

Il Parlamento come specchio: la rappresentanza parlamentare delle minoranze religiose nel diritto comparato

di Maria Chiara Locchi

Abstract: Parliament as a mirror: political representation of religious minorities in comparative perspective – In countries marked by a strong ethnic, linguistic, cultural and religious pluralism political representation proves to be highly problematic. One of the most contested issue, in particular, is the opportunity for parliaments to reflect the different social groups in similar proportions to those that exist in the wider population (so called descriptive representation or “mirror representation”). Comparative literature on minorities rights has mainly focused on political representation of ethnic and linguistic minorities, while less attention has been paid to religious minorities. The article aims to address the topic of guaranteed representation of religious groups by analysing specific institutional formulas and taking into account its most relevant theoretical implications.

2905

Keywords: Descriptive representation; Pluralism; Religious minorities; Minority quotas; Consociational democracy.

1. La rappresentanza politica pluralista nel diritto comparato

Uno dei principali nodi problematici connessi alla rappresentanza politica in contesti caratterizzati da un forte pluralismo etnico, linguistico, culturale e religioso è costituito dalla opportunità di promuovere, o addirittura garantire, un rispecchiamento delle diverse componenti della società nel Parlamento. La letteratura scientifica sui diritti dei gruppi e delle minoranze ha da sempre dedicato ampio spazio al profilo della rappresentanza politica, tanto da una prospettiva giuscomparatistica (e quindi con riferimento ai diversi modelli di trattamento giuridico delle differenze¹) quanto nel contesto del dibattito tra scienziati e teorici della politica (con particolare riferimento alla contrapposizione tra un’opzione “accomodazionista” e un’opzione “integrazioneista” rispetto alla gestione della

¹ Cfr. R. Toniatti, *Minorities and protected minorities: constitutional models compared*, in T. Bonazzi, M. Dunne (Eds), *Citizenship and rights in multicultural societies*, Edinburgh, 1996; C. Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trento, 1998; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, 2011, 51 ss.; U. Haider Quercia, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Milano, 2013; T.H. Malloy, F. Palermo (Eds), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, New York, 2015.

diversità etnica, linguistica, culturale e religiosa²). Il tema è molto ampio e si presta ad essere indagato da molteplici punti di osservazione, a seconda, ad esempio, della nozione di “minoranza” a cui si fa riferimento e della varietà delle esperienze politico-costituzionali considerate in rapporto al carattere democratico della forma di Stato.

Rispetto al primo punto, è ben nota la difficoltà di giungere ad una definizione giuridica condivisa di “minoranza”, tanto sul piano degli strumenti giuridici internazionali quanto nel contesto delle riflessioni accademiche³. Quel che è certo è che gli studi che hanno approfondito le diverse forme di rappresentanza politica delle minoranze si sono concentrati prevalentemente sulle minoranze etniche e linguistiche, mentre le minoranze religiose hanno ricevuto minore attenzione. L'impatto del pluralismo religioso sul diritto – e in particolare, per quel che qui interessa, sulle condizioni e le forme di accesso alla rappresentanza politica negli organismi parlamentari – costituisce, d'altra parte, un fenomeno con una sua rilevanza specifica e significative implicazioni, tanto sul piano teorico quanto su quello, giuscomparatistico, relativo alla forma di Stato.

Rispetto al secondo punto, la questione assume indubbiamente connotati differenti in ragione della varietà dei sistemi politico-costituzionali considerati. Il nesso tra appartenenza religiosa e rappresentanza politica costituisce un tema di crescente interesse anche nei paesi occidentali di immigrazione, nei quali il pluralismo etnico, culturale e religioso è ormai un dato rilevante in grado di incidere sul carattere e sulla qualità delle istituzioni democratiche⁴. D'altra parte, le problematiche da indagare si configurano in modo significativamente diverso nelle c.d. *divided*

² Cfr. J. McGarry, B. O'Leary, R. Simeon, *Integration or accomodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. Choudry (Ed), *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford-New York, 2008, 41 ss.

³ Da un lato, infatti, la nozione di minoranza appare sfuggente e potenzialmente “infinita”, nella misura in cui risulta irrimediabilmente legata ai profili di differenziazione dal gruppo maggioritario che si intendono valorizzare; dall'altro lato, è opportuno sottolineare l'arbitrarietà insita nel distinguere tra gruppi meritevoli di una speciale protezione in quanto “minoranze” (es. minoranze nazionali autoctone, minoranze etniche, minoranze linguistiche) e gruppi che risultano invece esclusi da queste specifiche forme di tutela (es. migranti in quanto portatori di una diversa appartenenza culturale e/o religiosa), cfr. E. Palici di Suni, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2002, 5, e F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 14 ss. Una definizione particolarmente autorevole di “minoranza” è quella fornita nel 1977 da F. Capotorti nella sua qualità di *Special Rapporteur* della Sottocommissione delle Nazioni Unite per la protezione delle minoranze: è considerabile “minoranza” quel gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione e in posizione non dominante, i cui membri siano cittadini dello Stato, possiedano caratteristiche etniche, culturali, linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e dimostrino un senso di solidarietà e di identità inteso a preservare le loro caratteristiche specifiche.

