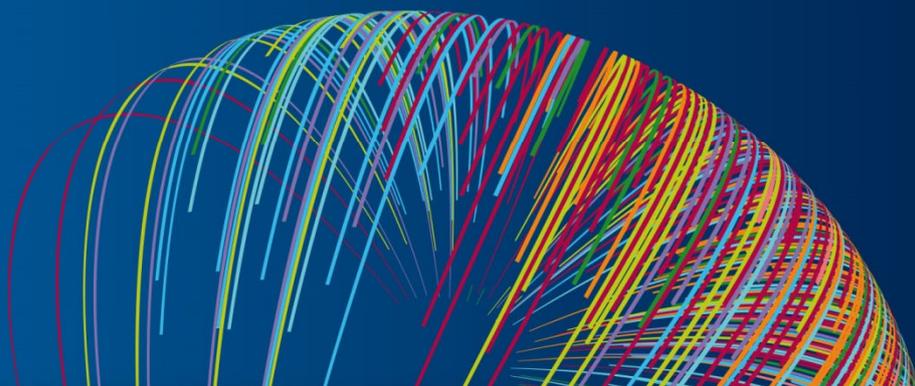


Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

LA REPUBBLICA ISLAMICA D'IRAN: ASSETTO ISTITUZIONALE, QUADRO POLITICO INTERNO E SCELTE DI POLITICA ESTERA

Febbraio 2021

167

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

**LA REPUBBLICA ISLAMICA D'IRAN:
ASSETTO ISTITUZIONALE, QUADRO POLITICO INTERNO
E SCELTE DI POLITICA ESTERA**

di Annalisa Perteghella

febbraio 2021

Annalisa Perteghella, Research Fellow, Osservatorio Mena, ISPI

Grafiche a cura di Gloria Colaianni e Matteo Colombo

LA REPUBBLICA ISLAMICA D'IRAN: ASSETTO ISTITUZIONALE, QUADRO POLITICO INTERNO E SCELTE DI POLITICA ESTERA

INDICE

<i>Executive Summary</i>	p. 3
L'assetto istituzionale della Repubblica Islamica	p. 4
<i>L'ayatollah Khomeini, il governo islamico e il velayat-e faqih</i>	p. 4
<i>Gli organi a legittimazione religiosa</i>	p. 6
<i>Gli organi a legittimazione popolare</i>	p. 8
<i>Il "terzo livello": Komiteh e Bonyad</i>	p. 9
Il quadro politico interno	
<i>Le fazioni politiche</i>	p. 11
<i>L'evoluzione politica interna, verso le elezioni del 2021</i>	p. 12
L'economia tra punti di forza ed elementi di debolezza	p. 14
I driver della politica estera e di difesa iraniana	p. 17
<i>La percezione delle minacce</i>	p. 17
<i>Ideologia</i>	p. 17
<i>Interesse nazionale e maslahat</i>	p. 18
<i>Competizione tra differenti fazioni politiche e centri di potere</i>	p. 19
Gli strumenti della politica di sicurezza e di difesa	p. 21
<i>I sistemi di difesa aerea</i>	p. 22
<i>Il programma missilistico</i>	p. 22
<i>Il programma cyber</i>	p. 23
<i>Il programma nucleare</i>	p. 23
I teatri della politica estera	p. 27
<i>Il Golfo Persico</i>	p. 27
<i>I teatri di conflitto: Iraq, Siria, Yemen</i>	p. 30
<i>L'opposizione a Israele: Hezbollah e Hamas</i>	p. 32
<i>Lo spazio eurasiatico: Turchia, Russia, Cina</i>	p. 35

Executive Summary

La Repubblica Islamica dell'Iran attraversa oggi una fase complessa. Dal punto di vista della politica interna, sta per chiudersi l'esperienza di governo del presidente Hassan Rouhani e della sua squadra. Le elezioni presidenziali, in programma per il 18 giugno di quest'anno, si terranno in un contesto politico interno e internazionale profondamente mutato rispetto a quello in cui si tenne l'elezione che nel 2013 portò alla vittoria dei "moderati" di Rouhani. Il clima politico, economico e sociale che vive oggi l'Iran è piuttosto simile a quello che nel 2005 portò all'elezione di Mahmoud Ahmadinejad, espressione delle formazioni politiche più radicali e delle ali militariste della Repubblica Islamica.

A segnare il destino dei moderati di Rouhani e a determinare il profondo cambiamento di clima è stata principalmente la decisione da parte dell'amministrazione Usa di Donald Trump di ritirarsi dall'accordo sul nucleare (JCPOA) siglato nel 2015 e di avviare una campagna di "massima pressione" volta a piegare Teheran attraverso un complesso e pervasivo apparato sanzionatorio. Ritirandosi dall'accordo e introducendo pesanti sanzioni, Washington ha contribuito a erodere il capitale politico accumulato da Rouhani, e ad alimentare il malcontento e la diffidenza nei confronti del dialogo con l'Occidente delle ali più estreme del panorama politico iraniano.

Le pesanti conseguenze economiche delle sanzioni, alle quali nel 2020 si è aggiunto l'effetto della pandemia da coronavirus, hanno poi aumentato la pressione sul presidente, bloccandone l'agenda di riforme economiche in senso neoliberale e contribuendo ad aumentare la rabbia sociale, esplosa sotto forma di proteste nel periodo tra il novembre 2019 e il luglio 2020.

In parallelo, al graduale restringimento dello spazio di manovra politico di Rouhani è corrisposto un aumento di quello delle fazioni politiche più radicali e delle frange militari. A partire dal 2019, e in misura ancora più crescente nel corso del 2020, il governo Rouhani è stato di fatto preso in ostaggio da queste ultime, che hanno imposto una risposta decisa alla "massima pressione" statunitense. Decisioni come la ripresa di alcune attività nucleari proibite dal JCPOA o l'adozione di una postura militarista e aggressiva nella regione sono da attribuirsi esattamente a queste dinamiche.

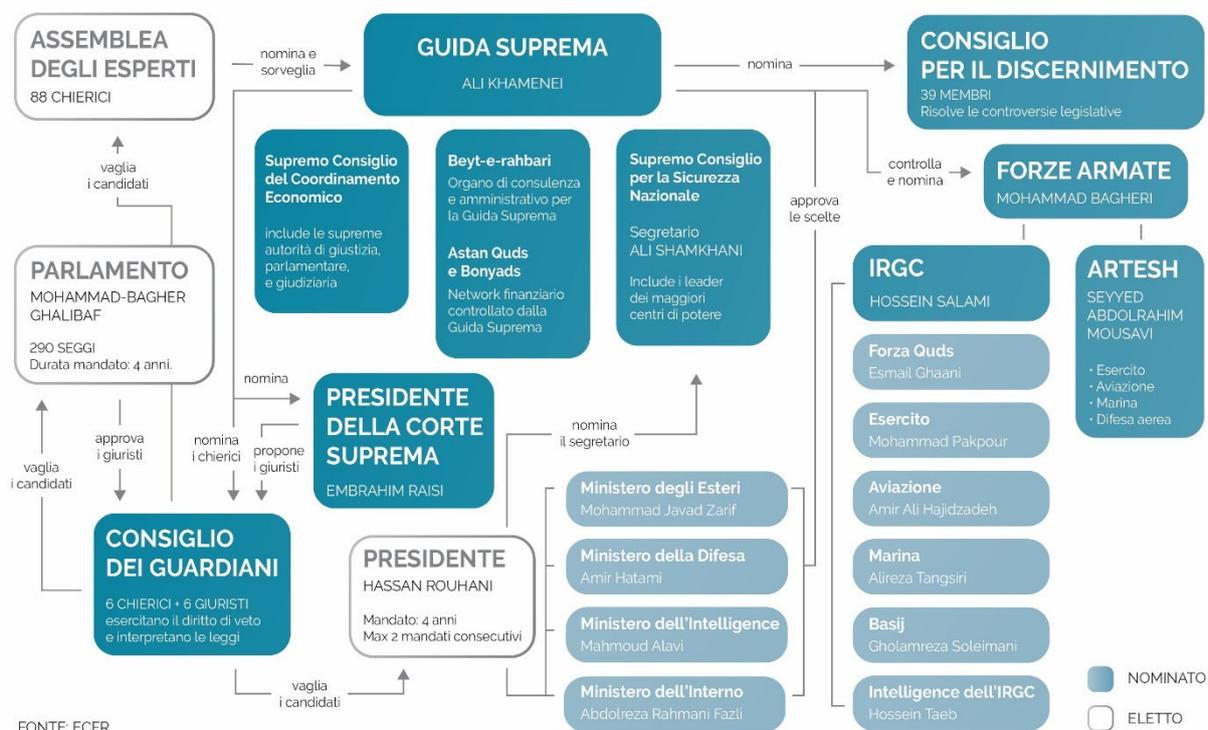
Se il JCPOA in questi anni è sopravvissuto, pur in una forma limitata, ai numerosi attacchi sferrati da più parti, non sarà facile tornare alla sua forma originaria, nonostante le grandi speranze riposte dalla comunità internazionale nell'amministrazione Biden. Lo spazio per la diplomazia si è infatti ridotto di molto, e, soprattutto in Iran, l'esperienza di governo dei moderati sta per cedere il passo a quella degli ultra-radicali.

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ISLAMICA

Nata dalla rivoluzione del 1979, la Repubblica Islamica iraniana rappresenta un esperimento politico unico nel suo genere. Come il nome suggerisce, essa reca in sé elementi di governo repubblicano ed elementi di governo islamico. Ciò è dovuto alla doppia esigenza con la quale l'élite rivoluzionaria dovette confrontarsi: segnare una netta differenza rispetto all'epoca dello shah, cercando dunque una forma di governo differente da quella della monarchia, ma al contempo garantire il controllo da parte della classe religiosa, dando attuazione all'ideologia del governo islamico elaborata dall'ayatollah Khomeini nel periodo pre-rivoluzionario.

LA STRUTTURA DI POTERE IN IRAN

ISPI ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE



L'ayatollah Khomeini, il governo islamico e il velayat-e faqih

Fondamentale per comprendere l'attuale assetto istituzionale della Repubblica Islamica iraniana è il concetto di *velayat-e faqih*. Il testo *Velayat-e faqih: Hokumat-e Islami* ("L'autorità del giurisperito: il governo islamico") è il risultato di una serie di lezioni tenute dall'ayatollah Khomeini durante il suo esilio a Najaf, in Iraq, tra il 21 gennaio e l'8 febbraio 1970. Il trattato verrà diffuso clandestinamente in Iran a partire dal febbraio 1973, con il titolo *A letter from Imam Musavi Kashef al-Qita*. Il testo si articola in un'ampia introduzione, nella quale l'ayatollah invita la umma islamica a unirsi allo scopo di salvaguardare l'islam dalla corruzione dell'Occidente, seguita da quattro capitoli nei quali il pubblico viene guidato attraverso un ragionamento che, partendo dall'affermazione della necessità della costituzione del governo islamico, arriva ad affidare la guida di tale governo ai dottori della legge. Il testo si conclude poi con il programma di lotta per la costituzione del governo islamico,

nel quale vengono tracciate le linee guida dell'azione da intraprendere al fine di rovesciare "il corrotto regime Pahlavi" e istituire il governo islamico.

Auspiciando l'instaurazione di un governo islamico retto da un *faqih*, "il più esperto della legge islamica", Khomeini ribalta la dottrina sciita tradizionale, che vedeva i fedeli obbedire al potere temporale in attesa del ritorno sulla terra del dodicesimo imam, l'imam nascosto, l'unico a poter riunire in sé autorità religiosa e autorità politica. Secondo Khomeini, i fedeli non devono più sottomettersi a governi ingiusti e corrotti, bensì obbedire all'autorità del massimo esperto della legge islamica, che assume dunque su di sé la funzione di guida non solo religiosa, ma anche politica, della comunità.

Con la sua innovazione, che, pur prendendo spunto da dottrine precedenti, si configura come una vera e propria rivoluzione, il progetto khomeinista scardina il pensiero dei teologi sciiti quietisti, sostenitori di una distinzione netta fra gli ordini spirituale e temporale. Così, come nota Baqer Moin, biografo anglo-iraniano dell'ayatollah, "la teorizzazione dello stato islamico comporterà, volente o nolente, una politicizzazione generale del clero".¹

Per costruire la propria ideologia rivoluzionaria, Khomeini aggiunge elementi religiosi dell'islam sciita alle idee di riscatto e giustizia sociale più propriamente riconducibili al pensiero marxista, veicolate negli anni Sessanta e Settanta in Iran da sociologi e intellettuali quali Ali Shariati. Era stato proprio quest'ultimo, intellettuale laico, a formulare la teoria dell'"islam rosso", l'islam della riscossa e della rivincita, con cui sostituire l'"islam nero", la religione del lamento e dell'accettazione passiva del proprio destino.

Sebbene la rivoluzione iraniana sia stata uno sforzo collettivo che ha riunito diversi movimenti e formazioni politiche - dai liberali ai marxisti, dai nazionalisti ai religiosi - il fronte rivoluzionario che si riuniva attorno all'ayatollah Khomeini riuscì ad avere la meglio sulle altre anime della rivoluzione, donando a quest'ultima un'anima marcatamente islamica, con la quale verrà poi identificata e ricordata. In questo senso, si può dire che la rivoluzione iraniana sia stata una rivoluzione che *divenne* islamica.

