

La stabilità istituzionale come principio supremo dell'ordinamento iraniano nelle misure di contrasto al *Coronavirus*: fra norme costituzionali e interventi *extra ordinem*

di Giorgio Cataldo e Ali Reza Jalali*

Abstract: Institutional stability as supreme principle of the Iranian legal system in the measures against the Coronavirus: between constitutional norms and extra ordinem interventions - The management of the Covid-19 emergency by the Islamic Republic of Iran must be studied in the light of the characteristics of its legal order, which show an interpenetration between religious and secular factors. This emerges from the Supreme Council of National Security's action, whose decisions require the only approval of the Supreme Guide without a parliamentary control. The way in which the Council exercises its power suggests that only apparently the supreme principle of the system is identifiable in the Islam, but rather in the stability of the State; the religion, thus, appears functional to justify the political decision.

2143

Keywords: exceptional measures, state of exception, health emergency, human rights.

1. Introduzione

L'approfondimento delle misure volte al contrasto del *Coronavirus* "Covid-19" nella Repubblica Islamica dell'Iran rappresenta un caso di studio particolarmente interessante per il costituzionalista. L'Iran continua a risultare il primo Paese in Medio Oriente per contagi¹, al netto della diffusione su scala globale del virus, il quale, partendo dalla Cina, ha attraversato tutto il continente eurasiatico per poi giungere in Occidente, spingendosi anche al di là dell'Atlantico. L'impatto della pandemia nel contesto iraniano, di misura ben maggiore rispetto agli altri Stati della zona, conferisce particolare risalto al problema anche dal punto di vista costituzionale. I caratteri del sistema iraniano, da cui emerge una forte compenetrazione fra l'elemento religioso e quello politico, hanno infatti influenzato non di poco la gestione dell'emergenza.

* Il lavoro, che presenta un'impostazione unitaria, è frutto di riflessioni condivise fra i due autori. Ad ogni modo, i paragrafi 1, 2, 2.1, 6 e 7 sono stati redatti da Giorgio Cataldo, mentre i paragrafi 3, 4, 4.1 e 5 sono stati redatti da Ali Reza Jalali.

¹ Dati aggiornati al 12 giugno 2020: cfr. World Health Organization, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 144*, in www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200612-covid-19-sitrep-144.pdf?sfvrsn=66ff9f4f_2, 8.

Gli ordini di discorso religioso e giuridico risultano fortemente legati fra loro. Ciò emerge già a partire dall'indagine sui fatti che hanno favorito, purtroppo, una rapida diffusione dell'epidemia in questo Paese.

Risale al 19 febbraio 2020 l'annuncio del Ministero della salute iraniano dei primi contagi accertati² – precisamente, due – e registrato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità il giorno successivo³. L'epicentro iraniano è stato nella città di Qom, che si trova a circa 120 chilometri a sud dalla capitale Teheran. Si tratta di una città abbastanza grande – contando circa un milione di abitanti – e molto trafficata, soprattutto perché costituisce un centro religioso di primaria importanza per l'Islam sciita: città santa (in Iran seconda solo a Mashad), è stata uno dei centri più importanti da cui si è sviluppata la rivoluzione khomeinista del 1979. Per questo, nella città è riscontrabile un perpetuo flusso di pellegrini e di studiosi delle scuole teologiche, provenienti da ogni parte del Paese e anche dall'estero. Va da sé che ciò abbia favorito una immediata propagazione del virus per tutto il territorio nazionale. Tanto è vero che sin dal principio i contagiati hanno iniziato a crescere in modo esponenziale, rendendo inizialmente l'Iran il Paese più colpito da questa malattia al di fuori dell'Estremo Oriente.

L'incidenza del fattore religioso affiora anche dalle immediate reazioni alle prime avvisaglie della propagazione del virus da parte delle istituzioni: queste sono state caratterizzate da una certa ritrosia, come quella inizialmente manifestata dal Presidente della Repubblica Rouhani, nel chiudere l'accesso ai più importanti santuari, compreso quello di Qom⁴, salvo poi ritornare sui propri passi in seguito ai moniti delle autorità sanitarie, con ciò scatenando reazioni di protesta da parte dei fedeli⁵.

Già da questi brevi cenni introduttivi si rivela interessante studiare le modalità con cui la Repubblica ha cercato di far fronte all'emergenza sanitaria alla luce degli aspetti caratterizzanti il suo stesso ordinamento. Naturalmente, l'approfondimento deve necessariamente tenere conto dell'impossibilità di un'automatica applicazione – per questo Paese come in generale per gli ordinamenti islamici – delle tradizionali categorie giuridiche europee e occidentali⁶.

² *Two patients suspected of coronavirus quarantined in northern Iran*, in *en.irna.ir*, 20/02/2020.

³ World Health Organization, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 31*, in *who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200220-sitrep-31-covid-19.pdf*, 1 e 4.

⁴ *Coronavirus: Iran has no plans to quarantine cities, Rouhani says*, in *bbc.com*, 26/02/2020.

⁵ *Coronavirus pandemic 'could kill millions' in Iran*, in *aljazeera.com*, 17/03/2020.

⁶ In merito, *ex multis*, A. Cantaro – F. Losurdo, "Secolarizzazione" e "desecolarizzazione" negli ordinamenti giuridici islamici, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2014, 582 e P.L. Petrillo, *Iran*, Bologna, 2008, 49. Tale aspetto, peraltro, porta alla necessità di legare le istituzioni al contesto sociale e culturale di riferimento, rifuggendo da una visione meramente "ingegneristica". Quest'ultima "muove da un'enfaticizzazione del ruolo della componente morfologica e giuridico-formale delle stesse [istituzioni] a discapito delle altre, parimenti caratterizzanti. [...] Le istituzioni, in tale

2. Il fattore religioso nell'ordinamento costituzionale iraniano

L'Iran costituisce il principale spazio geografico in cui si professa il più diffuso credo minoritario dell'Islam, lo sciismo, che si basa sulla discendenza degli Imam a partire da 'Alī ibn Abī Ṭālib, cugino e genero del profeta dell'Islam, Maometto⁷; sin dall'insediamento della dinastia Safavide nel 1501, in particolare, vi si è affermata la corrente più diffusa, quella “duodecimana” (altrimenti detta “jafarita” o “imamita”). Per ciò che interessa questa sede, un aspetto che contraddistingue la fede sciita è la necessità di riconoscere il ruolo di Imam (autorità religiosa e politica) non a chiunque, bensì alla ristretta cerchia dei discendenti di Maometto, in particolare alla progenie di Fatima, figlia prediletta del fondatore della religione musulmana, nonché consorte dell'Imam 'Alī. Per quanto riguarda la corrente duodecimana, questa si basa sulla successione di dodici generazioni (da qui il nome) da 'Alī fino a Muhammad al-Mahdī. Quest'ultimo è ritenuto non deceduto, bensì nascosto per sfuggire alle persecuzioni, dunque occultato di modo da ritornare alla fine dei tempi.

In questa condizione di attesa, l'assenza di un Imam ha dato luogo a delle conseguenze radicali sul piano giuridico e politico. Dalla stretta osservanza della dottrina imamita, infatti, deriva la necessità che autorità religiosa (l'Imam, appunto) e autorità politica (il c.d. “califfato” del pensiero sunnita) coincidano⁸, visto che Maometto era al contempo guida spirituale e guida temporale (sin dal

prospettiva, private d'ogni collegamento con l'ambiente d'appartenenza, sono considerate alla stregua di qualsiasi altro congegno, sino ad essere apprezzate quali meri meccanismi 'esportabili' e 'trapiantabili' anche in sistemi diversi da quello d'afferenza. [...] In tal modo, tuttavia, si rende ardua la comprensione di aspetti assai rilevanti del funzionamento dei sistemi politici e dei processi di produzione delle politiche pubbliche, con riguardo tanto all'efficacia dell'azione delle istituzioni, quanto all'effettività delle relative regole. In entrambi i casi, infatti, risulta altresì determinante l'apporto fornito dalle altre componenti del fenomeno istituzionale. Ogni sistema, del resto, una volta formalizzato, è chiamato ad interagire 'con i vecchi valori, le vecchie culture, le vecchie tradizioni, le vecchie professionalità e i vecchi comportamenti' caratterizzanti il contesto di riferimento; sicché l'effettivo rendimento del sistema è condizionato pure dall'esito di tale interazione” (cfr. V. Tondi della Mura, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Dir. soc.*, 1/2009, 33-34, il quale critica, in particolare, la teoria di G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1995).

⁷ Sin dalla morte di Maometto, difatti, sorse una diatriba in merito alla successione del ruolo di guida di tutto il popolo islamico: il ramo sciita prese linfa da 'Alī, mentre quello che sarebbe diventato il filone maggioritario – il sunnita – ebbe come capostipite Abū Bakr.

⁸ Cfr., sul punto, direttamente il pensiero di R. Khomeini (1995-2000), *Il governo islamico o l'autorità spirituale del giuriconsulto*, trad. it. a cura di A. Cancian, Rimini, 2006, 22-23. In merito, v. L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso. Aspetti di diritto costituzionale comparato. Israele, Iran, Città del Vaticano*, Napoli, 2013, 80-81 e P.L. Petrillo, *Iran*, cit., 48. La stretta coincidenza fra autorità religiosa e autorità politica appare invece decisamente più sfumata nel contesto giuridico sunnita (Egitto, Arabia Saudita, ecc...). Per il resto, in entrambi gli ambiti sunnita e sciita si rivela ben saldo quello che – per usare la locuzione di A. Cantaro – F. Losurdo, *Religione e spazio pubblico nel mondo arabo-islamico*, in *Quad. cost.*, 4/2013, 996 – potrebbe essere definito un “*monismo costitutivo*”.

primo Stato di Medina⁹). La mancanza della figura dell'Imam farebbe, così, discendere l'impossibilità di considerare legittimo alcun potere politico¹⁰, vista l'interpretazione dello Stato quale “mero strumento di applicazione della rivelazione” (*Sharī'a*)¹¹.

L'illegittimità di ogni tipo di potere ha dunque condizionato per molto tempo la cultura politica sciita, in particolare quella duodecimana, arrestando, soprattutto agli inizi, ogni tipo di tentativo di elaborazione di una dottrina costituzionale¹². Rispetto a queste implicazioni così radicali, una decisiva mitigazione è stata favorita dall'elaborazione della “teoria del giusperito” (*Velāyat-e faqih*). Le radici di questa affondano direttamente nel principio dell'imamato, secondo cui solo l'Imam riuscirebbe a interpretare autenticamente le fonti del diritto islamico (*ijtihād*): ciò implicherebbe che, in sua vece, durante l'occultamento, l'amministrazione sia prerogativa del giurista, in grado di emettere autorevoli responsi (*fatawā*)¹³, in quanto “giusto e sapiente” (*faqih al-adl*).

Fu in epoca safavide, primo regno autenticamente sciita e unitamente persiano, che tali linee teoriche cominciarono a esser sistematizzate¹⁴, per poi svilupparsi per tutto il periodo storico che ha condotto alla reggenza della dinastia Pahlavi (1925-1979)¹⁵. La teoria del *Velāyat-e faqih* è stata, poi, definitivamente affermata e rilanciata dall'Ayatollah Ruḥollāh Khomeini¹⁶ in vista della Rivoluzione da lui guidata nel 1979, con cui è stato depresso lo Scià ed è stata proclamata la Repubblica Islamica.

⁹ Sullo Stato di Medina cfr. A.R. Jalali, *Lineamenti di diritto pubblico islamico*, San Demetrio Corone, 2018, 11 ss.

¹⁰ *Ex multis*, cfr. A. Farazmand, *Religion and politics in contemporary Iran. Shia radicalism, revolution, and national character*, in *International Journal on Group Rights*, 1995-1996, 238.

¹¹ P. Longo, «E delle loro cose decidono consultandosi». Il sistema politico iraniano tra costituzionalismo e diritto islamico, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2020, 118. Anche nell'ambito politico sunnita, in capo al Califfo persiste il carattere di “semplice” “mandatario pubblico” per il controllo sull'applicazione della *Sharī'a*, cioè la legge di *Allah*: in merito, cfr. A. Vendaschi, *Da al-Qida all'IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2016, 61.