⁴ Sulle ambiguità e i veri e propri rischi connessi al carattere potenzialmente settario e anti-democratico delle identità ascrivite nei sistemi politici occidentali cfr. M. Nadim, *Ascribed representation: ethnic and religious minorities in the mediated public sphere*, in A. H. Midtbøen, K. Steer-Johnsen, K. Thorbjørnsrud (Eds), *Boundary Struggles: Contestations of Free Speech in The Norwegian Public Sphere*, Oslo, 2017, 230. Le minoranze che riescono a partecipare al dibattito pubblico e politico (ad es. avendo accesso ai mezzi di comunicazione) sperimentano spesso un processo di “eticizzazione”, nel senso che gli individui finiscono per essere inclusi e “fissati” in un'identità etnica e religiosa, con la conseguenza che questo aspetto della loro identità finisce per determinare il modo in cui gli stessi vengono rappresentati e quali argomenti possono affrontare.

societies, nelle quali, cioè, le diversità etniche, linguistiche, religiose o culturali sono “politicalmente salienti” nella misura in cui si presentano come «*persistent markers of political identity as well as bases for political mobilization*»⁵.

Il contributo di un approccio comparatistico che spinga lo sguardo oltre l'Occidente, in effetti, si rivela prezioso per stimolare riflessioni critiche a partire dalla complessità di teorizzazioni e soluzioni costituzionali alternative all'“universalismo omogeneizzante” e all'“atomismo sociale” del costituzionalismo occidentale di matrice liberale⁶. È lo stesso principio di rappresentanza politica “unitaria” di matrice liberale ad essere sottoposto ad un vaglio critico – un'idea di rappresentanza le cui origini rivoluzionarie mettono al centro, quale elemento primario e fondante, la “nazione” in quanto insieme di “tutti” i soggetti uguali grazie all'abbattimento degli *status* e delle affiliazioni particolaristiche ai molteplici corpi intermedi che avevano contrassegnato l'antico regime⁷. La “funzione sovversiva” del diritto comparato, sotto questo aspetto, sembra realizzarsi nel disvelamento del carattere mitologico di questa pretesa riduzione della società in “purezza di linee”⁸.

2. La rappresentanza politica garantita delle minoranze religiose: gli strumenti giuridici

La rappresentanza politica garantita delle minoranze, in quanto meccanismo di tutela del più ampio diritto dei gruppi minoritari alla partecipazione effettiva alla vita pubblica, è caratteristica degli ordinamenti «promozionali», nei quali, cioè, esistono un gruppo nazionale dominante e uno o più gruppi minoritari ai quali vengono riconosciuti, con modalità differenziate nelle diverse esperienze nazionali, tanto diritti particolari ad esercizio collettivo quanto diritti di autogoverno⁹.

Sono diversi gli strumenti utilizzabili al fine di tutelare e promuovere la partecipazione politica delle minoranze: oltre ai principi riconducibili al federalismo e al regionalismo¹⁰, vengono in rilievo le diverse tipologie di “strumenti elettorali”, e cioè gli stessi sistemi elettorali¹¹, i collegi elettorali

⁵ Cfr. S. Choudry, *Constitutionalism in divided societies*, in *International Journal of Constitutional Law*, 4, 2007, 573.

⁶ Cfr. A. Thio, *Constitutionalism in Illiberal Politics*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 47-48.

⁷ Sulla rappresentanza politica, oltre ai riferimenti bibliografici indicati *infra* nell'articolo, cfr. D. Fisichella (ed.), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983; F. Cassella, *Profili costituzionali della rappresentanza: percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997; P. Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Paris-Bruxelles-Rouen, 2004; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006; I. Shapiro, S.C. Stokes, E.J. Wood, A.S. Kirschner (Eds), *Political Representation*, Cambridge-New York, 2009; P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

⁸ Cfr. P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, 137-138, a proposito della «riduzione della vecchia complessità socio-politico-giuridica in una struttura semplice, il più possibile semplice, con una identificazione frettolosa della complessità in caotico disordine e della semplicità in linearità ed essenzialità».

⁹ Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 51 ss.

¹⁰ L'efficacia degli strumenti di partecipazione delle minoranze alla cosa pubblica legati all'assetto federale e regionale dipende dalla concentrazione geografica e dalla omogeneità politica del gruppo minoritario.

¹¹ In relazione all'ambito più propriamente elettorale, i sistemi proporzionali sono di per sé considerati preferibili in vista della garanzia della rappresentanza politica delle minoranze, con

separati¹² e la garanzia di seggi riservati negli organismi parlamentari, esecutivi e giurisdizionali. Questi ultimi, in particolare, esprimono una concezione “descrittiva” della rappresentanza¹³, qualificabile anche come rappresentanza-specchio, tale per cui l’organo rappresentativo dovrebbe riflettere proporzionalmente l’articolazione dei diversi gruppi presenti nella società. Un altro fattore in grado di incidere sulla partecipazione politica delle minoranze è legato alla disciplina giuridica dei partiti politici, nella misura in cui divieti o restrizioni che colpiscono partiti ad orientamento religioso che siano espressione di determinate minoranze religiose hanno l’effetto di limitare l’accesso alla rappresentanza politica, a tutela della maggioranza e a discapito delle minoranze¹⁴. La rappresentanza politica garantita delle minoranze si presenta dunque come uno strumento incisivo, in grado di garantire giuridicamente un risultato in termini di rappresentanza preferenziale. Sebbene le esperienze più numerose e consolidate siano quelle di rappresentanza garantita delle minoranze etniche e linguistiche¹⁵, non mancano casi di riserve di seggi parlamentari su base religiosa. Riserve di seggi a favore di gruppi religiosi sono previste, ad esempio, in diversi paesi aderenti all’Organizzazione della cooperazione islamica, come l’Egitto (per