Tuttavia, come anticipato sopra, nel dare origine alla struttura istituzionale del nuovo Iran, Khomeini e i suoi collaboratori registrarono la necessità di marcare la discontinuità con il regime dello shah, una monarchia che, seppur formalmente costituzionale, esercitava il proprio potere in modo semi-assolutistico. Inoltre, sebbene la teoria del governo islamico spalancasse in linea di principio le porte al potere assoluto dell'esperto della legge islamica, il *faqih*, non si potevano rimuovere dalla memoria collettiva le idee di derivazione occidentale di delimitazione dei poteri del sovrano per mezzo di un dispositivo costituzionale, di cui il paese si era dotato nel 1906 in seguito alla rivoluzione costituzionale del 1906-11.

Il sovrapporsi di questi fattori, unitamente alle complesse dinamiche politiche interne dei mesi post-rivoluzione, portò alla decisione di dare al nuovo Iran la forma di una Repubblica Islamica. Già la denominazione di questo complesso sistema politico, regolamentato dalla Carta costituzionale elaborata nel corso del 1979, ne restituisce la caratteristica principale, vale a dire il carattere marcatamente duale. Un carattere duale che si esplicita nella compresenza di due forme di legittimazione dell'autorità: una legittimazione di tipo popolare, che ricalca la tradizione

¹ Baqer Moin, Khomeini, *Life of the ayatollah*, Londra, I.B. Tauris, 1999.

costituzionale di inizio Novecento, e una legittimazione di tipo religioso, in ottemperanza alla teoria del governo islamico.

Gli organi a legittimazione religiosa

La Guida suprema

All'apice dell'intero sistema vi è la figura della Guida suprema o Guida della Rivoluzione (*rahbar-e enghelab*). Tale carica è stata ricoperta a oggi da due sole persone: l'ayatollah Ruhollah Khomeini (1979-89) e l'ayatollah Ali Khamenei, che, dopo aver ricoperto il ruolo di presidente della Repubblica Islamica dal 1981 al 1989, è stato elevato al ruolo di Guida suprema alla morte dell'ayatollah Khomeini.

La genesi di tale carica è da rintracciarsi nell'elaborazione khomeinista della dottrina della *velayat-e faqih*, per cui la Guida suprema corrisponde, nell'elaborazione khomeinista originale, al massimo esperto della legge islamica, che, proprio per le sue doti di sapienza e infallibilità, assume su di sé oltre all'autorità di guida religiosa della comunità anche quella di guida politica.

I poteri di questa figura, elencati nell'articolo 110 della Costituzione, sono molto estesi: tra questi, oltre a supervisionare e indirizzare il sistema politico iraniano, la Guida è comandante in capo delle forze armate, controlla gli apparati di sicurezza e le principali fondazioni religiose, affida e revoca l'incarico del capo del sistema giudiziario, del capo di Stato maggiore dell'esercito regolare (*artesh*), del comandante del Corpo delle Guardia della Rivoluzione Islamica (*sepah-e pasdaran*), del capo della polizia, del presidente delle emittenti radiotelevisive nazionali e dei giuristi del Consiglio dei Guardiani della Costituzione.

Il Consiglio dei Guardiani della Costituzione

Il Consiglio di vigilanza o Consiglio dei Guardiani della Costituzione (*Shora-ye Negahabn-e Qanun-e Assasi*) è composto da dodici membri: sei giuristi islamici nominati direttamente dalla Guida, e sei giuristi civili scelti dal Parlamento tra una rosa di nominativi indicati dal Consiglio Supremo di Giustizia, a sua volta sottoposto alla Guida.

Il loro mandato dura sei anni. Al Consiglio dei Guardiani spetta il compito di vagliare i disegni di legge governativi e le proposte di legge parlamentari, rinviandoli al Parlamento in caso di non conformità con le norme islamiche e con la Costituzione.

In particolare, per il giudizio di compatibilità delle leggi con le norme islamiche è richiesta la maggioranza dei giuristi islamici, mentre per il giudizio di conformità alla Costituzione è richiesta la maggioranza di tutti i membri del Consiglio. Tale organo è investito anche dell'autorità d'interpretazione della Costituzione, per la quale è necessaria una maggioranza corrispondente ai tre quarti del Consiglio.

Altri compiti sono quelli di procedere alla supervisione delle elezioni presidenziali, delle elezioni generali e dei referendum, ma anche, e soprattutto, di esaminare i requisiti dei candidati, operando di fatto una pre-selezione per l'accesso alle cariche dello stato. La Costituzione prevede inoltre che, se il Consiglio dei Guardiani non è in carica, il Parlamento non può legiferare, se non per ratificare i mandati parlamentari o l'elezione dei sei giuristi civili del Consiglio stesso.

Il Consiglio per il discernimento

Il Consiglio per il discernimento, o Consiglio per i pareri di conformità (*majma'-ye tashkhis-e nezam*) è un organo incaricato di mediare tra Parlamento e Consiglio dei Guardiani nel caso in cui sorgano contrasti tra le due istituzioni. Esso ha inoltre il potere di far approvare definitivamente un progetto di legge rifiutato dal Consiglio dei Guardiani ma approvato dal Parlamento. I suoi membri sono nominati direttamente dalla Guida suprema. Voluto da Khomeini per cercare di ricomporre i contrasti tra le fazioni interne all'élite di potere, quest'organo è rimasto sostanzialmente inattivo fino al 1997, quando, in seguito all'ascesa dei riformisti negli organi a legittimazione popolare, e il permanere dei conservatori negli organi a legittimazione religiosa, il processo di governo andò incontro a una seria paralisi.

Il potere giudiziario

La Costituzione riconosce formalmente l'indipendenza del potere giudiziario, stabilendo però che questo deve essere esercitato in conformità alle norme islamiche. Il capo del sistema giudiziario è "un giusto *mujtahid*, esperto di affari giudiziari e dotato di prudenza e abilità amministrative"; nominato direttamente dalla Guida suprema ogni cinque anni, egli si occupa degli aspetti funzionali all'esercizio della giurisdizione, quali la creazione delle strutture giudiziarie nonché l'assunzione, la rimozione, la promozione e il trasferimento dei magistrati.

L'organo principale del sistema giudiziario è il Consiglio Supremo di Giustizia, composto dal presidente della Corte suprema, dal procuratore generale e da tre giudici esperti di teologia e giurisprudenza islamica. Il Consiglio rimane in carica cinque anni e i suoi membri sono rieleggibili. Il presidente della Corte suprema e il procuratore generale vengono nominati dal capo del sistema giudiziario, in consultazione con i giudici della Corte suprema.

La Corte suprema è la corte di grado più elevato, che si occupa di vigilare sulla corretta implementazione della legge da parte delle corti e di garantire l'uniformità delle procedure giudiziarie; essa inoltre giudica il presidente della Repubblica in caso di violazione dei suoi doveri costituzionali. Il ministro della Giustizia, incaricato di coordinare le relazioni tra il potere giudiziario da un lato, e legislativo ed esecutivo dall'altro, viene scelto dal presidente della Repubblica tra una rosa di nominativi proposti dal capo del sistema giudiziario; quest'ultimo può inoltre delegargli la piena autorità in campo finanziario e amministrativo.

Per quanto riguarda il sistema delle corti, esistono corti regolari - civili e penali - e tribunali speciali. Questi ultimi comprendono i Tribunali della rivoluzione islamica e il Tribunale speciale per il clero. I Tribunali della rivoluzione islamica si occupano di perseguire i reati contro la sicurezza nazionale, il narcotraffico, le azioni di terrorismo, i reati di appropriazione indebita e corruzione, nonché tutte le azioni che si configurano come "controrivoluzionarie". Il Tribunale speciale per il clero è stato istituito da Khomeini nel 1987 allo scopo d'indagare sui reati commessi dai membri del clero. Il presidente e il procuratore di questi tribunali vengono nominati direttamente dalla Guida, alla quale rispondono in maniera esclusiva, contribuendo così di fatto al mantenimento di un sistema di giustizia parallelo e autonomo da quello ufficiale.

Le istituzioni della forza

Secondo la Costituzione, la Guida suprema è il comandante in capo delle forze armate e pertanto gode della prerogativa di nominare o destituire il capo di Stato maggiore delle forze armate regolari,

nonché il comandante in capo del Corpo delle Guardie della Rivoluzione. Le forze armate iraniane sono divise in tre componenti principali: l'esercito regolare (*Artesh*); il Corpo delle Guardie della Rivoluzione (*Sepah-e Pasdaran-e Engelab-e Islami*), che integra al suo interno la milizia irregolare *Basij*; le forze di Polizia (*Niruha-yi Entezami-yi Jomhuri-yi Islami*). L'esercito regolare ha il compito di tutelare l'indipendenza e l'integrità territoriale del paese, nonché di mantenere l'ordine nella Repubblica Islamica.

La Costituzione definisce l'esercito come "un esercito islamico", devoto all'ideologia islamica e che pertanto deve reclutare al suo interno individui che ripongono una fede cieca negli obiettivi della Repubblica Islamica. Il Corpo delle Guardie della Rivoluzione venne creato da Khomeini nel 1979 al fine soprattutto di controbilanciare le forze armate regolari, ancora in larga parte fedeli allo *shah*. Secondo lo statuto dei *Pasdaran*, il loro compito consiste nella lotta contro gli elementi o i movimenti che puntano a sabotare o smantellare la Repubblica o agiscono contro la Rivoluzione Islamica. Tale missione ne mette in luce la rilevante dimensione politica, oltre che militare.

Altrettanto rilevante è la dimensione economica, legata all'opera di creazione e riqualificazione delle industrie addette alla produzione di materiale bellico intrapresa nel 1983, allo scopo soprattutto di mitigare gli effetti dell'embargo imposto dagli Stati Uniti durante la guerra con l'Iraq. Con gli anni, il coinvolgimento in economia dei *pasdaran* è andato aumentando, fino a formare una gigantesca galassia di società controllate e che spaziano dal settore energetico a quello delle infrastrutture. Si stima che i *pasdaran*, tramite società proprie o affiliate, controllino circa un terzo dell'economia del paese.

La più grande di queste imprese, la *Khatam-ol-Anbia Construction Company*, suddivisa in 29 dipartimenti, si occupa della produzione di aeroplani, dighe, infrastrutture, installazioni energetiche e altro. All'interno del Corpo dei *pasdaran* sono inquadrati le milizie popolari *basij*, create nel 1980 all'indomani dello scoppio della guerra con l'Iraq. Oggi i *basiji* sono impiegati soprattutto in attività di monitoraggio della cittadinanza, allo scopo di assicurarsi che questa rispetti i codici islamici di comportamento e abbigliamento.

Le Forze per il Rispetto della legge (*Niruha-yi Entezami-yi Jomhuri-yi Islami*), ovvero la Polizia, dipendono dal Ministero dell'Interno, quindi dall'esecutivo; la Guida suprema, tuttavia, detiene un controllo su questo corpo, tramite la nomina del suo vertice. Sempre attraverso il potere di nomina, la Guida controlla anche il Ministero per l'Informazione e la Sicurezza (*Vezerat-e Ettela'at va Amniat-e Keshvar*), responsabile delle attività di intelligence interna ed esterna.

Gli organi a legittimazione popolare

Il presidente della Repubblica

Il presidente della Repubblica è il detentore del potere esecutivo, tranne nei casi di responsabilità diretta della Guida suprema. Esso rappresenta la seconda carica ufficiale dello stato, ancora una volta dopo la Guida suprema. Viene eletto tramite elezione popolare diretta con la maggioranza assoluta al primo turno, o con la maggioranza relativa al secondo turno. Il suo mandato dura quattro anni ed è rinnovabile una sola volta; può essere destituito con il voto di almeno due terzi dell'Assemblea consultiva. Possono accedere a tale carica personalità di rilievo in campo religioso e politico che abbiano la nazionalità iraniana e dimostrino abilità amministrative; i candidati devono inoltre dimostrare lealtà verso i principi della Repubblica Islamica e una profonda fede nell'Islam.

L'Assemblea Consultiva Islamica

L'Assemblea Consultiva Islamica (*Majlis-e Shora-ye Islami*), ovvero il Parlamento, è composto da 270 membri eletti a scrutinio segreto e a suffragio universale ogni quattro anni. Dopo l'elezione i membri devono prestare un giuramento di fedeltà alla Rivoluzione e alla Repubblica Islamica, impegnandosi a tutelare "la santità dell'islam". L'Assemblea detiene il potere legislativo. Tale potere, tuttavia, in caso di questioni di estrema rilevanza nazionale, può essere esercitato direttamente dal popolo tramite referendum indetto dai due terzi dei membri dell'Assemblea. L'esercizio del potere legislativo deve avvenire in conformità con le norme costituzionali e con le norme islamiche.

L'Assemblea degli Esperti

L'Assemblea degli Esperti (*Majlis-e Khebregan*) è l'organo incaricato di nominare la Guida suprema nel caso questa non emerga per via carismatica, e destituirla nel caso essa sia inabile ai doveri costituzionali o non risponda più ai requisiti richiesti. La scelta della Guida avviene infatti, secondo costituzione, preferenzialmente per via carismatica: quando un teologo o un giurista risponde ai requisiti fissati ed è accettato e riconosciuto come suprema autorità teologica dalla maggioranza della popolazione, egli assume al ruolo di Guida. Nel caso in cui il consenso non emerga spontaneamente, interviene l'Assemblea degli Esperti, la quale, secondo il principio islamico della *shura*, procede a una consultazione, al termine della quale il candidato cui sono riconosciute le maggiori capacità viene nominato Guida suprema. L'Assemblea degli Esperti è composta da ottantasei membri, tutti religiosi, eletti a suffragio universale ogni otto anni.