¹² P. Longo, *op. loc. cit.*

¹³ *Ivi*, 119-120.

¹⁴ Sul punto si v. ancora *ivi*, 120 e ss. Cfr. anche M. Cacciatore, *La Rivoluzione costituzionale in Iran. L'Islam, il Costituzionalismo e lo Stato di diritto. Occidente e Persia a confronto*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3/2013, 5.

¹⁵ L. De Grazia, *Costituzionalismo ed esperienze costituzionali in Iran*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 6-7; F. Moroni, *Le Costituzioni della Repubblica Islamica dell'Iran*, in *Oriente moderno*, 1/2008, 109; cenni, in merito, anche in A.R. Jalali, *La Repubblica Islamica dell'Iran tra ordinamento interno e politica internazionale*, San Demetrio Corone, 2013, 17.

¹⁶ P. Longo, «E delle loro cose decidono consultandosi», cit., 123 ss.; A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran da Khomeini a Rouhani*, in *questa Rivista*, 1/2015, *passim*. Sull'applicazione della teoria del giusperito nella Rivoluzione islamica si rinvia a R. Khomeini, *Il governo islamico*, cit., *passim*; per una lettura critica dell'evoluzione del pensiero khomeinista, cfr. P. Abdolmohammadi, *Il repubblicanesimo islamico dell'Ayatollah Khomeini*, in *Oriente moderno*, 1/2009, 87 ss.

Pur nel loro subire grandi cambiamenti nel corso dei secoli, le istituzioni iraniane sono state quindi contraddistinte da un evidente filo conduttore che è sia religioso sia giuridico (aspetti che, è intuibile, risultano indissolubilmente legati), a discapito di una lettura volta a fare risaltare la frattura provocata dall'odierno regime rispetto al precedente¹⁷.

Nello stesso tempo, occorre soffermare l'attenzione sui molteplici aspetti innovativi introdotti dall'Ayatollah Khomeini. L'aggiornamento e la contestuale cristallizzazione della teoria della *Velāyat-e faqih* ha avuto come elemento caratterizzante il carisma del giusperito, unito al carattere *necessario* di un ordinamento giuridico-costituzionale, il quale, pur nella sua precarietà in un'ottica divina, rappresenterebbe comunque una soluzione migliore rispetto all'anarchia, considerando l'innato egoismo degli individui¹⁸. Di qui due conseguenze, che si potrebbero definire fondamentali: da un lato, l'accettazione del modello ordinamentale sulla falsariga delle costituzioni contemporanee; dall'altro, la stretta osservanza, da parte dell'ordinamento iraniano, della *Sharī'a*, garantita da un governo retto da giuristi dotti e sapienti.

2.1 (segue): “religiosità” e “secolarità” come tratti salienti della Repubblica Islamica dell'Iran

Paradossalmente, è stato il modello repubblicano (in luogo di quello precedente, monarchico) a permettere, nella visione di Khomeini, di raggiungere in maniera più efficace gli obiettivi rivoluzionari fissati. Secondo l'Ayatollah, la classe governante, oltre che ricevere una legittimazione divina, opera anche negli interessi del popolo ed è proprio da questo riconosciuta¹⁹; come è stato notato, difatti, “la *Sharī'a* è accettata da ogni credente”²⁰. La Repubblica è stata la via

¹⁷ A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 1-4.

¹⁸ P. Longo, *op. cit.*, 123-124.

¹⁹ Su questi aspetti, A.R. Jalali, *La Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 18-21.

²⁰ Per tali riferimenti cfr. P. Longo, *op. cit.*, 126-127. In senso analogo e da una prospettiva generale degli Stati a carattere islamico, cfr. A. Cantaro – F. Losurdo, *Religioni e spazio pubblico*, cit., 997, in richiamo a M. Campanini, *L'alternativa islamica*, Milano, 2012, 33, sulla mancanza di un'autorità religiosa centrale nel mondo islamico: “non esistono sovrani per grazia di Dio. E non c'è nemmeno un Papa, poiché dalla sovranità esclusiva di Dio discende che nessuna sovranità umana è assoluta e incontestabile, nessuna esprime un orizzonte ultimo, definitivo, indiscutibile. Come, peraltro, dimostrano i ripetuti dissensi, conflitti e separazioni da sempre presenti nella storia musulmana. Ma se solo Dio ha autorità e nessuna autorità umana, politica o religiosa che sia, è suprema e può pretendere di parlare per Dio, l'unico giudice possibile, ‘per valutare fino a che punto l'autorità umana è conforme alla volontà divina, fino a che punto l'autorità umana è legittima, è il *consenso dal basso*’”; cfr. anche A. Vidaschi, *Da al-Qida all'IS*, cit., 59: “Come è noto, la netta separazione tra la sfera politica e quella religiosa, ben espressa dalla massima ‘date a Cesare quello che è di Cesare e a Dio quello che è di Dio’, non trova adesione nell'Islam, caratterizzato invece da una stretta interdipendenza tra le due sfere. Anzi, i tentativi di neutralizzare l'elemento spirituale, così da ricollocare quello religioso nell'ambito

maestra che ha seguito i fatti rivoluzionari del 1979 e la successiva approvazione della Costituzione.

Per tramite della forma di Stato repubblicana – cavallo di battaglia dei moti democratici, rivoluzionari o liberali, nel Settecento e nell'Ottocento europeo – traspare dunque la doppia legittimazione del potere politico iraniano, che viene sia dall'alto, sia dal basso. Conseguentemente, è possibile rintracciare nell'ordinamento costituzionale una contestuale presenza, finanche una commistione, tra la sfera religiosa e quella che potrebbe essere definita, con tutti gli accorgimenti del caso, secolare; le due sensibilità paiono compenetrarsi e sorreggersi l'una con l'altra facendo sì che la democrazia che ne risulta sia, appunto, una “democrazia islamica”, una “democrazia religiosa”, in cui il popolo, non identificato come sovrano, svolge comunque un ruolo chiave, avendo scelto la Repubblica²¹ e avendone accettato i principi²².

Questi aspetti emergono in molte delle disposizioni contenute nella Costituzione, anche nella versione modificata nel 1989 a seguito della morte di Khomeini.

In via preliminare occorre evidenziare che, pur prefigurando un ordinamento costituzionale che presenta molti punti di contatto con quello degli Stati contemporanei occidentali, la Repubblica Islamica dell'Iran ruota attorno alla necessità primaria di rispettare i limiti derivanti dal diritto divino. L'esempio più importante, in merito, è dato dall'art. 2, comma 1, Cost. ir., in cui, in forza del principio monoteistico, si riconosce l'appartenenza a Dio della sovranità e delle leggi (punto 1), ruotando attorno ai principi della Rivelazione divina (punto 2), della Resurrezione (punto 3), della Giustizia divina (punto 4), del già menzionato imamato (punto 5) e della dignità dell'uomo (punto 6).

Da queste chiare statuizioni deriva la conseguenza, imprescindibile, che anche i diritti fondamentali del cittadino – attinti dall'esperienza costituzionale occidentale – siano rispettati, tutelati e garantiti all'interno del superiore interesse dell'osservanza dei precetti islamici. Difatti, le clausole del rispetto delle norme islamiche (i c.d. “*islamic criteria*”²³) sono presenti in molti articoli della Parte terza della Costituzione, dedicata a “I diritti del popolo”: emblematico è l'art. 20, che garantisce l'eguaglianza di fronte alla protezione della legge di tutti i cittadini, che godono di tutti i diritti umani, politici, economici e sociali *nel rispetto delle norme islamiche*; il medesimo obbligo si ripropone per la tutela della donna (art. 21), per

della dimensione privata, non hanno avuto fortuna, neppure in aree islamiche meno radicali di quelle riconducibili al mondo arabo”.

²¹ La Repubblica è stata approvata a seguito dell'esito positivo del referendum del 30 e del 31 marzo 1979; anche la Costituzione del 1979 e l'ampia riforma del 1989, sono state sottoposte a referendum.

²² A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 4.

²³ L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 71.

la libertà di stampa e di espressione (art. 24), per la creazione di partiti o di associazioni politiche (art. 26), per la libertà di riunione (art. 27) e per la scelta della professione (art. 28, in combinato con l'interesse pubblico e con il rispetto dei diritti altrui).

In merito agli *islamic criteria*, non si può non citare l'art. 4 Cost. ir., che rappresenta uno degli architravi dell'ordinamento iraniano, in cui si stabilisce il fondamento dei principi islamici di tutte le leggi civili, penali, finanziarie, economiche, amministrative, culturali, militari, politiche e di altro tipo.

L'importanza di questi aspetti appare ancor più nitida se si osservano le statuizioni costituzionali che tratteggiano i caratteri delle forme di Stato e di governo.

In merito, una disposizione che risulta di radicale importanza è l'art. 5, in cui è costituzionalizzata e sistematizzata la teoria-principio del *Velāyat-e faqih*, stabilendo che, nell'attesa del ritorno del Dodicesimo Imam, la tutela degli affari e l'orientamento del popolo devono essere affidati a un giurista giusto e pio, conoscitore della propria epoca, coraggioso, dotato di iniziativa e di abilità amministrativa. Dall'art. 5, si potrebbe dire, discende tutto il sistema istituzionale iraniano.

La figura del giurista è concretamente rappresentata dalla Guida suprema (anche detta Guida della Rivoluzione), disciplinata dagli artt. 107 e ss. (a cui l'art. 5 stesso pone rinvio). Queste disposizioni sono state ampiamente modificate e aggiornate con la riforma del 1989²⁴. Ne sono stati specificati, anzitutto, i criteri elettivi (poco dettagliati al tempo dell'insediamento di Khomeini): la Guida è scelta dal Consiglio degli Esperti, i cui membri sono eletti dal popolo, che ha il dovere di individuare fra diversi candidati quello con maggiori competenze nel campo della giurisprudenza islamica o della politica, oppure con maggiore popolarità o qualsiasi altra capacità menzionata dall'art. 109²⁵. La carica non ha scadenza e attualmente è rivestita da Ali Khamenei, successore diretto di Khomeini.

La Guida suprema ha poteri amplissimi, dettagliati dall'art. 110 Cost. ir. Alcune prerogative, che si potrebbero definire ordinarie, sono il comando delle forze armate, l'indizione del referendum, la dichiarazione dello stato di guerra o di pace, la nomina di importanti cariche pubbliche, la risoluzione di controversie fra i tre poteri dello Stato, la firma del decreto di avvenuta elezione del Presidente della Repubblica e la sua destituzione, la concessione della grazia o del condono

²⁴ È stato, in particolare, espunto dal testo costituzionale il requisito secondo cui la Guida suprema debba essere anche un *faqih* di particolare autorità religiosa, ovvero un *marja*.

²⁵ Articolo che stabilisce i requisiti e le qualifiche specifiche della Guida. Sono in parte ripresi i principi elencati dall'art. 5, ovvero: a) competenza scientifica per emettere sentenze di diritto religioso (*fatwa*) in qualsiasi questione di giurisprudenza islamica; b) essere giusto e timorato di Dio per guidare la Comunità Islamica; c) perspicacia in campo politico e sociale, coraggio, ed opportune capacità amministrative.

delle pene. Tuttavia, altre sono le attribuzioni più importanti e veramente caratterizzanti: sempre l'art. 110 cita tanto le determinazioni delle politiche generali dell'Iran (sentito il Consiglio per il Discernimento dell'Interesse Superiore dello Stato), tanto la supervisione della corretta esecuzione delle politiche dello Stato. Queste due ultime competenze portano a considerare, come è stato affermato, che l'indirizzo politico dello Stato non venga delineato né dal potere legislativo, né da quello esecutivo, ma appunto dalla Guida suprema²⁶.

Per questo, la Guida rappresenta senz'ombra di dubbio la figura centrale dell'ordinamento costituzionale iraniano, il vero Capo di Stato²⁷, impersonando tanto il potere religioso, tanto quello temporale. Attorno a essa ruota tutto il restante e complesso insieme di poteri, di cui si possono delineare i tratti rilevanti.