la possibile, ulteriore, previsione di regole differenziali a favore delle minoranze quali, ad es., la deroga alla soglia di sbarramento eventualmente prevista. Nei sistemi elettorali maggioritari il principale strumento di garanzia della rappresentanza politica delle minoranze è il ritaglio “orientato” delle circoscrizioni elettorali, cd. *gerrymandering*, che può essere ovviamente utilizzato anche nell’ottica di un’esclusione o di un ridimensionamento del peso politico della minoranza. Nell’ambito dei sistemi maggioritari il cd. “voto cumulativo” – consente all’elettore di esprimere una pluralità di voti, fino al numero totale dei seggi da assegnare – può favorire la rappresentanza della minoranza, nella misura in cui gli elettori possono, appunto, cumulare tutti i propri voti a del candidato di minoranza. Sugli strumenti elettorali a tutela della partecipazione politica delle minoranze cfr. A. Reynolds, *Electoral systems and the protection and participation of minorities*, Minority Rights Group International, 2006, www.minorityrights.org.

¹² In un sistema a collegi elettorali separati il collegio elettorale è definito secondo il parametro dell’appartenenza etnica, sociale o religiosa, a differenza di quanto accade con i collegi elettorali misti. Questo comporta che – in presenza di seggi parlamentari riservati a determinati gruppi minoritari – in un sistema a collegi separati il rappresentante del gruppo minoritario potrà essere votato esclusivamente dai membri di quella minoranza, mentre nei collegi misti tutti gli elettori, indipendentemente dall’appartenenza al gruppo minoritario, potranno eleggere il parlamentare che andrà a occupare il seggio riservato.

¹³ Cfr. H. Pitkin, *The concept of representation*, Berkeley-Los Angeles, 1967, che l’ha opposta a quella di *substantive representation*, che fa invece riferimento all’effettiva capacità di incidenza delle minoranze sul processo politico. Mentre la rappresentanza descrittiva può servire come meccanismo per ottenere una rappresentanza sostanziale, quest’ultima può essere raggiunta anche senza la prima.

¹⁴ Sulla disciplina giuridica dei partiti a orientamento religioso sia consentito il rinvio a M.C. Locchi, *La disciplina giuridica dei partiti a orientamento religioso*, Torino, Giappichelli, 2018.

¹⁵ Cfr. D. Ruedin, *Ethnic Group Representation: A Cross-National Comparison*, in *The Journal of Legislative Studies*, 4, 2009, 335-354, la quale ha rilevato che nel 2006, a livello globale, il 75 per cento dei parlamenti liberamente eletti avevano almeno un membro di una minoranza etnica; in molti paesi, inoltre, la quota di rappresentanti di minoranze etniche è “relativamente alta”. In Europa le esperienze di rappresentanza politica garantita delle minoranze a livello parlamentare sono ad es. quelle di Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Romania, Danimarca, Finlandia, Belgio. Quote riservate per minoranze etniche sono previste anche in Asia (Afghanistan, Cina, Fiji, India, Giordania, Libano, Iraq, Singapore, Taiwan), Africa (Burundi, Etiopia, Niger), America Latina (Colombia, Venezuela), nonché in Nuova Zelanda.

la minoranza cristiana copta), la Giordania (9 seggi ai cristiani, 3 ai circassi e 6 ai beduini), l'Iran (5 seggi a zoroastriani, cristiani ed ebrei), l'Iraq (5 seggi per la minoranza cristiana)¹⁶, il Libano (128 seggi equamente distribuiti tra cristiani e musulmani), la Palestina (a favore delle minoranze cristiane: greci ortodossi, armeni, cattolici, copti, maroniti, melchiti, giacobiti, siriaci) e il Pakistan (10 seggi alle minoranze non musulmane). Esiste una rappresentanza politica garantita su base religiosa anche in Bhutan (10 seggi a monaci buddisti) e in Tibet (con la riserva di seggi, nel parlamento tibetano in esilio, a favore della comunità Bön e delle quattro sette del buddismo tibetano).

Pur nella consapevolezza dell'eterogeneità, sul piano storico e culturale, delle esperienze costituzionali richiamate, il riferimento, per quanto sintetico, ai caratteri della rappresentanza politica garantita delle minoranze in alcuni ordinamenti particolarmente significativi sotto il profilo della tensione tra pluralismo delle identità, pervasività del fattore religioso e unità dello Stato può essere utile a delineare possibili percorsi di analisi comparativa e a illuminare alcuni nodi teorici rilevanti.