Il "terzo livello": Komiteh e Bonyad

Accanto agli organi a legittimazione popolare e a quelli a legittimazione religiosa, esiste un terzo livello, quello delle organizzazioni rivoluzionarie che intrecciano elementi di ideologia ed elementi di natura economico-politica. È il caso dei numerosi comitati (*komiteh*) e delle fondazioni (*bonyad*) sorti all'indomani della rivoluzione, ufficialmente al fine di realizzare gli ideali di giustizia islamica e redistribuzione delle ricchezze che erano obiettivo della rivoluzione. In realtà le *bonyad* non rappresentano un fenomeno nuovo in Iran: le prime fondazioni nacquero infatti durante il regno Pahlavi, ufficialmente come enti caritatevoli, ma nella realtà come cortina fumogena per coprire gli interessi economici dello *shah*.

Proprio dai capitali confiscati alla Fondazione Pahlavi, nacque nel 1979 la Fondazione dei diseredati e dei veterani di guerra (*bonyad-e mostazafin va janbazan*), istituita tramite decreto direttamente da Khomeini. Con più di 200.000 impiegati e oltre 350 aziende controllate, la Fondazione dei diseredati ha un valore che si aggira attorno ai 3 miliardi di dollari, sebbene, non essendo soggetta a revisione contabile, non vi sia molta trasparenza riguardo gli utili effettivi. Nel 1997 essa controllava aziende in settori quali la produzione di tessuti, il settore edile, quello delle bevande non alcoliche, tra cui la famosa Zam Zam Cola, degli pneumatici e dello zucchero iraniano.

Altre *bonyad* di rilievo sono la Fondazione del 15 Khordad (*Bonyad-e panzdah-e khordad*), la Fondazione dei Martiri (*Bonyad-e shahid*) e la Fondazione dell'Imam Reza (*Astane qodse razawi*). Se la prima è nota anche e soprattutto per aver stanziato in passato un fondo di 2 milioni di dollari per l'esecuzione della condanna a morte di Salman Rushdie, l'ultima usa invece i proventi derivanti

dalle ingenti donazioni al mausoleo eretto in onore dell'ottavo Imam per effettuare investimenti in più di cinquanta aziende diverse, in campo agricolo e industriale. Infine, il Comitato di Assistenza dell'Imam Khomeini (*komiteh-e ye imdad-e Imam Khomeini*) venne creato nel marzo 1979 per fornire assistenza spirituale e materiale nelle aree rurali.

Bonyad e *komiteh* sono dunque al centro di un giro d'affari assai notevole, che ha dato vita a una particolare forma di "stato sociale" tramite il reindirizzamento delle donazioni e degli aiuti di cui godono a sostegno dei meno abbienti, delle famiglie dei martiri e dei militari che hanno cessato il proprio servizio; le fondazioni offrono infatti posti di lavoro, alloggi popolari, assistenza sanitaria e borse di studio. Formalmente indipendenti dal controllo dello stato, al punto che non se ne conosce a fondo l'operato, non sono soggette a tassazione in quanto operano ufficialmente ai fini di aiuto ai bisognosi.

IL QUADRO POLITICO INTERNO

Le fazioni politiche

I partiti politici iraniani sono oggi più di duecento, molti dei quali tuttavia assomigliano più a semplici organizzazioni o movimenti, dalla struttura organizzativa leggera. Solo una ventina di questi partiti partecipano effettivamente alla vita politica del paese, esprimendo candidati e ottenendo seggi parlamentari. La consuetudine, inoltre, è quella di formare alleanze e riunirsi in coalizioni in vista delle singole tornate elettorali, in modo da massimizzare le chance di vittoria.

I partiti politici iraniani si dividono essenzialmente in tre grandi correnti, o fazioni: conservatori pragmatici (o moderati), conservatori tradizionalisti, radicali. Sono queste le categorie con le quali s'identificano i protagonisti della politica iraniana, al di là delle singole appartenenze partitiche. L'attuale presidente e la sua amministrazione si ascrivono ad esempio alla fazione dei conservatori pragmatici, o moderati.

All'interno, infatti, delle fazioni si celano poi diverse correnti sotterranee, che rendono impossibile per un membro di una fazione esprimere la propria fedeltà e devozione totale al proprio gruppo; non è raro infatti che un conservatore possa esprimersi in termini più pragmatici in determinate occasioni, o su determinati argomenti, per poi radicalizzare decisamente il proprio punto di vista su altre questioni. A ciò è necessario aggiungere l'elemento tattico dato dall'importanza dei legami patrono-clientelari all'interno della struttura di potere iraniana; non è infrequente, pertanto, assistere a pratiche politiche camaleontiche quali rapidi cambiamenti di fronte e rovesciamenti di alleanze, in nome della salvaguardia degli interessi personali.

In termini generali, si può identificare la fazione dei "radicali" come la componente più ideologizzata e fervente, a salvaguardia della purezza ideologica della Repubblica Islamica. In politica estera ciò si manifesta in retorica e posizioni anti-occidentali e fermezza circa la necessità di difendere la Repubblica Islamica dai molti nemici, regionali ed extra-regionali. A livello di politica interna, il discorso radicale verte sulla necessità della realizzazione dell'ideale della giustizia sociale; i radicali sono pertanto convinti sostenitori di un'economia centralizzata dominata dallo stato, al fine di ottenere la redistribuzione della ricchezza e la realizzazione di una "società di uguali".

A livello sociale, la fazione radicale si distingue per l'insistenza su una stretta applicazione del codice morale islamico, al fine di evitare quella "rilassatezza dei costumi" che potrebbe portare a una liberalizzazione della società, che a sua volta potrebbe preludere a richieste di apertura politica secondo una logica *bottom up*.

Le istanze radicali trovano maggiore seguito soprattutto tra le classi più disagiate, tra gli studenti della legge islamica più fedeli alla retorica khomeinista originaria e tra i burocrati e i *pasdaran*, soprattutto quelli inseriti in posti chiave del governo e dell'economia. Il discorso politico radicale in molti suoi aspetti è caratterizzato da un senso di inflessibilità e immobilità, dato dalla convinzione di aver raggiunto "la fine della storia" e di aver instaurato il migliore dei governi possibili, il governo di Dio.

Altrettanto fedeli all'ideologia rivoluzionaria e alla necessità di mantenimento della pressione islamista sono i conservatori tradizionali, che tuttavia differiscono dai radicali per quanto riguarda la politica economica: la fazione conservatrice è infatti favorevole all'iniziativa economica privata e più

vicina alla classe dei *bazaari*, la vecchia classe mercantile, sulla base di quanto contenuto in alcuni insegnamenti islamici, che avallano la proprietà privata e il commercio.

Dal lato opposto dello schieramento rispetto ai radicali vi sono i conservatori pragmatici, i cosiddetti “moderati”. In politica estera, si cerca di smorzare i toni militaristi, prediligendo strumenti come la diplomazia e l’engagement attivo, anche e soprattutto con i paesi occidentali. Per quanto riguarda le scelte di politica economica, i pragmatici sono a favore di privatizzazioni e libera iniziativa economica, mentre dal punto di vista sociale essi favoriscono un rilassamento nell’applicazione del codice morale islamico, con l’introduzione di riforme e aperture in campo sociale.

Quanto al governo, le posizioni chiave tendono a essere assegnate non a quadri ideologicamente impegnati, ma a tecnocrati con precise competenze nel settore. La base di consenso dei pragmatici è piuttosto fluida; in generale, i sostenitori principali sono *bazaari*, tecnocrati e altri appartenenti alla classe media. Molto del supporto dato ai pragmatici deriva dall’essere percepiti come la migliore, o la più moderata, tra le opzioni disponibili sulla scena politica.

L’evoluzione politica interna, verso le elezioni presidenziali del 2021

Sebbene delimitata da un rigido sistema di pesi e contrappesi, l’attività politica nella Repubblica Islamica è vivace. I luoghi dove si manifesta questo “pluralismo controllato” sono le istituzioni elettive: diversi presidenti, provenienti da fazioni politiche differenti, hanno impresso la loro visione in diversi momenti della storia della Repubblica, talvolta in accordo e talvolta in aperto contrasto con il Parlamento.

Ciò è avvenuto a partire dall’avvio della seconda repubblica, apertasi nel 1989 dopo la morte dell’ayatollah Khomeini e le modifiche costituzionali che hanno diluito il potere della Guida suprema, ampliando quelli del presidente della Repubblica. Dal 1989 al 1997 la presidenza di Hashemi Rafsanjani, di stampo conservatore pragmatico, ha segnato la fine del periodo del radicalismo tanto in politica interna quanto in politica estera; la parola d’ordine “ricostruzione” è stata applicata su entrambi i fronti, con il tentativo di negoziare un *modus vivendi* con i vicini regionali e con l’Europa al fine di ricostruire economia e consenso sociale all’interno del paese.

A seguire, la presidenza del riformista Mohammad Khatami ha aperto un ulteriore nuovo capitolo, con il tentativo, poi abortito, di favorire aperture e riforme nella società civile e di approfondire e ampliare il dialogo con l’Occidente. Non è un caso che dal fallimento dell’esperienza riformista sia scaturito il governo populista e radicale di Mahmoud Ahmadinejad, eletto una prima volta nel 2005 e riconfermato nel 2009, pur tra sospetti di brogli elettorali che hanno portato alle proteste della cosiddetta “onda verde”.

Nel 2013 l’elezione di Hassan Rouhani, anch’egli di orientamento conservatore pragmatico, ha segnato un nuovo tentativo di “ricostruzione”. Con un mandato simile a quello del suo padrino politico Rafsanjani, Rouhani è stato chiamato a ricucire i rapporti con l’Occidente e a porre fine all’isolamento diplomatico ed economico del paese.

La firma dell’accordo sul nucleare (JCPOA), nel 2015, ha rappresentato un successo in questo senso, contribuendo alla sua rielezione nel 2017. Il successivo ritiro statunitense dall’accordo e la reimposizione delle sanzioni hanno però privato Rouhani del capitale politico accumulato in precedenza; in parallelo, la crescita del ruolo dei militari, che hanno monopolizzato, securitizzandola,

la sfera politica del paese in risposta alle minacce statunitensi, ha svuotato progressivamente di slancio l'agenda di Rouhani, limitando fortemente i margini di azione del suo esecutivo.

L'adozione da parte del ministro degli Esteri Mohammad Javad Zarif, capo della diplomazia, di una retorica sempre più radicale e vicina alle posizioni dei militari è la testimonianza di come negli ultimi due anni gli equilibri politici si siano spostati a favore di questi ultimi. L'affermazione del fronte conservatore radicale alle elezioni parlamentari del febbraio 2020 rappresenta una prima conferma in questo senso, ma la vera posta in palio è la presidenza della Repubblica, per la quale si terranno elezioni nel giugno di quest'anno.

Allo stato attuale, appare estremamente difficile una vittoria elettorale dello schieramento "moderato"; non solo Hassan Rouhani, al suo secondo mandato, non potrà ricandidarsi, ma potenziali candidati di questo schieramento rischiano di scontare le stesse accuse che il fronte conservatore rivolge all'attuale presidente: di avere ceduto al compromesso con l'Occidente, facendo concessioni sul programma nucleare, senza ottenere in cambio benefici per il paese, precipitato invece in una crisi economica drammatica.

Lo scenario più probabile è quello della vittoria di un candidato radicale legato agli ambienti militari, che prometta politiche economiche populiste ed enfatizzi la dimensione della sovranità nazionale, dunque chiudendo a possibili compromessi o nuovi accordi con l'Occidente.

L'ECONOMIA TRA PUNTI DI FORZA ED ELEMENTI DI DEBOLEZZA

Quarto paese al mondo per riserve di petrolio e secondo per riserve di gas, l'Iran dispone di un'infrastruttura industriale e commerciale ben sviluppata e di un importante capitale umano, soprattutto in campo tecnico-scientifico. Questo notevole potenziale di sviluppo economico, tuttavia, non è mai stato dispiegato completamente. La rivoluzione, la lunga guerra con l'Iraq e la successiva penetrazione del Corpo dei Guardiani della Rivoluzione nel tessuto economico del paese, con una gestione ideologizzata dell'economia, ne hanno precluso il pieno sviluppo, limitato anche da ripetuti round di sanzioni internazionali.

L'economia iraniana registra un grado di diversificazione maggiore rispetto a quelle degli altri paesi produttori di petrolio della regione; la dipendenza dalla rendita petrolifera è pertanto elevata ma non assoluta. Infatti, sebbene le sanzioni sulle esportazioni di petrolio abbiano ridotto in sofferenza il quadro economico del paese, esse non hanno portato l'economia al collasso.

Ciò per via dell'esistenza di un settore non petrolifero, e per via del fatto che anni di sanzioni hanno insegnato a Teheran a sviluppare strategie per resistervi, oltre che per l'esistenza di una forte integrazione con i paesi vicini, con i quali Teheran può utilizzare forme di scambio più o meno sofisticate per mantenere in essere legami commerciali.

Tuttavia, l'economia "di resistenza" ha dei limiti. Se è vero che il paese può sopravvivere, esso non può certo prosperare né tantomeno dispiegare quel potenziale evidenziato sopra. Il peggioramento del quadro economico registrato negli ultimi due anni, per effetto della pesante campagna sanzionatoria Usa, ha decisamente inficiato l'agenda del presidente Rouhani, eletto una prima volta nel 2013 e poi confermato nel 2017 per realizzare quelle riforme necessarie a sbloccare il pieno potenziale dell'economia iraniana.