Il potere legislativo è detenuto da un organo monocamerale, l'Assemblea islamica (art. 58 e ss. Cost. ir.), la quale dà anche la fiducia ai ministri (art. 87 Cost. ir.); questi ultimi, assieme al Presidente della Repubblica (il quale li propone all'Assemblea ex art. 133 Cost. ir.), svolgono le funzioni di potere esecutivo. Proprio il Presidente della Repubblica è l'altro potere monocratico che, assieme alla Guida ma subordinato a essa (art. 113 Cost. ir.), svolge un ruolo primario nell'ordinamento iraniano: ai sensi dell'art. 126 Cost. ir., esso ha responsabilità diretta in merito alla programmazione economica e finanziaria e agli affari amministrativi del Paese. A seguito della riforma costituzionale del 1989 e all'abrogazione della figura del Primo ministro, il Presidente della Repubblica ne ha assorbito le funzioni ex art. 134 Cost. ir.; di necessario credo islamico e scelto fra esponenti di spicco del campo religioso e politico (art. 115 Cost. ir.)²⁸, in quanto eletto direttamente dal popolo (art. 114 Cost. ir.) egli non necessita della fiducia dell'Assemblea per esercitare le sue funzioni²⁹.

Particolare importanza, poi, riveste il Consiglio dei Guardiani (art. 91 ss. Cost. ir.), istituito con lo scopo di tutelare la Costituzione e i principi islamici. Tale Consiglio è composto da dodici membri, di cui sei giuristi di estrazione religiosa, nominati dalla Guida, e sei giuristi esperti, votati dall'Assemblea islamica su proposta del Presidente dell'Organo giudiziario. I poteri del Consiglio dei Guardiani sono in parte simili a quelli di un tribunale costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità preventiva di tutti gli atti legislativi approvati dall'Assemblea islamica, con potere di rinvio. Il peso di questo potere nell'assetto istituzionale iraniano è importante a tal punto che, in sua assenza, l'Assemblea non

²⁶ L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 91.

²⁷ A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 4.

²⁸ La disposizione elenca i requisiti che deve avere un candidato alla Presidenza: far parte degli esponenti di spicco del campo religioso e politico, avere la nazionalità e origine iraniana per nascita, capacità direttive testimoniate da precedenti esperienze, affidabilità, virtù e lealtà nei confronti dei principi dell'Islam e della stessa Repubblica.

²⁹ P.L. Petrillo, *Iran*, cit., 72.

può svolgere le sue funzioni costituzionali, mentre i conflitti fra questa e il Consiglio vengono diramati dal Consiglio per il Discernimento dell'Interesse Superiore dello Stato³⁰: questa particolarità potrebbe essere intesa fra le più espressive del peculiare sistema di *democrazia islamica* in Iran.

Già da questa rapida rassegna non passa inosservato, all'interno della legittimazione religiosa, un evidente modello di potere che ricalca molto lo schema dei sistemi occidentali, e dunque una forte componente secolare³¹: da queste due polarità sembra trapelare un autentico carattere *duale* dell'assetto giuridico-costituzionale iraniano³².

Si possono fare diversi esempi. Accanto all'origine e all'appartenenza divina della sovranità, l'art. 57 definisce la Repubblica Islamica come uno Stato sovrano, in cui i classici tre poteri, non a caso, sono esercitati sotto la supervisione della Guida da una parte e dell'imamato della *ummah* (che significa "comunità"³³) dall'altra; una chiave di lettura della disposizione è offerta dal precedente art. 56: in questa disposizione si specifica che Dio ha scelto che l'umanità fosse sovrana del proprio destino sociale e che nessuno possa privare ad alcuno tale diritto, proprio in virtù della sua origine. La stessa titolazione della Parte quinta, in cui queste norme sono inserite, significativamente fa riferimento alla "sovranità nazionale" e ai "poteri derivanti", recependo concetti basilari del costituzionalismo occidentale.

La dualità emerge anche a partire da altre norme costituzionali di dettaglio. Si pensi alla stessa elezione della Guida da parte di un organo, il Consiglio degli Esperti, che ha una evidente legittimazione popolare e per nulla divina. Pare potersi confermare anche in questo caso l'incidenza del principio repubblicano, dal punto di vista del consenso e dell'accettazione dell'autorità da parte della collettività; inoltre, occorre considerare che il Consiglio degli Esperti ha anche il potere di destituire la Guida, nel caso si dimostri che essa non adempia o sia nell'impossibilità di adempiere ai suoi doveri, come dispone l'art. 111 Cost. ir. Quest'ultimo articolo aggiunge che, in attesa della nomina di una nuova Guida o in caso di inabilità temporanea, un Consiglio provvisorio composto da membri di

³⁰ Secondo l'art. 112 Cost. ir., i componenti del Consiglio per il Discernimento dell'Interesse Superiore dello Stato, permanenti e non, sono nominati dalla Guida Suprema.

³¹ Sul punto cfr. A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 16, in cui si nota, tra l'altro, che "uno dei dati salienti che caratterizzano la storia della Repubblica Islamica è proprio il costante ridimensionamento del clero nelle istituzioni"; L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 66.

³² Cfr. L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 68; A. Farazmand, *Religion and politics in contemporary Iran*, cit., 243. Anche fra gli studiosi della sociologia e delle relazioni internazionali si parla di questo carattere duale: in merito, v. R. Guolo, *Lo Stato parallelo. Legittimazione religiosa e legittimazione politica nella Costituzione iraniana*, in *Quad. pol. dir. eccl.*, 1/2001, 275 e *passim* e A. Perteghella – T. Corda, *Lo Stato duale: la struttura istituzionale della Repubblica Islamica di Iran*, in *Analysis n. 311*, *ispionline.it*, 2017, *passim*.

³³ Il lemma "*ummah*", più specificamente, sta a significare la "comunità dei fedeli mussulmani", senza distinzione di nazionalità, etnia o stirpe.

estrazione mista (religiosa e laica)³⁴ ne debba assumere le funzioni: si tratta di un organo i cui componenti sono in parte eletti dal popolo e che nonostante ciò può addirittura svolgere in via provvisoria le veci dell'Imam occultato³⁵.

I medesimi tratti, infine, emergono dalla composizione del Consiglio dei Guardiani, in cui, come si è visto, su dodici membri sei non sono di formazione religiosa e sono votati dall'Assemblea; anche il Presidente della Repubblica, eletto tra esponenti del mondo politico e religioso direttamente dal popolo, incarna particolarmente la forte commistione fra gli elementi secolari e quelli divini.

Alla luce di questi aspetti, si può dire che l'ordine giuridico-costituzionale iraniano stenti a essere definito come una teocrazia in senso stretto, laddove si voglia intendere con questo concetto un assetto politico in cui vi è subordinazione delle norme e degli affari statali ai precetti divini, per tramite di una religione di Stato³⁶. In merito, infatti, parte della dottrina ha preferito parlare di una “*teocrazia costituzionale*”, per rimarcare il non indifferente contrappeso da parte degli elementi classici del costituzionalismo occidentale³⁷. Per di più, a tale incontestabile assunto, occorre aggiungere anche il fatto che la *positivizzazione* di molti principi islamici – coerente alla scelta costituzionale – rende la Repubblica iraniana sostanzialmente un *unicum* non solo nel panorama sciita-imamita, ma anche in tutto l'universo giuridico islamico³⁸.

L'inedito indirizzo avanzato nella rivoluzione khomeinista e sfociato nella Costituzione sembra essere in grado di generare tutta una serie di conseguenze sul piano applicativo, proprio a partire dal rapporto intercorrente fra il profilo religioso e quello secolare. Questa prospettiva può essere usata come parametro nell'approfondimento delle modalità con cui lo Stato iraniano ha fatto fronte all'emergenza sanitaria da *Coronavirus*, con l'obiettivo di osservare e comprendere quale delle due legittimazioni sia risultata effettivamente decisiva.

³⁴ Secondo l'art. 111 Cost. ir., il Consiglio è composto dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Organo Giudiziario e da uno dei giuristi del Consiglio dei Guardiani eletto dal Consiglio per il Discernimento dell'Interesse Superiore dello Stato.

³⁵ Si veda, in merito, anche la versione originaria dello stesso art. 107 Cost. ir., in cui si prevedeva che in mancanza di una personalità di chiara evidenza e autorità in grado di rivestire il ruolo di Guida, così come accaduto per Khomeini, il compito dell'individuazione fosse riservato a un certo numero di esperti *eletti dal popolo*; in mancanza, tre o cinque persone autorevoli, *presentate al popolo*, avrebbero assunto la funzione di Consiglio direttivo della Rivoluzione.

³⁶ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976⁹, 1516.

³⁷ A differenza della “teocrazia” in senso stretto, in quella “costituzionale” il potere è affidato a degli organi secolari, “che operano all'interno dei confini stabiliti in un testo costituzionale, in cui si prevede l'istituzione di un tribunale costituzionale che opera un *judicial review* e un sistema di pesi e contrappesi che limitino i poteri dello Stato”, come nota L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 93 ss., alla cui opera si rinvia per ulteriori riferimenti di dottrina. Sul punto cfr. anche A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 15-16.

³⁸ P. Longo, «*E delle loro cose decidono consultandosi*», cit., 117.

3. Tutela della salute e bilanciamento di interessi nella Costituzione iraniana

La dualità che affiora dalla Carta costituzionale iraniana apre anzitutto a una visione dello Stato a carattere decisamente sociale³⁹. La giustizia sociale, infatti, emerge in tanti degli obiettivi che deve perseguire lo Stato; fra questi rientrano anche la garanzia e la tutela del diritto alla salute.

In particolare, l'art. 2, secondo comma, Cost. ir., vede nella Repubblica lo strumento per instaurare un'indipendenza della nazione non solo sul piano politico ed economico, ma anche su quello culturale e, appunto, sociale: per questo propone, fra le altre cose, la strumentalità della scienza, della tecnologia e dell'esperienza umana più avanzata verso lo sviluppo e il progresso, assieme al rifiuto di ogni forma di oppressione e tirannide (*lett. b) e c)*). Pur in via implicita, questa disposizione può essere presa in considerazione per ciò che concerne la valorizzazione della ricerca e delle tecnologie per salvaguardare la salute dei cittadini.

Appare interessante notare come la norma contenuta nel comma secondo dell'art. 2 si ponga immediatamente dopo l'elenco dei principi appartenenti al sacro e al divino di cui al comma 1 (come si è visto: sovranità divina, monoteismo, resurrezione, giustizia divina e imamato), i quali si rivelano in senso tematico apparentemente distanti da essa, se interpretati sotto le lenti della tradizione giuridica europea. Anche questo aspetto può essere preso a conferma del carattere peculiare dell'ordinamento iraniano. Al comma secondo dell'art. 2 segue l'art. 3, il quale, più specificamente, sancisce l'impegno della Repubblica di perseguire l'innalzamento della consapevolezza della nazione, la valorizzazione dello spirito di ricerca, la partecipazione della popolazione al proprio destino politico, economico, sociale e culturale e l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione; nella medesima norma si legge anche del proposito di una programmazione di un sistema economico saldo ed equilibrato, in grado di costruire benessere, eliminare la povertà e ogni tipo di privazione che riguardi il cibo, l'alloggio, il lavoro e, appunto, la salute. Inoltre, la Parte IV della Costituzione, dedicata agli affari economici e finanziari, esordisce con l'art. 43, che, fra le altre cose, pone a fondamento della Repubblica islamica il principio del soddisfacimento di tutti i bisogni primari dei cittadini, tra cui è inserito quello dell'assistenza sanitaria.