I due casi di Libano e Iran, entrambi caratterizzati dalla previsione di meccanismi di rappresentanza politica garantita di determinate confessioni religiose ma profondamente diversi sul piano dell'organizzazione costituzionale e del rapporto tra Stato e religione, risultano particolarmente interessanti anche alla luce della comune tematizzazione, sulla base del diritto islamico classico, della condizione di "straniero" in quanto non musulmano abitante in territorio islamico¹⁷. In diversi

¹⁶ Sull'esperienza irachena cfr. H. A. Hamoudi, *Religious Minorities and Shari'a in Iraqi Courts*, in *Boston University International Law Journal*, 31, 2013, 387 ss. Nel 2010, con la sent. n. 6, la Corte suprema federale irachena ha affrontato la legittimità della previsione legislativa dei 5 seggi riservati per le minoranze cristiane, contestata da un ricorrente appartenente alla minoranza non musulmana dei Sabei per violazione dell'art. 14 Cost. (principio di uguaglianza). Mentre i 5 rappresentanti cristiani venivano eletti sulla base dei voti ottenuti nell'intero territorio iracheno, che costituisce un unico collegio "misto" (ovvero non definito sulla base dell'appartenenza etnica o religiosa), il rappresentante sabeo poteva candidarsi soltanto nel distretto elettorale di Baghdad, con la conseguente esclusione dei sabei che vivono fuori da Baghdad dall'elettorato tanto attivo quanto passivo. Se la Corte, in merito al profilo della discriminazione tra cittadini iracheni sulla base dell'appartenenza religiosa, ha accolto il ricorso, dichiarando quella previsione della legge elettorale contraria all'art. 14 Cost., l'aspetto della sentenza da rimarcare in questa sede è la sostanziale accettazione dell'istituto della riserva di seggi parlamentari a favore delle minoranze religiose, che non viene qualificato come "reverse discrimination" e, quindi, considerato contrario al dettato costituzionale.

¹⁷ Il riferimento, in particolare, è all'istituto giuridico della *dhimma*, un patto concesso dalla *umma* senza limitazioni di tempo grazie al quale cristiani ed ebrei (in quanto "genti del libro", ovvero seguaci delle religioni monoteistiche diverse dall'Islam) potevano godere di una certa protezione approdando al rango di *dhimmi*. Un caso particolare di *dhimma* si è avuto nell'Impero ottomano con l'istituzione della *millet*: il termine indica una comunità religiosa, di solito di fede cristiana o ebraica, alla quale venivano riconosciuti diritti e libertà perpetui in campo culturale, religioso e anche, in parte, economico. Il suddito ottomano – indipendentemente dalla sua fede religiosa – era parte del grande Impero, proiettandosi però, da un lato, in una dimensione universale rappresentata dalla *umma* musulmana o dalla *millet* non musulmana e mantenendo, dall'altro, un senso di appartenenza alle proprie peculiarità etniche, linguistiche e sociali. Sui caratteri della *dhimma* nell'esperienza storica del Libano e dell'Iran cfr., rispettivamente, A. N. Longva, *From the dhimma to the capitulations: memory and experience of protection in Lebanon*, in A. N. Longva-A. S. Roald (eds.), *Religious Minorities in the Middle East. Domination, Self-Empowerment, Accommodation*, Leiden-Boston, 2012, 47 ss., e L.

paesi del Medio Oriente, infatti, la costituzionalizzazione di un modello di rappresentanza comunitaria (su base etnica o confessionale) è avvenuta all'insegna del recupero di istituzioni sociali e politiche risalenti nel tempo, tipiche di assetti istituzionali precedenti alla penetrazione della forma di Stato-nazione di stampo occidentale e in alcuni casi in polemica con l'"unanimismo" delle autocrazie nazionaliste arabe¹⁸.

L'esperienza della democrazia consensuale libanese si radica a partire da un sistema consociativo che ha il suo referente politico primario nel c.d. "Patto nazionale" non scritto del 1943¹⁹; i caratteri peculiari di questo sistema sono riscontrabili nell'equa rappresentazione delle comunità cristiane e musulmane presso gli organi di governo, nella rappresentanza parlamentare garantita delle comunità più importanti, nella previsione di veti reciproci, a tutela dell'equilibrio nei rapporti tra le comunità, nel riconoscimento di un'ampia autonomia alle comunità in relazione allo statuto personale e alla sfera educativa²⁰. In tema di rappresentanza politica in seno all'organo legislativo, l'art. 24 Cost. prevede una rappresentanza paritaria di cristiani e musulmani (64 seggi per ciascuna comunità); all'interno delle due comunità i seggi sono poi ripartiti proporzionalmente alla consistenza numerica dei diversi gruppi religiosi riconosciuti²¹. Nel giugno 2017, dopo mesi di accesi dibattiti e scontri politici, è stata approvata la nuova legge elettorale, che ha diviso il paese in 15 distretti elettorali (suddivisi a loro volta in 27 sub-distretti) su base confessionale e introdotto un sistema elettorale di tipo proporzionale²².

2910

D. Loeb, *Dhimmi Status and Jewish Roles in Iranian Society*, in S. Deshen, W. P. Zenner (eds.), *Jews and Muslims. Communities in the Precolonial Middle East*, London, 1996, 247-260.