Il raggiungimento del compromesso con l'Occidente sul nucleare, necessario per ottenere l'eliminazione delle sanzioni e il reintegro del paese nei circuiti economici e commerciali mondiali, ha rappresentato solo una parte dell'agenda di Rouhani. Obiettivo dichiarato di quest'ultimo era anche quello di aprire e liberalizzare l'economia del paese, favorendo una maggiore trasparenza e lo sviluppo del settore privato, abolendo sussidi (eredità delle politiche populiste di Ahmadinejad rese possibili da anni di prezzi elevati del greggio) e rendite di posizione, spezzando i monopoli delle entità statali o parastatali di proprietà dei *pasdaran*. Anche su questo secondo fronte, tuttavia, l'agenda di Rouhani rimane largamente incompiuta.

Emblematico in questo senso è il tormentato percorso che avrebbe dovuto portare all'adozione di un corpus normativo in adeguamento alle norme internazionali anti-riciclaggio e anti-terrorismo, come richiesto dalla Financial Action Task Force per poter essere ammessi ai circuiti finanziari internazionali: le norme sono state ripetutamente bloccate dai settori più radicali, soprattutto dopo il ritiro statunitense dall'accordo sul nucleare. Secondo i conservatori, con l'accesso al circuito finanziario internazionale bloccato dalle sanzioni Usa, l'adeguamento alla normativa internazionale avrebbe rappresentato un'inutile cessione di sovranità a fronte di benefici pressoché nulli.

Nel corso del 2020 l'effetto delle sanzioni da parte degli Stati Uniti si è unito a quello della pandemia da coronavirus e al crollo dei prezzi del petrolio, dando origine a un "triplo shock" per l'economia iraniana. Nell'anno fiscale 2019-20² il Pil ha registrato una diminuzione del 6,8%. A

² L'anno iraniano si estende da marzo a marzo; l'anno in questione fa dunque riferimento al periodo marzo 2019-marzo 2020.

contrarsi è stato soprattutto il settore petrolifero (-38,7%), mentre il settore non petrolifero ha registrato una crescita dell'1,1%.

A trainare il settore non oil sono stati soprattutto i settori agricolo e manifatturiero, in coincidenza con il deprezzamento del tasso di cambio, che ha reso maggiormente competitiva la produzione interna. Tuttavia, il diffondersi della pandemia da coronavirus, a partire dal marzo 2020, e la necessità di mettere in atto misure di contenimento della stessa hanno inferto un duro colpo anche al settore non-oil.

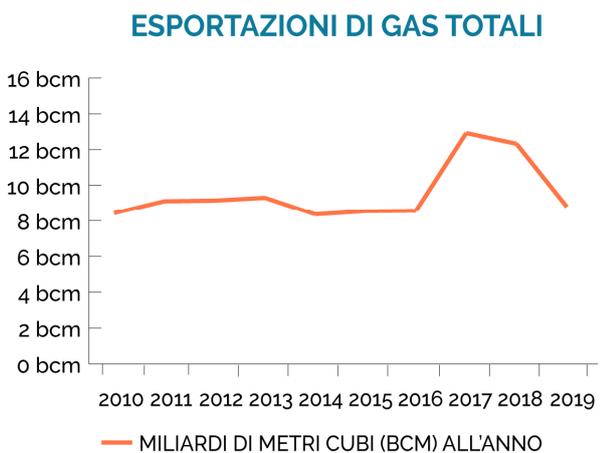
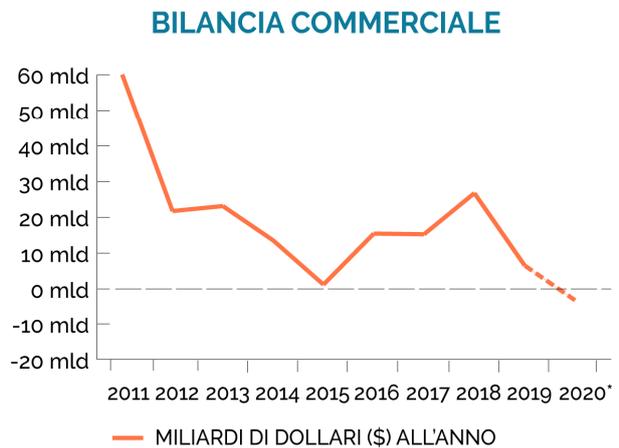
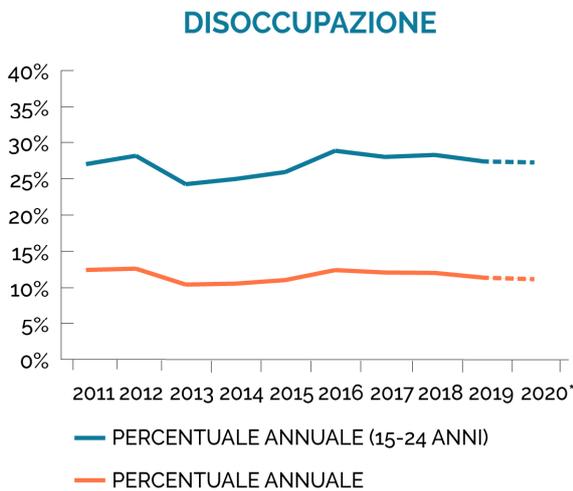
Tra aprile e agosto 2020 gli scambi in questo settore hanno registrato una contrazione del 30% su base annua. Al mese di giugno 2020 1,5 milioni di persone avevano perso il lavoro. La crescita vertiginosa dell'inflazione (+30%), in parallelo alla svalutazione del rial (-49% rispetto al dollaro nel mese di dicembre), ha portato a un deciso aumento dell'indice dei prezzi al consumo, facendo crescere l'allarme sulla diffusione della povertà e sul rischio di rivolte sociali.

Le misure messe in atto in passato dal governo per ridurre la povertà, come i trasferimenti di cassa, rischiano di non essere più sostenibili a fronte di una severa riduzione delle entrate, sia sotto forma di rendita petrolifera, sia sotto forma di pagamenti per le esportazioni del settore non oil. È per questo motivo che le condizioni recentemente poste del governo Rouhani per la ripresa del dialogo con gli Usa sono la fine delle sanzioni sul settore dell'energia e la possibilità di avere accesso alle somme depositate all'estero.

La ripresa delle esportazioni di petrolio, in particolare, darebbe sollievo alle casse del paese. Si stima che nel 2020 le esportazioni siano state tra i 500.000 e i 700.000 barili al giorno, ben lontano dai circa 2,5 milioni al giorno del periodo pre-sanzionatorio. Il crollo dei prezzi causato dalla pandemia ha poi contribuito a ridurre ulteriormente le entrate: se a budget si prevedeva di esportare a 50 dollari al barile, prezzo già inferiore alla media internazionale dell'anno precedente (64 dollari al barile) dal momento che il greggio iraniano – sotto sanzioni – viene venduto a sconto per incentivarne l'acquisto, il prezzo effettivo sul mercato internazionale è stato di circa 39 dollari al barile. Calcolando lo sconto su questo prezzo già basso, e moltiplicandolo per il ridotto quantitativo esportato, si può stimare una rendita petrolifera annua di poco più di 5 miliardi di dollari; una cifra ben lontana dai 53 miliardi di dollari del 2017.

LE SFIDE DELL' ECONOMIA IRANIANA

I principali indicatori economici di Teheran



FONTI: FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, OPEC, BANCA MONDIALE

* STIME 2020

I DRIVER DELLA POLITICA ESTERA E DI DIFESA IRANIANA

La politica estera e di difesa iraniana è il risultato di differenti fattori, a volte in sovrapposizione altre in contraddizione tra loro, tanto da dare origine a un'apparente schizofrenia.

La percezione delle minacce

Nella percezione della leadership iraniana, la principale minaccia è rappresentata dagli Stati Uniti, considerati il paese in grado di mettere in pericolo la sopravvivenza della Repubblica Islamica e di danneggiare gli interessi nazionali iraniani. Questa percezione affonda nella storia (si veda la parte "ideologia" di questo approfondimento), ed è pertanto particolarmente radicata negli esponenti più anziani della Repubblica Islamica, primo tra tutti la Guida suprema Ali Khamenei. Costante dei discorsi pubblici della Guida è infatti una profonda mancanza di fiducia in quello che viene ancora oggi chiamato "il grande Satana" o l'emblema "dell'arroganza".

L'evoluzione recente della politica americana nei confronti dell'Iran, con la decisione di Donald Trump di ritirarsi dall'accordo sul nucleare nonostante la piena adempienza iraniana allo stesso, ha ulteriormente rafforzato la percezione da parte della leadership iraniana degli Usa come attore inaffidabile e dedito esclusivamente al perseguimento dei propri interessi. In questo senso, l'ex presidente Trump non è stato percepito a Teheran come un'anomalia della storia, bensì come la piena conferma della vera natura degli Stati Uniti.

In particolare, la presenza militare statunitense nella regione è percepita come una minaccia permanente, così come il sostegno offerto da Washington ai propri alleati del Golfo è percepito come un sostegno indiretto al rovesciamento della Repubblica Islamica. Da qui derivano i frequenti appelli iraniani rivolti ai paesi del Golfo affinché si costruisca un dialogo sulla sicurezza regionale che sia esclusiva pertinenza dei paesi della regione e che escluda dunque gli Stati Uniti.

La seconda minaccia esistenziale nella percezione iraniana è rappresentata da Israele, in grado di replicare secondo Teheran la politica "imperialista" degli Usa nella regione; non a caso viene definito "il piccolo Satana" nella retorica politica del paese. Israele è inoltre percepito come minaccia per via della sua superiorità militare. Come dimostrato in questi anni di guerra indiretta tra Tel Aviv e Teheran in Siria, le forze armate israeliane sono le uniche in grado di colpire e danneggiare obiettivi iraniani nella regione (insieme a quelle degli Stati Uniti).

Ideologia

Sebbene molta dell'ideologia originaria della rivoluzione e della Repubblica Islamica sia andata indebolendosi o trasformandosi negli anni, una parte di essa sopravvive e viene alimentata dalla leadership proprio a giustificazione della sopravvivenza del progetto della Repubblica Islamica.

Sopravvive in particolar modo il profondo anti-americanismo, coniugato all'anti-imperialismo e al ruolo dell'Iran come leader della "resistenza" e difensore dei popoli oppressi. La rivoluzione iraniana viene dunque presentata come l'esempio di successo nel liberare un popolo oppresso da un regime - quello dello *shah* - connivente con l'imperialismo statunitense, e nel vendicare le ingerenze subite dal paese da parte di Washington (come nel caso del colpo di stato organizzato nel 1951 da CIA e MI6 per rovesciare il governo di Mossadeq ed evitare la nazionalizzazione della rendita petrolifera). Ma, secondo Teheran, l'Iran rappresenta un esempio anche per gli altri popoli oppressi della regione: i palestinesi, che subiscono "l'imperialismo" israeliano, le minoranze sciite, relegate

all'opposizione politica e all'emarginazione economica in paesi governati da leadership sunnite. Non è un caso che il cosiddetto "asse della resistenza" congiunga Teheran all'Hezbollah libanese, passando per il sostegno a Bashar al-Assad in Siria.

Allo stesso tempo, tuttavia, è sbagliato interpretare le rivalità in Medio Oriente attraverso la lente dello scontro tra sciiti e sunniti: non vi è nulla di primordiale in queste rivalità, bensì esse nascono laddove le identità religiose vengono strumentalizzate e agitate per motivi eminentemente politici. La stessa Teheran rifugge le categorizzazioni settarie e il ruolo di portavoce dei soli sciiti: al contrario, Teheran mira a farsi portavoce di tutte le minoranze oppresse e vuole essere esempio per l'intera umma islamica, invitando alla ribellione nei confronti di governi ingiusti e oppressori. È questo dato *politico* a far nascere e sviluppare le ostilità verso Teheran da parte di numerosi governi della regione.

Decisamente superata appare invece l'ideologia dell'"esportazione della rivoluzione", prerogativa del decennio khomeinista (1979-89). Se in quel periodo l'ayatollah Khomeini e il gruppo di religiosi radicali attorno a lui dettero vita a una strategia per replicare l'esperimento di rivoluzione e governo islamico iraniano in altri paesi della regione come Libano e Iraq, con la morte di Khomeini e il tentativo da parte del successivo governo Rafsanjani di "normalizzare" la Repubblica Islamica, questa strategia ha subito una trasformazione.

Percepito come eccessivamente costoso, sia in termini di costi monetari che di reputazione, il sostegno ai *proxies* viene oggi perseguito non allo scopo di rovesciare governi e instaurare altre repubbliche islamiche, bensì come una sorta di "assicurazione" che permette a Teheran di mantenere una voce in capitolo negli affari interni di altri paesi della regione, oltre che una "difesa avanzata" in grado di colpire potenzialmente ovunque i suoi interessi vengano minacciati.

Interesse nazionale e maslahat

La definizione dell'interesse nazionale di un paese è sempre materia complessa. In questo caso, si può affermare che il principale interesse nazionale della Repubblica Islamica iraniana è la conservazione dell'integrità e della sovranità dello stato, tanto nei suoi confini quanto nelle sue istituzioni. In Iran, però, il concetto d'interesse nazionale è profondamente legato al concetto di *maslahat*, tradotto come interesse, convenienza. Applicare il principio di *maslahat* significa applicare un certo grado di pragmatismo se e dove questo è necessario alla tutela della sopravvivenza dello stato.