L'inserimento della tutela della salute nel novero delle garanzie di carattere sociale apre, naturalmente, al problema del bilanciamento con altri diritti e libertà catalogati nella Carta costituzionale iraniana. Anzitutto, l'art. 33 Cost. ir. riconosce la libertà di scelta della propria residenza e del luogo in cui vivere,

³⁹ Sull'interpretazione islamica "rivoluzionaria e progressista" si v. gli approfondimenti in A.R. Jalali, *La Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 16.

nonché la connessa libertà di circolazione; nello stesso tempo, pone una riserva di legge che possa stabilire delle eccezioni a tali prerogative, senza tuttavia prevedere alcuna forma di rafforzamento di tipo contenutistico. Ancora, l'art. 40 dispone che nessuno può, in nome dei propri diritti, ledere i diritti altrui e i diritti della collettività. Soprattutto, nella Parte I della Costituzione, l'art. 9 statuisce che nessun individuo, gruppo o autorità, con il pretesto della libertà, ha il diritto di ledere neppure minimamente l'indipendenza politica, culturale, economica o militare e la connessa integrità territoriale del Paese. A questo periodo, dai caratteri particolarmente forti, segue il secondo, praticamente speculare, secondo cui in nome dell'indipendenza e dell'integrità territoriale l'autorità non può abolire le libertà legittime. Integrità territoriale e libertà sono, in pratica, due pesi esattamente equilibrati, come confermato dall'*incipit* dello stesso articolo, che ne proclama l'inscindibilità.

Gli artt. 9, 33 e 40 sono disposizioni particolarmente importanti perché avvalorano l'interrogativo sulla gestione delle situazioni di emergenza, in cui si interfacciano interessi, libertà e principi molto diversi fra loro. La necessità di bilanciamento, in sostanza, vede da una parte il bene collettivo della tutela della salute e della sicurezza, dall'altro i diritti e le libertà dei privati, tra cui, oltre alla libertà di circolazione e di domicilio, possono essere menzionati il diritto alla riservatezza e la libertà personale. In situazioni emergenziali anche connesse alla salute pubblica, su tali prerogative cade il rischio di una forte limitazione a seguito del bilanciamento, a causa della previsione di riserve di legge relative che, in quanto tali, conferiscono particolare discrezionalità all'autorità amministrativa.

Di limitazioni per motivi sanitari tratta anche la normativa di rango primario.

Esiste infatti una legge del 1941 “sul contrasto delle malattie contagiose”; l'art. 10 dà potere al Ministro della salute (all'epoca Ufficio per la sanità) di adottare limitazioni alla libertà personale dei malati che possono diffondere il contagio, obbligando gli stessi a rimanere presso luoghi di cura e a non avere contatti con nuovi individui (ad esclusione del personale sanitario) fino a quando non venga emesso un certificato che attesti la completa guarigione e la non pericolosità del paziente. È prevista la pena della reclusione da otto giorni a due mesi, con pena pecuniaria, per i trasgressori.

Un'altra legge interessante è quella “sui compiti e sulle competenze dei governatori regionali”, del 1960, in cui all'art. 8, comma 1, dispone che gli stessi hanno il dovere di tutelare l'ordine pubblico e la stabilità della Regione da loro amministrata; al comma 3 del medesimo articolo si precisa che il compito dei governatori è di promuovere la tutela della salute e la stabilità sociale degli enti da loro amministrati. In base a questa legge, si potrebbe dire che tra i compiti degli amministratori regionali si possono contemplare tanto la tutela della salute, tanto

quella dell'ordine pubblico. Per questo motivo, in caso di pandemie o epidemie che presentano particolari forme di gravità e diffusione (come nel caso del *Coronavirus*), si può dire che anche i governatori abbiano delle competenze in merito; anch'essi, dunque, possono emanare decreti e norme limitative delle libertà individuali, al fine di preservare l'ordine pubblico e la tutela della salute collettiva.

Esiste poi un Ente, denominato “per la difesa passiva del Paese”⁴⁰. Nel suo statuto, all'art. 10, parte b), comma 2, si afferma che l'Ente ha il compito, in caso di minaccia cibernetica, biologica, chimica, economica ed altro, di coordinare i centri operativi al fine di fronteggiare la crisi. Siccome si parla anche di minaccia biologica, si presume possano rientrare in quest'ambito anche le malattie infettive; e non è un caso che le Forze Armate abbiano partecipato attivamente nel contrasto alla crisi del *Coronavirus*, mediante istituzioni di ospedali militari da campo, pattugliamenti e altri aiuti nei confronti delle autorità.

Alcuni spunti sono inoltre desumibili dalla normativa penale. In base all'art. 295 c.p. ir., chiunque attraverso un'azione o un'omissione ritenuta obbligatoria dalla legge cagioni un crimine che avrebbe potuto evitare, è considerato responsabile del fatto. In base a tale norma, parte della dottrina ha ipotizzato che chiunque violi il summenzionato art. 10 della legge “sul contagio”, qualora sia consapevole di poter causare il contagio o la morte altrui, sia passibile di condanna per omicidio volontario⁴¹.

Inoltre, più esplicitamente, l'art. 688 c.p. ir. dispone che chiunque metta in pericolo la salute pubblica mediante una sua condotta, se non è punito da norme speciali con pene più severe, è suscettibile di condanna fino a un anno di reclusione. In questa disposizione si vuole tutelare il bene della “salute pubblica” rispetto a fattispecie quali l'inquinamento delle acque o dei fiumi, l'uccisione del bestiame (al di fuori dei casi previsti dalla legge), l'utilizzo illegale delle acque sotterranee *et similia*. Tuttavia, sebbene qui non ci sia un riferimento esplicito alle malattie, parte della dottrina ritiene che nella “minaccia alla salute pubblica” possa rientrare anche il caso delle persone consapevoli di poter diffondere malattie contagiose⁴².

4. Le disposizioni costituzionali volte alla gestione delle situazioni emergenziali: la procedura ordinaria ex art. 79 e il Consiglio supremo di sicurezza nazionale ex art. 176

⁴⁰ Si tratta di un ente militare e civile allo stesso tempo, anche se opera sotto il controllo delle Forze Armate e normalmente ai suoi vertici si trovano militari in pensione. È stato creato nel 2003.

⁴¹ Questa ipotesi è stata avanzata alcuni anni fa in riferimento ad altre malattie contagiose: in merito cfr. F. Forooghi *et al.*, *Nahveye ehraze masulyate keifari dar bimarihayeh vagirdar va jaraeme qabele entesab* (it. *Condizioni per stabilire la responsabilità penale nelle malattie infettive e reati imputabili*), in *Journal of Medical Law*, IX, 35/2015, 138.

⁴² *Ivi*, 148.

Rispetto al peso consistente (e potenzialmente dirompente) della tutela della salute all'interno delle situazioni emergenziali, occorre approfondire quali siano le disposizioni costituzionali volte a gestire e regolare tale tipo di eventi. Non esiste un esplicito riferimento a situazioni d'emergenza sanitarie (come, ad esempio, accade nell'ordinamento costituzionale canadese, in cui all'art. 91, comma 1, punto 11, si dispone la competenza esclusiva del Parlamento sulla disciplina della quarantena). Si possono comunque individuare due importanti disposizioni a carattere generale.

L'art. 79 – facente parte della sezione seconda della Parte VI, dedicata alle competenze e alle funzioni dell'Assemblea – da un lato proibisce l'istituzione della legge marziale e la contestuale instaurazione di un governo militare. Dall'altro lato, tuttavia, prevede che in caso di guerra e in *analoghe situazioni di emergenza*, l'Assemblea possa autorizzare il Governo ad adottare misure e limitazioni temporanee (approvate dalla stessa Assemblea), per la durata massima di trenta giorni; dalla stessa disposizione è poi prevista la possibilità di prorogare le medesime misure qualora l'emergenza perduri, sempre previo nulla osta dell'Assemblea. Anche in questo caso, il riferimento alle “situazioni analoghe” ha spinto la dottrina a ravvisare pacificamente l'utilizzabilità di questa norma in caso di emergenza sanitaria⁴³. Inoltre, la medesima dottrina, segnala la necessità di rispettare i principi dello Stato di diritto in applicazione di questa norma, in particolare con riferimento alla proporzionalità tra norma speciale e situazione emergenziale o principio di necessità⁴⁴.

Collegate all'art. 79 Cost. ir. si possono menzionare alcune norme di rango inferiore: gli artt. 177 e 178 del regolamento interno dell'Assemblea islamica, oltre a ribadire il contenuto della norma costituzionale, dispongono che il Governo ha l'obbligo di presentare all'Assemblea il testo completo della normativa limitativa delle libertà, elencando in maniera chiara e dettagliata i motivi che hanno portato a proporre una norma di tal sorta. L'art. 177 reg. ass., inoltre, statuisce che qualora il Governo emani un decreto limitativo senza autorizzazione dell'Assemblea, il Presidente di quest'ultima ha il compito di chiedere chiarimenti al Presidente della Repubblica, chiarimenti che possono portare anche a un procedimento di *impeachment* nei confronti dei membri dell'Esecutivo e del Presidente stesso, in caso di mancato ricevimento del testo. Infine, in base all'art. 178 reg. ass., la votazione che riguarda l'emanazione di un decreto speciale deve avvenire in un'unica seduta; nello stesso articolo si ripete il principio costituzionale secondo cui il Governo

⁴³ K. Harisinejad – M. Soleimani, *Taliq hoquq va azadiha dar qanune asasi jomhuri eslamie Iran dar parove asnade hoquqe bashari* (it. *La sospensione dei diritti e delle libertà nella Costituzione della Repubblica Islamica dell'Iran in rapporto alle Carte dei Diritti Umani*), in *Islamic Law Review*, XI, 50/2016, 45.

⁴⁴ *Ivi*, 46.

necessita di una nuova autorizzazione assembleare, qualora intendesse prorogare le disposizioni emergenziali.

Rispetto alla procedura delineata dall'art. 79 Cost. ir., è presente in Costituzione un'altra norma riguardante la gestione delle situazioni d'emergenza, ovvero l'art. 176. Introdotto a seguito della riforma del 1989, esso regola il funzionamento del Consiglio supremo per la sicurezza nazionale. Questo Consiglio svolge una funzione di garanzia dell'interesse nazionale e di protezione della Rivoluzione islamica, dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale; è presieduto dal Presidente della Repubblica e, oltre a esso, è composto dai capi dei tre Poteri dello Stato, dal Comandante del quartier generale delle forze armate, dal responsabile della programmazione economica e finanziaria, da due rappresentanti scelti dalla Guida, dai ministri degli Affari Esteri, degli Interni e dei Servizi d'Informazione, dal Comandante Generale delle Forze Armate e dei Guardiani della Rivoluzione e, a seconda del caso, dal ministro di competenza.

Esistono altri ordinamenti che prevedono in Costituzione la presenza di un simile organo: ad esempio, l'art. 83, lett. g) della Costituzione della Federazione russa disciplina il Consiglio per la sicurezza nazionale. La differenza è data dalla funzione: il Consiglio russo è un organo meramente consultivo del Presidente della Federazione, mentre quello iraniano è un vero e proprio organo decisionale.

La formazione complessa ed estremamente variegata del Consiglio supremo conferma la particolare natura, non meramente teocratica, della Repubblica iraniana. I suoi compiti, dettagliati dal comma primo dell'art. 176, sono molto ampi: essi vanno dalla determinazione delle politiche difensive e di sicurezza dello Stato in conformità alle direttive generali delineate dalla Guida, al coordinamento delle attività politiche, d'informazione, sociali e culturali relative al piano generale di sicurezza e difesa, fino all'utilizzo delle risorse materiali e spirituali del Paese contro ogni genere di minaccia, sia essa proveniente dall'interno o dall'esterno del Paese.

In considerazione dell'ampiezza dei suoi poteri, la disciplina costituzionale del Consiglio supremo pone dei problemi di non poco conto in relazione alla forma di governo e alla tutela dei diritti.

Difatti, un aspetto significativo del funzionamento del Consiglio è che esso, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 176 Cost. ir., adotta provvedimenti (la norma parla di in via generale di "approvazioni") con il solo avallo della Guida. La disposizione non contempla, a differenza di quanto accade nella disciplina ex art. 79, una forma di approvazione assembleare.