¹⁸ Cfr. E. Picard, *Conclusion. Nation-building and minority rights in the Middle East*, in A. N. Longva, A. S. Roald (Eds.), *Religious Minorities*, cit., 328 ss.

¹⁹ Il compromesso politico-confessionale intercomunitario raggiunto nel 1943 tra cristiani maroniti e musulmani sunniti ha delineato, tra l'altro, un assetto istituzionale basato sull'attribuzione delle più alte cariche dello Stato alle diverse comunità confessionali; in particolare, la ripartizione prevede che il Presidente della Repubblica sia cristiano maronita, il Presidente della Camera dei deputati un musulmano sciita e il Primo Ministro un musulmano sunnita.

²⁰ Cfr. E. Mistretta, *La convivenza tra diverse comunità religiose: il caso del Libano*, in F. Bilancia, F. M. Di Sciuillo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell'Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Roma, 2008, 309 ss.

²¹ Nell'ambito delle comunità cristiane sono riconosciuti i maroniti, i greci-ortodossi, i greci-cattolici melchiti, gli armeni apostolici, gli armeni cattolici, i siriani ortodossi, i siriani cattolici, gli assiri, i caldei, i copti ortodossi, i latini e i protestanti; i gruppi musulmani ufficialmente riconosciuti sono invece gli sciiti, i sunniti, i drusi, gli ismaeliti e gli alauiti. Alla comunità ebraica, pur ufficialmente riconosciuta, non è riconosciuto un autonomo seggio riservato all'Assemblea nazionale.

²² Nonostante la legge del 2017 sia, in via generale, conforme agli standard internazionali in tema di elezioni democratiche, non sono mancate analisi critiche volte a segnalare, ad esempio, come il nuovo sistema elettorale, di tipo proporzionale, abbia disciplinato il voto di preferenza in modo tale da renderlo "imprevedibile", finendo per produrre disuguaglianze nel peso dei voti a causa delle fluttuazioni, da un distretto ad un altro, del numero di voti necessari ad ottenere il seggio, cfr. Democracy Reporting International, LADE (Lebanese Association for Democratic Elections), *Assessment of the Lebanese Electoral Framework. Election of the Members of the Parliament Law No. 44 published on 17 June 2017*, Beirut, December 2017, 8.

Anche nell'ordinamento costituzionale iraniano, come già ricordato, sono garantiti dei seggi parlamentari riservati a favore delle minoranze religiose riconosciute (zoroastriani, ebrei, assiri, cristiani caldei e armeni – ex art. 64 Cost.). Nel contesto della «teocrazia costituzionale» iraniana²³, tuttavia, gli strumenti di tutela delle minoranze non musulmane, pur costituzionalmente sanciti, non consentono un'effettiva inclusione di tali componenti della popolazione nella comunità politica: ai sensi dell'art. 115 Cost., infatti, è precluso ad un membro di una minoranza religiosa di candidarsi alla Presidenza della Repubblica; sono inoltre previste restrizioni penetranti con riguardo alla partecipazione politica delle minoranze religiose per mezzo dei partiti politici²⁴.

Se, da un lato, la formale adozione di meccanismi di rappresentanza politica garantita delle minoranze religiose costituisce dunque un indicatore del carattere “promozionale” di un dato ordinamento rispetto alla gestione della diversità a livello istituzionale, essa non è di per sé sufficiente a dimostrare l'effettiva apertura dello Stato al pluralismo e il sostanziale rispecchiamento delle diversità da parte dell'organo parlamentare (e, eventualmente, degli altri organi costituzionali). Le formulazioni, costituzionali e legislative, nonché la loro concreta applicazione restituiscono infatti un quadro decisamente eterogeneo, nel quale è necessario considerare il carattere democratico, non democratico o “variamente” democratico della forma di Stato e il ruolo della religione e della tradizione rispetto alla politica e al diritto²⁵.

Nel caso del modello consociativo libanese, ad esempio, nonostante le criticità legate all'essenzialismo dell'iscrizione su base confessionale e al rischio di

²³ Per il riferimento all'Iran come “*constitutional theocracy*” cfr. R. Hirschl, *Constitutional Theocracy*, Cambridge-London, 2010. L'art. 2 della Cost. iraniana sancisce espressamente la fondazione dello Stato sulla base della religione islamica: «*The Islamic Republic is a system based on the faith in: 1. one God (“There is no god but God”), the exclusive attribution of sovereignty and the legislation of law to Him, and the necessity of surrender to His commands; 2. divine inspiration and its foundational role in the articulation of the laws; 3. resurrection and its constructive role in explanation of laws; 4. the justice of God in creation and legislation; 5. belief in the Imams (imamat), continuous leadership, and its fundamental role in the continuity of the Islamic Revolution; [...]*».

²⁴ Sebbene la legge iraniana “sulle attività delle organizzazioni e dei partiti politici e professionali, delle associazioni islamiche e delle minoranze religiose riconosciute”, approvata nel 1981, consenta astrattamente la creazione di partiti espressione delle minoranze religiose riconosciute, la prassi è infatti caratterizzata da ritardi e resistenze nel rilascio delle necessarie autorizzazioni. Si consideri inoltre che sono illegittimi i partiti politici che si propongono di rappresentare gli interessi delle minoranze religiose non riconosciute, come quella *Bahá'í*.

