato di Maastricht nel 1992²¹, e attuato nell'ordinamento italiano per mezzo del decreto legislativo n. 197 del 12 aprile 1996. Dall'altro, è altrettanto vero che detta estensione del

¹⁷ Si veda V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit.

¹⁸ Si veda F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (diritto pubblico)*, cit.

¹⁹ Si veda B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini” Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, cit.

²⁰ Non si può in questa sede dar conto dell'ampio lavoro dottrinale sul tema. Ci si limita a rinviare, senza pretesa di esaustività, a: M. LUCIANI, *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in AA.VV., *Atti del Convegno Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati*, tenutosi a Roma, 21 giugno 1999, disponibile su www.cestim.it; T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2004; T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 novembre 2006; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2010; M. MEZZANOTTE, *Il diritto di voto degli immigrati a livello locale, ovvero la necessità di introdurre una espansive citizenship*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 novembre 2012; P. COLASANTE, *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

²¹ Così l'articolo 8B comma 1 del Trattato di Maastricht: “Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, dovrà adottare entro il 31 dicembre 1994; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificino”.

diritto di voto avveniva contemporaneamente all'istituzione della cittadinanza europea, e che pertanto il vincolo di cittadinanza, espressione delle radici che fondano l'appartenenza ad una medesima comunità (statale o, in questo caso, continentale), non è a ben vedere venuto meno del tutto, pur avendo indubbiamente aperto alcune questioni con riferimento al rapporto tra cittadinanza e sovranità²².

La sommaria ricostruzione operata, lungi da pretese di esaustività, serve ad evidenziare come, ormai da anni, il paradigma che postulava una riserva assoluta in favore dei cittadini italiani con riferimento al riconoscimento dei diritti politici nell'ordinamento costituzionale sia stato messo in discussione²³. Si è sostenuto in proposito che l'universalità dei diritti riconosciuti in Costituzione comporterebbe l'automatica estendibilità dei diritti politici agli stranieri stabilmente residenti, quale corollario del principio democratico che presuppone la partecipazione popolare (e quindi la partecipazione non limitata ai soli cittadini)²⁴. In particolare, ci si chiede se il cammino già seguito con riferimento ai diritti civili e sociali, con la graduale rinuncia alla cittadinanza quale criterio idoneo a sorreggere, secondo ragionevolezza, un trattamento differenziato tra cittadino e straniero regolarmente residente, non sia destinato ad essere percorso anche con riferimento ai diritti politici²⁵.

Nondimeno, pur in assenza (o in attesa) di una riforma della cittadinanza o della disciplina del diritto di voto, le istanze di partecipazione democratica provenienti da stranieri, ovvero da associazioni di stranieri, risultano in costante crescita, e sono destinate a trovare sbocco nelle forme consentite dalla legislazione vigente. Se il legislatore (costituzionale e ordinario), nonostante la presa d'atto della rilevanza e attualità delle questioni sopradescritte, non sembra in grado di addivenire ad una soluzione (basti ricordare le vicissitudini della riforma della cittadinanza, prima "congelata" e poi accantonata dal Governo a causa della divisività della stessa nell'opinione pubblica ed in seno alla maggioranza stessa), il legislatore regionale e locale sta ormai da quasi un ventennio sperimentando numerose soluzioni, che spaziano dalla estensione degli strumenti consultivi della democrazia diretta ai non cittadini all'istituzione di appositi

²² Si vedano sul tema: G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2011; T. F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, cit., pp. 2 ss.

²³ Si vedano sul tema: A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; G. RIZZONI, *Articolo 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET, 2006; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., pp. 8 ss.

²⁴ Si veda A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, cit., pp. 10 ss., che ipotizza non già il ripensamento della cittadinanza, quanto l'abbandono della stessa quale presupposto per il riconoscimento dei diritti politici.

²⁵ Sull'estensione dei diritti civili e sociali allo straniero "regolare" si vedano: F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 272 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

organi assembleari consultivi che portino le istanze degli stranieri nelle sedi della democrazia rappresentativa. Con riferimento a questi ultimi organi, risulta interessante interrogarsi sul se e come dette soluzioni potrebbero essere in futuro trasposte al livello statale.

Non va poi sottovalutato un ulteriore profilo: alla sfida già esistente di addivenire ad un soddisfacente coinvolgimento dei cittadini stranieri nella vita politica e nel circuito della rappresentanza, si va sovrapponendo quella nuova dell'integrazione delle cosiddette "seconde generazioni" delle minoranze culturali, di individui che, pur essendo cittadini italiani a tutti gli effetti, si trovano spesso ai margini della macchina democratica.

Nonostante gli interventi, specie al livello regionale, sopraccitati, è evidente come i meccanismi della democrazia rappresentativa stentino ad adattarsi alla società multiculturale, a trovare soluzioni efficaci a dare una voce a tutte le componenti di un tessuto sociale sempre più variegato. Non stupisce quindi constatare, dinnanzi all'impossibilità da parte dello Stato di fornire soluzioni adeguate, l'esistenza di numerose iniziative, nell'ambito delle formazioni sociali rappresentative delle minoranze culturali, volte a tentare di fornire una risposta alle sopraccitate istanze di partecipazione democratica che provengono dagli individui appartenenti alle "nuove minoranze", comprendenti altresì cittadini italiani appartenenti a minoranze culturali²⁶. Un esempio di iniziativa siffatta è indubbiamente rappresentato dal recente caso della cosiddetta "Costituente islamica", tramite la quale una delle maggiori (dal punto di vista quantitativo e dal punto di vista dell'attenzione mediatica e sociale nel momento storico attuale) minoranze italiane sta cercando di aprire un nuovo canale di interlocuzione con le istituzioni, denunciando precisamente la propria risalente esclusione dai meccanismi della democrazia rappresentativa.

Ai paragrafi successivi ci si concentrerà sull'analisi delle potenzialità che la trasposizione di modelli di partecipazione locale al livello statale, ovvero l'"attivismo" delle minoranze culturali in un'ottica che potrebbe essere definita quasi di sussidiarietà orizzontale, presentano per la risoluzione (o quantomeno l'attenuamento) delle problematiche sinora evidenziate.

2. Forme di partecipazione al livello locale: le Consulte (e i Consigli) degli stranieri

In assenza di un risolutivo intervento del legislatore statale che rimetta mano (e ordine) alle questioni della rappresentanza politica degli stranieri, si è assistito nell'ordinamento italiano ad un proliferare, al livello locale, di iniziative volte ad assicurare il coinvolgimento degli stranieri in generale e delle minoranze culturali in particolare nei processi decisionali, attraverso l'istituzione di organismi *ad hoc*. Detti interventi sono del resto la traduzione pratica di una particolare attenzione del legislatore regionale e locale, in virtù

²⁶ Dubbia la possibilità di ricondurre dette iniziative nell'ambito della "democrazia partecipativa". Si veda sul tema E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in questo numero, pp. 4 ss.

della sua maggiore vicinanza all'individuo, per le questioni dell'integrazione e dell'estensione dei diritti politici e di partecipazione, che si è spesso riversata in apposite norme statutarie volte a fotografare dette dichiarazioni di principi²⁷. Trattasi peraltro di disposizioni che hanno superato, per la verità non indenni, lo scrutinio di costituzionalità, con la Consulta che le ha fatte salve "degradandole", con la sentenza n. 372/2004, a mere "enunciazioni" di natura culturale e politica, prive di qualsiasi contenuto vincolante o prescrittivo²⁸. La Consulta ha poi precisato, con la sentenza n. 379/2004, che il legislatore regionale non può spingersi sino ad introdurre norme, volte a coinvolgere gli stranieri nel circuito della rappresentanza, che incidano sulla composizione degli organi assembleari a livello statale, regionale o locale, ovvero sulle loro deliberazioni, mentre è certamente possibile per le Regioni introdurre diversi (e non vincolanti) strumenti partecipativi, estendendoli allo straniero, come ad esempio il referendum consultivo. Non a caso, la via preferenziale utilizzata dalle Regioni è rappresentata proprio dall'estensione di alcuni strumenti di democrazia diretta a tutti i residenti, e non ai soli cittadini²⁹.

Non va inoltre dimenticato che la partecipazione in ottica consultiva degli stranieri alla vita pubblica locale trova un suo fondamento nel diritto sopranazionale, atteso che il capitolo B della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992 impegna le Parti, tra le altre cose, ad incoraggiare a facilitare la costituzione di organismi consultivi rappresentativi degli stranieri³⁰. Coerentemente, a fianco (e forse all'ombra) degli strumenti di democrazia sopraccitati, si sono fatte strada negli ordinamenti regionali altre politiche, volte a garantire e rafforzare il coinvolgimento degli stranieri nei meccanismi della democrazia rappresentativa (o, quantomeno, deliberativa)³¹.