4.1 (segue): la "scelta consiliare" per la gestione dell'emergenza sanitaria e l'istituzione del Comitato nazionale per la lotta al Coronavirus

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria da *Coronavirus*, le istituzioni iraniane hanno senza esitazione scelto la strada dell'art. 176, piuttosto che quella dell'art. 79. L'iniziativa è stata assunta autonomamente dal Consiglio supremo. A pochi giorni dall'inizio della crisi, questo Consiglio ha emanato un decreto per l'istituzione di un Comitato nazionale per la lotta al *Coronavirus* e ottenuto l'avallo della Guida suprema Khamenei. Il 23 febbraio 2020 il Presidente della Repubblica Rouhani ha formalmente istituito il Comitato mediante un altro decreto presidenziale (che si è basato sul decreto del Consiglio supremo).

La scelta di far entrare in azione il Consiglio è stata giustificata a partire dall'interpretazione dell'emergenza da *Coronavirus* come una crisi che mette in discussione la sicurezza nazionale, e perciò rientrante tra le competenze di cui all'art. 176 Cost. ir. Sul punto la questione non risulta del tutto pacifica, giacché l'accostamento di una epidemia (per quanto grave) non è automaticamente comparabile a una questione di sicurezza nazionale.

In passato, il medesimo organo si è occupato di altre questioni di sicurezza nazionale: si pensi al famoso *dossier* sul nucleare e alla gestione delle rivolte postelettorali del 2009. Si tratta, dunque, di un organo spesso chiamato in causa.

La scelta di istituire un Comitato *ad hoc* rientra tra i legittimi poteri del Consiglio supremo perché, ex art. 176, c'è la possibilità di istituire consigli secondari (come per la difesa o per la sicurezza del Paese).

Il Comitato nazionale è composto dai seguenti membri: i Ministri della salute, dell'interno, dei trasporti, dell'istruzione scolastica, dell'istruzione universitaria, dei beni culturali, della cultura, il Comandante supremo delle forze armate, il Procuratore generale della Repubblica, il capo della Polizia e altre cariche governative. Quest'organo ha come responsabile il Ministro della salute, mentre le riunioni sono presiedute dal Presidente della Repubblica.

L'organo dispone inoltre di altri enti subordinati, ovvero dei sottocomitati specializzati a seconda delle diverse esigenze da gestire (questioni sociali e politiche, questioni legate alla sicurezza, ecc...), che si occupano in maniera specifica di determinati aspetti. I provvedimenti in questione possono essere adottati direttamente dal Comitato nazionale o dai sottocomitati stessi.

In una prima fase, il Comitato nazionale ha emanato un decreto attraverso cui si ordinava la chiusura delle scuole, delle università e degli eventi sportivi; successivamente sono state imposte limitazioni ai trasporti e ai viaggi da una Regione all'altra, tranne che per comprovati motivi eccezionali; particolarmente importante risulta il monitoraggio delle targhe negli spostamenti; per chi non rispetta questo divieto è stata prevista una sanzione pecuniaria e il fermo amministrativo dell'autoveicolo; sono state chiuse le moschee; è stata disposta la sospensione delle preghiere convenzionali del venerdì. È stata poi attivata una seconda fase di provvedimenti. Sono stati chiusi gli esercizi commerciali non

necessari ed è stata ridotta l'attività degli uffici pubblici. È stata poi prevista una terza fase, da attivare non appena si riesca a registrare una flessione delle curve dei contagi e della diffusione; questa fase dovrebbe prevedere un progressivo ritorno alla normalità nel breve-lungo periodo, ad esempio con l'apertura di alcune attività.

Con un provvedimento importante e che ha fatto molto discutere è stata disposta la sospensione dei lavori assembleari: il Comitato nazionale ha emanato un decreto secondo cui l'Assemblea non può riunirsi in seduta ordinaria o plenaria, bensì in seduta ridotta e solo per questioni urgenti, prendendovi parte solo il Presidente e alcuni suoi collaboratori⁴⁵. Siffatte riunioni ristrette rappresentano un evento inedito nella storia repubblicana iraniana. Le ragioni di questa scelta sono giustificate, naturalmente, da motivi di carattere sanitario: si rivelerebbe pericolosa una riunione assembleare con tutti i membri (che attualmente ammontano a 290), alcuni dei quali sono risultati positivi al virus. Dopo alcune settimane, i lavori assembleari hanno riavuto normalmente luogo.

Un ulteriore provvedimento adottato dal Comitato è rappresentato dall'attivazione di alcune *app* scaricabili dal sito del Ministero della salute, ed utilizzabili mediante *smartphone*. Tramite questo dispositivo, è possibile dichiarare di avere sintomi e, nel caso, si potrà essere contattati per verificare la sussistenza di infezione.

Infine, con apposito provvedimento è stato stabilito che chiunque circoli con sintomi gravi e risultato positivo in seguito a diagnosi presso gli appositi centri, dovrà essere posto in quarantena per due settimane, prorogabili da parte delle autorità sanitarie.

5. Il delicato problema della collocazione dei decreti del Consiglio (e del Comitato) nella gerarchia delle fonti

È possibile osservare come le decisioni prese dal Comitato nazionale per la lotta al *Coronavirus* abbiano avuto e continuino ad avere un impatto non secondario nell'ordinamento iraniano, anzitutto per ciò che concerne le libertà fondamentali, le quali sono state decisamente ristrette.

Si potrebbe scindere una questione di ordine generale da una di carattere particolare. La prima è relativa alle restrizioni in sé delle libertà in occasione dell'emergenza virale, le quali presentano dei profili problematici pressoché analoghi a quelle di altri ordinamenti (rischi connessi alla discrezionalità e all'utilizzo di decretazione, oggetto delle limitazioni, ad esempio di circolazione e

⁴⁵ Si tratta del c.d. "Presidium", ovvero di un Consiglio di Presidenza, i cui componenti sono stati scelti tra i membri dell'Assemblea (sei per la maggioranza, sei per l'opposizione). L'individuazione dei componenti e del loro numero non è disciplinata dalla legge ed è dunque arbitraria.

di attività economiche, obbligo di quarantena per gli infetti, ecc...). La seconda riguarda invece l'organo e le modalità con cui sono state adottate le stesse restrizioni, rappresentando una problematica peculiare per l'ordinamento iraniano, perciò meritevole di specifica attenzione; in particolare, trattandosi di un Comitato istituito *ad hoc*, per il ragionamento si può applicare in via analogica l'approfondimento della natura degli atti del Consiglio supremo.

In merito, la problematica principale è sul piano delle garanzie e l'interrogativo ruota attorno alla possibilità che dei decreti che sfuggono al controllo assembleare, peraltro caratterizzati da una certa discrezionalità, siano in grado di incidere sulle libertà fondamentali sostanzialmente al di fuori del principio di legalità. A ciò si aggiunga il fatto che tanto i decreti del Consiglio supremo per la sicurezza, tanto quelli del Comitato nazionale, non sono pubblicati sul Giornale ufficiale della Repubblica⁴⁶, con contestuale regressione, fra le altre cose, anche di un diritto all'informazione⁴⁷: spesso, quelli del primo sono coperti dal segreto di Stato, mentre quelli del secondo sono stati annunciati per tramite dei soli mezzi di informazione e di comunicazione (radio, televisioni, quotidiani, ecc...)⁴⁸. Inoltre (e anche per questi motivi) a differenza delle ordinarie procedure assembleari o governative, per le decisioni del Consiglio supremo o del Comitato non si riscontra un vero e proprio *iter* burocratico consolidato. Emerge, in sostanza, un problema di trasparenza e di certezza del diritto che coinvolge tanto la fase preliminare dell'emanazione dell'atto, tanto quella successiva e applicativa.

In occasione dell'emergenza sanitaria le libertà sono state quindi ristrette a seguito di decisioni di cui non si conosce esattamente il testo normativo (e dunque i limiti, i margini d'azione, ecc...).

Alla luce di questi profili, l'aspetto della forza giuridica delle decisioni del Consiglio e del Comitato nella gerarchia delle fonti presenta dei risvolti di sicuro interesse. Analogamente ai sistemi giuridici europei, anche nell'ordinamento iraniano esiste un sistema "piramidale" di legittimazione delle fonti che vede al vertice la Costituzione, sotto di essa la legislazione ordinaria e dopo ancora i regolamenti amministrativi. Inoltre, sempre in maniera analoga agli ordinamenti contemporanei ma con i tratti peculiari di un regime islamico, anche nella

⁴⁶ Sul sito del Giornale ufficiale della Repubblica Islamica dell'Iran si legge che i decreti e le decisioni del Consiglio supremo non rientrano fra le fonti che devono essere pubblicate; la pubblicazione è riservata solo alle norme ordinarie, ai decreti del consiglio di governo, alle norme di attuazione dei decreti e ad altre fonti normative, nonché ad alcune sentenze rilevanti (ad es. quelle del Tribunale di giustizia amministrativa o della Corte Suprema).

⁴⁷ Per quanto non catalogato nella Costituzione iraniana, che tuttavia, come visto, sancisce comunque la libertà di espressione (art. 24 Cost. ir.).

⁴⁸ La disciplina costituzionale della comunicazione pubblica è molto sentita in Iran, tanto che l'art. 175 Cost. ir. dispone che nella Radiotelevisione della Repubblica deve essere garantita la libertà di parola e di pensiero, in conformità ai principi islamici e all'interesse del Paese. La Guida ha la competenza sulla nomina del Presidente dell'ente, mentre il consiglio è composto dai rappresentanti del Presidente della Repubblica, del Presidente dell'Organo giudiziario e dell'Assemblea: esso ha il compito di supervisionare le attività dell'ente.

Repubblica iraniana sono individuabili ulteriori precisazioni sul piano delle fonti: sia rispetto ai principi immutabili, vista la norma costituzionale di chiusura, data dall'art. 177 Cost. ir., che esclude la revisione dell'islamicità, della forma repubblicana e del *Velāyat-e faqih*; sia in considerazione della complessità dei poteri competenti emanare atti normativi al di là dell'Assemblea e del Governo (Guida suprema, Consiglio dei Guardiani, Presidente della Repubblica, Consiglio per il Discernimento, lo stesso Consiglio supremo per la sicurezza, ecc...). Nel 1993 il Consiglio dei Guardiani, in merito a questi aspetti, in un suo parere ha affermato che le norme e i principi islamici si suddividono in primarie e secondarie: le primarie sono quelle immutabili e sono i principi di fede; le secondarie sono quelle mutabili e concernono le disposizioni sociali, che possono mutare in base all'opportunità e agli interessi vitali della società. L'organo predisposto a tutelare questi interessi è sempre la Guida suprema: le sue decisioni e i suoi editti sono superiori all'Islam stesso (ovviamente rispetto ai soli principi mutabili)⁴⁹.

Quanto al valore delle approvazioni consiliari ex art. 176, ult. comma, Cost. ir., l'ipotesi che sembra maggiormente plausibile è che esse abbiano prevalenza sulle altre norme ordinarie, per via del fatto che la stessa procedura è stata attivata per affrontare questioni non risolvibili attraverso i normali *iter* legislativi o governativi.

Si tratta, tuttavia, di una questione di non facile soluzione. La disposizione costituzionale nulla dice in merito, se non che le approvazioni sono effettive e attuabili solo dopo l'avallo della Guida. Dato che le riunioni sono spesso segrete e le decisioni non sono pubblicate, si presenta la difficoltà, in dottrina, a individuare un pacifico peso normativo delle stesse decisioni sul piano delle fonti.

Ad ogni modo, oltre alle opinioni della dottrina, si possono prendere in considerazione i lavori preparatori della riforma costituzionale del 1989, le pronunce del Consiglio dei Guardiani, nonché la giurisprudenza.

