

La risposta all'emergenza sanitaria Covid-19 nei paesi a maggioranza musulmana: alcune considerazioni comparative

di Maria Chiara Locchi

Abstract: The response to the Covid-19 health emergency in Muslim-majority countries: some comparative remarks – The paper addresses some constitutional implications of state authorities' legal responses to the health emergency related to Covid-19 pandemic in Muslim-majority countries. In particular, two main keys of interpretation will be used in order to understand the political and constitutional dynamics at work in highly differentiated legal orders: on the one hand, the expansion of the Executive Power and the limitation of constitutional rights and safeguards; on the other hand, the implications of religion in the management of the crisis and the adoption of restrictive measures.

Keywords: Covid-19 health emergency; Muslim-majority countries; state of emergency; Executive Power; Islamic law.

2173

1. La gestione dell'emergenza sanitaria nei paesi a maggioranza musulmana: alcune notazioni comparative

Le considerazioni che saranno svolte nelle pagine seguenti, oltre che fare i conti con i limiti strutturali delle analisi di vicende e processi ancora in pieno svolgimento, devono confrontarsi con la difficoltà di adottare una prospettiva “sistemica”, tale da inquadrare il tema del contributo rispetto all'area dei “paesi a maggioranza musulmana”.

La difficoltà non è legata soltanto alla vastità e all'eterogeneità dei territori ascrivibili a questo insieme, che è definito innanzitutto in termini geografici e che ricomprende i paesi arabi (a loro volta distinti in un *Maghreb* – Marocco, Algeria, Tunisia, Libia – e in un *Mashreq* – dall'Egitto fino all'Iran), il mondo iranico (Iran, Afghanistan e regione curda), l'area turca e altri paesi in Asia e in Africa (es. diverse ex Repubbliche sovietiche, Indonesia e alcuni stati dell'Africa sub-sahariana)¹.

Il maggiore fattore di complessità risiede piuttosto nella dimensione politica e costituzionale di questo gruppo di paesi, caratterizzato dall'estrema variabilità delle forme di Stato considerate sotto diversi profili. Per quel che qui più interessa, i profili maggiormente rilevanti sembrano essere, da un lato, il carattere democratico, non democratico o “variamente” democratico dello Stato (dove l'avverbio “variamente” fa riferimento al carattere “ibrido”, “incerto”, “immaturo”,

¹ Cfr. M. Oliviero, *I Paesi del mondo islamico*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 594.

delle istituzioni democratiche²) e, dall'altro lato, il ruolo della religione rispetto alla conformazione della cultura giuridica, alle forme di produzione del diritto, alla struttura e al funzionamento degli stessi poteri dello Stato (che consente di classificare i paesi a maggioranza musulmana in Stati laici, confessionali o "teocratici"³); si tratta di due aspetti significativi nella misura in cui si dimostrano in grado di condizionare forme e contenuti della risposta delle istituzioni rispetto all'emergenza sanitaria.

Nel tentare di svolgere alcune notazioni di carattere comparativo, quindi, è necessario tenere ben presente sullo sfondo questa eterogeneità interna all'area dei paesi a maggioranza musulmana, così come le peculiarità del ricorso a nozioni e istituti quali "costituzione" e "diritti e libertà costituzionali".

² Sulla «dignità analitica» della "zona grigia" tra democrazie e autocrazie, da suddividere e specificare al suo interno, cfr. S. Sicardi, *Le "democrazie imperfette": un approccio problematico e articolato*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Atti del Convegno dell'Associazione di DPCE, Torino, Università degli Studi, 29 marzo 2002, Torino, 2005, 1 ss. La gran parte degli ordinamenti costituzionali dei paesi a maggioranza musulmana sono collocabili in questa "zona grigia", presentando un regime "ibrido" i cui elementi ricorrenti sono identificabili nella debolezza del pluralismo, associato alla compressione dei diritti delle opposizioni e delle minoranze nazionali, nella forma di governo presidenzialista, con al vertice un Presidente della Repubblica «plebiscitato» dal popolo e titolare di poteri estesi, nella previsione di modalità forti di "protezione" dell'ordinamento (es. proclamazione di un'ideologia di Stato, divieto di associazioni e partiti incostituzionali o contrari all'ideologia o alla religione dello Stato, revocabilità dei mandati, attribuzione al Capo dello Stato del ruolo di custode della Costituzione), nell'influenza decisiva del fattore militare e/o religioso sul potere civile. È evidente che, costruendo una classe con i contorni sfumati e porosi, le singole esperienze costituzionali potranno esservi ricondotte per approssimazioni progressive, secondo un criterio di prevalenza e una logica legata al grado di appartenenza; non sembra invece possibile classificare come "democrazie", per quanto "imperfette, alcune "monarchie assolute" mediorientali (quali il Brunei, l'Oman, il Qatar, l'Arabia Saudita), che sono più nettamente qualificabili come Stati autocratici.

³ Le tre classi sopra richiamate non risultano pienamente soddisfacenti rispetto alla complessità delle diverse esperienze e soluzioni riscontrate a livello globale, e negli stessi paesi a maggioranza musulmana, cfr., ad es., J. Martínez-Torrón, W. Cole Durham Jr (eds.), *Religion and the Secular State. La religion et l'Etat laïque*, National Reports issued for the occasion of the XVIIIth International Congress of Comparative Law, Washington, D.C. July 2010, Complutense Universidad de Madrid, Madrid, 2014 e M. Oliviero, *Stato teocratico* (voce), in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Roma, 2009, 258, che distingue tra "Stato teocratico in senso stretto" («quando colui che detiene il potere si identifica con Dio o viene riconosciuto come il suo diretto rappresentante») e "Stato ierocratico" (quando «il potere è esercitato, più o meno direttamente, dai sacerdoti»). In uno sforzo di innovazione delle classificazioni tradizionali, Ran Hirschl ha sviluppato una tassonomia basata su nove modelli archetipici, ai cui estremi si trovano l'ateismo di Stato dei regimi comunisti e le "teocrazie costituzionali", formula ricondotta dall'Autore ai "sistemi misti" di diritto religioso e principi giuridici generali nei quali l'intero ordine giuridico e costituzionale è edificato su un duplice fondamento – religioso e costituzionale, cfr. R. Hirschl, *Constitutional Theocracy*, Cambridge-London, 2010, 26 ss. Sono ricondotti alla classe delle "teocrazie costituzionali", ad es., l'Iran e l'Afghanistan. Se alcuni paesi a maggioranza musulmana sono qualificabili come Stati laici, o "laicisti" (es. Turchia e le ex repubbliche sovietiche di Azerbaigian, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan, e Uzbekistan), la maggior parte di essi sono più correttamente inquadrabili come Stati confessionali, nella misura in cui presentano uno o più dei seguenti elementi: religione di Stato; riconoscimento della cittadinanza e dei diritti politici a coloro che risultano aderenti alla religione ufficiale; inclusione della legge religiosa nel sistema delle fonti del diritto quale limite all'attività legislativa; appartenenza alla religione ufficiale quale condizione di accesso alle cariche pubbliche.

Le peculiarità a cui ci si riferisce, in particolare, sono relative allo “scollamento” tra l'enunciazione formale, le formule linguistiche, l'«involucro esterno» della costituzione, e la dimensione sostanziale legata alle garanzie costituzionali e all'effettiva capacità dei diritti, pur formalmente riconosciuti, di rappresentare un limite all'esercizio del potere⁴. Proprio alla luce della variabilità delle nozioni e delle forme di “diritto”, “diritti”, “costituzione” – nonché dell'incidenza della cultura giuridica⁵ sottostante all'ordinamento costituzionale, soprattutto in contesti caratterizzati da un ruolo rilevante della tradizione, della cultura e della religione rispetto alla politica e al diritto – è opportuno adottare un approccio interdisciplinare e aprirsi al dialogo con le altre scienze sociali. Quanto appena osservato vale in termini generali e altresì con riferimento alla questione specifica affrontata in queste pagine: la sola analisi del dato giuridico positivo, sganciata dalla considerazione delle implicazioni di carattere politico, economico, sociale, culturale, non consente infatti di comprendere appieno né le ragioni e le dinamiche relative ai soggetti istituzionali coinvolti, alle procedure e alle fonti giuridiche messe in campo, né l'impatto delle misure restrittive sui diritti e le libertà fondamentali.