²⁵ Nei paesi islamici, ad esempio, l'Islam può essere espressamente identificato come religione ufficiale dello Stato e la legge islamica ricoprire una posizione di primazia nel sistema delle fonti: in questo caso, si tratterà quindi di capire l'effettiva capacità di incidenza degli specifici strumenti di rappresentanza delle minoranze religiose ordinamenti costituzionali. Infatti, «*if Islam is a foundational source of legislation, could a Christian serve in the legislature and be tasked with voting to enact law that at least in theory claims Islam as source material? Would the historic treatment of religious minorities in an Islamic polity be at all relevant to answering the previous question, given the requirement that law conform to Islam's "settled rulings"? If the state has the obligation to sustain Islam as a source of identity for its Muslim citizens, does this mean that conversion from Islam is to be prohibited, consistent with historically dominant understandings of Islamic sacred text? What is left of the freedom of belief if so? What are we to understand as Islam's settled rulings if not?*», cfr. H. A. Hamoudi, *Religious Minorities*, cit., 398.

fomentare la conflittualità inter-comunitaria²⁶, si può ragionevolmente ritenere che il complesso di meccanismi di rappresentanza garantita dei gruppi confessionali abbia favorito il pluralismo partitico, l'alternanza e la rappresentanza delle differenze presso gli organi elettivi e, in ultima analisi, il consolidamento delle istituzioni democratiche²⁷. In Iran, al contrario, il collegamento, formalmente sancito, tra le autorità politiche dello Stato e l'autorità divina si risolve in un "universalismo teocratico" nel quale il coinvolgimento e la stessa protezione delle minoranze religiose nel circuito politico-elettorale finiscono per rappresentare una forma di informazione e controllo, da parte delle autorità dello Stato islamico, rispetto alle attività dei gruppi non islamici²⁸, pur considerando la «vitalità non comune» delle dinamiche partitiche e parlamentari iraniane nel contesto politico e istituzionale dei paesi islamici mediorientali²⁹.

3. La rappresentanza politica delle minoranze religiose: alcune implicazioni teoriche

Le implicazioni teoriche della rappresentanza politica delle minoranze religiose si articolano su più fronti, riguardanti, pur in uno sforzo di semplificazione, i caratteri e la funzione della stessa rappresentanza politica, il modello di democrazia più consono alle società fortemente frammentate sul piano etnico o religioso e, infine, le condizioni di utilizzabilità di argomenti religiosi a livello politico ed elettorale nel contesto degli Stati liberal-democratici.

In relazione alla rappresentanza politica, ad essere sollecitato è uno dei principali nodi problematici del costituzionalismo fin dalle sue origini liberali, ovvero il rapporto tra l'idea di "rappresentanza politica" e le molteplici forme di appartenenza e identificazione particolaristiche che con l'avvento della Modernità avrebbero dovuto essere definitivamente neutralizzate, ma che invece non hanno smesso di alimentare la tensione interna tra «l'unità della volontà politica e la molteplicità degli interessi sociali»³⁰. La riflessione costituzionalistica sulla rappresentanza politica ha dovuto tener conto da subito di tale ambivalenza, che ha dato luogo – sul piano tanto delle applicazioni costituzionali quanto delle elaborazioni concettuali – alla contrapposizione tra due principali modelli: un primo modello, quello della rappresentanza "unitaria", è orientato alla costruzione

²⁶ Cfr. K. Vaughan, *Who Benefits from Consociationalism? Religious Disparities in Lebanon's Political System*, in *Religions*, 9, 2018, 7.

²⁷ Cfr. E. Mistretta, *La convivenza*, cit., 315, secondo il quale non è corretto concludere che «la convivenza tra cristiani e musulmani abbia alla base solo un precario patto di non belligeranza tra le comunità», essendosi sviluppati e consolidati valori condivisi quali la libertà religiosa, la pari dignità tra le diverse fedi e culture, il diritto di ciascuna comunità di partecipare al governo del paese, il diritto di ciascun cittadino di risiedere in qualunque parte del territorio nazionale senza considerazioni legate all'appartenenza confessionale.

²⁸ Cfr. E. Sanasarian, *Religious Minorities in Iran*, Cambridge, 2004, 104: «By allowing free elections, the community reveals itself to the regime, exposing its power centers as well as its vulnerabilities. The process takes away the mystery and secretiveness of the minority communities and, ultimately, informs the authorities».

²⁹ Cfr. L. Petrillo, *Iran*, Bologna, 2008, 115.

³⁰ Cfr. C. Casonato, *Minoranze etniche e rappresentanza politica*, cit., 39 ss. e P. Ridola, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, 1988, 101.

della *volonté générale* della nazione sovrana e può essere ricondotto all'esperienza rivoluzionaria francese e alle costituzioni dell'Europa meridionale; un secondo modello – “pluralista” – si è invece affermato con la *Glorious Revolution* e ha poi caratterizzato i paesi dell'Europa settentrionale, nell'ottica del “rispecchiamento”, da parte delle istituzioni rappresentative, della complessità delle articolazioni sociali³¹. Un'applicazione rigorosa di tale concezione “collettiva” della rappresentanza porterebbe ad una predeterminazione dei risultati elettorali che si pone in tensione con l'impianto costituzionale delle libertà politiche, con il principio della libertà del voto e del divieto del mandato imperativo e, in ultima analisi, con lo stesso principio democratico.