²⁷ Non si può richiamare in questa sede il vasto dibattito in tema di disciplina statutaria delle questioni dell'immigrazione e di estensione dei diritti politici a livello locale. Si vedano sulla questione almeno: F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, pp. 1086 ss.; C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2005, pp. 36 ss.; A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 55 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., pp. 22 ss.

²⁸ Sulla portata della sentenza n. 372/2004 si vedano: A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2004; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *ISSiRFA*, aprile 2007.

²⁹ Si veda E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, cit.

³⁰ L'Italia non ha ratificato il Capitolo C, che prevede l'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti.

³¹ Sulla distinzione tra democrazia deliberativa e democrazia rappresentativa si veda P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, cit. Alcuni Comuni italiani, come ad esempio quelli di Forlì e Genova, hanno inoltre tentato, senza successo, di estendere l'elettorato attivo e passivo agli stranieri (extracomunitari) residenti, incorrendo nell'annullamento straordinario da parte del Governo.

Uno dei casi più noti è quello della Regione Toscana³², che all'articolo 3 del proprio Statuto pone tra i principi generali che fondano l'azione regionale quello della promozione, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati³³, coerentemente con il fine, dichiarato all'articolo 4, dell'accoglienza solidale e ispirata ai principi del pluralismo delle culture, del rispetto reciproco e dell'integrazione sociale³⁴. L'articolo 72 pone poi in capo alla Regione il compito di promuovere, mediante politiche attive, la partecipazione non solo dei cittadini, ma anche dei residenti in forme diverse e ulteriori rispetto alla rappresentanza, e in particolare valorizzando l'apporto propositivo, consultivo e di verifica degli effetti delle politiche regionali³⁵. La Regione ha dato attuazione alle norme sopracitate con la legge regionale n. 29/2009, incaricandosi di promuovere l'istituzione di appositi Consigli e Consulte degli stranieri presso gli enti locali³⁶.

Analogo è il caso dell'Emilia-Romagna, che si incarica di promuovere il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati residenti all'articolo 2 dello Statuto³⁷. Anche in questo caso la norma statutaria è stata attuata con legge regionale n. 5/2004 (poi modificata dalla legge regionale n. 11/2016), e la Regione si è così impegnata a promuovere l'istituzione di Consulte elettive per la partecipazione ed il protagonismo dei cittadini stranieri immigrati, “con particolare riferimento a forme di presenza nei Consigli degli enti locali”³⁸.

³² Sulle politiche della Regione Toscana in materia di immigrazione si veda C. CORSI, *La politica regionale toscana in tema di emigrazione e immigrazione*, in *Amministrazione in cammino*, 18 maggio 2012.

³³ Così l'articolo 3 comma 6 dello Statuto della Regione Toscana: “La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati”.

³⁴ Così l'articolo 4 lettera t) dello Statuto della Regione Toscana: “La Regione persegue, tra le finalità prioritarie: [...] l'accoglienza solidale delle persone immigrate, secondo i principi del pluralismo delle culture, del reciproco rispetto e dell'integrazione sociale”.

³⁵ Così l'articolo 72 comma 1 dello Statuto della Regione Toscana: “La legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”.

³⁶ Così l'articolo 6 comma 25 della legge regionale n. 29/2009: “La Regione promuove intese per la diffusione della presenza dei consigli e delle consulte degli stranieri presso gli enti locali e per la loro qualificazione anche attraverso lo sviluppo di modalità omogenee di funzionamento, nella prospettiva della crescita di nuove forme di rappresentanza e di partecipazione dei cittadini stranieri”.

³⁷ Così l'articolo 2 lettera f) dello Statuto della Regione Emilia-Romagna: “La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi: [...] il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti”.

³⁸ Così l'articolo 8 commi 1 e 2 della legge regionale n. 5/2004: “La Regione, per promuovere una effettiva partecipazione ed il protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche, favorisce la realizzazione di percorsi a livello locale, con particolare attenzione all'equilibrio di genere ed alle aree di provenienza e con particolare riferimento a forme di presenza nei Consigli degli Enti locali, di rappresentanti di immigrati e, ove consentito, all'estensione del diritto di voto degli immigrati. La Regione promuove altresì l'istituzione di Consulte di ambito distrettuale, comunale, o di Unione di Comuni, per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, promosse dai Comuni, o dalle loro Unioni, anche con la presenza delle parti sociali,

Proprio i Consigli e le Consulte degli stranieri hanno rappresentato un interessante laboratorio, trovando diffusione, soprattutto a livello comunale (e provinciale), in diverse realtà (ed in particolare, non a caso, in Toscana ed Emilia-Romagna). Da sottolineare come l'iniziale opposizione governativa all'istituzione degli organismi in esame sia venuta meno in seguito alla sentenza n. 300/2005 della Corte Costituzionale, che ha ritenuto detta istituzione un legittimo esercizio delle competenze regionali all'interno del perimetro dell'attuazione delle disposizioni statali in materia³⁹. La differenza tra le due tipologie di organo non è del tutto chiara, e potrebbe essere forse individuata nelle modalità di determinazione della loro composizione: gli organi direttamente eletti dagli stranieri sono nella maggior parte dei casi denominati "Consigli", mentre gli organi di cui fanno parte rappresentanti nominati da enti o associazioni esponenti delle istanze degli stranieri residenti nel territorio sono nella maggior parte dei casi denominati "Consulte". Non si tratta tuttavia di una regola certa, atteso che si registra una certa commistione tra i due termini. Va poi segnalato che alcune Consulte per gli stranieri sono state istituite anche al livello regionale⁴⁰. La loro composizione, che prevede la presenza di soggetti in rappresentanza, tra le altre cose, di organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro, delle Province, dell'ANCI e delle Camere di commercio, rivela tuttavia come si tratti non tanto di organi atti ad acquisire il parere degli stranieri residenti, bensì di camere di compensazione, organi di mediazione degli interessi dove le istanze degli stranieri vengono contemperate attraverso il dialogo con le altre componenti rappresentate "a monte" del loro ingresso nelle sedi della rappresentanza. È stato pertanto evidenziato come la compresenza di cittadini stranieri ed italiani (in particolare rappresentanti delle istituzioni) nelle Consulte regionali si traduca in una scarsa rappresentatività delle stesse, privando i rappresentanti degli stranieri (peraltro non eletti) del margine di manovra necessario per deliberare in modo realmente libero⁴¹. È chiaro quindi come la formula adottata al livello regionale non consenta di addivenire alla formazione di deliberazioni o pareri atti a rappresentare fedelmente le posizioni e le sensibilità delle comunità straniere. Gli interventi degli organi in esame sono inoltre "confinati" a materie rigorosamente individuate dalle leggi istitutive, ed i membri degli organi stessi sono sprovvisti di significativi poteri di partecipazione alle sedute e alle deliberazioni del Consiglio

dei soggetti del terzo settore, degli organismi periferici dello Stato, delle Aziende unità sanitarie locali, ed una rappresentanza a carattere elettivo per quanto attiene la componente dei cittadini stranieri immigrati".

³⁹ Il riferimento è all'articolo 2 comma 4 del d. lgs. n. 286/1998 (testo unico dell'immigrazione), che riconosce allo straniero regolarmente soggiornante il diritto a partecipare alla vita pubblica locale, e all'articolo 8 comma 5 del d. lgs. n. 267/2000 (TUEL), per cui lo statuto comunale e provinciale deve promuovere forme di partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti alla vita pubblica locale.

⁴⁰ Si vedano, ad esempio, le Consulte istituite nelle Regioni Abruzzo (l. r. n. 46/2004, ora soppressa), Campania (l. r. n. 6/2010), Emilia-Romagna (l. r. n. 5/2004), Lazio (l. r. n. 10/2008), Liguria (l. r. n. 7/2007), Marche (l. r. n. 13/2009) e Puglia (l. r. n. 32/2009), oltre che nella Provincia autonoma di Bolzano (l. r. n. 12/2011).

⁴¹ Si veda V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2012, pp. 9 ss.

regionale. Trattasi pertanto di organi dotati di poteri dalla limitata incisività, rispetto ai quali le Consulte, e soprattutto i Consigli, comunali e provinciali rappresentano una indubbia evoluzione.