Per questo motivo, la leadership iraniana ha agito e agisce talvolta in apparente contrasto con l'ideologia alla base della Repubblica Islamica. È questo il paradosso ultimo del khomeinismo: in uno degli emendamenti di modifica alla costituzione approvati dall'ayatollah pochi mesi prima della propria morte, Khomeini ha sancito la superiorità del concetto di *maslahat* su quello dell'islam: in apparenza un sancire la superiorità dell'elemento repubblicano su quello religioso, nei fatti un'ammissione della necessità di stemperare l'elemento religioso-ideologico, e dunque accettare un certo grado di pragmatismo, per assicurare la sopravvivenza dello stato.

Un importante esempio storico dell'affermazione di questo principio è l'accettazione da parte dell'ayatollah Khomeini della risoluzione delle Nazioni Unite che nel 1988 ha posto fine alla lunga guerra Iran-Iraq, giustificata da Khomeini come un "bere l'amaro calice" nel nome dell'interesse dello stato.

Più recentemente, ha rappresentato un esempio in questo senso l'appello della Guida suprema Khamenei a esercitare "flessibilità eroica" nell'accettare l'accordo sul nucleare raggiunto nel 2015

sebbene questo non prevedesse l'eliminazione di tutte le sanzioni (permanevano infatti le sanzioni primarie statunitensi), come invece richiesto dall'Iran durante i negoziati. O ancora, l'esercizio della "pazienza strategica" in base al quale l'Iran ha continuato ad adempiere al JCPOA nel periodo tra il maggio 2018 e il maggio 2019, nonostante il ritiro statunitense: Teheran riteneva infatti che rimanendo pienamente parte dell'accordo nonostante il ritiro Usa avrebbe potuto ottenere dall'Europa forme di compensazione che avrebbero garantito la sopravvivenza dell'accordo nei suoi termini originali.

Solo una volta venuta meno questa convinzione, con la dimostrazione dell'impossibilità per l'UE di agire da centro politico ed economico autonomo rispetto agli Stati Uniti, Teheran ha posto fine alla "pazienza strategica" e avviato la politica di "massima resistenza" alla "massima pressione" statunitense, attraverso atti di pirateria nel Golfo Persico e la ripresa delle attività nucleari.

Altro esempio di pragmatismo ormai incorporato nella politica estera iraniana è il sostegno all'Armenia, a maggioranza cristiana, nelle sue dispute con l'Azerbaijan, paese a maggioranza sciita. In questo caso il principio della solidarietà con gli sciiti viene sacrificato in nome dell'esigenza di controbilanciare un paese – l'Azerbaijan – che nutre rivendicazioni territoriali che potrebbero mettere in pericolo l'integrità territoriale iraniana.

Competizione tra differenti fazioni politiche e centri di potere

Come evidenziato nella prima parte, il panorama politico iraniano è caratterizzato da un alto grado di fazionalismo politico e da una convivenza non sempre semplice tra i molteplici centri di potere. Queste dinamiche influenzano anche il campo della politica estera e di difesa.

In particolare, il centro di potere rappresentato dal Corpo dei Guardiani della Rivoluzione è spesso in contrasto con il centro rappresentato dall'esecutivo, e in particolare dal Ministero degli Esteri. Se i *pasdaran* rappresentano l'area più vicina all'estremo ideologico del continuum, il Ministero degli Esteri rappresenta la voce più incline al pragmatismo: laddove i primi utilizzano prettamente strumenti militari, il secondo fa più affidamento su diplomazia e soft power. Ciò è particolarmente vero quando, come nel momento attuale, il potere esecutivo è nelle mani di esponenti moderati, o conservatori pragmatici.

Può tuttavia esservi un parziale allineamento tra questi diversi centri se anche nell'esecutivo siedono esponenti di fazioni politiche più radicali, come avvenuto durante l'amministrazione Ahmadinejad. Alla Guida suprema spetta il compito di mediare e operare una complessa sintesi tra queste diverse anime politiche e centri di potere, operando sempre alla luce del principio di *maslahat*. Talvolta questi contrasti diventano pubblici, come nel caso delle dimissioni, poi ritirate, del ministro degli Esteri Zarif nel febbraio 2019 dopo che quest'ultimo era stato emarginato da un incontro con il presidente siriano Assad, al quale erano invece presenti i vertici dei *pasdaran*.³

³ A. Perteghella, [Iran: dimissioni di Zarif, una lotta politica interna](#), ISPI Focus, 26 febbraio 2019.

GLI STRUMENTI DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA

Percepita come offensiva da diversi paesi nella regione, e presentata come difensiva da Teheran, la strategia iraniana di sicurezza e di difesa è principalmente incentrata sul concetto di deterrenza. Lo sviluppo di questa dottrina ha come premessa la consapevolezza dei limiti delle proprie capacità militari convenzionali - principalmente a causa dell'embargo internazionale sulle armi in vigore dal 1979 e dell'esaurimento a seguito della guerra con l'Iraq dell'arsenale militare ereditato dallo *shah*.

Privo, dunque, della capacità di rispondere a minacce e avversari in maniera diretta, l'Iran ha sviluppato una dottrina di sicurezza e di difesa peculiare, basata sull'utilizzo di armi non convenzionali e strategie di guerra asimmetriche, che includono la creazione di alleanze con attori non statuali che agiscono per conto di Teheran sul territorio di paesi terzi. L'obiettivo è sfruttare i punti deboli degli avversari e incidere sul loro calcolo costi-benefici affinché esso risulti sfavorevole alla decisione di attaccare militarmente la Repubblica Islamica.

Per esempio, mantenendo la capacità – tramite i propri *proxies* – di attaccare militarmente basi e soldati statunitensi in paesi come l'Iraq, Teheran si “difende” da eventuali attacchi americani sul proprio territorio, consapevole che per gli Usa la perdita di propri soldati ha un costo decisamente elevato. Per questo motivo tale strategia viene definita da Teheran come “difesa avanzata”: spostando il rischio al di fuori dei propri confini e aumentando la propria profondità strategica, Teheran difende da eventuali attacchi il proprio territorio nazionale.

A partire dalla percezione degli Stati Uniti come principale minaccia alla propria sicurezza nazionale, la difesa nazionale iraniana è formulata per rispondere alle capacità militari di offesa statunitensi. Queste ultime sono basate sulla soppressione delle capacità di difesa aerea del nemico prima d'intraprendere operazioni terrestri; sull'interruzione della catena di comando, controllo, comunicazione e computer (4C) attraverso gli strumenti della guerra elettronica; sul mantenimento della superiorità nei sistemi di intelligence, sorveglianza e riconoscimento (ISR).

Le operazioni militari statunitensi si caratterizzano inoltre per un utilizzo delle operazioni aeree nelle prime fasi del conflitto, attraverso il bombardamento delle infrastrutture nemiche e la creazione di superiorità nel dominio dell'aria. Inoltre, la proiezione di forza Usa avviene attraverso l'utilizzo di basi avanzate (dislocate in diversi paesi del Golfo) e navi portaerei.

In risposta a queste capacità offensive, l'Iran ha sviluppato una strategia di difesa asimmetrica basata su capacità di *anti-access* e *area-denial* (A2/AD), simile a quelle sviluppate da paesi come Corea del Nord, Russia e Cina. Lo sviluppo delle capacità *anti-access* è volto a impedire al nemico l'accesso al proprio territorio o alle proprie aree strategiche, mentre lo sviluppo delle capacità *area-denial* è volto a limitare le capacità operative del nemico all'interno delle stesse.

Alla prima categoria appartengono i missili balistici e cruise, sistemi Isr a lungo raggio come satelliti, droni e radar, forze sottomarine, capacità di offesa cyber al fine di distruggere i sistemi di comando e controllo avversari, l'utilizzo di forze operative speciali in grado di agire su teatri sia convenzionali sia non convenzionali.

Le capacità *area-denial* includono forze aeree e sistemi di difesa anti-aerea in grado di rispondere ad attacchi aerei avversari, missili antinave e siluri in grado di colpire le forze navali nemiche, razzi e artiglieria di precisione, sviluppo di capacità di guerra elettronica per colpire i centri di comando e controllo avversari, mine navali e terrestri, motoscafi veloci in grado di operare lungo la linea costiera e negli Stretti, utilizzo di mezzi aerei o sottomarini per la raccolta di intelligence.

I sistemi di difesa aerea

I sistemi di difesa aerea rivestono un ruolo fondamentale nella strategia di difesa iraniana, in risposta alla priorità accordata dagli Usa sui sistemi di attacco aereo. Il più avanzato sistema di difesa aerea iraniano è il Sevom-e Khordad,⁴ un sistema di fabbricazione domestica che utilizza missili Sayyad-2 (media gittata, altitudine elevata), in grado di colpire quattro target simultaneamente a una distanza di 50-75 km e un'altezza di 25-30 km. È stato questo sistema a permettere l'abbattimento di un drone statunitense in volo sullo stretto di Hormuz nel giugno 2019.⁵

Il programma missilistico

Il programma missilistico iraniano è una delle materie più controverse e fonte di tensioni con l'Occidente e con numerosi paesi nella regione. Le motivazioni all'origine dello sviluppo e dell'importanza accordata da Teheran a questo programma risalgono ai giorni della guerra contro l'Iraq.

Per rispondere agli attacchi militari dell'Iraq di Saddam Hussein, armato e sostenuto da Unione Sovietica, Stati Uniti e da tutti i paesi della regione (a eccezione della Siria di Hafez al-Assad), l'Iran avviò l'acquisto di missili Scud-B, di fabbricazione sovietica, da Libia, Siria e Corea del Nord, per poi avviare un programma di produzione domestica. A oggi l'Iran è il paese con il programma missilistico più sviluppato nella regione, che gli permette di unire alle capacità *anti-access* anche la capacità di attaccare basi militari o altri obiettivi nemici nella regione.

Attraverso lanci dimostrativi ed esercizi militari, Teheran utilizza il proprio programma missilistico anche come dimostrazione di forza, consolidandone dunque le qualità di deterrente. Inoltre, Teheran dispone di rampe di lancio mobili e sotterranee, sparse su tutto il territorio nazionale: questo elemento permette alla Repubblica Islamica di mantenere un vantaggio in caso di attacchi preventivi da parte degli avversari.

Il paese dispone di una scorta di diverse centinaia di missili della gittata massima stimata di 2000 Km. Missili a corta gittata come lo Shahab-1 e Shahab-2 furono sviluppati già durante la guerra con l'Iraq per rispondere all'offensiva irachena. Per il momento il paese non dispone di missili intercontinentali, sebbene gli Stati Uniti abbiano messo in guardia circa il fatto che lo sviluppo in corso da parte iraniana di veicoli di lancio spaziale (come il sistema Simorgh) accorci i tempi per lo sviluppo di missili intercontinentali, dal momento che i due sistemi utilizzano tecnologia simile.

A preoccupare gli Stati Uniti è inoltre il trasferimento da parte iraniana di missili a corto e medio raggio a paesi e movimenti alleati, come Hezbollah in Libano e gli Houthi in Yemen. Questi trasferimenti aumentano nella regione la capacità di proiezione di forza iraniana e rappresentano una minaccia per Israele e Arabia Saudita, principali alleati Usa nella stessa regione.

⁴ Il nome Sevom-e Khordad, o 3 Khordad, corrisponde al terzo giorno del mese persiano di Khordad, giorno della liberazione della città iraniana di Khorramshahr durante la guerra Iran-Iraq (il 24 maggio 1982).

⁵ [“Strait of Hormuz: US confirms drone shot down by Iran”](#), *BBC News*, 20 giugno 2019.

continuare a sfruttare il programma missilistico come deterrente *by denial* anziché come deterrente *by punishment*.

La condizione posta da Teheran per includere il programma missilistico in eventuali futuri negoziati è infatti la discussione di un accordo regionale di limitazione degli armamenti, che ponga dunque limiti anche alle capacità offensive dei propri avversari, la cui spesa militare in armamenti convenzionali è di molto superiore a quella iraniana.

Il programma cyber

Lo sviluppo delle capacità nel dominio cibernetico da parte della Repubblica Islamica è nato per motivazioni interne (controllo e repressione) ed è successivamente evoluto come strumento di attacco e difesa verso nemici esterni. Come nel caso degli armamenti, l'Iran ha sviluppato domesticamente il software, le infrastrutture e le expertise necessarie a condurre una forma di guerra asimmetrica nei confronti di paesi, *in primis* Stati Uniti, Israele e Arabia Saudita, che godono di superiorità militare convenzionale.

Il principale spartiacque nel programma di cyberwarfare iraniano è rappresentato dall'attacco subito tramite il virus Stuxnet, operazione congiunta statunitense e israeliana, che nel 2010 ha infiltrato e messo fuori uso i computer che controllano le centrifughe che alimentano il programma nucleare iraniano, contribuendo a rallentarlo significativamente.

Dopo l'episodio, gli Usa hanno registrato un aumento nel numero e nella sofisticatezza degli attacchi cyber provenienti da Teheran, a testimonianza della capacità iraniana di acquisire in maniera rapida expertise e abilità in questo dominio. La responsabilità di condurre questi attacchi è affidata sia a entità sotto il controllo governativo e militare, sia a hacker individuali che agiscono come *proxies* e permettono così di mantenere la "*plausible deniability*" circa le responsabilità dell'attacco.