Il dato da cui partire è la difformità delle risposte delle autorità di fronte all'emergenza sanitaria in termini di ampiezza, radicalità ed efficacia delle misure adottate.

Tale variabilità è innanzitutto il frutto delle diverse valutazioni “politiche”, in senso ampio, delle classi dirigenti rispetto all'impatto delle misure di contenimento dell'epidemia, in contesti generalmente segnati dalla crisi economica e da carenze strutturali del sistema sanitario⁶; ad incidere sulla molteplicità dei casi e delle esperienze, d'altra parte, interviene altresì l'eterogeneità dei regimi politici e delle forme di Stato di cui si è appena detto, per quanto non sia affatto scontato ricostruire i tratti determinanti di tale condizionamento secondo indicatori conclusivi.

Al fine di sviluppare alcune riflessioni comparative si propongono qui due chiavi di lettura rilevanti sul piano giuridico-costituzionale.

⁴ Sulle diverse funzioni che la “costituzione” può svolgere in sistemi costituzionali non democratici o “variamente” democratici cfr. L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli-Astrea, Torino, 2017, 98 ss.

⁵ Sul concetto di “cultura giuridica”, non privo di insidie, si v. R. Cotterell, *Comparative Law and Legal Culture*, in M. Reimann, R. Zimmermann (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford, 2006, 728, che rimarca la necessità, per il giurista comparatista, di superare le strettoie di una concezione giuspositivistica del diritto e di non lasciare ai soli sociologi e antropologi lo studio del nesso tra società, cultura e diritto. Sull'orientamento del *law in context* cfr. W. Twining, *Law in Context: Enlarging a Discipline*, Oxford, 1997.

⁶ Cfr. United Nations Development Programme, *Arab Human Development Report 2016. Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality*, New York, 2016, p. 108 e s. Si consideri, inoltre, la situazione particolarmente drammatica delle aree più fragili, sotto il profilo socio-sanitario, all'interno della regione (es. la Siria e la Libia), con particolare riferimento alle condizioni dei gruppi più esposti e vulnerabili quali rifugiati e sfollati interni, cfr. lo *Statement by the Regional Director Dr Ahmed Al-Mandhari on COVID-19 in the Eastern Mediterranean Region*, in World Health Organization - Regional Office for the Eastern Mediterranean, 27 March, 2020, www.emro.who.int/media/news/regional-director-covid-19-statement.html?format=html.

La prima è relativa all'espansione dei poteri dell'Esecutivo e alla sospensione delle garanzie costituzionali dei diritti di libertà, con un conseguente, drastico, ridimensionamento degli spazi e degli strumenti di espressione di quella società civile che con fatica, nel decennio appena conclusosi, si era mobilitata in contestazione delle autocrazie nazionaliste in molti paesi arabo-islamici⁷.

L'adozione delle misure di contenimento dei contagi da parte dei Governi dei paesi a maggioranza musulmana – quali, ad esempio, le restrizioni delle libertà di riunione e circolazione (quarantene, coprifuochi, divieti o limitazioni dell'accesso a luoghi pubblici o aperti al pubblico) e della libertà di culto (con riferimento all'accesso a moschee e ad altri luoghi sacri); l'istituzione di apposite *task force* le cui decisioni, formalmente ricondotte all'urgenza delle “ragioni tecnico-scientifiche”, mancano spesso di trasparenza e verificabilità; il ricorso massiccio alle forze militari per l'implementazione delle misure restrittive; la repressione del dissenso per mezzo di arresti e altre penetranti limitazioni della libertà di espressione e di stampa – produce una tensione rispetto al principio della separazione dei poteri, in linea del resto con quanto osservabile nella generalità degli ordinamenti retti da costituzioni di matrice liberale in occasione di stati di “crisi” e di “emergenza”⁸.

Se l'ampliamento della sfera di azione degli Esecutivi nella gestione dell'emergenza sanitaria è quindi un tratto comune ai diversi paesi a maggioranza musulmana⁹, sono però registrabili delle differenze in relazione al contesto politico-costituzionale e alle forme con le quali lo “stato di eccezione” si è manifestato, confermando quanto autorevole dottrina ha osservato, in termini generali, rispetto all'ipotesi estrema della “sospensione”: mentre quest'ultima, infatti, con la connessa instaurazione di un “ordinamento di eccezione”, ha come premessa la «presenza di ordinamenti che normalmente consentano la separazione dei poteri e la garanzia delle autonomie individuali e collettive», «negli ordinamenti a concentrazione di potere [...] di regola esiste già un alto grado di efficienza per affrontare le emergenze non sussistendo forme di controllo

⁷ Cfr., con particolare riferimento ai paesi arabi del Nord Africa, S. Yerkes, *Coronavirus Threatens Freedom in North Africa*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, April 24, 2020, carnegieendowment.org/2020/04/24/coronavirus-threatens-freedom-in-north-africa-pub-81625. Nell'articolo sono analizzati alcuni casi rilevanti – la repressione delle manifestazioni anti-governative, accusate di “indebolire l'unità nazionale”, in Algeria; le denunce nei confronti di oltre 25.000 cittadini marocchini (tra i quali molti critici del Governo) per violazione dello stato di emergenza; il rafforzamento dei poteri del Primo ministro in Tunisia – quali altrettanti indicatori di un'espansione del potere esecutivo che, per quanto formalmente temporanea ed “eccezionale”, risulta idonea a produrre un impatto duraturo sul rapporto tra società civile e Stato-apparato.

⁸ Sulla concentrazione del potere come “eccezione” negli ordinamenti a separazione dei poteri cfr. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, 489 ss.

⁹ Parlano di un «full display» del «Weberian apparatus, obsessed with monopolizing coercion», a fronte di una altrettanto palese insufficienza delle strutture e delle risorse umane in grado di affrontare “realmente” l'epidemia (es. esperti, istituzioni sanitarie, enti di ricerca, aziende farmaceutiche), L. Saleh e L. Sadiki, *The Arab world between a formidable virus and a repressive state*, 6 April 2020, opendemocracy.net. Per una raccolta di contributi e analisi sulla gestione dell'emergenza sanitaria in Medio Oriente e Nord Africa, anche con riferimento al rispetto della *rule of law*, cfr. il *Covid-19: Issue Spotlight* del *Tahrir Institute for Middle East Policy*, timep.org/covid-19/.

interpotere e forme di garanzia dei diritti equiparabili a quelle note agli ordinamenti a separazione»¹⁰.

La seconda chiave di lettura che acquista una sicura rilevanza nella considerazione dei paesi a maggioranza musulmana attiene al ruolo della religione nella società e nello stesso ordinamento giuridico-costituzionale. Senza poter sviluppare in questa sede una compiuta analisi comparativa delle risposte alla crisi sanitaria alla luce di questo aspetto, sarà però utile, se non altro, menzionare alcune declinazioni dell'incidenza del fattore religioso nella gestione dell'emergenza¹¹.

2. L'ampliamento della sfera di azione dell'Esecutivo

Come già accennato nelle righe precedenti, l'adozione delle misure di contenimento dell'epidemia è avvenuta nella generalità dei casi all'insegna di un rafforzamento dei poteri dei titolari dell'Esecutivo, seppure le concrete modalità, sul piano giuridico-istituzionale, con le quali tale tendenza si è manifestata sono risultate fortemente condizionate non solo e non tanto dalla disciplina costituzionale e legislativa relativa agli stati di emergenza e alla gestione delle crisi sanitarie, laddove presente, quanto piuttosto dalle peculiari e contingenti vicende dei singoli paesi a livello politico, sociale ed economico.