Per quanto riguarda i lavori preparatori, occorre considerare che l'inserimento degli artt. 176 e 177 risale a un periodo, il 1989, caratterizzato da tensioni fra vari organi della Repubblica, in particolare fra il Primo ministro e il Presidente; per questo, alcuni deputati e magistrati colsero l'occasione per chiedere all'allora Guida suprema Khomeini una riforma per razionalizzare il sistema; quest'ultimo, sulla base della teoria del *Velāyat-e faqih*, istituì un apposito Consiglio speciale per la riforma della Costituzione. Dai lavori di questo Consiglio, tuttavia, emerge più che altro la discussione riguardo al ruolo, ai compiti e alle competenze del Consiglio supremo per la sicurezza nazionale, piuttosto che al valore dei suoi

⁴⁹ L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 86-87. Fra la dottrina iraniana cfr. M. Moghaddasi – E. Akbari, *Jajgah hoquqie mosavabate shoraie alie amniate melli dar kezame hoquqie asarie iran* (it. Il rango giuridico delle decisioni del Consiglio Superiore per la Sicurezza Nazionale nel sistema costituzionale iraniano), in *Public Law Review*, XLVIII, 4/2017, 886.

decreti. L'unico riferimento è dato dalla proposta, da parte di alcuni membri del Consiglio speciale, di introdurre una riserva di legge: si proponeva di affidare alla legge ordinaria il compito di chiarire i compiti e le competenze del Consiglio supremo, con anche l'inserimento nell'art. 176 di un periodo che potesse in qualche modo prevedere anche l'avallo dell'Assemblea. A questa proposta si oppose l'opinione – che poi prevalse – di chi era contrario tanto alla riserva di legge, tanto all'avallo assembleare, prevedendo il solo *placet* della Guida per dare validità alle decisioni consiliari.

Da questi aspetti si può già intuire che nel Consiglio speciale per la revisione costituzionale prevalesse l'idea che le decisioni del Consiglio supremo avessero un valore normativo superiore alle leggi dell'Assemblea.

Anche i lavori del Consiglio dei Guardiani paiono avvalorare tale prospettiva. Ad esempio, nell'autunno del 2010 l'Assemblea aveva approvato la legge sul “piano quinquennale di sviluppo” della Repubblica. In una parte del testo si parlava di sviluppo delle energie rinnovabili. Dopo l'approvazione, il testo non ancora in vigore venne inoltrato ex art. 94 Cost. ir. al Consiglio dei Guardiani; poco tempo dopo, tramite l'opinione 89/30/40968, quest'ultimo affermò che, dato che in passato il Consiglio supremo si occupò di energie rinnovabili (fu in occasione del programma atomico), nel testo di legge bisognava specificare il ruolo di quest'organo. La questione, tuttavia, rimase ancora aperta e per dirimere la divergenza di vedute intervenne il Consiglio per il Discernimento. Quest'organo affermò che in effetti c'era la possibilità che nel citato testo di legge occorresse inserire una clausola di rispetto delle decisioni assunte in materia dal Consiglio supremo. In base a ciò, l'Assemblea aggiunse al testo normativo il riferimento al fatto che la normativa futura in materia di energie rinnovabili non dovesse contrastare in alcun caso con le decisioni in precedenza assunte dal Consiglio supremo. Si può dire che, per via di fatto, si sia gradualmente creata una convergenza d'opinioni fra Assemblea, Consiglio dei Guardiani e Consiglio per il Discernimento sulla superiorità delle decisioni del Consiglio supremo rispetto alle fonti ordinarie.

Il tutto, però, non manca di dar luogo a perplessità⁵⁰ per ciò che concerne la gerarchia delle fonti e, in particolare, il dettato costituzionale stesso. L'art. 72 Cost. ir., difatti, statuisce che l'Assemblea Islamica può legiferare nei limiti della Costituzione e dei principi islamici, ma nulla dice sui decreti del Consiglio supremo. Nello stesso tempo, il precedente del 2009-2010 sulle energie rinnovabili risulta un chiaro indizio sulla superiorità gerarchia dei decreti del Consiglio supremo.

⁵⁰ M. Moghaddasi – E. Akbari, *ult. op. cit.*, 889.

Un altro precedente risale al 2015, anno in cui l'Assemblea stava per approvare una norma sul rafforzamento della produzione industriale per cercare di fronteggiare le sanzioni internazionali. Approvata la norma e inoltrato il testo al Consiglio dei Guardiani, quest'ultimo si è nuovamente espresso ritenendo che le questioni o i programmi speciali riguardanti le sanzioni internazionali, come anche i negoziati per il programma nucleare, siano appannaggio esclusivo del Consiglio supremo e che, conseguentemente, il Parlamento non possa entrare nel merito di questi argomenti; qualora volesse legiferare, dovrebbe quindi adottare norme rispettose non solo dei principi islamici, ma anche nei confronti delle decisioni del Consiglio⁵¹.

Un ultimo esempio è recentissimo. Proprio in occasione del contrasto al *Coronavirus*, il 7 aprile 2020 l'Assemblea Islamica è riuscita a riunirsi in seduta plenaria e, nell'occasione, alcuni deputati hanno proposto un testo di legge per imporre la quarantena a tutto il Paese per la durata di un mese. A seguito di una discussione, si è comunque deciso di ritirare il provvedimento perché ritenuto in contrasto con la Costituzione e, in particolare, col fatto che già il Consiglio supremo si fosse attivato per la gestione dell'emergenza, e che dunque tutti i provvedimenti limitativi dovessero essere presi dal Comitato nazionale e non da altri organi (inclusa l'Assemblea che, sostanzialmente, nel frangente temporale in questione non si è trovata nella possibilità di legiferare su quest'ambito).

Ulteriori spunti possono essere tratti dallo studio del funzionamento del potere giurisdizionale.

L'art. 12 della legge sulla procedura amministrativa dichiara la non impugnabilità, da parte dei cittadini, delle decisioni del Consiglio supremo davanti al Tribunale di giustizia amministrativa o presso gli altri tribunali. Anche la disposizione in questione, che è una norma sulla competenza, fa comprendere come di fatto le decisioni del Consiglio supremo siano di rango superiore rispetto alle norme amministrative su cui vige la giurisdizione del Tribunale.

I tribunali amministrativi, pur non essendo competenti a decidere sulla legittimità delle norme del Consiglio supremo, utilizzano tali disposizioni come *norme di alto rango* per dichiarare, eventualmente, la nullità delle disposizioni amministrative. Ad esempio, la IV Sez. del Tribunale di giustizia amministrativa, in una pronuncia del 17 febbraio 2013, giudicando su una disputa relativa alle norme presenti nei regolamenti amministrativi in materia di assunzione di personale nei pubblici uffici, ha affermato esplicitamente che le decisioni del Consiglio supremo sono sovraordinate rispetto alle norme amministrative e a quelle ordinarie, per via del fatto che ex art. 176 Cost. ir. è la Guida in persona ad avallarle.

⁵¹ In merito, cfr. *ivi*, 879.

Nonostante le argomentazioni prese in considerazione sembrano confermare in maniera più o meno netta la superiorità gerarchia delle decisioni del Consiglio, occorre prendere in esame anche le opinioni divergenti della dottrina.

Alcuni studiosi affermano che i decreti del Consiglio supremo hanno grado di norme amministrative. Ciò perché le decisioni in questione non hanno carattere generale e astratto, come le norme ordinarie, bensì specifico. Inoltre, le stesse riguarderebbero settori particolari, come gli ambiti di sicurezza e militari, e gli enti a cui si rivolgono sarebbero gli apparati di sicurezza e non l'intera popolazione; infine, l'art. 176 Cost. ir. farebbe rientrare tra le competenze dell'organo solo alcune questioni circoscritte, a ulteriore conferma del carattere settoriale delle sue decisioni⁵².

Altri studiosi, invece, propendono per una soluzione intermedia, ravvisando nelle decisioni consiliari il rango di norme ordinarie. Questa interpretazione sarebbe giustificata per via della partecipazione, nell'organo, del Presidente dell'Assemblea, oltre che di vari membri dell'Esecutivo e delle forze armate. D'altro canto, dato il silenzio normativo, non vi sarebbero dati concreti nell'ordinamento per individuare in tali atti un rango superiore alle leggi ordinarie⁵³.

Nonostante questi due filoni dottrinari, l'attuazione delle decisioni del Consiglio e i pareri di importanti istituzioni come il Consiglio dei Guardiani, il Consiglio per il Discernimento e il Tribunale di giustizia amministrativa, uniti all'avallo della Guida suprema (non previsto per le norme ordinarie, né tantomeno per quelle secondarie), farebbero pensare a una posizione sovraordinata delle decisioni. Questa chiave di lettura sembra affiorare anche dalla contingente crisi emergenziale, in cui è stato impedito all'Assemblea di entrare nel campo d'azione (auto)riservatosi dal Consiglio stesso.

Un ulteriore problema è dato dall'interrogativo sul rapporto fra i decreti del Consiglio supremo e quelli del Consiglio per il Discernimento. Il Consiglio dei Guardiani ha interpretato il rango dei decreti di quest'ultimo organo come sovraordinati rispetto alle decisioni degli altri organi dello Stato; per questo motivo, l'Assemblea non potrebbe legiferare in contrasto con essi. Partendo da questo presupposto, nel silenzio della Costituzione anche i decreti del Consiglio supremo devono essere interpretati come subordinati a quelli del Consiglio per il Discernimento, salvo gli ambiti specifici (e speciali) delineati dall'art. 176 Cost. ir.

Un'ultima questione riguarda il rapporto fra gli atti della Guida e le decisioni del Consiglio. Visto il ruolo che la Costituzione assegna alla Guida, parte della

⁵² N. Ahmadi, *Mosavabate shoraie alie amniat mellī va jaigāhe qanunīe anha* (it. *Le decisioni del Consiglio Superiore per la sicurezza nazionale e il loro rango normativo*), in *Gozarash*, Anno XIV, 148/2003, 27.

⁵³ M. Najafi – F. Mohseni, *Hoquq asāsīe iran* (it. *Diritto costituzionale iraniano*), Teheran, 2009, 488.

dottrina ha riconosciuto nei suoi atti una superiorità rispetto alle decisioni consiliari, le quali necessiterebbero invece della copertura ex art. 4 Cost. ir.⁵⁴. Un'altra corrente, invece, tende a equiparare i decreti del Consiglio agli editti della Guida, con un grado di superiorità rispetto agli stessi principi islamici “derogabili”⁵⁵. Un'ultima corrente si oppone a questa prospettiva, ritenendo non fondata l'equiparazione fra l'editto della Guida e il mero avallo di cui all'art. 176 Cost. ir.: gli editti della Guida sarebbero degli atti *extra ordinem*, in quanto volti a dirimere questioni non presenti in Costituzione⁵⁶; in tal senso, la stessa Guida in passato ha affermato che gli atti che essa emana e che sono previsti dalla Costituzione (come l'art. 176 o l'art. 110, comma 1) devono essere emanati in conformità alle norme costituzionali⁵⁷: di fatto, essa ha affermato che non è corretto equiparare le approvazioni consiliari agli editti veri e propri.

Per di più, la stessa questione di quale sia la fonte prevalente fra le politiche generali⁵⁸ ex art. 110 e i decreti del Consiglio ex art. 176 non è pacifica: le prime, come già rilevato, costituiscono una fonte suprema dell'ordinamento iraniano⁵⁹. In dottrina la questione non è ancora risolta, non trovandosi un riscontro di diritto positivo. Inoltre, l'appurata frapposizione fra la Costituzione e le leggi ordinarie da parte delle politiche generali rende difficile valutare il loro rapporto rispetto ai decreti del Consiglio; tuttavia, visto il carattere generale degli atti di cui all'art. 110, ci si può spingere nell'individuare in esse un carattere sovraordinato.

6. Le misure di contrasto al *Coronavirus* alla luce delle forme di governo e di Stato dell'Iran

L'interpretazione – ritenuta più plausibile – delle approvazioni del Consiglio supremo di sicurezza nazionale e del Comitato nazionale per la lotta al *Coronavirus* come sovraordinate alle leggi ordinarie induce a una riflessione sulla forma di governo, alla luce delle modalità con cui le istituzioni iraniane hanno deciso di gestire l'emergenza sanitaria.