Nel corso degli anni le capacità iraniane in questo dominio sono evolute, passando dal semplice oscuramento o danneggiamento di siti internet, al furto di dati protetti, agli attacchi DoS (*Denial of Service*), fino ad attacchi distruttivi in grado di danneggiare significativamente le infrastrutture nemiche, come quello condotto nel 2019 nei confronti di Saudi Aramco, che ha causato interruzioni nelle attività petrolifere della compagnia nazionale saudita. Una delle priorità del programma cyber iraniano, tuttavia, rimane la difesa: identificare i punti di vulnerabilità all'interno della propria infrastruttura in modo tale da mettere in atto misure per proteggersi da attacchi esterni.

Il programma nucleare

Sebbene la Repubblica Islamica presenti il proprio programma nucleare come avente finalità civili, le evidenti implicazioni militari del padroneggiare una tale tecnologia spingono gli analisti a considerarlo parte dei possibili strumenti a disposizione di Teheran per implementare la propria politica di sicurezza e difesa. In questo senso, un programma nucleare con fini militari darebbe a Teheran la capacità di deterrenza nei confronti dei propri nemici per eccellenza. In particolare, accrescerebbe la capacità di deterrenza nei confronti degli altri paesi dotati di armi nucleari: Stati Uniti e Israele.

L'origine del programma nucleare iraniano risale agli anni Cinquanta, quando l'Iran dello *shah* Pahlavi, allora uno dei principali alleati Usa nella regione, intraprese un programma per la produzione di energia nucleare "Atoms for Peace", con la collaborazione e il supporto tecnologico dell'amministrazione Eisenhower. Nel 1970 Teheran ha ratificato il Nuclear Proliferation Treaty

(NPT), ponendo dunque il proprio programma nucleare sotto il controllo internazionale. Il programma subì poi uno stop parziale in seguito alla rivoluzione del 1979, per poi riprendere alcuni anni dopo, ancora una volta con l'assistenza internazionale e in particolar modo della Federazione russa. È però all'inizio degli anni Duemila, quando venne scoperta l'esistenza di siti di ricerca e sviluppo di tecnologia nucleare con possibili implicazioni militari, che la questione si è imposta con la massima urgenza all'attenzione della comunità internazionale.

Nel 2003 ha dunque inizio il lungo e complesso negoziato che, in diverse forme e con diversi paesi coinvolti, ha portato nel 2015 alla firma del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), anche noto come accordo sul nucleare iraniano. L'accordo, raggiunto da Iran e gruppo P5+1 (Cina, Francia, Germania, Regno Unito, Russia, Stati Uniti), consiste in una vera e propria roadmap che impone restrizioni e limitazioni di durata variabile al programma nucleare iraniano, in cambio della sospensione delle maggiori sanzioni internazionali imposte negli anni a Teheran in risposta al suo percorso verso l'atomica.

Più nel dettaglio, il JCPOA prevede:

- ✓ La riduzione fino al 2030 del 97% delle scorte di uranio a basso arricchimento; sempre fino al 2030 è concesso l'arricchimento dell'uranio fino a una soglia del 3,67%, sufficiente per la produzione di energia, ma non per quella di un'arma. Prima del JCPOA Teheran era arrivata a un livello di arricchimento del 20% (medio arricchimento), riducendo dunque i tempi di breakout.
- ✓ Lo smantellamento dei 2/3 delle centrifughe fino al 2025 (da 19.000 centrifughe pre-JCPOA a circa 6000 centrifughe operative, di cui solo 5000 destinate all'arricchimento dell'uranio) e il collocamento delle centrifughe operative al solo impianto di Natanz.
- ✓ Prosecuzione delle attività di ricerca e sviluppo ma limitatamente al solo impianto di Natanz e con limitazioni fino al 2023.
- ✓ Riconversione, con assistenza internazionale, dell'impianto ad acqua pesante di Arak.
- ✓ Stop alle attività di arricchimento nell'impianto sotterraneo di Fordow fino al 2030 e riconversione dello stesso in un centro per la ricerca scientifica.
- ✓ Implementazione da parte di Teheran del Protocollo aggiuntivo dell'NPT, che rafforza i poteri di monitoraggio e controllo da parte dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica.

Come risultato delle misure restrittive sopra delineate, si stima che il *breakout time*, ovvero il tempo necessario per ottenere una bomba atomica, sia aumentato da due mesi (stima pre-JCPOA) a un anno.

Il ritiro da parte degli Stati Uniti di Donald Trump nel maggio 2018 ha però messo in crisi l'implementazione dell'accordo: con il ritiro americano, sono infatti rientrate in vigore anche le sanzioni secondarie, che colpiscono i soggetti non statunitensi che intrattengono relazioni economiche e commerciali con Teheran. Di conseguenza, i numerosi soggetti economici europei che nel periodo 2016-17 avevano siglato *Memorandum of Understanding* e contratti con Teheran hanno abbandonato il mercato iraniano.

Per un anno, tuttavia, Teheran ha continuato a dare corretta implementazione all'accordo, rispettando le limitazioni e le restrizioni al proprio programma nucleare, come rilevato dall'Aiea. Il

punto di svolta si è registrato nel maggio 2019, con la revoca da parte dell'amministrazione Trump delle licenze speciali concesse ai principali paesi importatori di petrolio iraniano, con lo scopo di ridurre a zero le esportazioni di greggio iraniano, e la rendita da esso derivante.

In seguito a questa decisione, e alla parallela impossibilità da parte europea d'isolare il proprio business dalle decisioni del Tesoro Usa, il calcolo costi-benefici iraniano è mutato: non reputando più vantaggioso rimanere parte del JCPOA, Teheran ha avviato una graduale ripresa delle attività legate al programma nucleare, sottolineando però la piena reversibilità delle stesse qualora le rimanenti parti dell'accordo, in particolare gli europei, avessero trovato il modo di dare corretta implementazione al JCPOA, ovvero assicurando a Teheran gli incentivi economici stabiliti dall'accordo.

A partire dal luglio 2019, in diverse fasi e previa comunicazione all'Aiea, Teheran ha dunque intrapreso azioni in violazione del JCPOA; dapprima portando il livello di arricchimento dell'uranio dal 3,67% stabilito dall'accordo al 4,5%, poi aumentando i livelli delle scorte e delle centrifughe operative e infine, a partire dal gennaio 2021, riprendendo l'arricchimento al 20% nell'impianto di Fordow.

Su queste decisioni è da registrare tuttavia l'aperto scontro tra l'amministrazione Rouhani, che si è espressa in maniera contraria, temendo che esse possano restringere lo spazio per una futura ripresa del negoziato, e il Parlamento, dominato dal febbraio 2020 da conservatori e radicali. È stata proprio una legge del Parlamento del dicembre 2020 a imporre la produzione annuale di 120 kg di uranio arricchito al 20%; sempre il Parlamento ha imposto la cessazione dell'implementazione del Protocollo aggiuntivo dell'Npt, e dunque lo stop al monitoraggio Aiea, se entro il prossimo 21 febbraio non ci fosse la sospensione delle sanzioni statunitensi.

Nella neo-insediatasi amministrazione Biden sono riposte le speranze di una ripresa del negoziato, che appare però sempre più complesso. Se è vero che Biden ha espresso l'intenzione di tornare al JCPOA, è vero anche che la politica Usa di massima pressione e i suoi effetti non possono essere cancellati senza lasciare traccia. La posizione iraniana è di disponibilità al ritorno al pieno rispetto delle restrizioni imposte dal JCPOA, subordinata alla sospensione da parte statunitense delle sanzioni. Gli Stati Uniti chiedono invece che l'Iran torni ad adempiere pienamente all'accordo, e solo allora si procederà alla sospensione delle sanzioni.

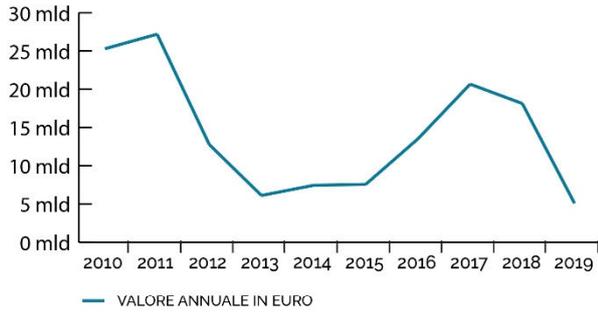
Uno stallo motivato principalmente dal fatto che, se da parte iraniana si chiede che il paese che per primo ha violato l'accordo, ovvero gli Usa, sia il primo a porre rimedio, per l'amministrazione Biden appare politicamente complesso giustificare la sospensione delle sanzioni verso un paese che negli ultimi due anni ha intrapreso una politica marcatamente più aggressiva. Nel calcolo politico di Washington rientrano poi le pressioni degli alleati: a preoccupare Israele e Arabia Saudita, nel 2015 come oggi, è la liberazione di risorse economiche a favore di Teheran, con possibili implicazioni per il finanziamento delle attività di quest'ultima nella regione.

Gli alleati chiedono a Washington delle solide garanzie di sicurezza, e l'inclusione nel prossimo negoziato con Teheran. Condizione questa che la Repubblica Islamica difficilmente potrà accettare, soprattutto considerando il graduale ma crescente restringimento del margine di azione dei "moderati", e il parallelo rafforzamento delle ali radicali e militariste.

L'INTERSCAMBIO COMMERCIALE TRA EUROPA E IRAN

L'EVOLUZIONE DEGLI SCAMBI ECONOMICI TRA I PAESI DELL'UNIONE EUROPEA E TEHERAN

INTERSCAMBIO COMMERCIALE



IMPORTAZIONI DALL'IRAN



ESPORTAZIONE VERSO L'IRAN



BILANCIA COMMERCIALE



FONTE: EUROSTAT

I TEATRI DELLA POLITICA ESTERA

Il Golfo Persico

L'esercizio della sovranità sulle acque del Golfo Persico rappresenta una priorità della politica estera iraniana fin dai tempi dello *shah*. Nel 1981, in risposta alla minaccia rappresentata dalla nascita della Repubblica Islamica e al timore di uno spillover regionale della guerra tra Iran e Iraq, sei paesi della regione (Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar) dettero vita al Consiglio per la cooperazione del Golfo (Gcc).

L'organizzazione non è mai riuscita, tuttavia, né a dare origine a una politica estera comune né a contenere il dirimpettaio iraniano. Se Arabia Saudita, Bahrein ed Emirati Arabi Uniti (Eau) si caratterizzano per un approccio più duro nei confronti di Teheran, le relazioni con Kuwait, Oman e Qatar sono orientate a un solito pragmatismo. Tutti questi paesi, inoltre, sono legati da accordi di difesa con gli Stati Uniti e ne ospitano basi militari. Situazione, questa, che contribuisce ad alimentare in Teheran la percezione di accerchiamento a opera degli Usa.

Arabia Saudita

Dalla rivalità tra Iran e Arabia Saudita, e dalla reciproca percezione dell'altro come minaccia alla propria sicurezza, derivano molte delle tensioni settarie che dividono il Medio Oriente. La storia delle relazioni tra i due paesi è costellata di tentativi di dialogo seguiti da chiusure e accuse reciproche, e la storia recente non fa eccezione.

A partire dal 2015 l'apertura di una nuova fase politica in Arabia Saudita, con l'ascesa del principe ereditario Mohammad bin Salman, ha coinciso con l'avvio di una politica decisamente critica nei confronti di Teheran. Riyadh, che ha percepito la crescita dell'influenza iraniana nella regione post-2003 come una minaccia alla propria sicurezza e ai propri interessi regionali, ha visto ulteriormente aumentare la propria percezione d'insicurezza in seguito all'accordo sul nucleare del 2015 che, secondo Riyadh, avrebbe fornito a Teheran risorse economiche per aumentare ulteriormente il proprio peso nella regione, finanziando movimenti e alleati appartenenti al fronte opposto rispetto a quello da lei guidato.

Dopo gli anni del gelo con Obama, nell'amministrazione Trump Riyadh ha ritrovato un alleato con il quale far fronte comune nel tentativo di un nuovo contenimento di Teheran. Tuttavia, in seguito alle azioni offensive intraprese dall'Iran nella regione a partire dal maggio 2019, e a fronte di una ripetuta indisponibilità statunitense a intervenire in maniera diretta nella regione, Riyadh ha adottato un atteggiamento più pragmatico.

Lo spartiacque, in particolare, è stato rappresentato dall'attacco iraniano del settembre 2019 contro gli impianti petroliferi sauditi di Kurais e Abqaiq. La capacità iraniana di colpire obiettivi strategici con armi di precisione, di fronte alla quale gli Usa non hanno manifestato l'intenzione d'intervenire a supporto di Riyadh, ha indotto la leadership saudita ad avviare un dialogo non ufficiale con Teheran che, seppur ben lontano dal rappresentare la premessa di una rappacificazione, può rappresentare la prima fase di un necessario confronto regionale sulla sicurezza.

Bahrein

Paese a maggioranza sciita ma governato da una dinastia sunnita molto vicina alla casa reale saudita – gli al Khalifa – il Bahrein ha più volte accusato Teheran di fomentare e incitare alla ribellione la popolazione sciita, come nel caso delle rivolte del 2011. Più volte negli ultimi decenni il Bahrein ha ritirato il proprio ambasciatore da Teheran, in seguito alle ripetute critiche da parte di quest'ultima del trattamento riservato alla popolazione sciita bahreinita. Più volte, inoltre, il Bahrein ha dichiarato di aver sventato tentativi di colpo di stato da parte di dissidenti sciiti sostenuti da Teheran. I due paesi hanno interrotto le relazioni diplomatiche nel gennaio 2016, mentre nel settembre 2020 Manama ha annunciato la normalizzazione delle relazioni con Israele. Una mossa, questa, mediata dall'amministrazione Trump e parte del tentativo regionale del contenimento di Teheran.