Si farà di seguito riferimento, senza pretesa di esaustività, all'esperienza di alcuni paesi a maggioranza musulmana che si differenziano tanto sotto il profilo del ruolo della religione in rapporto al diritto e allo Stato quanto in relazione al carattere democratico delle istituzioni statali e all'incorporazione, almeno sul piano formale, di alcuni principi e istituti caratteristici del costituzionalismo liberal-democratico e dello Stato di diritto, così da inquadrare criticamente somiglianze e divergenze tra i diversi sistemi. Si tratta, in particolare, della monarchia assoluta di stampo teocentrico dell'Arabia Saudita, della "teocrazia costituzionale" iraniana e dei casi di Egitto e Tunisia, due Stati arabi del Nord Africa che hanno condiviso per molti aspetti l'evoluzione politico-costituzionale dell'Islam mediterraneo negli ultimi decenni ma le cui vicende recenti si contraddistinguono per un esito differenziato dei processi di transizione democratica.

In Arabia Saudita – dove il Re, Salman bin Abdul Aziz al-Saud, è Capo dello Stato e Primo ministro e governa la Nazione sulla base della *sharī'a*, indicata quale "costituzione" del Regno¹² – le misure emergenziali volte a contenere i contagi

¹⁰ Cfr. G. De Vergottini, *op. cit.*, 305.

¹¹ Per un primo approfondimento di alcune implicazioni della gestione dell'emergenza sanitaria sul nesso tra religione e diritto a livello comparato cfr. P. Consorti (ed.), *Law, Religion and Covid-19 Emergency*, DiReSoM, Pisa, 2020.

¹² Cfr. l'art. 1 della Legge fondamentale di governo del 1992, in base al quale «Il Regno dell'Arabia Saudita è uno Stato arabo islamico sovrano. La sua religione è l'Islam. La sua costituzione è il Libro di Dio Onnipotente, il Santo Corano, e la Sunna (tradizione) del Profeta. [...]». Dalla Legge fondamentale, che non può essere considerata propriamente una "costituzione", emerge come il Corano e la *Sunna* siano le uniche fonti ipotizzabili di legittimazione e limitazione, almeno sul piano teorico, del potere del Re, non sussistendo una reale separazione dei poteri né effettive garanzie di quei "diritti e libertà" che pure figurano nel Capitolo quinto della stessa Carta. L'ordinamento dell'Arabia Saudita non è stato scosso,

sono state decise dal Governo “dietro le quinte” e spesso comunicate alla popolazione, da portavoce ed esperti, con il ricorso a dati tecnici relativi alle ragioni sanitarie ed epidemiologiche a fondamento delle restrizioni adottate, secondo una tendenza globale che ha accomunato le strategie decisionali e comunicative delle autorità governative tanto degli Stati liberal-democratici quanto dei regimi autocratici.

Le misure di *lockdown* volute dal Re Salman, dapprima geograficamente circoscritte e poi estese all'intero territorio nazionale, sono risultate fortemente limitanti non soltanto della sfera individuale dei sudditi sauditi (in relazione alla libertà di circolazione e alla pratica del culto, ad esempio), ma anche sul piano dello sviluppo economico del paese: la chiusura dei luoghi santi di Mecca e Medina durante il periodo di *Ramadan* e l'imposizione di un coprifuoco totale, a livello nazionale, nei cinque giorni di festività di *Id al-Fitr* (23-27 maggio) hanno indubbiamente rappresentato un provvedimento di grande impatto per l'economia del Regno, che da anni sta tentando di affrancarsi dalla dipendenza pressoché totale dal petrolio potenziando il settore turistico, e in particolare il turismo religioso¹³. L'intreccio tra tutela della salute pubblica, osservanza religiosa e sviluppo economico sembra dunque rappresentare una sfida molto impegnativa per la “tenuta” della casa regnante, in un contesto nel quale, già prima dell'insorgenza della pandemia, «un ritardo dei benefici complessivi avvertiti dalla popolazione, abbinato all'immediata introduzione di misure di austerità [...] tratteggia uno dei principali rischi» per la stabilità interna della dinastia saudita¹⁴.

Nella Repubblica Islamica d'Iran, a fronte della drammatica estensione dei contagi, la gestione dell'emergenza da parte delle istituzioni competenti si è caratterizzata in una prima fase per l'assenza di una strategia organica e coerente nel governo delle molteplici implicazioni dell'epidemia sul piano sanitario, sociale ed economico. In occasione dei primissimi casi identificati dagli operatori sanitari

a partire dal 2011, dalle contestazioni e dalle spinte democratizzanti che in molti paesi nordafricani e mediorientali hanno animato le c.d. “Primavere arabe”: il regime ha inviato in via preventiva forze di sicurezza in tutto il paese e investito 130 miliardi di dollari in misure di assistenza sociale e sostegno al reddito, concedendo alcune limitate aperture sul fronte delle libertà politiche (es. riconoscimento alle donne del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni municipali e di essere prendere parte al Consiglio della *Shura*, organo consultivo di nomina regia), cfr. L. Mezzetti, *La Costituzione dell'Arabia Saudita*, in L. Mezzetti (a cura di), *Codice delle Costituzioni. Volume VI.1: Paesi islamici*, Padova, 2016, 100-101.

¹³ Il carattere in qualche modo “epocale” della congiuntura storica e delle decisioni assunte è stato sottolineato direttamente dal Re Salman in due «due discorsi spartiacque» alla nazione e ulteriormente rimarcato dal suo Ministro delle Finanze, Mohammed Al Jadaan, con riferimento alle misure “dolorose” che è necessario adottare per contrastare l'epidemia, cfr. E. Ardemagni, *Le riforme in Arabia Saudita, tra pandemia e crisi del petrolio*, in *Focus Mediterraneo Allargato* n. 13, 23 maggio 2020, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, www.ispionline.it/it/publicazione/le-riforme-arabia-saudita-tra-pandemia-e-crisi-del-petrolio-26248.

¹⁴ Il riferimento era alle trasformazioni legate al piano di sviluppo socio-economico *Vision 2030*, approvato dal Governo saudita nell'aprile 2016, cfr. L. Marinone, *Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita*, a cura del CESI (Centro Studi Internazionali), Osservatorio di Politica internazionale del Parlamento n. 125/2017, p. 3, www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0125App.pdf.

come riconducibili al Covid-19, già nel dicembre del 2019, le autorità governative hanno infatti deciso di non divulgare la notizia, arrivando a dare indicazione a medici e infermieri di non indossare dispositivi di protezione¹⁵; un tale atteggiamento di passività, se non di deliberata volontà di intralciare la corretta informazione circa l'inizio dei contagi, da parte delle istituzioni ha comportato una lesione del diritto alla salute, e dello stesso diritto alla vita, della generalità della popolazione e, in particolare, degli operatori sanitari¹⁶. Le ragioni di tale inerzia sono identificabili in alcuni timori dei massimi vertici del regime iraniano (tanto il Presidente Hassan Rouhani e il suo Governo, quanto la Guida Suprema Ali Khamenei), preoccupati, tra l'altro, per le possibili ripercussioni negative della paura legata al contagio sulla partecipazione della popolazione al primo turno delle elezioni parlamentari, tenutosi il 21 febbraio 2020¹⁷, nonché per la drammatica situazione economica, aggravata dalle sanzioni internazionali e rispetto alla quale le relazioni con la Cina sono considerate una risorsa preziosa¹⁸; lo stesso fattore religioso ha svolto un ruolo non certo secondario, nella misura in cui in questa prima fase è emersa una certa resistenza delle autorità a limitare l'accesso ai luoghi sacri del paese e, in particolare, alla città di Qom, uno degli epicentri del coronavirus in Iran¹⁹.