Potrebbe quasi essere individuato un sistema di cerchi concentrici per quanto riguarda le competenze sulla gestione della crisi. Quando il tipo di emergenza riguarda il Consiglio supremo, è possibile scegliere fra questo e la procedura ex art. 79; al di fuori di questi casi occorre procedere solo per l'ordinaria disciplina assembleare. Rispetto a ciò, tuttavia, occorre specificare che la scelta di procedere

⁵⁴ Sul punto cfr. M. Moghaddasi – E. Akbari, *Jaigahe hoquqie mosavabate shoraie alie amniat mellî dar nezame hoquqie asasié iran*, cit., 880 ss.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Comma 1: “[prerogativa della Guida è di] determinare le politiche generali della Repubblica Islamica dell'Iran dopo aver consultato il Consiglio per il Discernimento”.

⁵⁹ Ancora, sul punto, L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 91.

azionando il meccanismo di cui all'art. 176 (gestione esclusivamente extraparlamentare), o piuttosto quello di cui all'art. 79 (approvazione assembleare) non comporta conseguenze di medesima intensità sul piano istituzionale e, in particolare, su quello del rapporto fra i diversi poteri dello Stato.

Un primo problema è dato dalla summenzionata superiorità gerarchica delle decisioni consiliari: queste, in quanto tali, sarebbero così in grado di derogare la normativa ordinaria. Un secondo problema, direttamente collegato, è relativo al piano dei controlli e delle garanzie; come visto, la Costituzione iraniana non prevede alcuna forma di ratifica assembleare sugli atti del Consiglio o dello stesso Comitato, le cui approvazioni necessitano dell'avallo della Guida suprema, che risulta la sola "spada di Damocle" su questi organi. Si può intravedere in questo aspetto uno dei tratti maggiormente caratterizzanti la forma di governo iraniana, in cui parrebbe saltare la concreta applicazione della rappresentanza politica, se intesa in senso occidentale, con tutte le garanzie a essa connesse. È presente, dunque, un rischio di eccessiva arbitrarietà e discrezionalità nelle decisioni consiliari, senza un contrappeso costituzionale. L'assenza di un riscontro assembleare e l'inevitabile carattere sovralegislativo degli atti consiliari potrebbe portare a individuare nel Consiglio supremo una sorta di quarto potere dello Stato, o addirittura un vero e proprio "super-potere", con un conseguente contrasto con il principio della separazione e della distribuzione dei poteri da parte della Costituzione.

L'ampio margine d'azione riservato al Consiglio supremo – tanto più se si pensi al fatto che questo si è autoriconosciuto il dovere di intervento nel caso del *Coronavirus* – si ricollega all'individuazione della Guida suprema come centro di riferimento istituzionale della Repubblica: essa ha il potere di dare il nulla osta all'azione del Consiglio e di valutarne la congruità e il rispetto delle competenze, esprimendo così l'unica forma di controllo sull'operato dell'organo.

In definitiva, sul punto, le modalità con cui le istituzioni iraniane hanno scelto di contrastare l'emergenza sanitaria si pongono in linea con i criteri e i principi dettati dalla Costituzione; l'assetto istituzionale che risulta, difatti, pur lontanamente avvicinandosi a una forma di governo neoparlamentare, è di quasi impossibile classificazione proprio per via delle attribuzioni riconosciute alla Guida suprema⁶⁰.

⁶⁰ A.R. Jalali, *La Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 22-28; P.L. Petrillo, *Iran*, cit., 61-63. Fra i tanti esempi e casi che possono dimostrare l'enorme potere della Guida nel quadro costituzionale, si può citare la decisione di derogare l'ordinaria procedura assembleare per l'approvazione del bilancio, che in Iran deve avvenire prima del Capodanno (21 marzo), in occasione dell'emergenza sanitaria. Data la ridotta attività dell'Assemblea, il Paese rischiava di non avere una legge finanziaria per l'anno nuovo; era dunque sorto il problema di come approvarla. Per questo, il Presidente dell'Assemblea ha invocato l'intervento della Guida, la quale ha agito in forza dei suoi poteri ultracostituzionali approvando la manovra senza una seduta plenaria, per la prima volta nella storia della Repubblica iraniana.

Di conseguenza, le modalità di attivazione del Consiglio supremo di sicurezza nazionale (scelta autoindotta e avallo della Guida), unite alle decisioni effettivamente prese (limitazioni delle libertà) e alle modalità con cui queste sono state assunte (mancanza di controllo e di pubblicizzazione, pressoché completa discrezionalità), fanno emergere una prospettiva abbastanza nitida anche sulla forma di Stato iraniana. Ciò che risalta, in particolare, è la fragilità della garanzia di alcune prerogative di rango costituzionale come le libertà fondamentali, in occasione di situazioni emergenziali quale quella causata dal propagarsi del virus. Se, infatti, le limitazioni alle libertà sono previste in tutte le Costituzioni contemporanee per motivi di sicurezza, ordine pubblico o sanità, nell'ordinamento iraniano le stesse paiono attuabili senza le garanzie e i contrappesi tipici del costituzionalismo occidentale.

Sembra potersi dire che, a fronte dell'epidemia, il sistema costituzionale iraniano abbia consentito l'instaurarsi di una politica di gestione non solo *emergenziale*, bensì, per alcuni aspetti, *eccezionale*. Questo profilo emerge già a partire dal bilanciamento fra interessi, in cui ha assunto un grado preminente proprio la necessità di preservare ad ogni costo la sicurezza e la stabilità dello Stato; del resto, sono stati proprio i riferimenti all'integrità territoriale e all'utilizzo delle risorse materiali e spirituali del Paese contro ogni genere di minaccia proveniente dall'interno o dall'esterno, contenuti nell'art. 176 Cost. ir., ad aver dato copertura costituzionale all'intervento del Consiglio supremo: riferimenti da cui risalta – per molti versi – l'*abnormità* rispetto al *quid* dell'emergenza sanitaria (per quanto quest'ultima si sia manifestata con un'intensità non indifferente), ma che non hanno impedito la gestione di quest'ultima in tali termini, in un circuito di potere circoscritto e centralizzato.

7. Conclusioni: la religione come fondamento *del* politico e il principio supremo della stabilità dello Stato quali elementi caratterizzanti l'ordinamento iraniano

Da questi profili sembrano potersi comprendere meglio gli effetti del carattere duale che contraddistingue l'ordinamento costituzionale iraniano. Solo in prima battuta, infatti, pare sufficiente affermare che i principi islamici si pongano al vertice della Costituzione. Piuttosto, sembra che la definizione di teocrazia costituzionale – in cui il fattore religioso si impone in maniera dirimente nel rapporto fra autorità e collettività – necessiti di ulteriori puntualizzazioni.

In altri termini, in condizioni ordinarie effettivamente i principi islamici fungono da parametro di legittimità e da ispirazione delle condotte giuridiche e sociali, da parte delle istituzioni e dei cittadini; di conseguenza, in questa dimensione restano ferme, da un lato, l'assoluta centralità delle statuizioni di cui

agli artt. 1, 2 e soprattutto 4 Cost. ir., dall'altro, quasi specularmente, la previsione di immodificabilità di cui all'art. 177, ult. comma, Cost. ir. degli articoli riguardanti: 1) l'islamicità dello Stato; 2) gli scopi della Repubblica; 3) la base degli insegnamenti e delle norme islamiche delle disposizioni di legge; 4) l'idea repubblicana.

In condizioni emergenziali, tuttavia, l'impianto costituzionale consente una rapida uscita dall'ordinarietà, al fine di preservare quello che si potrebbe definire il caposaldo effettivo del sistema, ovvero la stabilità istituzionale. In tal senso, le disposizioni riguardanti i principi islamici, più che derogate o sospese, paiono relativizzarsi o quantomeno interpretabili a mo' di chiave per raggiungere l'obiettivo ancor più preminente della sicurezza dello Stato (nel caso di specie, sotto le vesti della preservazione della salute pubblica)⁶¹.

Solo così potrebbe spiegarsi l'interrogativo, prima sollevato, su quale sia l'effettivo criterio costituzionale che permetta di scegliere fra la procedura di emergenza ex art. 176 o quella di cui all'art. 79: si tratterebbe di un criterio non contenuto nel testo costituzionale, ma relativo al percorso più efficace e rapido per tutelare il bene giuridico della *salus rei publicæ*. Ciò parrebbe essere confermato dal fatto che, in concreto, la procedura "assembleare" non sia stata mai attivata in più di quarant'anni di Repubblica.

Per questo, si può dire che la tenuta del sistema democratico-costituzionale iraniano (per quanto esso vada declinato nel suo essere "islamico") non paia reggere all'impatto delle situazioni d'emergenza, nelle quali l'ultima parola spetta invece a consigli e organi dotati di un forte potere esecutivo "a uso immediato"⁶². Organi come la Guida suprema, il Presidente della Repubblica, il Consiglio dei Guardiani, il Consiglio per il Discernimento e lo stesso Consiglio supremo per la sicurezza, oltre che di agire nell'alveo dei poteri costituzionali, hanno anche la possibilità di far entrare l'ordinamento in una dimensione "a sé stante", che potrebbe essere quasi definita "*extra ordinem*", anche e soprattutto a partire dall'utilizzo di atti giuridici aventi rango sovralegislativo. Ad esempio, il Consiglio per il Discernimento, di nomina esclusiva della Guida, caratterizza di molto l'ordinamento, integrando e superando la funzione di tribunale costituzionale rivestita dal Consiglio dei Guardiani in materia di giudizio di legittimità, preservando, come dice il *nomen* stesso, non tanto i principi generali o fondamentali, finanche religiosi, bensì *l'interesse supremo dello Stato*. La Guida,

⁶¹ Difatti, in alcune occasioni si è parlato anche di possibilità di derogare i pilastri della religione (digiuno, preghiera, pellegrinaggio, ecc...) per l'interesse superiore del sistema, e dunque in caso di necessità economiche, sociali, ecc..., come ha rilevato F. Moroni, *Le Costituzioni della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 116.

⁶² Nota, tra l'altro, A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 362, che "nel caso iraniano la disciplina dell'emergenza non trova una sede di trattazione autonoma e organica, apparendo piuttosto 'dispersa' sotto i Capi della Costituzione dedicati all'organizzazione dello Stato".

inoltre, come statuisce l'art. 57 Cost. ir., si pone al di sopra dei tre poteri dello Stato in virtù della sua funzione di *supervisione*: il riferimento, contenuto nella medesima disposizione, al *Wilayat Mutlaq Amr* (prossimità a Dio)⁶³ pare andare anche oltre il concetto di *Velāyat-e faqih* ed è appunto espressivo del suo porsi “al di là” della legittimità costituzionale e delle stesse norme islamiche “secondarie” e “mutabili”, nell'ottica della preservazione del bene supremo della Repubblica⁶⁴.

Da questi rilievi presi in esame è possibile cogliere un aspetto certamente peculiare della teocrazia costituzionale iraniana nella preminenza, persino al di sopra dei precetti religiosi, del principio della stabilità dello Stato, il quale svolge quasi una funzione “catecontica”⁶⁵ di preservazione dello stesso Islam. Se i principi di cui all'art. 177 Cost. ir. possono essere descritti – quasi a voler tradurre in questo contesto la teoria dei controlimiti – come principi supremi e pertanto imm modificabili, da questi si distingue quello, implicito, della stabilità istituzionale, il quale pare collocarsi su un gradino ancora superiore della gerarchia. La stabilità funge da parametro per il bilanciamento fra libertà e diritti catalogati in Costituzione, nonché per le limitazioni degli stessi, ma pare addirittura giustificare anche la retrocessione di uno dei più importanti principi degli ordinamenti giuridici, ovvero la certezza del diritto, vista la mancata pubblicazione degli atti approvati. La possibilità di disporre una disciplina *extra ordinem* al fine di preservare questo principio ricorda un po' il motto asburgico “*fiat iustitia et pereat mundus*”⁶⁶.