Rispetto al secondo dei profili sopra menzionati, il riferimento al caso libanese ha già consentito di richiamare la nozione di “democrazia consociativa”, quale modello basato sulla ricerca permanente dell'accordo volto al soddisfacimento delle esigenze dei gruppi (linguistici, etnici, religiosi, ecc.) minoritari. Uno dei più importanti teorici del consociativismo, come è noto, è il politologo olandese A. Lijphart, che esortava i leader politici delle “società divise” a diventare dei «*consociational engineers*» nell'ottica di «*establish or strengthen democratic institutions in their countries*»³², e identificava la *ratio* del modello di democrazia consociativa nell'esigenza di condividere, diffondere, separare, decentralizzare e limitare il potere. La rappresentanza “proporzionale” dei gruppi presso i diversi organi costituzionali, in particolare, è identificata come uno dei quattro principi-cardine della democrazia consociativa, in grado di diminuire l'intensità dei conflitti etnici e religiosi nelle *divided societies*³³. Lo stesso Lijphart, nel 1996³⁴, ha individuato nell'esperienza dello Stato multiculturale indiano uno degli esempi più significativi, e riusciti, di democrazia consociativa, nella misura in cui i diversi principi e strumenti riconducibili al consociativismo – a partire dal *favor* nei confronti della forma di governo parlamentare rispetto a quella presidenziale³⁵ – hanno contribuito in modo decisivo alla tutela delle diverse minoranze

³¹ I due modelli, “unitario” e “pluralista”, non corrispondono soltanto a due distinte tematizzazioni della funzione della rappresentanza, ma si sono estrinsecati in una differenza di tipo strutturale e organizzativo, con riferimento tanto ai sistemi elettorali quanto alla struttura dell'organo parlamentare; la diversa concezione della rappresentanza politica, più o meno recettiva rispetto alla composizione pluralistica della popolazione, incide infatti sulle soluzioni costituzionali adottate in tema di rappresentanza politica delle minoranze (nazionali, etniche, linguistiche, religiose, di genere, ecc.).

³² V. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, 1977, 223.

³³ Gli altri tre principi sono la “grande coalizione”, nel senso che il governo dovrebbe essere costituito da rappresentanti di ciascuno dei principali gruppi religiosi, linguistici, di classe, etnici, ecc.; l’“autonomia”, consistente nel riconoscimento di un diritto all'autonomia e all'autogoverno ai diversi gruppi; “reciproci diritti di veto”, così che i rappresentanti di ciascun gruppo siano in grado di opporsi alle azioni politiche ritenute contrarie ai propri interessi di gruppo.

³⁴ Cfr. A. Lijphart, *The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation*, in *American Political Science Review*, 2, 1996, 258 ss.

³⁵ Cfr. D. Amirante, *Lo Stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014, 63-64.

linguistiche, religiose e economico-sociali (es. caste svantaggiate e classi svantaggiate).

Un terzo profilo teorico di grande rilevanza è relativo alle condizioni alle quali le diversità – etniche, culturali, religiose, filosofiche – dei cittadini possono trovare una composizione nell’ambito di comunità politiche rette da costituzioni di matrice liberal-democratica e pluralistiche, che presuppongono, cioè, la ricerca di un equilibrio tra interessi generali e interessi particolari.

Nell’ambito della filosofia politica occidentale un riferimento fondamentale sono le riflessioni di John Rawls e, in particolare, il suo concetto di “ragione pubblica” quale strumento che dovrebbe consentire di discutere le questioni fondamentali entro una concezione politica della giustizia basata su valori che ciascuno ritiene “ragionevolmente accettabili” anche dagli altri³⁶. A partire da un’interpretazione aperta e inclusiva della “ragione pubblica” c’è chi sostiene che uno Stato democratico-pluralistico dovrebbe non soltanto consentire, ma altresì stimolare l’emersione delle diverse identità culturali e religiose nel contesto politico-elettorale, ad esempio promuovendo movimenti e partiti politici che possano garantire l’espressione dei più diversi orientamenti ideologici, e tra questi anche di partiti orientati religiosamente. Tale apertura sarebbe necessaria non soltanto in quanto funzionale a rispettare uno dei principi cardine del costituzionalismo liberal-democratico, ovvero la tutela del pluralismo culturale e religioso, ma anche perché utile alla stessa stabilità delle democrazie pluralistiche: una democrazia stabile, da questa prospettiva, è infatti quella nella quale la ricerca di un *overlapping consensus* tra interessi particolari e principi generali si rinnova costantemente³⁷.

Se si allarga lo sguardo alle riflessioni elaborate in contesti politici e costituzionali non occidentali, la valorizzazione del coinvolgimento politico dei gruppi e delle comunità, anche religiose, al fine della costruzione di un “multiculturalismo democratico” e di un modello di laicità sensibile al dato del pluralismo delle identità è ancora più spiccata.