A partire dalla metà di marzo il Comitato nazionale per la lotta al *coronavirus*, istituito su iniziativa del Consiglio supremo per la sicurezza nazionale, ha adottato alcune misure di contenimento che non si sono in ogni caso tradotte in un *lockdown* totale: in particolare, sono state vietate le manifestazioni e le riunioni pubbliche, tra cui le preghiere del venerdì a Teheran e in altre grandi città; si è deciso per la chiusura dei luoghi sacri del paese, riaperti soltanto alla fine del mese di maggio in occasione di *Id al-Fitr*, e il divieto di circolazione all'interno del paese; sono state chiuse scuole e università e le attività commerciali. Sebbene si tratti di provvedimenti restrittivi di diversi diritti e libertà costituzionali (libertà di circolazione e di riunione, diritto allo studio, libertà di iniziativa economica e diritto al lavoro), è la compressione della pratica del culto ad aver suscitato le critiche più accese a livello di dibattito pubblico, con dure prese di posizione da parte delle autorità religiose rispetto alla restrizione all'accesso ai luoghi sacri e ad

¹⁵ Cfr. *Amid coronavirus pandemic, Iran covers up crucial information and threatens journalists*, CPJ – Committee to Protect Journalists, March 20, 2020, cpj.org/2020/03/amid-coronavirus-pandemic-iran-covers-up-crucial-i/.

¹⁶ Cfr. M. Michael, *Doctors and nurses suffered as Iran ignored virus concerns*, in *Associated Press News*, May 12, 2020, apnews.com/6c7715f300797502329f6117e1141503.

¹⁷ A causa dell'emergenza sanitaria il secondo turno delle elezioni, previsto per aprile, è stato posticipato all'11 settembre 2020.

¹⁸ Cfr. l'inchiesta di D. Filkins, *The Twilight of the Iranian Revolution*, in *The New Yorker*, May 18, 2020, www.newyorker.com/magazine/2020/05/25/the-twilight-of-the-iranian-revolution, nella quale, alla luce del fatto che la Cina è uno dei pochi paesi a continuare ad acquistare petrolio iraniano nonostante l'imposizione delle sanzioni, si riporta la notizia secondo la quale l'importante compagnia aerea privata iraniana *Mahan Air* ha mantenuto per settimane i voli diretti verso la città cinese di Wuhan, epicentro della pandemia.

¹⁹ La città di Qom è considerata un luogo sacro per l'Islam sciita a causa della presenza di un santuario dedicato a Fatima, figlia del settimo Imam e sorella dell'ottavo Imam nella catena dei dodici Imam venerati dallo sciismo duodecimano predominante in Iran; la città è un'importante meta turistica raggiunta da più di venti milioni di turisti e fedeli ogni anno.

alcune città sante per l'Islam sciita. Al di là dei profili più marcatamente tecnico-giuridici relativi ai punti di tensione, rispetto al testo costituzionale, del ruolo e delle decisioni tanto del Consiglio quanto del Comitato²⁰, l'approccio delle autorità rispetto all'emergenza costituisce senza dubbio un osservatorio interessante del regime politico-costituzionale iraniano – caratterizzato da profili di spiccata peculiarità nel panorama comparatistico degli stessi paesi a maggioranza musulmana²¹ – in una fase di profonde tensioni non soltanto tra Stato-apparato e società civile, ma nei rapporti tra gli stessi organi costituzionali²².

In Egitto le misure di contrasto della diffusione dell'epidemia sono state adottate, a partire dal mese di marzo, attraverso una serie di decreti con i quali il Governo Madbouly ha interrotto i collegamenti aerei, chiuso scuole, università e diverse attività commerciali, vietato l'accesso a parchi e spiagge nonché imposto un coprifuoco notturno sull'intero territorio nazionale.

Nel mese di aprile il Parlamento egiziano è stato coinvolto nel processo di gestione dell'emergenza sanitaria, con l'approvazione, rapida e senza ostacoli, di un pacchetto di emendamenti proposti dal Governo alla legge sullo stato di emergenza n. 162 del 1958²³, volti a conferire ulteriori poteri al Capo dello Stato,

²⁰ Tali profili sono approfonditamente analizzati da G. Cataldo e A. R. Jalali, *La stabilità istituzionale come principio supremo dell'ordinamento iraniano nelle misure di contrasto al coronavirus: fra norme costituzionali e interventi extra ordinem*, in questa *Rivista*, 2/2020.

²¹ Sull'esperienza costituzionale iraniana cfr., nella dottrina giuridica italiana, L. De Grazia, *Costituzionalismo ed esperienze costituzionali in Iran*, in *Rivista AIC*, 2/2015; A. R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran da Khomeini a Rouhani*, in questa *Rivista*, 1/2015; P. L. Petrillo, *La Costituzione dell'Iran*, in L. Mezzetti (a cura di), *op. cit.*; P. Longo, *E delle loro cose decidono consultandosi. Il sistema politico iraniano tra costituzionalismo e diritto islamico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2020.

²² Il riferimento, in particolare, è alle problematiche dimostrate dalla struttura duale dell'Esecutivo (Guida Suprema, a capo delle Forze armate, e Presidente della Repubblica e Governo, a capo dell'amministrazione civile) e al rafforzamento del corpo delle Guardie della Rivoluzione islamica, al quale sono state assegnate fondamentali funzioni logistiche e operative nella gestione dell'emergenza.

²³ Nell'ambito di una «costituzione di emergenza ispirata all'art. 16 della Costituzione francese del 1958, ma priva dei contrappesi previsti nel sistema francese» (così C. Sbailò, *L'Egitto, tra mutamento di regime e transizione costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2011, 347), l'Egitto ha conosciuto uno «stato di eccezione» pressoché permanente negli ultimi quarant'anni, con solo pochi mesi di interruzione (soprattutto tra il 2012 e il 2017); nell'aprile 2017 il Presidente al-Sisi aveva dichiarato nuovamente lo stato di emergenza a seguito degli attentati alle chiese copte di Tanta e Alessandria, ulteriormente prorogato nei mesi successivi. Lo stato di emergenza è disciplinato dall'attuale Costituzione del 2014 all'art. 154, in base al quale: «Dopo avere consultato il Governo, il Presidente della Repubblica può dichiarare lo stato di emergenza, come regolato dalla legge. Tale dichiarazione deve essere presentata entro i successivi sette giorni alla Camera dei Deputati, che decide nel merito. Se la dichiarazione viene rilasciata mentre non è in corso la sessione ordinaria della Camera dei Deputati, questa è convocata d'urgenza per l'esame della dichiarazione dello stato di emergenza. In tutti i casi, la dichiarazione dello stato di emergenza è approvata con il voto della maggioranza dei membri della Camera. Lo stato di emergenza è dichiarato per un periodo determinato, comunque non superiore a tre mesi, che può essere prorogato solo per un altro semestre, con il voto favorevole dei due terzi dei membri della Camera. Ove la Camera non risulti eletta, la questione è deferita al Consiglio dei Ministri per l'approvazione, a condizione che essa sia sottoposta alla nuova Camera nella prima sessione di questa. La Camera dei deputati non può essere sciolta mentre vige lo stato di emergenza». La legge 152/1958, più volte modificata nel corso degli anni, garantisce al Presidente e a coloro che agiscono per suo conto, durante la vigenza dello stato di emergenza, il potere di deferire i civili ai Tribunali di emergenza per la

il Generale Abd al-Fattah al-Sisi, e alle forze di sicurezza²⁴. Il Governo aveva pubblicamente dichiarato che le modifiche alla legge erano specificamente legate alla gestione delle emergenze sanitarie, quale, appunto, l'epidemia da Covid-19; tuttavia soltanto cinque dei diciotto emendamenti proposti e approvati risultavano effettivamente relativi all'ambito sanitario, con la conseguenza che l'ampliamento della sfera di azione del Presidente della Repubblica (con riferimento, ad es., alla chiusura di scuole, università, tribunali, strutture governative e imprese, nonché al divieto di riunioni di qualsiasi tipo, nei luoghi sia pubblici e aperti al pubblico che privati), avrebbe potuto realizzarsi in presenza di "circostanze di emergenza" anche non legate alla salute pubblica²⁵.