Per quanto riguarda i Consigli (comunali e provinciali) degli stranieri, che non devono essere confusi con i Consigli territoriali per l'immigrazione previsti dal d. lgs. n. 286/1998 (istituiti al livello centrale ai fini di rispondere a logiche prevalentemente securitarie, come confermato dall'attribuzione della loro presidenza al prefetto), pur nella varietà delle soluzioni adottate dai diversi enti locali, possono essere individuati alcuni tratti comuni circa elezione, composizione, e funzionamento⁴², ed in particolare:

- L'elettorato attivo è ancorato al possesso di cittadinanza straniera extra-UE (o allo status di apolide), al non possesso della cittadinanza italiana, alla maggiore età, alla regolarità del soggiorno nello Stato ed alla residenza (a volte per un periodo minimo di tempo);
- L'elettorato passivo è ancorato al possesso dei requisiti per l'elettorato attivo, ai quali si affianca talvolta il non aver riportato condanne penali passate in giudicato per reati non colposi ovvero il non essere destinatari di provvedimento di espulsione definitivo. In alcuni casi si applicano le condizioni di ineleggibilità e incompatibilità applicabili ai membri dell'organo assembleare rappresentativo coadiuvato;
- La disciplina del procedimento elettorale è sostanzialmente analoga a quella relativa alle elezioni per l'organo assembleare rappresentativo nei confronti del quale il Consiglio svolge la propria funzione consultiva, con la precisazione che nomi delle liste e programmi devono essere redatti anche in lingua italiana;
- È talvolta previsto un meccanismo di riequilibrio che garantisca almeno un seggio alla rappresentanza di ciascuna area geografica;
- La durata in carica del Consiglio è collegata a quella dell'organo assembleare rappresentativo che esso deve coadiuvare;
- Il Consiglio si avvale delle risorse e del personale dell'organo assembleare rappresentativo che esso deve coadiuvare;
- Il Consiglio è dotato di un proprio regolamento, che esso può modificare a maggioranza previa approvazione dell'organo assembleare rappresentativo che esso deve coadiuvare;

⁴² Si vedano, ad esempio, il regolamento del Consiglio dei cittadini stranieri e apolidi delle Province di Bologna (approvato dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 39/2007) e Lucca (approvato dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 75/2006), e i regolamenti dei Consigli degli stranieri dei Comuni di Calenzano (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 37/2003), Empoli (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 8/2004), Pontedera (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 114/2005) e Vicenza (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 53/2014). Si veda inoltre il regolamento della Consulta degli stranieri dei Comuni di Potenza (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 51/2006) e Sassari (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 49/2015).

- Il Presidente (e spesso il Vicepresidente) del Consiglio, eletto a maggioranza dei due terzi (e sfiduciabile con la medesima maggioranza), partecipa alle sedute dell'organo assembleare rappresentativo che esso deve coadiuvare con diritto di parola, ma non di voto (percependo il relativo gettone di presenza). Ad esso sono riconosciuti alcuni poteri con riferimento alle attività del Consiglio comunale, come ad esempio la facoltà di presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni e ordini del giorno. Sovente il Presidente (o un altro membro designato dal Consiglio) può partecipare anche alle sedute delle Commissioni permanenti;
- Il Consiglio può esprimere pareri e proposte su tutte le materie di competenza dell'organo assembleare rappresentativo che esso coadiuva. Sono talvolta previsti dei pareri obbligatori (ma ovviamente non vincolanti) su materie di particolare rilevanza quali il bilancio, le spese per gli stranieri, le problematiche dell'immigrazione;
- Il Consiglio può adottare proposte di deliberazioni, equiparate alle proposte dei membri dell'organo assembleare rappresentativo che esso coadiuva;
- In alcuni casi il Consiglio svolge funzioni consultive anche nei confronti della Giunta;
- In alcuni casi ai membri del Consiglio è riconosciuta un'indennità per lo svolgimento delle loro funzioni.

Le Consulte degli stranieri non si discostano in modo significativo, per quanto riguarda il funzionamento e le attribuzioni, da quanto si è appena detto con riferimento ai Consigli⁴³. Unica differenza sostanziale è, come si è anticipato, la modalità di individuazione dei membri, che anziché essere direttamente eletti, sono esponenti di associazioni per la tutela degli interessi degli stranieri particolarmente attive sul territorio, a volte direttamente nominati da queste ultime, a volte automaticamente insediati in quanto facenti parte del tavolo di lavoro che ha portato all'istituzione dell'organo consultivo. Ai membri così individuati vengono spesso affiancati soggetti ulteriori, e più precisamente:

- Il Sindaco (o Presidente della Provincia) o un suo delegato;
- Alcuni membri dell'organo assembleare rappresentativo coadiuvato, appositamente nominati da quest'ultimo (solitamente un consigliere di minoranza e uno di opposizione);
- Rappresentanti di altre amministrazioni locali, come ad esempio dell'azienda sanitaria locale o dell'istituto comprensivo scolastico.

⁴³ Si vedano, ad esempio, i regolamenti della Consulta dei cittadini stranieri dei Comuni di Livorno (approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 32/2014), Pontassieve, Roccagorga (approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 53/2007), San Giuliano Terme (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 112/2010). Si veda anche il regolamento del Consiglio delle comunità straniere del Comune di Ferrara (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 6/51921/13 del 2013).

Deve ritenersi invece costituzionalmente illegittima l'inclusione di rappresentanti dello Stato tra i membri delle Consulte, alla luce della sentenza n. 2/2013 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'incostituzionalità, con riferimento all'articolo 117 comma 2 lettera g) Cost., della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 12/2011, nella parte in cui essa operava una illegittima attribuzione di nuove funzioni ad organi dello Stato, prevedendo che fosse membro della Consulta un rappresentante della Questura e del Commissariato del Governo⁴⁴. Sia i regolamenti dei Consigli che quelli delle Consulte prevedono, in sede di disposizioni finali, l'automatico scioglimento dell'organo in caso di estensione del diritto di voto per le elezioni locali ai cittadini stranieri.

Interessante è poi il caso di alcuni Comuni che hanno adottato una soluzione intermedia tra il Consiglio e la Consulta, prevedendo un organo composto in parte (per la maggioranza) da membri eletti a suffragio universale diretto dai cittadini stranieri, e in parte da membri designati dalle associazioni rappresentative degli stranieri maggiormente attive nel territorio⁴⁵.

Alcuni Comuni hanno optato per l'istituzione di un organo monocratico, anziché assembleare, istituendo la figura del rappresentante dei cittadini stranieri, eletto direttamente dai cittadini stranieri residenti, con funzioni sostanzialmente analoghe a quelle del Presidente degli organi collegiali⁴⁶. Similmente, alcuni Comuni hanno previsto l'elezione diretta di consiglieri aggiunti, direttamente eletti dai cittadini stranieri residenti, che partecipano senza diritto di voto alle sedute dell'organo assembleare rappresentativo⁴⁷. Va in ogni caso segnalato che la figura del consigliere aggiunto sembra essere via via sempre più assorbita nell'ambito della disciplina delle Consulte e dei Consigli degli stranieri, atteso che, come si è detto, l'incarico di consigliere aggiunto viene di norma attribuito automaticamente al Presidente di detti organi. La ricognizione operata presenta indubbiamente alcuni spunti interessanti, che tuttavia si scontrano, evidentemente, con i limiti della lettera della Costituzione repubblicana. È stato in proposito convincentemente argomentato come, nell'ordinamento costituzionale vigente, gli strumenti per il coinvolgimento degli stranieri nei meccanismi della democrazia rappresentativa debbano necessariamente assumere carattere integrativo, e non sostitutivo, delle deliberazioni democraticamente assunte, con la

⁴⁴ Si veda sul tema M. FERRARA, *I diritti di partecipazione dell'immigrato: il Consiglio provinciale dell'immigrazione*, in E. DI SALVATORE, M. MICHETTI (a cura di), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

⁴⁵ Si vedano, ad esempio, il regolamento – Statuto del Consiglio dei cittadini stranieri del Comune di Forlì (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 9/2015) e il regolamento della Consulta dei cittadini stranieri del Comune di Corsico (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 11/2007).

⁴⁶ Si veda, ad esempio, il regolamento per l'elezione e le funzioni del rappresentante dei cittadini stranieri del Comune di Fermo, ovvero il regolamento per l'elezione del consigliere straniero aggiunto del Comune di Fabriano (approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 4/2010).

⁴⁷ Si vedano, ad esempio, l'articolo 20 dello Statuto di Roma Capitale ed il regolamento per l'elezione dei consiglieri stranieri aggiunti del Comune di Ancona (approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 30/2002).

conseguenza obbligata che gli eventuali pareri degli organi istituiti per la partecipazione degli stranieri non potranno mai assumere valore vincolante, potendo piuttosto porre, al massimo, un obbligo di congrua motivazione in capo all'organo rappresentativo nel caso in cui esso si discosti dal parere reso a titolo esclusivamente consultivo⁴⁸. È chiaro quindi come, allo stato, il sistema della Consulte e dei Consigli possa al massimo alleviare, ma non certo risolvere, il problema della rappresentanza democratica degli stranieri residenti nell'ordinamento.

