



I riflessi dell'accordo sul nucleare sulla politica interna di Teheran

di Francesca Manenti
(Centro Studi Internazionali - CeSI)

n. 56 – novembre 2015

*Lo scorso 14 luglio l'Iran e il cosiddetto gruppo dei P5+1 (Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna, Francia e Germania) hanno firmato uno storico accordo sul programma nucleare di Teheran, il **Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)**. L'intesa, che disciplinerà la rimodulazione della ricerca nucleare iraniana nel prossimo decennio, è il risultato finale di una lunga serie di colloqui che hanno impegnato le parti per più di due anni. Secondo quanto pattuito, il governo iraniano procederà ad un ridimensionamento del proprio programma di ricerca nucleare per ottenere in cambio il progressivo sollevamento delle sanzioni internazionali a cui il Paese è stato fino ad ora sottoposto. Salutato dai negoziatori come un accordo soddisfacente per le richieste di tutti gli attori coinvolti, il JCPOA rappresenta a tutti gli effetti un importante punto di svolta nei rapporti tra Iran e Comunità Internazionale. Se correttamente implementato, infatti, l'accordo sul nucleare potrebbe diventare il primo passo verso una più ampia riapertura di Teheran al sistema internazionale e segnare, di fatto, il termine per il governo iraniano di un isolamento che dura ormai da più di trent'anni.*

L'accordo sembra destinato a produrre considerevoli effetti proprio sull'economia iraniana, ma soprattutto sul quadro politico. Tradizionalmente, infatti, **il sistema istituzionale della Repubblica Islamica è sempre basato su un delicatissimo equilibrio di potere** tra le forze conservatrici, espressione dell'establishment religioso e militare, fedeli ad una rigida interpretazione dei valori della Rivoluzione, e le formazioni politiche riformiste e pragmatiste (di cui il governo del Presidente **Hassan Rouhani** è espressione), più inclini all'apertura del Paese verso l'esterno e ad un dialogo costruttivo con la Comunità Internazionale.

La centralità di questo meccanismo è stata evidente anche in occasione della firma del JCPOA, quando **le forze politiche tradizionaliste** hanno richiesto al governo di sottoporre l'approvazione del JCPOA al voto del Parlamento (*Majles*), dove detengono la maggioranza dei seggi, per cercare di avere

così voce in capitolo in un *dossier* tanto importante come l'implementazione del patto internazionale.

In un primo momento la questione era stata motivo di attrito con il Presidente, che avrebbe voluto affidare la decisione al **Consiglio Nazionale di Sicurezza**, l'organo competente per la gestione della politica di sicurezza nazionale. Tuttavia l'intervento della **Guida Suprema Ali Khamenei** in favore della richiesta dell'assemblea legislativa ha, di fatto, sancito la necessità del passaggio parlamentare. Il coinvolgimento del *Majles* è sembrato rispondere alla volontà di inserire l'intesa all'interno di un preciso quadro legislativo più che ad un'azione di ostracismo da parte delle forze che più si sono apposte al dialogo con la Comunità Internazionale.

Già nei giorni immediatamente successivi alla firma del JCPOA il **Parlamento** aveva istituito **una commissione consultiva ad hoc**, per valutare l'accordo ed elaborare il testo della legge di ratifica da sottoporre poi al voto dell'assemblea. Il testo, approvato dal Parlamento lo scorso 13 ottobre, più che avanzare una critica *tout court* al JCPOA, si è limitato a vincolare il rispetto degli impegni presi dall'Iran in sede negoziale all'effettiva implementazione da parte della Comunità Internazionale di specifiche clausole dell'accordo. In particolare, la legge di ratifica ha suggellato l'estraneità del dossier militare dal JCPOA e ha ribadito la centralità del sollevamento delle sanzioni per il rispetto del patto con la Comunità Internazionale.

Questi argomenti sono sempre stati molto sensibili per il governo iraniano, tanto da aver rappresentato gli ostacoli che più hanno allontanato le parti in sede negoziale ed essere stati causa dei continui rinvii della conclusione dell'accordo. **L'inviolabilità dei segreti militari**, in particolare, è stato in questi mesi un punto fermo per le forze conservatrici e vicine agli alti ranghi delle Forze Armate, che hanno fatto forti pressioni affinché il gruppo dei negoziatori li tenesse fuori dal tavolo di trattativa. A dimostrazione rimane il fatto che la questione delle ispezioni alla **tanto discussa base militare di Parchin** non sia stata inserita nel JCPOA, ma sia disciplinata da un *memorandum* bilaterale¹. tra Iran e l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA)

Al di là della dialettica politica, anche le forze conservatrici, o per lo meno una parte di esse, guardano con grande interesse **alle opportunità che la cancellazione delle sanzioni imposte in questi anni all'Iran dovrebbe portare con sé**. L'immobilismo che ha fino ad ora caratterizzato il sistema interno iraniano, infatti, ha favorito la cristallizzazione di una vera e propria élite, trasversale al mondo politico e agli alti ranghi militari del Paese, la quale, attraverso la gestione e il controllo delle principali società, statali e private, ha consolidato il proprio potere in settori chiave quali le infrastrutture, i trasporti, il sistema bancario, il settore energetico.