Un caso particolarmente significativo, ancora una volta, è quello dell’originale esperienza indiana di laicità e democrazia pluralistica, rispetto alla quale Rajeev Bhargava si è interrogato in relazione al rifiuto di prevedere specifici strumenti costituzionali di rappresentanza politica garantita delle minoranze religiose (come i musulmani)³⁸, a differenza di quanto sancito dalla stessa Costituzione a favore delle classi e delle comunità svantaggiate, a livello tanto della Camera del popolo quando dei parlamenti statali³⁹. Al di là delle ragioni storiche legate alla scelta di

³⁶ La nozione di “ragione pubblica” è sviluppata da J. Rawls in *Liberalismo Politico*, Roma, 2008, e in *The Idea of Public Reason Revisited*, in *University of Chicago Law Review*, 3, 1997, 765-807.

³⁷ Cfr. R. Muirhead, N. L. Rosenblum, *Political Liberalism vs. “The Great Game of Politics”: The Politics of Political Liberalism*, in *Perspectives on Politics*, 1, 2006, 104.

³⁸ Cfr. R. Bhargava, *On the persistent political under-representation of Muslims in India*, in *Law and Ethics of Human Rights*, 1, 2007, 76-133.

³⁹ Gli artt. 330 e ss. della Cost. indiana istituiscono infatti delle riserve di seggi parlamentari, nel contesto di una più ampia *reservation policy* a favore dei gruppi sociali svantaggiati. Sulle implicazioni di tale strategia redistributiva, non soltanto in relazione alla rappresentanza politica, cfr. E. Pföstl, F. Alicino, *La reservation policy alla prova del principio di eguaglianza*

non istituire collegi elettorali separati, previsti invece dall’Impero britannico fin dal 1909, e all’esigenza di contrastare la conflittualità tra comunità religiose all’indomani della divisione con il Pakistan, Bhargava ritiene che un modello pluralista orientato alla rappresentanza descrittiva non sia, di per sé, incompatibile con i principi di uno Stato liberal-democratico e laico. Da un lato, infatti, la necessaria tutela dei diritti e delle libertà individuali non può nascondere la realtà della condizione umana, caratterizzata dal profondo impatto dei contesti sociali nei quali l’individuo stesso è situato e, tra questi, delle “moderne comunità ascrivite”; l’esigenza di una *fair representation* non può essere, dunque, soddisfatta dal solo principio “una testa, un voto” né da quello delle pari opportunità nell’accesso alla sfera politica, potendo invece declinarsi nell’adozione di meccanismi politico-elettorali che contemperino le istanze della rappresentanza comunitaria con quelle dell’autonomia individuale. Dall’altro lato, una concezione della laicità sganciata da un’impostazione rigidamente individualistica può fondare non tanto una separazione, quanto una «*principled distance*» tra sfera pubblica e sfera religiosa, dove l’atteggiamento di chiusura o di apertura delle autorità pubbliche nei confronti di una determinata religione sarà condizionato dal suo potenziale distruttivo o costruttivo rispetto ai valori e ai principi dello Stato laico e democratico⁴⁰. I diritti di rappresentanza politica delle minoranze religiose svantaggiate non sono in principio incompatibili con una versione della laicità intesa come *principled distance*, nella misura in cui, contrastando la sotto-rappresentazione politica di tali gruppi, si dimostrino funzionali al potenziamento dello stesso principio democratico⁴¹.

Lo studio delle esperienze extra-occidentali di tutela e promozione della partecipazione politica delle minoranze risulta dunque di grande stimolo sotto il profilo del rapporto tra principio di rappresentanza politica, principio democratico, tutela dei diritti individuali e collettivi, con l’avvertenza di tenere nella debita considerazione la peculiarità dei processi di consolidamento delle democrazie emergenti “oltre l’Occidente”. A risultare spiazzante, in particolare, è la constatazione che la persistenza di strutture politiche e sociali tradizionali non necessariamente risulta di ostacolo al radicamento della democrazia, potendo invece svolgere un ruolo di promozione e supporto della partecipazione di gruppi subalterni, altrimenti esclusi dall’impianto della rappresentanza politica di matrice liberale.

(sostanziale), in D. Amirante, C. Decaro, E. Pförtl (a cura di), *La Costituzione dell’Unione Indiana. Profili introduttivi*, Torino, 2013, 255 ss.

⁴⁰ Sull’idea di *principled distance* cfr. R. Bhargava, *What is Secularism?*, in R. Bhargava (ed.), *Secularism and Its Critics*, Noida, 1999, e R. Bhargava, *India’s Secular Constitution*, in Z. Hasan, E. Sridharan, R. Sudarshan (eds.), *India’s Living Constitution: Ideas, Practices, Controversies*, London, 2002, 116 ss.

⁴¹ R. Bhargava, *On the persistent*, cit. 112 ss., in particolare, ritiene che soltanto meccanismi elettorali orientati ad una rappresentanza descrittiva “ristretta”, o “mista”, siano effettivamente compatibili con il principio democratico e con la responsabilità politica dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati: il riferimento è a quegli strumenti di rappresentanza legislativa garantita che non richiedono l’appartenenza del soggetto al gruppo etnico o religioso minoritario come condizione di eleggibilità in qualità di rappresentante di quel determinato gruppo.