3. L'attivismo delle formazioni sociali, il caso della “Costituente islamica di Italia” e alcune riflessioni sulla possibile nascita di partiti rappresentativi delle minoranze culturali

3.1. Il dialogo istituzionale con l'islam e la Costituente islamica di Italia

Ha avuto particolare risalto sui mezzi di comunicazione nazionali la notizia della nascita, al termine dell'anno passato, della “Costituente islamica di Italia”, autodefinitasi “uno strumento tendente a dare ai musulmani una rappresentanza eletta”. L'obiettivo dichiarato della Costituente islamica è quello di rappresentare gli interessi e i diritti degli appartenenti alla comunità islamica italiana nelle sedi istituzionali, e dunque anche nell'ambito dei meccanismi della democrazia rappresentativa⁴⁹. La Costituente si propone in primo luogo di divenire un soggetto deputato alla stipula di un'intesa con lo Stato ex articolo 8 Cost. Il processo che avrebbe dovuto condurre all'entrata in vigore di un'intesa con le comunità musulmane è stato del resto particolarmente travagliato, arenandosi in diverse occasioni, tanto che ad oggi non si è ancora riusciti a portarlo a conclusione⁵⁰.

In particolare una prima fase, nei primi anni '90, è stata caratterizzata da una pluralità di iniziative da parte di diversi soggetti rappresentativi dei musulmani in Italia, ciascuno dei quali pretendeva di porsi come l'unico rappresentante delle comunità islamiche (in ordine cronologico, presentavano richieste di intesa l'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia, il Centro Culturale Islamico d'Italia, l'Associazione dei Musulmani Italiani e la Comunità Religiosa Islamica Italiana). La rivalità tra le diverse formazioni risultava nell'impossibilità di dare vita ad un organismo rappresentativo unitario, circostanza che spingeva il Governo a prendere in mano la situazione, ponendo fine alla prima stagione dell'attivismo delle

⁴⁸ Si veda E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, cit., p. 5.

⁴⁹ Il manifesto della Costituente islamica è disponibile sul sito web ufficiale della stessa, all'indirizzo <http://www.costituenteislamica.it/manifesto/>.

⁵⁰ Per una approfondita ricostruzione dell'evoluzione dei tentativi di intesa con le comunità islamiche nell'ordinamento italiano si veda A. S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 32/2012, pp. 16 ss. La dottrina ecclesiasticista parla, in questo senso, di “eccezionalismo islamico”, si veda P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 54.

formazioni sociali islamiche e dando il via alla stagione dei tentativi di dialogo con organismi creati non già su impulso delle comunità musulmane stesse, bensì su impulso dell'esecutivo, ed in particolare del Ministro dell'Interno.

E così il Ministro Pisanu presiedeva nel 2005 la Consulta islamica, i cui membri venivano da lui stesso nominati scegliendoli tra i rappresentati più autorevoli dell'islam italiano, mentre il Ministro Amato nominava nel 2006 un Comitato presieduto dall'ecclesiasticista Prof. Carlo Cardia. Anche in questo caso, le rivalità interne impedivano il raggiungimento di risultati soddisfacenti, fatta eccezione per la redazione di una Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (che tuttavia non veniva sottoscritta da alcune delle associazioni maggiormente rappresentative) e di una relazione sull'islam in Italia⁵¹. Nel 2010 il Ministro Maroni istituiva a sua volta un Comitato per l'islam italiano, escludendo tuttavia espressamente alcune rappresentanze ritenute eccessivamente intransigenti, ed escludendo altresì, al contrario dei suoi predecessori, che i lavori fossero finalizzati alla creazione di un organo rappresentativo della minoranza islamica presso le istituzioni o alla stipula di un'intesa⁵². La soluzione "consultiva" veniva poi perseguita anche dal Ministro Alfano, che istituiva prima (nel 2015) un tavolo permanente, e poi (nel 2016) un Consiglio per le relazioni con l'islam italiano, impostazione con la quale si poneva in continuità il Ministro Minniti, che nel 2016 firmava, insieme a svariate organizzazioni rappresentative delle comunità islamiche, il "Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e ai principi dell'ordinamento statale".

È stato evidenziato come le politiche sopradescritte, e specie le più recenti, da un lato tendessero alla commistione (inconferente) delle questioni della libertà religiosa con i temi della sicurezza e dell'immigrazione (a loro volta inopportunosamente accostati dal legislatore italiano da ormai oltre una decade⁵³), e dall'altro come il Patto stipulato, seppur sorretto da buone intenzioni, non sia in ultima analisi rappresentativo delle diverse anime dell'islam italiano, e non possa allo stato costituire il terreno adatto a sorreggere un'intesa⁵⁴.

Nel quadro appena descritto, la Costituente islamica rappresenterebbe l'ennesimo tentativo di addivenire ad un'intesa ex articolo 8 Cost., tentativo caratterizzato però, questa volta, da un lato da un ritorno

⁵¹ Sulla Carta dei valori si veda in particolare C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2008.

⁵² Si veda A. S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, cit., p. 20.

⁵³ Si veda sul tema F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., pp. 206 ss.

⁵⁴ Si vedano sul tema N. FIORITA, D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 14/2017, pp. 6 ss., che definiscono la strategia adottata dagli ultimi due esecutivi quale strategia del "binario speciale".

all'attivismo delle formazioni sociali, con l'assunzione dell'iniziativa in capo alla minoranza islamica, dopo il fallimento della "via ministeriale", e dall'altro dalla pretesa universalistica fondata non già sull'accordo tra le diverse formazioni rappresentative, bensì sull'espressione della volontà diretta (a suffragio universale) dei componenti della minoranza islamica stessa. Ulteriore obiettivo dichiarato della Costituente islamica è quello di farsi rappresentante, presso le sedi istituzionali, la società civile e i media, dei musulmani residenti in Italia, prevedendo a tal fine di istituire, una volta insediatasi, gruppi di studio su temi quali il diritto di culto e i suoi luoghi, la razionalizzazione del tessuto associativo, la formazione delle guide del culto e dei dirigenti di comunità, l'insegnamento religioso degli adulti e dei bambini, l'alimentazione, i cimiteri, il dialogo intra e infra comunitario⁵⁵. Si tratta dunque del coinvolgimento degli appartenenti alle minoranze di fede islamica nella vita politica e civile, incoraggiando la partecipazione ed il dialogo su temi spesso controversi e causa di tensioni culturali, arrivando dove l'esperienza degli organi consultivi di istituzione ministeriale non è sinora giunta.

Occorre in quest'ottica chiedersi se il Titolo IV della Parte I della Costituzione repubblicana, secondo una sua interpretazione letterale, per cui esso implicherebbe una presunta impossibilità per lo straniero di godere dei diritti politici, e di costituire soggetti che possano partecipare attivamente alla vita politica del Paese, possa dare adito a questioni di illegittimità dell'iniziativa della Costituente islamica, ovvero limitarne l'eventuale campo di azione. Il Comitato promotore della Costituente islamica sembra peraltro avere avuto presente la problematica, avendo esso ritenuto di limitare l'accesso alle cariche di vertice (Presidente, Vicepresidente e Segretario generale) ai soli cittadini italiani, "per ragioni di relazione con lo Stato"⁵⁶. La questione non è liquidabile come meramente teorica, se si considera che essa si è concretamente manifestata già nel 1979, con il celebre "caso Fabre". In quell'occasione, nel procedere alle consultazioni dei segretari dei partiti successivamente alla crisi del Governo Andreotti IV, il Presidente Pertini riteneva di non consultare il segretario del Partito Radicale Jean Fabre, motivando la decisione inizialmente sulla base del fatto che egli non era un membro del parlamento, ed in seguito asserendo che, in quanto cittadino straniero (belga) egli non avrebbe potuto, ai sensi dell'articolo 49 Cost., concorrere alla determinazione della politica nazionale⁵⁷. Detta ricostruzione si ricollegava del resto

⁵⁵ Con riferimento alla natura giuridica della Costituente islamica, in particolare in assenza di una istituzionalizzazione ovvero di un espresso riconoscimento da parte dello Stato, si deve ritenere che si tratti, allo stato, di un soggetto di diritto privato ascrivibile all'area delle rappresentanze di interessi. Sulla rappresentanza degli interessi si veda A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, pp. 177 ss.

⁵⁶ Trattasi di scelta legittima, in tema di organizzazione interna, ma non obbligata, come si vedrà. Sull'organizzazione interna dei partiti si veda F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in questo numero.

⁵⁷ La motivazione addotta dal Presidente della Repubblica veniva ritenuta corretta dal punto di vista costituzionale dalla dottrina maggioritaria. Si vedano, ad esempio: A. ANZON DEMMIG, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e*

all'interpretazione al tempo prevalente dell'articolo 49, per cui le norme costituzionali relative ai rapporti politici sarebbero limitate, in quanto al campo di applicazione, ai soli cittadini, escludendo altresì un'estendibilità dei diritti ivi riconosciuti allo straniero per il tramite della legge ordinaria⁵⁸.