Il Presidente al-Sisi aveva trenta giorni di tempo per accettare gli emendamenti e promulgare la legge oppure rinviare il testo al Parlamento, ma il 7 maggio il provvedimento di riforma della legge del 1958 è stato firmato e pubblicato nella Gazzetta ufficiale; alle prese di posizione di associazioni e ONG a difesa dei diritti umani contro l'abuso dei poteri governativi formalmente motivato dalla necessità di fronteggiare l'epidemia si è quindi aggiunto un ulteriore motivo di allarme per la tenuta delle garanzie costituzionali sancite dalla nuova Costituzione del 2014, con l'annuncio di prossimi ricorsi alla Corte costituzionale egiziana²⁶. I più rilevanti profili di illegittimità costituzionale delle modifiche alla legge sono relativi, in particolare, all'attribuzione a ufficiali e sottufficiali dell'esercito delle prerogative degli agenti di polizia giudiziaria, con la conseguenza che la pubblica accusa, nell'ambito della giurisdizione militare, sarà competente a indagare sulle presunte violazioni della stessa legge sullo stato di emergenza²⁷.

sicurezza dello Stato, senza la possibilità di appello alle decisioni di tali corti; sono altresì riconosciuti più ampi poteri di controllo, intercettazione e sequestro preventivo delle diverse forme di comunicazione e corrispondenza, di imposizione di misure di coprifuoco e sequestro di proprietà private.

²⁴ *Egypt amends emergency laws amid coronavirus outbreak*, in *Reuters*, April 22, 2020, www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-egypt-lawmaking/egypt-amends-emergency-laws-amid-coronavirus-outbreak-idUSKCN22437A.

²⁵ *Egypt: Covid-19 Cover for New Repressive Powers. Amendments Could Curb Rights in Name of 'Public Order'*, Human Rights Watch, May 7, 2020, www.hrw.org/news/2020/05/07/egypt-covid-19-cover-new-repressive-powers.

²⁶ *Sisi grants army more powers under state of emergency*, in *Al-Monitor*, May 17, 2020, www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/05/egypt-sisi-amendments-emergency-law-army-arrest-cvilians.html.

²⁷ L'allargamento del raggio di azione della giurisdizione militare – peraltro già promosso con la revisione costituzionale del 2019 – entra in tensione con l'art. 97 Cost. egiziana, riguardante il diritto di ricorrere in giudizio («A tutti è garantito di adire in giudizio. [...] Nessuno può essere giudicato se non davanti al giudice ordinario. [...]»), e con l'art. 204 Cost. in tema di competenza delle corti militari («La Corte Militare è un organo giudiziario indipendente, competente in via esclusiva per i crimini riguardanti le Forze Armate, i loro ufficiali, il loro personale e quanti sono a questo parificati nonché per i crimini commessi dal personale dei Servizi Segreti Generali durante l'esercizio delle loro funzioni o in ragione dell'espletamento di queste. Nessun civile può essere deferito alla Corte Militare, fatta eccezione per i crimini che costituiscono aggressione ai danni delle strutture militari o agli accampamenti delle Forze Armate, o loro equivalenti, ai danni delle zone militari o delle zone di confine delimitate come zone militari, ovvero contro gli equipaggiamenti delle Forze Armate, i veicoli, le armi, le munizioni, i documenti, i segreti militari, le risorse pubbliche o le fabbriche militari, nonché i crimini riguardanti il servizio militare nonché per aggressione diretta contro gli ufficiali o il

In un contesto politico e costituzionale nel quale, a fronte della rielezione di al-Sisi, nell'aprile 2018, con un ampissimo consenso (97% dei voti), continuano a registrarsi episodi sistematici di repressione del dissenso nei confronti di opposizioni politiche e soggetti della società civile, in continuità con il regime autocratico dell'ex Presidente Mubarak, la risposta delle autorità all'emergenza sanitaria sembra dunque confermare la cifra caratteristica della recente evoluzione della forma di Stato e di governo egiziana, ovvero il potenziamento tanto della posizione del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale²⁸ quanto del ruolo dell'élite militare come agente di stabilizzazione dell'intero ordinamento²⁹.

Nell'“incerta” democrazia tunisina – indubbiamente l'esperienza più riuscita, per quanto non priva di tensioni e ambiguità, della recente stagione di transizioni politiche e costituzionali nei paesi arabi³⁰ – il nuovo Governo di coalizione a guida *Ennahda*, formatosi faticosamente alla fine di febbraio 2020 a distanza di mesi dalle elezioni politiche, si è subito trovato ad affrontare l'emergenza sanitaria, in una situazione complessa segnata dalla crisi economica, dall'instabilità politica e dalla condizione decisamente critica, per quanto differenziata a livello territoriale, del sistema sanitario nazionale.

A partire dalla metà del mese di marzo l'Esecutivo, e cioè tanto il Presidente della Repubblica Kaïs Saïed quanto il Governo presieduto dal Primo ministro Elyes Fakhfakh, ha adottato diverse misure eccezionali di segno restrittivo per mezzo di decreti presidenziali e governativi³¹.

personale delle Forze Armate in ragione dello svolgimento delle loro funzioni. [...] ».

²⁸ Il riferimento, in particolare, è all'avvenuto superamento dei limiti alla durata del mandato presidenziale con la revisione costituzionale del 2019, già approvata dal Parlamento e poi ratificata con referendum il 20-22 aprile 2019: la modifica dell'art. 140 Cost. ha comportato l'eliminazione del limite di due mandati consecutivi per la carica presidenziale e l'estensione retroattiva della durata del mandato presidenziale, che passa da 4 a 6 anni.

²⁹ Il ruolo decisivo delle Forze militari nel rovesciamento del Presidente Morsi e della Cost. del 2012 è puntualmente sancito dalla Cost. 2014, rispetto alla quale C. Sbailò, *La Costituzione dell'Egitto*, in L. Mezzetti (a cura di), *op. cit.*, 167-168, ha identificato tre componenti fondamentali: «La prima, collocata nel cuore del sistema, è una Costituzione di emergenza, finalizzata a garantire all'élite militare [...] l'ultima parola su ogni decisione politica riguardante gli affari militari e la sovranità statale. Intorno a questa, se ne sviluppa un'altra, in cui è racchiuso il patto costituzionale tra l'élite militare, l'alta magistratura [...] e le forze politico-sociali non islamiste e nella quale si tratta della forma di governo, della costituzione economico-sociale, delle garanzie giurisdizionali e del pluralismo politico. [...] Vi è infine una terza costituzione, che cresce intorno alla seconda, in cui il patto costituzionale è declinato in chiave universalistica e umanitaria, in forma di legittimazione, interna ed esterna, dell'intero ordinamento».

³⁰ Sulla c.d. “rivoluzione dei gelsomini” e la nuova Costituzione tunisina del 2014 cfr. T. Groppi, I. Spigno: *Tunisia: la primavera della Costituzione*, Carocci, Roma, 2015.