Tuttavia, sarebbe eccessivo rilevare una vera e propria subordinazione dei principi islamici rispetto a quello della preservazione dello Stato. L'origine del principio supremo della stabilità istituzionale può essere rintracciata nell'anima repubblicana e secolare dell'ordinamento, che appunto fa da contrappeso alla forte impronta religiosa. Come rilevato all'inizio, i due ambiti paiono intrecciarsi continuamente l'uno con l'altro, legittimandosi a vicenda. Da questo punto di vista,

⁶³ È una nozione di autorità e, appunto, di “intimità” e “prossimità” a Dio, di cui la Guida è espressione (teoria del governo assoluto del giusperito). Sul punto cfr. R. Khomeini, *Il governo islamico*, cit., 21, e in particolare la nt. 11 a cura del traduttore.

⁶⁴ A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 4 e 11. Fra gli studiosi di lingua persiana, in merito, cfr. A. Behniafar, *Maḥfume velayate motlaqaye faqih dar qanune asatie Jomhurye Eslamie Iran* (it. *Il concetto del ruolo assoluto del giurista nella Costituzione della Repubblica Islamica dell'Iran*), in *Islamic Revolution Studies Review*, IX, n. 12/2008, 10.

⁶⁵ Sul punto, per una lettura filosofico-politica del concetto di “*Katéchon*”, ovvero del “potere che frena” nell'ambito dell'escatologia cristiana, si rinvia a M. Cacciari, *Il potere che frena*, Milano, 2013, *passim*, nonché, in una prospettiva anche giuridica, a C. Schmitt (1974), *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europæum*, trad. it. a cura di E. Castrucci, *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello «jus publicum europæum»*, Milano, 1991, spec. 42-47. Nell'ordinamento iraniano, già la stessa teoria del *Velāyat-e faqih* potrebbe essere intesa in senso “catecontico” nel suo intento di rendere esecutive le norme coraniche, così arginando la naturale tendenza umana alla dissoluzione nell'attesa della manifestazione del dodicesimo Imam.

⁶⁶ Attribuito all'Imperatore Ferdinando I (1503-1564).

se è vero che il “fattore religioso”, dato dalla immediata cogenza delle norme coraniche, prevale sul “fattore politico”, ciò porta alla conclusione che non è tanto il primo a precedere meramente il secondo, bensì che il secondo trae legittimazione dal primo: il “politico” ha acquisito primaria rilevanza rispetto allo stesso elemento religioso⁶⁷.

La gestione dell'emergenza sanitaria ha fatto emergere i succitati peculiari caratteri dell'ordinamento costituzionale iraniano. Un ordinamento in cui il sacro “si fa politico” e il politico “si fa sacro”: non esclusivamente il diritto è sottomesso ai precetti religiosi, bensì quest'ultimi innestati all'interno della volontà politica. Più che di una mera statalizzazione della religione, si potrebbe parlare di una “secolarizzazione” dell'Islam⁶⁸, che, in una dinamica teologico-politica, si rende funzionale alla legittimazione della decisione politica⁶⁹; quest'ultima, nel caso del *Coronavirus*, ha dato luogo a una dimensione vicina a quella di “uno stato d'eccezione”⁷⁰.

⁶⁷ L. De Grazia, *Fonti del diritto e fattore religioso*, cit., 87; Id., *Il diritto islamico nel sistema delle fonti normative dell'ordinamento iraniano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2011, 324; Id., *Costituzionalismo ed esperienze costituzionali in Iran*, cit., 18.

⁶⁸ L. De Grazia, *op. loc. ult. cit.*, nt. 77, rileva che “Lo stesso Ayatollah nel 1988 aveva definito le scelte prese dal governo iraniano per definizione ‘islamiche’, determinando una politicizzazione di ciò che viene definito come ‘Islam’, che è più il diretto risultato di scelte politiche che il rispetto delle fonti religiose”. Analogamente, cfr. A.R. Jalali, *Alcune particolarità sulla forma di governo della Repubblica Islamica dell'Iran*, cit., 11, nt. 19: “Prevale quindi una valutazione di tipo politico piuttosto che giuridico. Il sistema iraniano si caratterizza spesso per un tipo di approccio riconducibile più a una sorta di ‘diritto politico’ che non di diritto costituzionale propriamente detto. Ciò emerge con chiarezza affrontando i libri e i trattati di diritto costituzionale iraniano scritti dai costituzionalisti del paese mediorientale. Vi è in quei testi un costante richiamo non tanto alle norme, che ovviamente vengono richiamate, ma come ultima e più alta fonte interpretativa viene richiamata la figura del fondatore della Repubblica Islamica, Ruhollah Khomeini. I suoi scritti e i suoi discorsi sono citati come un costituzionalista italiano citerebbe la Consulta, sottolineando appunto questo carattere politico del sistema, anziché giuridico. Verrebbe a questo proposito fare un parallelismo con quelli che erano gli ordinamenti socialisti dell'Europa orientale tra il 1945 e il 1990. In quei contesti si parlava appunto anche di diritto politico per identificare il diritto costituzionale”.

⁶⁹ Sulla secolarizzazione delle categorie religiose in favore del potere politico si rinvia alla ricostruzione di V. Tondi della Mura, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quad. cost.*, 2/2015, spec. 486. Sulla teologia politica come chiave di lettura della “moderna dottrina dello Stato” non si può non rinviare a C. Schmitt (1922), *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, ed. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in Id., *Le categorie del ‘politico’*, Bologna, 1972, 61 ss.

⁷⁰ Sul rapporto fra sovranità e stato d'eccezione, ancora, si rinvia a C. Schmitt, *op. ult. cit.*, 33 ss.; *ivi*, 34, l'A. evidenzia una dinamica molto simile a quella sviluppatasi nella Repubblica iraniana: “Il caso d'eccezione, il caso non descritto nell'ordinamento giuridico vigente, può al massimo essere indicato come caso di emergenza esterna, come pericolo per l'esistenza dello Stato o qualcosa di simile, ma non può essere descritto con riferimento alla situazione di fatto. Solo questo caso rende attuale la questione relativa al soggetto della sovranità, che è poi la questione della sovranità stessa. [...] La costituzione può al più indicare chi deve agire in un caso siffatto. Se quest'azione non è sottoposta a nessun controllo, se essa non è ripartita in qualche modo, secondo la prassi della costituzione dello Stato di diritto, fra diverse istanze che si controllano e si bilanciano a vicenda, allora diventa direttamente chiaro chi è il sovrano. Egli decide tanto sul fatto se sussista il caso estremo di emergenza, quanto sul fatto di che cosa si debba fare per superarlo”. Nella visione schmittiana, difatti, l'eccezione e la teologia politica sono strumentali alla legittimazione del sovrano: come Dio decide da solo, per mezzo del

In conclusione, l'esperienza iraniana della gestione della crisi da *Coronavirus*, pur basandosi su un modello costituzionale che parte da presupposti diversi da quelli degli Stati europei, contribuisce alla riflessione su quanto delicata possa essere una dimensione emergenziale del diritto⁷¹. Ciò, soprattutto con riguardo alla tendenza, che spesso si registra in situazioni di tal sorta, a una relativizzazione delle ordinarie forme di controllo democratico-parlamentare, tanto sul piano della forma di governo, tanto su quello delle stesse fonti del diritto.

Nella dottrina italiana, ad esempio, è stata evidenziata proprio la distinzione – per quanto, a volte, sottile possa rivelarsi – fra la possibilità che sia la necessità a legittimare lo stato di emergenza e quella che vede comunque nella Legge fondamentale la base dei provvedimenti per farvi fronte. È quest'ultima linea quella seguita, tra le altre, dalla Costituzione italiana, sempre in ossequio, come è stato notato, ai “tradizionali principi del *primum vivere* e della *salus rei publicae*”⁷².

Più in dettaglio, con riguardo alla crisi da *Coronavirus*, anche in Italia si è sviluppato un intenso dibattito in dottrina, che per ragioni di spazio non è possibile riassumere in questa sede. Ci si può comunque limitare a sottolineare come, fra le soluzioni prospettate in alternativa a quelle poste in essere (su tutte, lo “stato di guerra” ex art. 78 Cost., anche con la proposta, in futuro, di una revisione costituzionale introduttiva dello stato d'emergenza)⁷³, è stata evidenziata la connaturata capacità dell'ordinamento italiano di gestire tali situazioni all'interno del perimetro costituzionale: ad esempio, mediante la decretazione d'urgenza (su cui interviene uno scrutinio parlamentare), che dispone l'intervento di fonti *extra ordinem*, le quali possono temporaneamente derogare, ma mai abrogare, le fonti primarie, in ragione “della temporaneità dello *spatium temporis* della loro

miracolo, così il sovrano può decidere nell'eccezione. Miracolo e decisione sullo stato d'eccezione viaggiano, dunque, sulla stessa lunghezza d'onda.

⁷¹ Sull'uso della categoria dell'emergenza, da una prospettiva prima teorica e poi relativa al delicato ambito delle misure adottate nell'ordinamento italiano per contrastare il *Coronavirus*, si v., *ex plurimis* e con diverse accezioni, V. Baldini, *Emergenza costituzionale e Costituzione dell'emergenza. Brevisime riflessioni (e parziali) di teoria del diritto*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2020, 886 ss. (il quale richiama, inoltre, C. Mortati, voce *Costituzione*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, *passim*, spec. p. 192), B. Caravita, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, IV ss., M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss. e A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020, 210 ss.

⁷² M. Luciani, *op. cit.*, 113: il quale individua i riferimenti a tali principi, fra gli altri, “nella previsione dell'indivisibilità (art. 5) e dell'unità (art. 87) della Repubblica, ma anche in quella dell'intangibilità dei principi supremi del vigente ordine costituzionale, quali argini alla negoziazione pattizia, alla revisione costituzionale, al diritto sovranazionale e al diritto internazionale (artt. 7, 10, 11 e 139)”.

⁷³ Sotto diverse accezioni, cfr. A. D'Aloia, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del coronavirus*, in *Forum di BioLaw Journal*, 14 marzo 2020, 5-6; V. Baldini, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2020, 1276-1277; F. Torre, *La Costituzione sotto stress ai tempi del coronavirus*, in *Forum di BioLaw Journal*, 27 marzo 2020, 5-7.

applicazione”⁷⁴. Al di là di come la gestione della crisi si sia rivelata effettivamente (e pienamente) rispettosa di tale quadro di principi – essendo alto il rischio di imperfezioni sul piano delle fonti e delle garanzie – l’impianto costituzionale che dà forma all’ordinamento italiano, come anche quello degli altri Stati occidentali, permettere di contenere l’emergenza senza sconfinare in una dimensione di vera e propria eccezionalità⁷⁵ (a meno di una drastica rottura, *tertium non datur*⁷⁶).

Si può dunque comprendere come la vicenda iraniana si sia invece sviluppata, per molti aspetti e per i motivi che si è cercato di evidenziare finora, in senso decisamente differente. Ciò non significa che casi come questi possano o debbano portare per forza a una normalizzazione delle regole limitative delle libertà costituzionali, in senso antidemocratico, risultando invece pienamente prevedibile un ritorno all’ordinarietà al termine della crisi sanitaria, come del resto in parte è già accaduto; più che altro, preme evidenziare la differente modalità con cui si è ritenuto di affrontare l’emergenza, anche e soprattutto sotto l’aspetto della facile (e poco controllabile) fuoriuscita dal sistema delle garanzie costituzionali. Proprio per la sua radicale differenza rispetto agli ordinamenti di tradizione europea, l’esperienza costituzionale iraniana manifesta tutti i suoi profili di interesse.

Giorgio Cataldo
Dip.to di Scienze giuridiche
Università del Salento
giorgio.cataldo@unisalento.it

Ali Reza Jalali
Damghan University
alirezajalali1@yahoo.it

⁷⁴ M. Luciani, *op. cit.*, 114-115.

⁷⁵ A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale*, cit., 211, 220 ss.

⁷⁶ Questa sembra essere la posizione, in definitiva di M. Luciani, *op. cit.*, 114. Per l’A., *ivi*, 113, a questo aspetto si legherebbe anche la scelta, consapevole da parte dei Costituenti, “di non normare esplicitamente lo stato di emergenza (e più ancora di assedio)”, rinviando poi alla ricostruzione di G. De Minico, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, 34 ss. Per uno studio comparatistico sulla disciplina della guerra a partire dal diritto pubblico, si v. A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., *passim*.