L'impostazione sopradescritta appare tuttavia in primo luogo smentita dalla prassi degli anni successivi, se si considera che, come si è detto, il diritto di elettorato attivo e passivo è stato esteso, con riferimento ai cittadini dell'Unione europea e limitatamente alle elezioni locali, proprio con legge ordinaria⁵⁹. Si è inoltre fatta strada un'interpretazione estensiva dell'articolo 49 Cost., per cui esso individuerrebbe un contenuto minimo del diritto di associazione finalizzato a concorrere alla determinazione della politica nazionale, ma che detto livello minimo di tutela potrebbe essere ben innalzato dal legislatore ai fini di ricomprendere categorie ulteriori rispetto ai cittadini, e dunque non solo ai cittadini europei, ma anche agli stranieri regolarmente residenti in Italia⁶⁰. Infine, la stessa istituzione delle Consulte locali di cui al paragrafo precedente depone in senso favorevole circa la legittimità della partecipazione (seppur esclusivamente consultiva) degli stranieri alla vita politica. Sotto questo punto di vista non sembrano pertanto profilarsi ostacoli alla costituzione e al funzionamento della Costituente islamica.

Interessante notare, inoltre, come la Costituente islamica si distingua dalle precedenti esperienze di coinvolgimento dei musulmani nel circuito della rappresentanza, e dagli altri soggetti che hanno tentato la strada dell'intesa, per avere adottato appieno il metodo democratico, sia con riferimento alla propria elezione che con riferimento al proprio funzionamento. Più precisamente, l'elettorato attivo e passivo sarà composto da "tutti i musulmani e le musulmane, che godano della cittadinanza italiana o siano regolarmente residenti in Italia, maggiorenni, che accettino i principi fondamentali dell'Islam, la rinuncia alla violenza politica e la volontà di collaborazione", previa registrazione (gratuita) su apposito portale telematico. Ulteriore condizione per godere dell'elettorato è non avere riportato condanne per reati contro la personalità dello Stato, terrorismo e violenza familiare. Il numero totale dei membri dell'Assemblea potrà variare tra 30 e 100 in ragione del numero degli iscritti. I membri saranno eletti con

l'esclusione di Fabre, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1979; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Diritto e società*, n. 4/1979.

⁵⁸ Si vedano in questo senso, per tutti: C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1954, p. 222; V. CRISAFULLI, *Garantismo e programmaticità dell'articolo 49 della Costituzione. I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968.

⁵⁹ Vero è però che detto allargamento potrebbe essere ricondotto alla base giuridica fornita dal diritto primario dell'Unione per mezzo dell'articolo 11 Cost. In senso contrario si veda tuttavia F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (diritto pubblico)*, cit.

⁶⁰ Si vedano in questo senso: S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, UTET, 1995; F. DAL CANTO, S. PANIZZA, *Lo Stato e gli altri ordinamenti giuridici, i principi fondamentali, i diritti e i doveri costituzionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 235 ss.; M. PLUTINO, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in V. BALDINI (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 333 ss.

sistema proporzionale in un unico collegio nazionale, con voto di preferenza (con la possibilità di esprimere fino a tre preferenze). È previsto un premio di minoranza di genere, per cui il genere meno rappresentato dovrà comunque contare almeno il 30% degli eletti. È inoltre previsto un premio di minoranza regionale, per cui nell'Assemblea dovrà sedere almeno un membro residente in ciascuna Regione. I membri che entreranno nell'Assemblea per effetto dei due premi di minoranza si aggiungeranno al totale inizialmente previsto, che risulta quindi, per l'effetto, variabile. Il metodo dei lavori sarà conforme a principio maggioritario, e ispirato alla ricerca del massimo consenso.

Le potenzialità del progetto sono evidenti, così come il fascino dell'idea (per la verità tipicamente occidentale) di avere un unico interlocutore che parli a nome di tutte le comunità islamiche italiane. Sarebbe infatti possibile aprire un confronto su temi estremamente controversi, che hanno impegnato il legislatore, la dottrina e la giurisprudenza negli ultimi anni, senza peraltro condurre ad approdi saldi o comunque soddisfacenti, come ad esempio le questioni del velo islamico (anche integrale)⁶¹, della poligamia⁶², dei luoghi di culto⁶³, dell'interazione tra islam e istruzione⁶⁴ ovvero tra islam e luogo di lavoro⁶⁵.

Va in ogni caso precisato che, con riferimento all'auspicata nascita di un soggetto che parli "ad una sola voce", dotato dell'autorevolezza per la stipula di un'intesa ex articolo 8 Cost. con lo Stato italiano, che indubbiamente consentirebbe l'apertura di un canale in qualche modo privilegiato per il dialogo su

⁶¹ Il tema è stato oggetto di decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (casi *S.a.s. v. France*, *Leyla Sabih v. Turkey*, *Refah Partisi et al. v. Turkey*, *Kervanci v. France*, *Ebrahimian v. France*, e, da ultimo, *Belcacemi and Oussar v. Belgium* e *Dakir v. Belgium*) e della Corte di Giustizia dell'Unione europea (casi C-157/15 e C-188/15). È stato oggetto altresì di numerose proposte di legge, solitamente volte a vietare l'utilizzo del velo integrale (si veda, per tutte, la proposta di legge C.242253 del 6 maggio 2009). In dottrina si veda J. LUTHER, *Il velo scoperto dalla legge: profili di giurisprudenza costituzionale comparata*, in S. FERRARI (a cura di), *Islam ed Europa*, Roma, Carocci, 2006.

⁶² Il "principio monogamico" è stato, se non incrinato, almeno scalfito da alcune pronunce giurisprudenziali che hanno consentito il ricongiungimento di nuclei poligamici nell'interesse preminente dei figli minori delle seconde mogli. Si veda sul tema G. DI COSIMO, *Costituzione e Islam in Italia*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 10, 2005, pp. 63 ss. In via generale, tuttavia, fatte salve eccezioni quali quelle appena menzionate, la dottrina prevalente si è espressa in senso contrario alla compatibilità della poligamia con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Si vedano in questo senso: A. PUGIOTTO, *Alla radice costituzionale dei "casi": la famiglia come «società naturale fondata sul matrimonio»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2008, pp. 10 ss.; A. RUGGERI, *Idee sulla famiglia e teoria (e strategia) della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, pp. 756 ss.

⁶³ Il tema è stato recentemente oggetto della sentenza n. 63/2016 della Corte Costituzionale. Si vedano sulla questione, per tutti: A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra confessioni religiose: il "rebus" delle competenze*, in *Le Regioni*, n. 3/2016; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 26/2016; N. PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in *federalismi.it*, n. 24/2015.

⁶⁴ Basti ricordare i casi decisi dalla Corte EDU: *Dalhab v. Switzerland*, App. n. 42393/98, 15 febbraio 2001; *Leyla Sabih v. Turkey*, App. n. 44774/98, 10 novembre 2005.

⁶⁵ La questione è stata oggetto delle sentenze C-157/15 e C-188/15 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, oltre che della sentenza n. 579 del 20 maggio 2016 della Corte di Appello di Milano, sez. lavoro. Si veda inoltre sul tema L. PEDULLÀ, *L'abbigliamento religioso tra identità e compatibilità ordinamentale*, in *federalismi.it*, n. 24/2016.

questioni certamente problematiche e di grande rilevanza nel dibattito politico e giuridico, non si può prescindere dal tenere conto dell'intrinseca pluralità che anima l'islam, che non è certo una confessione monolitica, ma si caratterizza per la presenza di una molteplicità di scuole e di interpretazioni (accomunate unicamente dalla condivisione di alcuni principi fondamentali). Si è in particolare sottolineato che la pretesa di ridurre la diversità intrinseca dell'Islam, che addirittura ne costituisce a sua volta un principio fondamentale (*"ikhtilaf"*), sarebbe un "impossibile giuridico", frutto di una forma di "miopia culturale" occidentale⁶⁶.

3.2. Verso un partito islamico?

Va poi sottolineato come alcuni media nazionali, nel trattare la vicenda, abbiano dato voce alla preoccupazione che il fine ultimo della Costituente islamica possa essere quello di dare i natali ad un vero e proprio partito (o movimento) politico islamico in Italia, con l'obiettivo quindi di presentarsi con proprie liste alle elezioni future⁶⁷. A prescindere dal fatto che, nel caso di specie, il Comitato promotore della Costituente abbia espressamente negato di voler fondare, ora o in futuro, un partito islamico, non si può escludere che, in futuro, alla luce del sempre maggiore pluralismo culturale che anima la società italiana, si assista nell'ambito dei canali della democrazia rappresentativa alla nascita di partiti che si facciano portatori delle istanze delle "nuove" minoranze culturali⁶⁸. Andrebbero esaminate in questo caso, dal punto di vista giuspubblicistico, alcune questioni preliminari.

Si deve innanzitutto ritenere che la Costituzione repubblicana non ponga alcun limite alla possibilità di dare vita a partiti che facciano della religione, dell'etnia o della cultura (intesa come l'insieme delle pratiche culturali distintive di un dato gruppo⁶⁹) il proprio fattore identificante principale (o finanche esclusivo)⁷⁰. E del resto l'esperienza, durata quasi mezzo secolo, della Democrazia Cristiana dovrebbe evidentemente fugare qualsiasi dubbio circa la possibilità di dare vita, nell'ordinamento italiano, a formazioni politiche di ispirazione confessionale, dichiaratamente ispirate a determinati valori di tipo religioso. Pertanto, la possibilità di dare vita, nello Stato multiculturale, a partiti rappresentativi delle diverse minoranze che ne

⁶⁶ Si veda G. ANELLO, *Passato e futuro della minoranza musulmana in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 32/2016, p. 13.