Emirati Arabi Uniti

Molto vicini alle posizioni saudite su diversi fronti delle tante rivalità mediorientali, nel caso della rivalità con l'Iran gli Eau si distinguono però da Riyadh per un maggiore pragmatismo. Nell'agosto 2019, a seguito dei diversi episodi di tensione nel Golfo Persico, Abu Dhabi ha avviato con Teheran un dialogo sulla sicurezza marittima, i primi colloqui in questo senso dal 2013. A motivare il maggior pragmatismo emiratino è la natura stessa del paese, che ha costruito la propria fortuna sul proprio ruolo di hub economico e commerciale della regione.

Del resto, gli Emirati intrattengono importanti relazioni commerciali anche con la stessa Teheran. Dubai, in particolare, ospita circa 300.000 cittadini di origine iraniana, che hanno aperto attività di business nel paese. Negli anni recenti, alcune compagnie emiratine sono state pesantemente sanzionate dagli Usa per attività commerciali illecite con l'Iran, specialmente nel settore petrolifero e petrolchimico. La stagione d'instabilità apertasi nella regione in seguito al ritiro statunitense dal JCPOA ha messo in forte difficoltà Abu Dhabi, inducendola da un lato a ricercare un dialogo con Teheran, dall'altro a ricercare garanzie di sicurezza tramite la costruzione di nuove partnership. La normalizzazione delle relazioni con Israele, annunciata nel settembre 2020 ma in cantiere da tempo, risponde anche a questo scopo.

Kuwait

Anche il Kuwait è strenuo sostenitore del dialogo con Teheran, in linea con la politica estera fortemente orientata alla diplomazia voluta dall'emiro Sabah al-Ahmad al-Jaber al-Sabah, deceduto nel settembre 2020 dopo una vita spesa ad ampliare le relazioni diplomatiche del piccolo emirato. L'orientamento di politica estera, e dunque l'apertura verso Teheran, è stato confermato anche dalla nuova leadership di Nawaf al-Ahmad al-Jaber al-Sabah. Il Kuwait, del resto, si differenzia dagli altri paesi del Gcc per una forte partecipazione degli sciiti - circa il 25% della popolazione - alla vita politica ed economica del paese. A questa maggiore integrazione corrisponde una maggiore impermeabilità al richiamo delle sirene dell'islam politico, sciita, iraniano.

Oman

Anche la leadership omanita si caratterizza per una forte enfasi sulla diplomazia e sulla necessità del dialogo, tanto da ricoprire il ruolo di mediatore in diverse dispute regionali. Ciò si riflette dunque anche nelle relazioni con Teheran: proprio in Oman ha avuto origine il dialogo tra Usa e Iran che nel 2015 ha portato all'accordo sul nucleare.

Dopo la finalizzazione del JCPOA, Teheran e Mascate hanno intensificato la loro cooperazione anche in campo economico e commerciale, con la partecipazione iraniana allo sviluppo del porto omanita di Duqm. Tuttavia, la pesante crisi economica in cui versa l'Oman fin dalla crisi dei prezzi del petrolio del 2014, e aumentata pesantemente nel corso del 2020, potrebbe rischiare di metterne in pericolo la proverbiale neutralità. Un eventuale salvataggio economico di Mascate da parte di paesi come Arabia Saudita ed Eau potrebbe comportare un riallineamento della politica estera omanita in senso più favorevole ai due paesi, raffreddando dunque il dialogo con l'Iran.

Qatar

Fautore di una politica estera decisamente autonoma rispetto a quella saudita-emiratina (tanto da essere oggetto di blocco economico e diplomatico dal giugno 2017 fino al gennaio di quest'anno), il Qatar è il paese che manifesta una maggiore apertura e disponibilità al dialogo con Teheran.

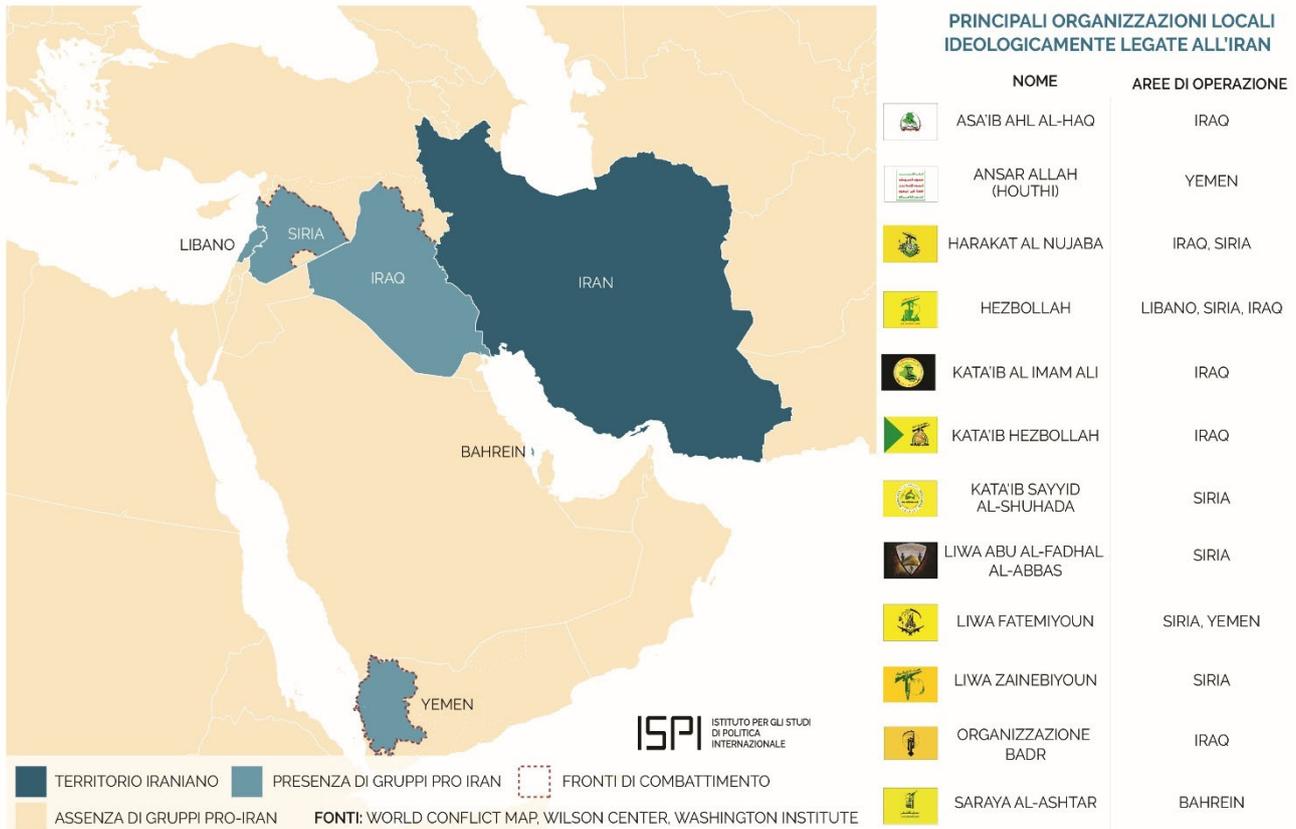
Ciò avviene nonostante tra i due paesi esistano potenziali elementi di frizione, come l'aver sostenuto fazioni opposte nella guerra in Siria, soprattutto nelle sue prime fasi, e i periodici screzi relativi allo sfruttamento del maggior giacimento di gas al mondo: il North Field (nella denominazione qatarina)/South Pars (nella denominazione iraniana), posto nelle acque del Golfo Persico e di proprietà condivisa tra i due paesi.

Le relazioni tra Doha e Teheran, tuttavia, si sono particolarmente intensificate a partire dal giugno 2017, quando Doha, messa al bando dagli altri paesi del Gcc guidati da Arabia Saudita ed Eau, ha approfondito le relazioni proprio con Iran e Turchia. Nel corso dell'ultimo anno, in particolare, la leadership qatarina si è fatta portavoce in più occasioni della necessità di un dialogo regionale che includa - anziché escludere - l'Iran.

I teatri di conflitto: Iraq, Siria, Yemen

I GRUPPI ARMATI PRO-IRAN NELLA REGIONE MEDIORIENTALE

LE MILIZIE E LE ORGANIZZAZIONI POLITICHE LEGATE A TEHERAN



Iraq

L'intervento militare statunitense che nel 2003 ha destituito Saddam Hussein, ha rappresentato uno spartiacque per i rapporti tra Iran e Iraq. I due paesi sono stati infatti a lungo divisi da dispute territoriali e competizione geopolitica, tanto da combattere una lunga e sanguinosa guerra tra il 1980 e il 1988, conclusasi con un cessate-il-fuoco e nessun vincitore.

La destituzione di Saddam Hussein ha eliminato la maggiore minaccia esistenziale per Teheran, mentre in parallelo l'apertura di un processo di gestione del potere politico in senso democratico ha permesso alla maggioranza sciita di arrivare al potere. Nel periodo post-2003 Teheran ha dunque raccolto i frutti di una politica condotta nei decenni precedenti, di coltivazione di legami sotterranei con formazioni sciite poi arrivate al potere.

L'obiettivo iraniano in Iraq nel periodo post-2003 può riassumersi come il seguente: garantire che il paese si mantenga nell'orbita dei paesi amici, e assicurarsi che esso sia abbastanza debole da non rappresentare più una minaccia, ma non così debole da dare origine a fenomeni di destabilizzazione, che possono ancora una volta trasformarsi in una minaccia. In questo senso, la penetrazione dello Stato islamico (IS) in Iraq, avvenuta anche grazie alla connivenza della popolazione sunnita irachena gravemente alienata dalla leadership sciita del paese, ha rappresentato un frutto avvelenato della politica iraniana in Iraq.

Non è un caso che Teheran sia intervenuta pesantemente nel paese per fermare l'avanzata dell'IS, arrivato pericolosamente vicino ai propri confini. Alle numerose milizie sostenute da Teheran già

attive nel paese, alcune dai tempi della lotta contro Saddam, alcune nate nel periodo post-2003 per contrastare la presenza americana, si sono aggiunte nuove formazioni, sempre sostenute da Teheran, poi riunite nel nome di Forze di mobilitazione popolare (meglio conosciute come Pmu, Popular Mobilization Units).

Queste milizie, che hanno operato al fianco delle forze armate irachene e della coalizione internazionale anti-Stato islamico, hanno poi acquisito un ruolo politico nel paese, guadagnando diversi seggi nelle ultime elezioni legislative.

Teheran mantiene dunque una forte presenza militare e politica in Iraq, a testimonianza della priorità accordata al paese nella definizione della propria politica estera. Ma le relazioni tra i due paesi sono anche di natura economica, con Baghdad in una posizione di dipendenza soprattutto nel settore energetico: dai rifornimenti iraniani di gas naturale ed elettricità dipende il funzionamento della rete elettrica in Iraq, tanto da costringere gli Usa a concedere a Baghdad licenze speciali per l'acquisto di energia da Teheran, settore oggetto di sanzioni da parte degli Stati Uniti.

L'impossibilità per la leadership irachena di emanciparsi tanto dall'influenza iraniana quanto da quella statunitense ha reso il paese il principale terreno del confronto tra Washington e Teheran. È alle porte di Baghdad che nel gennaio 2020 è avvenuta l'uccisione da parte degli Usa del generale iraniano Qassem Soleimani, è sulle basi statunitensi in Iraq che le milizie sciite alleate di Teheran concentrano i loro lanci di razzi.

Siria

L'intervento iraniano in Siria a sostegno di Bashar al-Assad è motivato da tre obiettivi principali: proteggere le linee di rifornimento verso Hezbollah in Libano; tutelare l'unico alleato arabo di Teheran; evitare che al posto di Assad si insedi un governo ostile o che nel vuoto istituzionale dilagino movimenti estremisti di stampo sunnita come lo Stato islamico o altre formazioni ostili a Teheran.

Fin dal 2013 Teheran è dunque intervenuta militarmente in Siria, dapprima con l'invio di personale militare iraniano proveniente dalle fila dei *pasdaran* e delle brigate al-Quds, e in seguito con il reclutamento di guerriglieri in loco o da paesi come Afghanistan e Pakistan. In seguito all'ingresso nel conflitto delle forze armate russe nel settembre 2015, Teheran collabora militarmente con Mosca sebbene gli obiettivi politici di lungo termine siano parzialmente differenti.

Teheran, in particolare, sembra intenzionata a mantenere in Siria una presenza e una struttura militare sul lungo periodo, replicando lo schema di Hezbollah in Libano e delle Pmu in Iraq. Indicazione, questa, del fatto che la gestione del dossier siriano sia stata monopolizzata dal ramo militare della Repubblica Islamica, sebbene il ramo esecutivo partecipi ai negoziati internazionali, sia nell'ambito del processo di Ginevra a guida Onu, sia in quello di Astana a trazione russa.

La pervasiva presenza militare iraniana in Siria ha fatto di quest'ultima il principale terreno del confronto tra Iran e Israele. La leadership israeliana percepisce infatti la presenza iraniana in Siria come una minaccia esistenziale lungo i propri confini, che va a unirsi alla minaccia rappresentata da Hezbollah lungo il confine settentrionale. Tel Aviv ha dunque avviato una campagna di bombardamenti su obiettivi militari iraniani in Siria, spingendo i *pasdaran* a frequenti spostamenti e ridispiegamenti all'interno del territorio siriano.