³¹ Tra le misure più penetranti, adottate con i due decreti presidenziali n. 24 e 28, rispettivamente, del 18 e 22 marzo 2020, si possono menzionare il coprifuoco di dodici ore durante il giorno, accompagnato da ulteriori restrizioni della libertà di circolazione e riunione anche al di fuori della fascia oraria del coprifuoco, e il ricorso alle forze armate in funzione di controllo del rispetto delle restrizioni. Il Governo, con propri decreti, ha dettato disposizioni derogatorie relative al lavoro di agenti statali, autorità locali, enti pubblici di natura amministrativa, enti e istituti pubblici e imprese pubbliche e ulteriormente dettagliato le modalità di attuazione del coprifuoco e delle altre misure di contenimento, determinando le condizioni alle quali i bisogni essenziali dovevano essere in ogni caso garantiti. Il 2 maggio, in previsione di un progressivo allentamento delle misure di contenimento di carattere generale, è stato adottato il decreto n. 2020-208 volto a disciplinare forme di *lockdown* mirato

Sebbene lo “stato di eccezione” previsto dall’art. 80 Cost. non sia mai stato propriamente dichiarato, i decreti presidenziali hanno esplicitamente indicato, quale propria base costituzionale, tale disposizione, che attribuisce al Presidente della Repubblica, in caso di pericolo imminente che minaccia le istituzioni della nazione o la sicurezza o l’indipendenza del paese e impedisce il normale funzionamento dello Stato, il potere di assumere «misure necessitate dalle circostanze eccezionali, previa consultazione con il Capo del Governo e il Presidente dell’Assemblea dei Rappresentanti del Popolo e informandone il Presidente della Corte costituzionale»; la norma costituzionale prevede anche specifiche garanzie a tutela del Parlamento³². A fine aprile Saïed ha altresì dichiarato, con proprio decreto, lo “stato di urgenza” – disciplinato da un decreto del 1978 e ulteriormente prorogato, a fine maggio, fino al 25 novembre 2020 – che attribuisce a Ministro dell’Interno e Governatori ampi poteri di restrizione delle libertà di circolazione e soggiorno, di riunione e di iniziativa economica privata.

Quanto al Governo, la sua capacità di azione nella gestione dell’emergenza sanitaria, al di là del potere di decretazione “ordinaria” ex art. 94 Cost., è stata estesa grazie al voto con cui il 4 aprile il Parlamento monocamerale tunisino ha autorizzato il Primo ministro, ai sensi dell’art. 70 c. 2 Cost., ad adottare “decreti legge di carattere legislativo”, da presentare per la ratifica all’Assemblea allo scadere del periodo di autorizzazione³³.

Non sono mancate voci critiche, tra gli esponenti politici e i giuristi tunisini, rispetto alla contemporanea attivazione di questo “doppio canale emergenziale”, che potenzia grandemente l’ambito e l’intensità degli interventi dell’Esecutivo entrando in tensione con le garanzie costituzionali di alcuni diritti e libertà fondamentali, soprattutto in rapporto alla compressione del ruolo delle corti nel controllo di legittimità delle misure restrittive³⁴. Tale compressione è ulteriormente aggravata dalla circostanza per cui la Corte costituzionale tunisina,

(*confinement ciblé*). L’8 giugno il Presidente Saïed ha revocato i due decreti presidenziali di marzo.

³² Oltre a specificare che «le misure garantiscono il ritorno al funzionamento ordinario delle istituzioni e dei servizi dello Stato il prima possibile», la norma dispone infatti che «l’Assemblea dei Rappresentanti del Popolo è riunita in seduta costante durante tutto questo periodo» e che in tale situazione «il Presidente della Repubblica non può sciogliere l’Assemblea dei Rappresentanti del Popolo e parimenti non può essere presentata una mozione di censura contro il governo». Un’ulteriore garanzia è relativa alla possibilità, per il Presidente dell’Assemblea o per una minoranza parlamentare (30 membri), di ricorrere alla Corte costituzionale trascorsi trenta giorni dall’entrata in vigore delle suddette misure, «per la verifica del permanere della situazione di eccezionalità».

³³ L’art. 70 c. 2 prevede che l’Assemblea dei Rappresentanti del Popolo possa autorizzare il Capo del Governo a tale decretazione “a carattere legislativo” per un periodo di tempo limitato, e comunque non superiore a due mesi, e per finalità specifiche, con il consenso dei tre quindi dei suoi membri.

³⁴ Cfr. E. Jrad, *Tunisia Facing COVID-19: To Exceptional Circumstances, Exceptional Measures?*, in *Dossier Covid 19: Impact on MENA Countries*, Arab Reform Initiative, 14 April 2020, www.arab-reform.net/publication/tunisia-facing-covid-19-to-exceptional-circumstances-exceptional-measures/, che cita, tra le misure più discusse, i ricoveri obbligatori nei confronti di persone sospettate di aver contratto il virus, anche in assenza di test e tamponi, e le confische, da parte delle autorità di pubblica sicurezza, dei veicoli che circolano in violazione del coprifuoco.

istituita con la Costituzione del 2014 e disciplinata dalla legge organica n. 2015-50 dell'anno successivo, non è ancora entrata in funzione e l'emergenza sanitaria ne ha ulteriormente procrastinato l'attivazione, con una evidente lesione delle garanzie costituzionali proprio in una fase così delicata per la tenuta dello Stato di diritto delineato nella nuova Carta³⁵.

D'altra parte, l'esistenza di spazi di dibattito e contestazione dell'azione governativa da parte di ONG e soggetti della società civile³⁶ e la pluralità di posizioni sul potenziamento delle prerogative del Governo all'interno dello stesso Parlamento tunisino³⁷, che ha peraltro tentato di fronteggiare le difficoltà legate alle misure di distanziamento attivando modalità di riunione da remoto in videoconferenza, possono essere valorizzati quali altrettanti segnali di una certa vitalità della giovane democrazia tunisina, senza per questo sottostimare gli elementi di fragilità dell'ordine costituzionale potenzialmente aggravati dall'insicurezza e dalla crisi socio-economica legate all'emergenza sanitaria.

2184

3. Il ruolo multiforme della religione

Come già anticipato, la realtà sociale, politica e costituzionale dei paesi a maggioranza musulmana è estremamente differenziata con riguardo al ruolo svolto dalla religione nella sfera pubblica, in particolare come strumento di legittimazione delle istituzioni dello Stato e in rapporto alle forme di produzione delle norme giuridiche.

Oltre alla fondamentale faglia tra Islam sunnita e sciita³⁸, infatti, sono molte e diversificate le soluzioni adottate dai paesi a maggioranza musulmana rispetto all'incidenza della *sharī'a* nell'organizzazione dei pubblici poteri e nell'articolazione del sistema delle fonti del diritto³⁹; il quadro si complica

³⁵ Sulla Corte costituzionale tunisina, nell'ambito di una più ampia disamina degli organi di giustizia costituzionale in Nord Africa e Medio Oriente, cfr. le considerazioni svolte da F. Biagi, *La giustizia costituzionale in Nord Africa e Medio Oriente in seguito alle primavere arabe*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2019, 645 ss.

³⁶ Cfr. Y. Cherif, *Tunisia: Coronavirus versus a nascent democracy*, in S. Yerkes, *op. cit.*

³⁷ Nonostante una certa riluttanza di alcune componenti parlamentari rispetto all'estensione dei poteri governativi, compresi alcuni deputati del partito di governo *Ennahda* e lo stesso Presidente dell'Assemblea Rachid Gannouchi (co-fondatore e attuale Presidente del partito), il voto del 4 aprile ha ricevuto la stragrande maggioranza dei consensi (178 sì su 217 aventi diritto al voto).