⁶⁷ Si veda, per tutti, a titolo esemplificativo, l'articolo intitolato "Costituente islamica". Così i musulmani vogliono farsi partito, a firma di A. Giannoni, pubblicato su *Il Giornale* il 7 agosto 2016. Va peraltro notato che, allo stato attuale, dette liste dovrebbero evidentemente essere composte esclusivamente da cittadini italiani.

⁶⁸ A ben vedere, alcuni partiti di questo tipo, seppur di limitatissima rilevanza, sono esistiti: si pensi al Partito Italiano dei Romeni, al Movimento dei Nuovi Italiani e al Partito Immigrati. Per un'analisi approfondita si veda M. PLUTINO, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, cit.

⁶⁹ Si veda J. LUTHER, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 226 ss.

⁷⁰ Si veda P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982.

compongono il tessuto sociale, è soluzione (seppur probabilmente non auspicabile, come si dirà più avanti) certamente percorribile in astratto.

Diversa sarebbe invece la questione di un partito che non si limitasse a rifarsi ai valori della religione islamica, ma postulasse, ad esempio, il sovvertimento della democrazia ovvero l'adesione dello Stato alla *sharia*. In questo caso, infatti, il dibattito intersecherebbe quello sulle “democrazie protette”, e dunque sui limiti che gli ordinamenti possono legittimamente imporre alle finalità perseguite dai partiti, ai fini di preservare l'esistenza stessa della democrazia⁷¹. Ancora una volta, non sembrano rinvenirsi nell'ordinamento italiano limiti in questo senso, atteso che l'orientamento prevalente ritiene che, nel silenzio dell'articolo 49 Cost., non sia possibile imporre ai partiti una condivisione dei valori costituzionali, se non limitatamente al metodo democratico ivi consacrato⁷². E del resto, nella prassi della storia istituzionale dal secondo dopoguerra, sono esistiti e continuano ad esistere partiti che perseguono (con metodo democratico) fini evidentemente contrari al disposto della Costituzione repubblicana, come ad esempio il Movimento Sociale Italiano, i partiti secessionisti (tra cui la Lega Nord, la Liga Veneta, i partiti indipendentisti sardi e tirolesi) o i diversi partiti monarchici⁷³. Si deve quindi ritenere che anche un partito islamico “estremo” risulti, in generale, compatibile con l'ordinamento costituzionale, a patto che esso accetti pienamente il metodo democratico⁷⁴.

Vero è che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ammesso, con il celebre caso *Refah Partisi et al. v. Turkey*⁷⁵, la possibilità per gli Stati membri di sciogliere preventivamente partiti che propugnino fini contrari ai principi fondamentali di un ordinamento democratico, anche laddove essi non abbiano ancora estrinsecato detto fine in attività concrete, ed in particolare con riferimento a partiti religiosi di ispirazione islamista, che si propongono di instaurare la legge divina. La Convenzione adotta quindi una visione

⁷¹ Si vedano sul tema: S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 800 ss.; A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005. Sul partito antisistema nell'ordinamento italiano si veda I. NICOTRA, *Democrazia “convenzionale” e partiti antisistema*, Torino, Giappichelli, 2007.

⁷² Si vedano, per tutti: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, CEDAM, 1975, pp. 869 ss; S. BARTOLE, *Partiti politici*, cit. L'orientamento è peraltro confermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, si veda: Corte Cost., sentenza n. 114 del 26 giugno 1967, punto n. 2 “considerato in diritto”. In senso contrario si veda, ad esempio, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., pp. 235 ss., per cui è illecito per un partito “dar morte alla democrazia con metodo democratico”.

⁷³ È stato evidenziato come l'interpretazione estensiva in esame fosse, per l'ordinamento italiano, in qualche misura obbligata, atteso che il più grande partito comunista dell'occidente aveva fatto parte del patto costituente. Si veda V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, p. 8.

⁷⁴ È stato tuttavia evidenziato da S. CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004, come sia riscontrabile una cesura, negli anni del terrorismo, con una crescente diffusione delle democrazie protette.

⁷⁵ Cfr. *Refah partisi et al. v. Turkey*, [GC], App. nos. 41340/98 et al., 13 febbraio 2003. Si veda sul tema S. CECCANTI, *Anche la Corte di Strasburgo arruolata nella “guerra di civiltà”?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 81 ss.

restrittiva rispetto a quella della Costituzione repubblicana, imponendo quale requisito necessario, oltre alla democraticità del metodo, anche la democraticità dei fini. Vero è altresì, tuttavia, che da un lato la giurisprudenza della Corte EDU nei casi aventi ad oggetto la violazione della libertà religiosa in Turchia sono notoriamente difficilmente applicabili ad altri ordinamenti, alla luce del particolare margine di apprezzamento riconosciuto ad un ordinamento statale in cui il tortuoso processo di laicizzazione è ancora lungi dal completarsi⁷⁶, e che dall'altro la giurisprudenza della Corte EDU è invocabile solo ai fini di ampliare la tutela dei diritti riconosciuti nell'ordinamento italiano, e non invece per restringerli⁷⁷.

Va comunque precisato che, nel caso di specie, la Costituente islamica, oltre a non volersi tramutare, per espressa dichiarazione dei suoi fondatori, in un partito, aderisce apertamente ai principi e ai valori della democrazia italiana.

4. In attesa delle riforme: alcune suggestioni per una transizione verso una democrazia rappresentativa “multiculturale”

Alla luce della ricostruzione operata ai paragrafi precedenti, il quadro che emerge è quello di una generale insoddisfazione circa le politiche elaborate al livello statale per favorire la partecipazione delle “nuove minoranze” nei procedimenti della democrazia rappresentativa. Non appare casuale che, con riferimento ad entrambi i casi osservati (Consulte locali degli stranieri e Costituente islamica) un soggetto terzo (rispettivamente gli enti locali e le formazioni sociali) abbia sostanzialmente adottato un modello già esistente (e generalmente ritenuto fallimentare) al livello statale, migliorandolo e sviluppandolo ai fini di individuare soluzioni e formule nuove. Con riferimento alle Consulte degli stranieri, il riferimento è alla deludente esperienza della Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie. Con riferimento alla Costituente islamica, il riferimento è invece alle già menzionate Consulte, Comitati e Consigli per i rapporti con l'islam istituite al livello ministeriale, che in quasi un ventennio non sono state in grado di produrre significativi progressi verso un'intesa ovvero verso una regolamentazione delle principali questioni problematiche legate alla convivenza con le minoranze di fede musulmana nell'ordinamento italiano.

Per quanto riguarda gli organi consultivi degli stranieri, potrebbe essere utile interrogarsi sulla replicabilità al livello nazionale dei migliori modelli individuati al livello locale. Si tratterebbe peraltro di dare attuazione a principi generali di partecipazione che possono essere astratti, oltre che dal diritto

⁷⁶ Si veda sul tema S. MANCINI, *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo contro-maggioritario delle Corti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009.

⁷⁷ Per espressa previsione dall'articolo 53 della Convenzione. Si vedano S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, CEDAM, 2012, pp. 774 ss.

sovranaZIONALE, da disposizioni che da tempo esistono nell'ordinamento, come ad esempio l'articolo 2 comma 4 del d. lgs. n. 286/1998 (testo unico dell'immigrazione), che riconosce allo straniero regolarmente soggiornante il diritto a partecipare alla vita pubblica locale, e l'articolo 8 comma 5 del d. lgs. n. 267/2000 (TUEL), per cui lo statuto comunale e provinciale deve promuovere forme di partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti alla vita pubblica locale.

A partire dalle esperienze locali, si potrebbe immaginare un organo (anche eventualmente nelle forme di una rivisitazione della Consulta per i problemi degli stranieri) eletto a suffragio universale diretto dagli stranieri residenti (la soluzione elettiva risulta preferibile alla cooptazione per la maggiore rappresentatività che essa garantisce), con metodo proporzionale, che svolga funzioni consultive e propositive nei confronti del Parlamento e del Governo. L'elettorato attivo e passivo potrebbe essere limitato in virtù della regolarità della presenza sul territorio e della sua durata, riservandolo ad esempio agli stranieri residenti da almeno tre anni, e che vantino pertanto un collegamento particolarmente stretto con l'ordinamento. L'organo potrebbe essere eletto su base regionale, ovvero potrebbe essere previsto un premio di minoranza "geografico" ai fini di garantire la rappresentanza delle diverse ed eterogenee comunità presenti sul territorio. Con riferimento alle funzioni, esse dovrebbero essere consultive, di controllo e di impulso: particolare incisività (anche con riferimento alle forme di pubblicità) dovrebbe poi essere garantita ai pareri su iniziative legislative in tema di immigrazione. Con riferimento alla partecipazione ai lavori parlamentari, non sembra realistico immaginare, come è accaduto in alcuni Comuni, la nomina all'interno dell'organo di membri che partecipino, con diritto di parola ma senza diritto di voto, alle sedute del Parlamento e, soprattutto, alle sedute delle Commissioni permanenti, in modo da valorizzare la natura trasversale delle tematiche dell'immigrazione rispetto ai diversi campi di intervento legislativo. Suggestiva ma di ancor più difficile praticabilità in concreto appare l'attribuzione, come in alcuni Comuni, del potere di presentare mozioni, interrogazioni, interpellanze e ordini del giorno in capo al Presidente dell'organo consultivo.