Yemen

A differenza di Iraq e Siria, lo Yemen non rappresenta un obiettivo strategico prioritario per la Repubblica Islamica. L'intervento iraniano nel paese a sostegno dei guerriglieri Houthi non è dunque avvenuto per accrescere la propria profondità strategica, bensì per acquisire una leva nei confronti dell'Arabia Saudita, per la quale invece la difesa del paese dagli Houthi rappresenta una questione esistenziale, di difesa del proprio fianco meridionale. Inoltre, il sostegno accordato da Teheran agli Houthi non è da ascrivere alle dinamiche dell'"internazionale sciita".

Se è vero che gli Houthi appartengono a un ramo dello sciismo, quello zaydita, è anche vero che questo tipo di sciismo manifesta più elementi in comune con l'islam sunnita che non con lo sciismo imamita o duodecimano praticato in Iran; come descritto sopra, i motivi del sostegno iraniano verso questo movimento sono squisitamente geopolitici.

Teheran non è intervenuta con propri uomini nel paese, bensì ha fornito addestramento e armi agli Houthi, accrescendo notevolmente le capacità offensive di questi ultimi. In particolare, Teheran è accusata da Arabia Saudita, Usa e Onu di rifornire gli Houthi dei missili balistici che periodicamente questi ultimi lanciano su obiettivi strategici in territorio saudita, in particolare sulla capitale Riyadh.

Il minore investimento effettuato da Teheran in Yemen, e la minore priorità accordata al paese rispetto ad altri teatri, ha aperto alla possibilità di un dialogo con la Repubblica Islamica per la risoluzione del conflitto. Nel febbraio 2021, per la prima volta, l'inviato speciale Onu per lo Yemen, Martin Griffiths, ha effettuato una visita ufficiale a Teheran, intrattenendo colloqui con il ministro degli Esteri Zarif.

L'opposizione a Israele e il sostegno a Hezbollah e Hamas

Come anticipato sopra, l'opposizione iraniana verso Israele deriva dalla percezione di quest'ultimo come creazione occidentale, simbolo dell'imperialismo e oppressore dei diritti dei palestinesi. La leadership iraniana lamenta poi l'applicazione da parte dell'Occidente di un doppio standard verso Tel Aviv, unico paese in Medio Oriente a disporre di armi nucleari ma non sottoposto ad alcun controllo o limitazione internazionale. L'opposizione verso Israele si sostanzia nel sostegno a gruppi non statuali attivi nei territori confinanti, come Hezbollah in Libano e Hamas nella Striscia di Gaza.

Hezbollah

L'Hezbollah libanese rappresenta il principale alleato non statale di Teheran. È stata proprio la Repubblica Islamica a contribuire alla creazione del movimento, tra il 1982 e il 1985, nel contesto della guerra civile libanese. Teheran, attraverso l'invio di consiglieri e la creazione di campi di addestramento nella valle libanese della Beqaa, contribuì dunque a creare il gruppo armato.

Nato come movimento militare, Hezbollah è successivamente evoluto fino a diventare un movimento politico, espressione della popolazione sciita libanese. Con la sua progressiva "libanizzazione" il movimento ha acquistato sempre più una dimensione propria, profondamente connessa alla realtà libanese, pur mantenendo lo stretto legame con Teheran. Il movimento ha oggi un'anima politica, il partito vero e proprio, e un'ala militare.

Se quest'ultima è indicata come organizzazione terrorista da diversi paesi occidentali, tra cui i paesi UE, ed è dunque sottoposta alle relative sanzioni, il partito partecipa invece attivamente alla vita politica libanese, esprimendo ministri e ricoprendo un ruolo chiave nella formazione dei governi.

Per l'Iran, la collaborazione con Hezbollah è funzionale al mantenimento della pressione su Israele. Nel maggio 2000 gli attacchi di Hezbollah sulle forze armate israeliane di stanza nel sud del Libano hanno portato al ritiro delle truppe israeliane dal paese, mentre la guerra del luglio 2006 è stata salutata da Hezbollah e dall'Iran come la vittoria della "resistenza" contro Israele. A partire dal 2013 i guerriglieri di Hezbollah sono intervenuti nella guerra in Siria a fianco dell'Iran, a sostegno di Bashar al-Assad, rafforzando ulteriormente il cosiddetto "arco sciita": l'area d'influenza iraniana che da Teheran si snoda tra Baghdad e Damasco, arrivando fino a Beirut.

Hamas

Secondo il dipartimento di Stato americano, l'Iran fornisce addestramento, armi e risorse economiche a Hamas, il movimento islamista sunnita che dal 2007 controlla e amministra la Striscia di Gaza. La relazione tra Hamas e Teheran ha origine negli anni Novanta, nel contesto di un tentativo congiunto di far naufragare il processo di pace israelo-palestinese, attraverso attacchi suicidi su target israeliani civili.

Questo tipo di attacchi a opera di Hamas, modellati sull'esempio dei "martiri" iraniani che compivano attacchi suicidi durante la guerra Iran-Iraq, ha registrato una progressiva diminuzione a partire dal 2005, ma il movimento ha utilizzato armamenti e razzi forniti da Teheran in tutti e tre i maggiori conflitti contro Israele, l'ultimo dei quali si è chiuso nel 2014. Di fabbricazione iraniana sarebbero anche i razzi che Hamas periodicamente dirige da Gaza verso Israele.

Nel 2012 la partnership tra Hamas e Teheran ha conosciuto un raffreddamento a causa del conflitto siriano. Il movimento islamista, vicino ideologicamente ai ribelli anti-Assad, si è infatti schierato contro il presidente siriano, sostenuto invece ampiamente da Teheran. In seguito alla crisi, Teheran avrebbe diminuito l'entità dei propri trasferimenti di armi verso il movimento. Nell'agosto 2017, tuttavia, Iran e Hamas hanno annunciato di aver ristabilito piene relazioni.

Lo spazio eurasiatico: Turchia, Russia, Cina

Turchia

Le relazioni tra Iran e Turchia hanno conosciuto diverse fasi. Potenziali motivi di divergenza come l'appartenenza turca alla Nato o le relazioni di Ankara con Israele negli anni Novanta e nei primi anni Duemila, sono stati però temperati dall'esistenza di solidi legami economici e di cooperazione in campo energetico. Prima delle sanzioni Usa, la Turchia importava il 50% del suo fabbisogno petrolifero da Teheran, e il 5% del fabbisogno di gas naturale. I due paesi sono infatti collegati da un gasdotto che trasporta circa 10 miliardi di metri cubici di gas iraniano verso il territorio turco.

Nel 2011 lo scoppio della guerra in Siria ha portato a un nuovo raffreddamento delle relazioni: mentre l'Iran si è impegnato in prima linea nella difesa di Assad, la Turchia è stata invece il principale punto di riferimento dei ribelli anti-Assad. Tuttavia, a partire dal 2015 l'evoluzione delle sorti del conflitto in favore del presidente siriano, hanno indotto Ankara a un ridimensionamento del proprio coinvolgimento, limitato alla creazione e alla difesa di un'area d'influenza lungo il confine tra i due paesi, allo scopo di neutralizzare la minaccia curda. Da quell'anno, Turchia e Iran hanno avviato un

dialogo diplomatico, insieme alla Russia, per la risoluzione della crisi siriana: è il cosiddetto processo di Astana, parallelo al negoziato Onu.

Con il consolidamento del potere di Recep Tayyip Erdogan e dell'Akp (il Partito della Giustizia e dello Sviluppo), e il conseguente allontanamento della Turchia dall'orbita occidentale, le relazioni tra i due paesi hanno conosciuto ulteriori punti di convergenza: se Ankara si è più volte espressa contro la politica sanzionatoria degli Stati Uniti verso Teheran, quest'ultima ha pubblicamente condannato le sanzioni Usa verso Ankara. Al pari, Turchia e Iran condividono relazioni complicate con il blocco di paesi guidato da Arabia Saudita ed Eau. Infine, Teheran e Ankara collaborano nella repressione dei gruppi curdi attivi lungo il confine tra i due paesi e che si oppongono ai rispettivi governi: il Pkk (il Partito dei lavoratori del Kurdistan) in Turchia e il Pjak (il Partito della Vita Libera in Kurdistan) in Iran.

Russia

Erroneamente dipinta come un'alleanza, soprattutto dopo l'intervento congiunto in Siria in favore di Assad, quella tra Iran e Russia è in realtà una convergenza tattica, con diversi punti in comune ma anche diversi elementi di divergenza.

Nella partnership con Mosca, Teheran vede il potenziale supporto da parte di un paese membro del Consiglio di sicurezza, un partner per lo sviluppo del suo programma nucleare civile, un fornitore di tecnologia militare e, soprattutto negli anni recenti, un partner nella creazione di un fronte alternativo all'Occidente. In Teheran Mosca trova un alleato nella lotta ai movimenti estremisti di stampo islamista sunnita, "boots on the ground" in Siria, e uno junior partner nella costruzione di un polo alternativo all'Occidente.

Se si osservano le relazioni tra questi due paesi più nel dettaglio, però, si nota come oltre l'apparenza della generale comunanza di vedute, nei dettagli si celino elementi di potenziale contrasto.

Nella lunga storia di cooperazione sul nucleare tra i due paesi si sono registrati momenti di tensione, con l'impegno russo a cooperare nella costruzione di impianti – come quello di Bushehr – che ha registrato poi notevoli ritardi, contribuendo a indispettire la leadership di Teheran. Un discorso simile vale per la vendita degli armamenti: per dieci lunghi anni l'Iran ha cercato di portare a termine l'acquisto del sistema missilistico S-300 da Mosca, riuscendo a completarlo solamente nel 2017.

Anche nel caso della cooperazione militare in Siria, poi, Teheran e Mosca non condividono gli stessi obiettivi di lungo termine: mentre l'Iran intende mantenere una presenza militare nel paese e avere dunque voce in capitolo nella gestione del paese da parte di Assad, la Russia vorrebbe la celere ri-centralizzazione del potere e la ricostituzione di uno stato siriano "forte".

In particolar modo, la Russia, paese dal peso geopolitico maggiore, tende a sfruttare la partnership con Teheran laddove vi siano obiettivi comuni, ma non esita a prendere le distanze dal paese qualora necessario. Nel corso degli anni Duemila, per esempio, Mosca si è unita agli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza Onu nel votare a favore delle sanzioni contro Teheran per il suo programma nucleare. Negli ultimi due anni, invece, ha pesantemente criticato la decisione di Washington di ritirarsi dall'accordo sul nucleare, cogliendo l'occasione per rimarcare le accuse di unilateralismo verso il rivale statunitense, e per accreditarsi come uno dei paesi difensori del metodo multilaterale.

Cina

La Cina rappresenta per l'Iran il principale partner economico e commerciale, oltre che un'importante sponda politica e diplomatica presso il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Questa relazione si è intensificata negli ultimi anni a causa dell'isolamento economico e diplomatico iraniano causato dalle sanzioni Usa, e i due paesi hanno fatto fronte comune nel denunciare l'unilateralismo statunitense. La crescente cooperazione politica ed economica tra Iran e Cina necessita però di alcune precisazioni.

Lo scorso luglio Teheran e Pechino hanno firmato il documento "Sino-Iranian Comprehensive Strategic Partnership", risultato di colloqui iniziati nel 2016, e dalla durata attesa di 25 anni. Il documento delinea una cooperazione tra Iran e Cina in diversi settori: dall'energia al petrolchimico, dalle infrastrutture alla finanza, dal turismo alla scienza, dalla tecnologia agli affari militari. Una delle componenti principali è la cooperazione in ambito infrastrutturale, sia fisica sia digitale.

Oltre a delineare l'intenzione di sviluppare un corridoio sud-nord (da Chabahar all'Asia centrale), un corridoio sud-ovest (Chabahar - Bandar Abbas - Turchia-Azerbaijan) e la ferrovia Pakistan-Iran-Iraq-Siria, si esprime l'intenzione di sviluppare l'infrastruttura delle telecomunicazioni, con la creazione di una "Via della seta digitale" grazie alla tecnologia 5G.

Teatri dSull'approfondimento della partnership tra Pechino e Teheran incombe però l'incognita delle sanzioni Usa, tanto da spingere molti osservatori a ridimensionare la reale portata dell'accordo. Negli ultimi due anni, infatti, diverse aziende cinesi impegnate in progetti di diverso genere in Iran sono state spinte dalle sanzioni americane a ritirarsi dal paese, esattamente come avvenuto per le aziende europee. Questo elemento, insieme al fatto che la Cina ha siglato partnership di questo genere con diversi altri paesi nella regione, porta al ridimensionamento della portata dell'accordo sul breve periodo. Esso, per il momento, sembra più una dichiarazione d'intenti e uno strumento per acquisire *leverage* nei confronti degli Stati Uniti, tanto da parte cinese quanto da parte iraniana. Non è la prima volta che Pechino gioca la "carta iraniana" nelle sue difficili trattative con Washington; allo stesso modo l'Iran, in quanto junior partner di Pechino, potrebbe utilizzare l'accordo come strumento per mettere in guardia l'Occidente, e in questo caso soprattutto gli europei, rispetto alle potenzialità di cooperazione multi-settoriale che questi stanno cedendo alla Cina a causa delle sanzioni imposte da Washington.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604172
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.