³⁸ La distinzione tra sunniti e sciiti, come è noto, ha origine con la morte di Maometto nel 632 d. C., riguardando il problema della sua successione come capo della comunità (*umma*): se secondo l'Islam sunnita il Califfo (*khalīfā*) è il successore del Profeta in quanto capo della comunità e suo difensore, titolare del potere, temporale, di governare la cosa pubblica secondo i dettami della *sharī'a*, per gli sciiti il successore del Profeta è l'*Imām*, il quale, in quanto interprete e custode per eccellenza della rivelazione, ha il compito non soltanto di governare la comunità musulmana, ma altresì di interpretare i testi religiosi e la legge islamica e guidare gli uomini nella vita spirituale. Sull'opposizione sunnismo/sciismo cfr., di recente, M. Campanini, *La politica nell'Islam. Una interpretazione*, Bologna, 2019, 91 ss., il quale – oltre a rimarcare le differenze, primariamente politiche, tra le due «confessioni islamiche classiche» – si sofferma sulle diverse correnti interne allo sciismo.

³⁹ Sullo sfondo di queste questioni vi è la fondamentale distinzione tra «diritto islamico» e «diritto dei paesi islamici», con riferimento alla complessa dialettica storica tra *sharī'a* e *qānūn* e alle multiformi dinamiche che sovrintendono al ruolo della *sharī'a* quale «precetto meta-

ulteriormente se, oltre all'eterogeneità dei modelli giuridici e costituzionali, si tenta di considerare il diverso peso della religione nell'arena politica e nella stessa società civile: non soltanto la “statalizzazione dell'Islam” e l’“islamizzazione della società” non procedono necessariamente di pari passo e anzi si prestano ad alimentare due diversi progetti politico-costituzionali, ma la stessa conformazione “teocratica”, o per meglio dire “teocentrica”, dello Stato può accompagnarsi ad una crescente secolarizzazione della società civile e ad una religiosità vissuta sempre più nettamente nella sfera privata⁴⁰.

In molti casi, e soprattutto in una fase iniziale di diffusione dell'epidemia, la pratica del culto – in relazione all'accesso ai luoghi sacri, all'esercizio comunitario dei rituali religiosi, ai pellegrinaggi e al turismo religioso – ha rappresentato un freno all'adozione di misure restrittive da parte delle autorità competenti: la ragione va ricercata non soltanto nella difficoltà di sostenere, sul piano politico e sociale, la limitazione o addirittura il divieto del culto (con riferimento, ad es., alla preghiera comunitaria del venerdì, obbligatoria per tutti i musulmani), ma altresì nella volontà di preservare gli ingenti interessi economici che ruotano attorno al turismo religioso in molti paesi a maggioranza musulmana.

Da un lato, come è evidente, le restrizioni all'esercizio del culto sono ampiamente giustificabili, sul piano sanitario, dalla necessità di evitare assembramenti e pratiche rischiose quali, ad esempio, il bacio devozionale alle pareti dei santuari. In contesti spesso caratterizzati da un riconoscimento parziale e dalla mancata tutela della libertà religiosa, d'altro canto, tali restrizioni possono avere specifiche implicazioni di segno negativo nei confronti non soltanto delle confessioni religiose non islamiche, ma altresì delle espressioni religiose considerate “estreme” o delle pratiche religiose politicamente scomode in seno all'Islam⁴¹. Se in Marocco, ad esempio, la chiusura delle moschee e il divieto di

costituzionale» in molti ordinamenti costituzionali dei paesi islamici contemporanei, cfr. su questi aspetti M. Oliviero, *Il ruolo della comparazione giuridica negli studi sul diritto islamico e sul diritto dei Paesi islamici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, numero speciale, 2019, 515 ss. Sul ruolo della *shari'a* negli ordinamenti giuridici dei paesi islamici contemporanei cfr. J. M. Otto, *Sharia Incorporated. A Comparative Overview of the Legal Systems of Twelve Muslim Countries in Past and Present*, Leiden, 2010.

⁴⁰ Sulla dinamica “statalizzazione dell'Islam”/“islamizzazione della società”, con particolare riferimento ai paesi dell'Islam mediterraneo, cfr. C. Sbailò, *Principi sciaraitici e organizzazione dello spazio pubblico nel mondo islamico*, Padova, 2012. Sull'impatto dell'emergenza legata al Covid-19 e della risposta delle istituzioni alla crisi sanitaria e sociale in Iran cfr. P. Tamini Arab, *On Secularization and the Coronavirus in Iran*, in *Religious Matters in an Entangled World*, Utrecht University, 29 March, 2020, religiousmatters.nl/on-secularization-and-the-coronavirus-in-iran/?fbclid=IwAR05gk1-hWJsxOJuEP0paNkS-U8OffPltsU5-zqTJt-qqjNqewN10ZnrCE, che propone una lettura secondo la quale la pandemia «deepens citizens' already prevalent anti-theocratic political attitudes».

⁴¹ Sulla libertà religiosa nei paesi islamici cfr. F. Fede, S. Testa Bappenheim, *La libertà religiosa nei Paesi islamici. Profili comparati*, Napoli, 2019. Da uno studio recente condotto dal Pew Research Center sulle restrizioni governative e le conflittualità sociali relative alla religione a livello globale emerge che, nel periodo 2007-2017, molti paesi a maggioranza musulmana figurano tra quelli che implementano maggiormente restrizioni e misure repressive, cfr. Pew Research Center, *A Closer Look at How Religious Restrictions Have Risen Around the World*, July 15, 2019, www.pewforum.org/2019/07/15/a-closer-look-at-how-religious-restrictions-have-risen-around-the-world/. Sulle diverse forme di controllo e repressione religiosa – quest'ultima intesa come l'insieme delle prescrizioni, a carattere restrittivo, imposte dallo

pubbliche riunioni, compresi i rituali religiosi, sono idonei a funzionare come strumento di contrasto dei gruppi salafiti e, più in generale, riconducibili all'Islam radicale, in Arabia Saudita e in Bahrain le misure restrittive adottate per contenere i contagi (es. isolamento di aree circoscritte, divieto di reingresso nel territorio nazionale di cittadini provenienti da paesi particolarmente colpiti dall'epidemia) hanno colpito in modo sproporzionato la minoranza sciita⁴².

Un altro profilo rilevante dell'uso della religione nei paesi a maggioranza musulmana è rappresentato dal coinvolgimento delle stesse autorità religiose nella gestione dell'emergenza sanitaria; tale coinvolgimento, alla luce del ruolo di mediazione tra società civile e Stato svolto dagli attori religiosi islamici, si è spesso dimostrato cruciale per compensare la scarsa fiducia della popolazione nei confronti del Governo e degli apparati dell'amministrazione, contribuendo a contrastare quei comportamenti di «skeptical noncompliance» delle prescrizioni che metterebbero a rischio la salute pubblica in occasione di eventi calamitosi quali un'epidemia⁴³.

Se un contributo sicuramente decisivo attiene al supporto fornito da istituzioni religiose statali e fondazioni pie islamiche collegate ai Governi nell'alleviare le drammatiche conseguenze di ordine economico e sociale della pandemia sulla popolazione⁴⁴, l'aspetto più interessante dal punto di vista giuscomparatistico è quello relativo alla legittimazione delle misure restrittive adottate dai Governi (attraverso fonti di produzione giuridica di carattere statale, quali leggi, decreti aventi valore di legge, regolamenti – adottati sulla base di norme costituzionali) alla luce della *sharī'a* (e quindi di un sistema giuridico a matrice religiosa che, come già ricordato, può coesistere con le fonti giuridiche statali secondo formule variabili).

Sebbene non siano mancate voci critiche nei confronti dei provvedimenti governativi⁴⁵, in molti paesi islamici studiosi di scienze sacre (*ulamā*) e giurisperiti

Stato nei confronti di gruppi religiosi o di individui nell'esercizio della loro libertà religiosa – cfr. A. Sarkissian, *The Varieties of Religious Repression. Why Governments Restrict Religion*, New York, 2015.