L'ipotesi di attribuire agli organi consultivi degli stranieri il potere di adottare pareri in qualche misura vincolanti, pur tratteggiata da alcuni autori⁷⁸, non sembrerebbe a ben vedere praticabile, alla luce della lettera costituzionale e della sua interpretazione giurisprudenziale e dottrinale prevalente.

Va segnalato che il meccanismo delle Consulte e dei Consigli è stato criticato, con riferimento al livello locale, poiché esso si presterebbe a meccanismi distorsivi, specie con riferimento alla scelta dei candidati (si sono rilevati in particolare un orientamento conformativo dei gruppi etnici, la restrizione frequente a un solo candidato e la capacità di condizionamento delle rappresentanze politiche negli enti locali), che

⁷⁸ Si vedano in questo senso: M. FERRARA, *I diritti di partecipazione dell'immigrato: il Consiglio provinciale dell'immigrazione*, cit.; V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, cit.

inficerebbero, in ultima analisi, la rappresentatività stessa di questi organi⁷⁹. Trattasi di critica indubbiamente incisiva se riferita al livello locale, e specie ai Comuni di piccole dimensioni, dove gli stranieri residenti sono poche centinaia (se non decine). Bisogna tuttavia considerare che, in territori più ampi (come ad esempio la Provincia di Bologna), ed in presenza di un'adeguata pubblicizzazione da parte dell'ente del ruolo e delle modalità di elezione del Consiglio, si sono riscontrati dati sicuramente incoraggianti per quanto riguarda l'affluenza, la composizione delle liste, e la composizione plurale dell'organo emerso dalla consultazione⁸⁰. È ragionevole ipotizzare che, nel caso in cui si dovesse traslare il sistema dei Consigli e delle Consulte al livello nazionale, e dunque avendo a che fare con numeri estremamente elevati di "elettori", gli effetti distorsivi nella scelta delle candidature ne sarebbero inevitabilmente mitigati: le diverse comunità, in posizione di forza (numerica) sul territorio del singolo Comune, si troverebbero a prendere parte in una competizione allargata al livello nazionale, trovandosi costrette a dialogare, a dar vita ad alleanze, a comporre liste allargate e plurali.

Un ulteriore elemento problematico da non sottovalutare è che proprio la necessità di organizzarsi su scala nazionale potrebbe verosimilmente portare alla creazione di formazioni strutturate, in grado di affrontare campagne elettorali, di dare visibilità ai propri candidati, e dunque quasi di una sorta di proto-partiti. In caso di una futura estensione del diritto di voto agli stranieri, esisterebbero quindi delle realtà associative già incardinate e virtualmente pronte a partecipare alla competizione elettorale, che difficilmente accetterebbero di sciogliersi, rinunciando alla posizione conquistata nelle istituzioni. Ciò risulterebbe evidentemente problematico se si considera che, una volta esteso agli stranieri il diritto di voto, sarebbe indubbiamente preferibile una partecipazione trasversale delle minoranze culturali alla vita politica, rispetto ad una partecipazione sulla base di partiti "etnici" o "religiosi" espressivi di un'unica minoranza.

A prescindere da considerazioni strettamente teoriche, infatti, la costituzione di partiti rappresentativi delle minoranze culturali (che si strutturino quindi secondo *cleavages* religiosi ovvero etnici), seppur legittima, non sembra poter rappresentare, quantomeno nel breve periodo, una effettiva soluzione alle problematiche che interessano la democrazia rappresentativa sotto profili multiculturali. Incanalare le rivendicazioni culturali minoritarie, cristallizzandole nello strumento partitico, rischia in ultima analisi di rivelarsi estremamente controproducente, esacerbando i conflitti esistenti e finendo per strozzare le istanze che ci si propone invece di promuovere, che ben difficilmente potrebbero trovare uno sbocco

⁷⁹ Si veda S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., p. 24.

⁸⁰ Si veda, ad esempio, il dossier sul Consiglio dei Cittadini stranieri e apoliti della Provincia di Bologna del dicembre 2008, disponibile su <http://www.cittametropolitana.bo.it>, ed i dati ivi raccolti e analizzati.

effettivo in una democrazia rappresentativa che accetti anche i più blandi sistemi di razionalizzazione (si pensi banalmente ad una soglia di sbarramento) come quella italiana⁸¹.

Sono proprio gli ordinamenti europei con una più risalente e rilevante storia coloniale a dimostrare come il coinvolgimento delle minoranze culturali nel circuito della democrazia rappresentativa abbia spesso portato a risultati soddisfacenti, con l'approvazione di specifiche normative volte ad individuare per via legislativa il bilanciamento più idoneo tra le istanze culturali e l'esigenza di salvaguardare i diritti e gli interessi fondamentali per l'ordinamento ospitante. È questo il caso, ad esempio, della minoranza *sikh* nel Regno Unito, che attraverso una tenace attività di *lobbying* (condotta trasversalmente rispetto ai partiti esistenti, e non tramite la costituzione di un apposito partito) hanno ottenuto, ad esempio, il riconoscimento del diritto di portare il coltello noto come *kirpan* (così come prescritto dalla loro religione) in luogo pubblico (*Criminal Justice Act* del 1988) e l'esenzione dall'obbligo di portare il casco in moto, ai fini di non dover rimuovere il tradizionale turbante (*Motor-Cycle Crash Helmets (Religious Exemption) Act* del 1976). Si è convincentemente evidenziato come non si sia trattato, nei casi in esame, di un bilanciamento illuminato da parte del legislatore dell'ordinamento ospitante, bensì di una valorizzazione dell'identità culturale di una componente (minoritaria) della società inglese, che a tal fine è attivamente intervenuta nell'arena legislativa⁸².

Con riferimento al problema dei rapporti con le minoranze di fede musulmana, la Costituente islamica risulta interessante proprio alla luce delle considerazioni appena svolte, e dunque perché essa si propone di dare vita ad un soggetto che possa interloquire con il legislatore statale non solo ai fini di stipulare un'intesa, ma anche per aprire un dialogo sulla regolamentazione delle questioni sospese maggiormente problematiche relative alle minoranze islamiche in Italia e alle loro pratiche. Anche in questo caso l'elezione a suffragio universale diretto rappresenterebbe un indubbio punto di forza, in quanto darebbe vita ad un soggetto provvisto di una forte legittimazione sia agli occhi delle istituzioni che a quelli degli individui che esso rappresenta. Detta legittimazione sarebbe evidentemente superiore a quella delle Consulte di nomina ministeriale, che possono essere tacciate di scarsa rappresentatività, e potrebbe

⁸¹ È questo il caso, ad esempio, dell'*Islamic Party of Britain*, dissolto nel 2006 dopo modestissimi risultati alle elezioni politiche del 1992, ovvero del *Parti des Musulmans de France* e della *Union des Démocrates Musulmans Français*, che hanno ottenuto risultati similmente non lusinghieri alle elezioni locali tra il 2007 e il 2015. Sorte analoga è toccata ai "partiti degli immigrati" nel Regno Unito (*Immigrants Political Party*) ed in Norvegia (*Innvandrerpartiet*). Le esperienze sommariamente riportate sembrerebbero lasciar supporre, in definitiva, la necessità di individuare, nel novero degli strumenti messi a disposizione dalla democrazia rappresentativa, soluzioni per il coinvolgimento delle "nuove minoranze" che trascendano l'irrigidimento e la cristallizzazione che la costituzione formale in partito necessariamente comporta.

⁸² Si veda A. SIMONI, *La sentenza della Cassazione sul kirpan: "voce dal sen fuggita"?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2017, pp. 4 ss., che sottolinea altresì come i *sikh* possano contare nell'ordinamento inglese su di un considerevole peso elettorale, oltre che sul "potere contrattuale" derivante dallo storico servizio nell'esercito britannico, servizio durante il quale essi erano peraltro esentati dall'indossare gli elmetti d'ordinanza.

auspicabilmente dotare il nuovo soggetto della forza necessaria per scindere, una volta per tutte, nel dialogo con lo Stato, il tema della libertà religiosa da quelli della sicurezza, del terrorismo e dell'immigrazione irregolare, che vanno evidentemente affrontati in separata sede.

Alla luce di quanto esposto, il progetto della Costituente islamica, a prescindere dagli esiti, rappresenta un'interessante occasione di studio, anche per eventuali esperienze future, nella misura in cui essa non solo è disposta ad instaurare un dialogo aperto e costruttivo con le istituzioni, ma anche a darsi una sorta di regolamento interno conforme ai principi tipici del funzionamento delle democrazie rappresentative. Del resto, i promotori della Costituente hanno apertamente dichiarato che la scelta del nome è da intendersi come un omaggio all'Assemblea Costituente italiana, oltre che una testimonianza della piena aderenza del progetto al metodo democratico elettivo. La Costituente islamica potrebbe quindi divenire un mezzo per il superamento del tradizionale approccio separatista delle comunità islamiche nei confronti dello Stato laico⁸³. In ogni caso, il percorso verso un'intesa con le comunità islamiche italiane, a prescindere dal soggetto con il quale essa potrebbe essere stipulata, appare irto di ostacoli, in assenza di una legge che disciplini il procedimento e che limiti la discrezionalità del Governo, che evidentemente potrebbe preoccuparsi delle ripercussioni elettorali di un'intesa siffatta, specie nel momento storico attuale⁸⁴.

Una possibile critica potrebbe essere fondata sull'impossibilità di "sintetizzare" in un unico soggetto le anime plurali dell'islam, e dunque sulla tesi per cui il livello ottimale di raccordo tra lo Stato e le differenti componenti delle confessioni islamiche sarebbe, alla luce proprio di detta pluralità, il livello locale, in una sorta di "concertazione diffusa di intese", previa individuazione delle modalità per garantire l'omogeneità dei contenuti delle stesse⁸⁵. La compatibilità costituzionale di una soluzione siffatta dovrebbe tuttavia essere approfonditamente vagliata, atteso che si tratterebbe di un *unicum* nel panorama giuridico, e che la lettera della Costituzione potrebbe forse rappresentare un ostacolo invalicabile, attesa l'attribuzione alla potestà esclusiva statale della competenza a stipulare le intese di cui all'articolo 8 Cost. Si tratterebbe, in altre parole, di stabilire se la "riversa di intesa statale" posta dall'articolo 8 sia una riserva assoluta, ovvero

⁸³ Sulle ragioni dell'approccio separatista menzionato si veda P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 23/2016, pp. 15 ss.

⁸⁴ Sulla perdurante discrezionalità governativa in materia di intese e sui suoi limiti si veda I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *federalismi.it*, n. 8/2016.

⁸⁵ Si veda in questo senso G. ANELLO, *Passato e futuro della minoranza musulmana in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, cit., pp. 13 ss. L'ipotesi è certamente suggestiva, e potrebbe essere elaborata ulteriormente immaginando una sorta di "intesa quadro" a livello nazionale, con un soggetto rappresentativo delle comunità islamiche in generale (che ben potrebbe essere la Costituente islamica, se la rappresentatività della stessa dovesse essere sorretta da dati di partecipazione significanti), che individui standard minimi e principi generali che dovranno essere rispettati dalle intese stipulate con le singole comunità a livello locale (verosimilmente regionale).

se esistano margini per un intervento regionale in materia, nell'ambito di principi direttivi individuati al livello statale.

Altra soluzione prospettata in dottrina è quella di infrangere l'“alibi” addotto da diversi esecutivi per giustificare il mancato perfezionamento di un'intesa, per cui non esisterebbe in Italia una rappresentanza unitaria dell'Islam moderato, stipulando un'intesa ex articolo 8 Cost. con le sole formazioni rappresentative delle comunità islamiche che abbiano aderito alle varie Carte dei valori, con ciò manifestando una sicura volontà di integrazione⁸⁶. La proposta, che pure ha certamente il merito dell'efficienza, ponendo un sicuro criterio per l'individuazione dei soggetti con i quali l'intesa sarà stipulata, rischia tuttavia di avere un effetto estremamente divisivo, esasperando la rivalità già esistente tra le diverse comunità islamiche, ed in particolare di quelle che saranno escluse dalle trattative, che oltre a non avere aderito alla Carta dei valori potranno sostenere (a torto a ragione) di essere state marginalizzate o escluse in modo discriminatorio.

Ulteriore (e probabilmente maggiore) problematica è che la legittimazione di un organo rappresentativo delle minoranze musulmane non può essere garantito dalla (sola) forma democratica del metodo, ed in particolare della disciplina secondo la quale esso viene eletto: il rifiuto di alcune delle maggiori associazioni di partecipare, come già verificatosi per le Consulte di istituzione ministeriale, alla competizione elettorale potrebbe avere conseguenze estremamente dannose in tema di rappresentatività.

A prescindere dalle considerazioni sinora svolte, rimane il fatto che, evidentemente, tutte le soluzioni proposte rappresentano, nella migliore delle ipotesi, dei palliativi, atteso che, anche alla luce delle tensioni sempre maggiori che stanno percorrendo le società europee negli ultimi anni, appare ormai ineludibile un serio intervento del legislatore che si preoccupi di rivisitare alcuni degli istituti chiave della democrazia rappresentativa, aggiornandoli alle nuove sfide ed alle nuove molteplici istanze proprie di una società ormai strutturalmente e irreversibilmente multiculturale. Appare quindi necessario, oggi più che mai, intervenire sul piano particolare, stipulando un'intesa (anche) con le rappresentanze delle comunità islamiche, alla luce della necessità di interloquire su base solida e permanente con la minoranza in questione, ai fini di governare i noti pericolosi fenomeni che la vedono, volente o nolente, coinvolta. Appare similmente necessario un intervento sul piano generale, mettendo mano alle questioni sospese della cittadinanza e del diritto di voto, aprendo lo spazio dei diritti politici anche ai non cittadini ovvero liberando la cittadinanza dai vincoli posti dall'impostazione nazionale e statalista⁸⁷ L'inclusione (che è

⁸⁶ Si veda in questo senso A. S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, cit., pp. 23 ss., che evidenzia come siano già state in effetti stipulate delle intese con formazioni non rappresentative di un'intera confessione, come nel caso dell'Unione Buddhista Italiana.

⁸⁷ Si veda B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei “non cittadini” Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, cit.

cosa diversa dall'assimilazione) non può prescindere dal coinvolgimento delle “nuove minoranze” nelle sedi ove le politiche che le riguardano vengono elaborate: incanalare le tensioni culturali nel meccanismo della democrazia rappresentativa, in un circuito che presuppone l'accettazione del metodo democratico e dunque del dialogo in una società plurale, può impedire che le medesime tensioni e le istanze che le sorreggono, private di una propria voce nel dibattito politico, trovino sfogo in altre pericolose direzioni. Potrebbe essere giunto il momento di chiedersi se, in un mondo che diviene sempre più multiculturale, globalizzato ed interconnesso, in cui il collegamento una volta stretto tra cittadinanza e territorio va via via indebolendosi sempre più, non sia necessario ridisegnare il perimetro di quel “nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana”⁸⁸, ricomprendendovi almeno alcuni dei diritti politici, che fino ad oggi sono stati ad esso ritenuti quasi naturalmente estranei. In particolare, se si configura il diritto di partecipazione alla vita politica della comunità in cui si vive ed alla quale si contribuisce stabilmente come diritto fondamentale della persona⁸⁹, si potrebbe contestare la ragionevolezza della differenziazione nell'accesso ai diritti politici (o ad alcuni di essi) sulla sola base della cittadinanza.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, le potenzialità per l'inclusione delle minoranze culturali nel circuito della democrazia rappresentativa sono indubbiamente presenti, complice un impianto “aperto” disegnato dai Costituenti, fondato su di un presupposto relativistico per cui l'unica regola che può essere posta è quella dell'accettazione della formazione della volontà popolare per il tramite del dialogo e del confronto tra le diverse formazioni sociali⁹⁰. Trattasi in altre parole di accettare le diversità, anche profonde, e le differenze di opinioni, anche su principi astrattamente irrinunciabili, che sono strutturali in una società multiculturale, e che non possono essere da essa espunte senza incorrere in un eccessivo sacrificio del pluralismo. Ciò che è lecito pretendere è, invece, la condivisione di un approccio metodologico democratico quale base per un confronto pacifico tra visioni del mondo anche radicalmente opposte⁹¹. Un approccio siffatto appare il più efficace per mitigare (se non risolvere) le tensioni che attraversano una società ineludibilmente caratterizzata da un pluralismo estremo ed intrinseco.

⁸⁸ Cfr. Corte Cost., n. 222/2013.

⁸⁹ Si veda A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., pp. 17 ss.

⁹⁰ Si vedano, sul tema: P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, (1957), in *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 355 ss.

⁹¹ Come argomentato da E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., pp. 255 ss.