⁴² Cfr. G. Abdo, A. L. Jacobs, *Are COVID-19 restrictions inflaming religious tensions?*, April 13, 2020, Brookings Institution, www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/13/are-covid-19-restrictions-inflaming-religious-tensions/, che citano, rispetto all'Arabia Saudita, il *lockdown* totale della provincia orientale di Qatif e, nel caso del Bahrain, la decisione del Governo di ritardare il ritorno di oltre 1.000 pellegrini sciiti di ritorno dal pellegrinaggio presso la città santa di Mashhad, in Iran.

⁴³ Cfr. P. H. Wise, M. Barry, *Civil War & the Global Threat of Pandemics*, in *Dædalus*, 4/2017, 80, che osservano come, mentre «in settings of high political legitimacy, such compliance will reflect normative respect for state authority on such matters as public health [...] when legitimacy is low, normative respect can be replaced by skeptical noncompliance», la quale, in caso di pandemia, può a sua volta condurre all'adozione di misure fortemente coercitive, fino al massiccio coinvolgimento delle Forze armate nell'implementazione delle restrizioni.

⁴⁴ Cfr. F. Wehrey, *Islamic Authority and Arab States in a Time of Pandemic*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, April 16, 2020, carnegieendowment.org/2020/04/16/islamic-authority-and-arab-states-in-time-of-pandemic-pub-81563.

⁴⁵ In Marocco, ad esempio, il piano governativo di gestione dell'emergenza sanitaria, che prevedeva la chiusura delle moschee, è stato pubblicamente contestato da due noti esponenti della corrente salafita, Hassan al Kettani e Omar Al Haddoushi: il primo, in particolare, ha

(*fuqahā*) hanno interrogato le fonti giuridiche rivelate, Corano e Sunna, emettendo responsi (*fatāwā*) che hanno generalmente legittimato le restrizioni volte a contenere la diffusione dei contagi, anche e soprattutto quelle, maggiormente controverse, relative all'accesso ai luoghi sacri e alla pratica del culto⁴⁶.

Si possono citare, a titolo di esempio, la collaborazione del clero sciita locale, e in particolare del celebre Shaykh Hassan al-Saffar, in Arabia Saudita, dove il Ministro degli Affari islamici ha altresì affermato che la critica alla chiusura delle moschee integra un comportamento “contrario all'unità nazionale”, nonché le *fatāwā* adottate, negli Emirati Arabi Uniti, dall'*Emirates Fatwa Council*, istituito nel 2018, con le quali gli operatori sanitari sono stati esentati dal digiuno durante il *Ramadan* e i fedeli sono stati autorizzati a pregare a casa.

Lo stesso Ali al-Sistani, celebre *āyatollāh* iracheno, di origine iraniana, e uno dei massimi esponenti dello sciismo duodecimano nel mondo, e la prestigiosa Al-Azhar, con sede al Cairo, uno dei più importanti centri religiosi e universitari dell'Islam sunnita, si sono espressi più volte sui comportamenti raccomandati e/o obbligatori secondo la religione islamica in relazione alla diffusione dell'epidemia e sulla liceità delle misure restrittive adottate dalle autorità; tra i profili affrontati nelle *fatāwā* delle due autorevoli autorità religiose figurano, ad esempio: la preghiera del venerdì (rispetto alla quale l'obbligo della preghiera comunitaria cede rispetto alla “salute del corpo”, con la conseguenza che è consentito pregare a casa); la diffusione di *fake news*, ovvero di “voci che non trovano riscontro sicuro nella realtà” (di cui si condanna il carattere “biasimevole e immorale”) e il rischio rappresentato dall'atteggiamento di sminuire i pericoli legati al virus; l'aumento anomalo dei prezzi di beni di prima necessità (censurato nella misura in cui “l'accumulatore viola il principio della fiducia in Dio”); la deroga alle regole ordinarie in materia di imposte religiose (*zakāt*, *khums*, *sahm al-imam*) per far fronte alle necessità generate dalla diffusione del virus; la procedura ammissibile per la sepoltura dei defunti, a fronte delle difficoltà di rispettare le prescrizioni religiose a causa del rischio di diffusione dei contagi (confermandosi, tuttavia, il divieto di cremazione)⁴⁷.

pubblicato una *fatwā* in cui si afferma che il profeta Maometto “non ha mai autorizzato la chiusura delle moschee o la sospensione della preghiera di gruppo”.

⁴⁶ Su questo aspetto cfr., tra gli altri, C. Pellegrino, *Le autorità religiose islamiche al tempo del Coronavirus*, in *Oasis*, 30 aprile 2020, www.oasiscenter.eu/it/le-autorita-religiose-islamiche-al-tempo-del-coronavirus; A. Hanna, *What Islamists Are Doing and Saying on COVID-19 Crisis*, Wilson Center, May 14, 2020, www.wilsoncenter.org/article/what-islamists-are-doing-and-saying-covid-19-crisis; B. Al Saif, *Gulf Rifts on Display During Ramadan and the Pandemic*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, May 22, 2020, carnegie-mec.org/2020/05/22/gulf-rifts-on-display-during-ramadan-and-pandemic-pub-81879.

⁴⁷ Le opinioni e i comunicati di Al-Sistani e di Al-Azhar sono resi noti e diffusi anche tramite siti internet e *social network*, cfr., rispettivamente, www.sistani.org/english/ e www.facebook.com/fatwacenter.en/. Sul ruolo fondamentale che Internet è andato acquisendo nel mondo islamico cfr. G.R. Bunt, *Islam in the Digital Age: E-Jihad, Online Fatwas and Cyber Islamic Environments*, London, 2003 e Id., *IMuslims: Rewiring the House of Islam*, Chapel Hill, 2009.

4. Considerazioni conclusive

Un'analisi comparativa che si proponga di far emergere in modo articolato ed esaustivo similitudini e differenze tra le diverse esperienze dei paesi a maggioranza musulmana rispetto all'emergenza sanitaria Covid-19, eventualmente delineando modelli e classificazioni, richiede, come già rilevato, uno studio più approfondito in grado di valutare le implicazioni giuridico-costituzionali di medio-lungo periodo delle vicende indagate.

Le chiavi di lettura che si è scelto di utilizzare nel presente contributo al fine di proporre alcune linee di riflessione, tuttavia, restituiscono un quadro differenziato e, per certi versi, spiazzante, consentendo già di trarre alcune prime indicazioni.

Da un lato infatti, e al contrario di quanto ci si sarebbe potuti aspettare, i regimi più illiberali non hanno necessariamente mostrato una “reazione muscolare” alla crisi sanitaria adottando misure fortemente limitative delle libertà fondamentali in contesti dove tali restrizioni avrebbero potuto essere più facilmente tollerate; dall'altro lato, la pervasività del fattore religioso sul piano giuridico e istituzionale non è sembrata condizionare in modo specifico e lineare la risposta all'emergenza, considerando che in molti paesi è risultata preponderante la volontà delle autorità di tutelare altri principi e interessi (es. lo sviluppo economico, la sicurezza nazionale, la stabilità delle istituzioni).

Ciò che è possibile osservare rispetto al profilo della solidità della democrazia e dell'equilibrio tra i poteri dello Stato è l'assimilabilità delle dinamiche politico-costituzionali di quest'area al paradigma dominante degli “stati di eccezione” incentrato sull'espansione degli Esecutivi, la compressione, se non la sospensione, delle garanzie costituzionali e l'erosione degli spazi di espressione del pluralismo politico. Quanto al peso del fattore religioso, sembra confermarsi l'irricevibilità di ricostruzioni eccessivamente semplificanti del ruolo dell'Islam negli ordinamenti costituzionali dei paesi a maggioranza musulmana, rispetto ai quali si registra non di rado una retrocessione del fattore religioso rispetto alla tutela di principi e interessi considerati preminenti, quali l'unità nazionale o la stessa stabilità del sistema politico-costituzionale.