Per molte di queste società, attualmente sulle liste nere della Comunità Internazionale, la fine del regime sanzionatorio comporterebbe non solo lo scongelamento di eventuali asset e depositi finanziari detenuti all'estero, **ma soprattutto la possibilità di entrare in contatto con nuovi partner internazionali** attraverso i quali espandere le proprie attività.

Una simile prospettiva interesserebbe soprattutto i grandi colossi, quali la *Setad Ejraiye Farmane Hazrate Emam*, nata come ente per la gestione delle proprietà abbandonate durante la Rivoluzione e diventata ora una vera e propria holding (con un capitale stimato di circa 95 miliardi di dollari) facente capo alla Guida Suprema, e la *Khatam al-Anbiya*, colosso dell'ingegneria civile considerata il potente braccio economico delle Guardie della Rivoluzione (*Islamic Revolutionary Guard Corp* - IRGC, conosciuti anche con il nome di *Pasdaran*).

¹ Per maggiori dettagli si rimanda a: "Riflessioni e prospettive dell'Accordo Iran 5+1" <http://www.cesi-italia.org/medio-oriente/item/1213-riflessioni-e-prospettive-dellaccordo-iran-5%201.html>.

Oltre a facilitare la convergenza anche delle anime conservatrici dello scenario politico interno, la prospettiva del miglioramento economico legato al JCPOA potrebbe rappresentare a tutti gli effetti un grande punto di forza per Rouhani. L'entusiasmo con cui è stata festeggiata a Teheran la conclusione dell'intesa è stato solo un primo ed evidente segnale del consenso circa i risultati ottenuti dalla squadra di Rouhani in quella che nell'ultimo anno è stata la grande scommessa dell'attuale esecutivo.

L'attuazione dell'accordo e, con esso, il possibile rinvigorismento delle condizioni economiche interne e l'avvio di rapporti più strutturati con partner internazionali, dunque, potrebbe tradursi in un effettivo incremento di consensi a favore dell'attuale Presidente. Un generale miglioramento delle condizioni interne e la conseguente riduzione della sperequazione sociale, infatti, potrebbero portare ad un rafforzamento dell'attuale classe media, in maggioranza giovane e istruita, la quale potrebbe rivelarsi un'importante base per il consolidamento del consenso popolare nei confronti dell'attuale governo e delle forze pragmatiste di cui è espressione.

Un eventuale ampliamento del proprio bacino elettorale potrebbe rivelarsi un grande vantaggio per i partiti moderati/riformatori, soprattutto in vista dei più imminenti appuntamenti elettorali, previsti per il 2016: il rinnovamento dell'Assemblea degli Esperti, l'organo incaricato di nominare la Guida Suprema e supervisionarne l'attività, e le elezioni per il Majles. In un momento in cui le forze conservatrici si trovano ad attraversare una fase di profonda divergenza al proprio interno, con le frange più moderate che sembrano cominciare a guardare con interesse al pragmatismo di Rouhani, **la capitalizzazione dell'apprezzamento dell'opinione pubblica potrebbe davvero aiutare l'ala pragmatica-riformista** a mettere in discussione l'influenza che gli ambienti più tradizionalisti hanno sempre avuto nell'assetto istituzionale del Paese.

Come si diceva in precedenza, un primo passo in questa direzione potrebbe essere compiuto in occasione del **rinnovamento dell'Assemblea degli esperti**, i cui membri, giuristi e accademici religiosi, vengono eletti direttamente dalla popolazione per un mandato di otto anni. L'eventuale elezione di esponenti del clero vicino alle istanze più moderate, infatti, non solo modificherebbe i rapporti di forza interni all'organo, ad oggi dominato dai conservatori, ma consentirebbe anche alle forze pragmatico-riformiste di poter avere dei preziosi interlocutori all'interno della prossima Assemblea, la quale, di fatto, potrebbe verosimilmente essere chiamata a nominare la nuova Guida Suprema.

L'appuntamento che potrebbe però fare davvero la differenza per il consolidamento del margine di manovra del **Presidente Rouhani** sembrerebbe essere le prossime elezioni legislative, che si terranno in tutto il Paese a febbraio. In un momento in cui l'onda dell'entusiasmo per l'accordo sul nucleare sembra stia spingendo la popolazione a voler vedere rafforzata la posizione delle anime politiche vicine all'esecutivo anche in Parlamento, infatti, i candidati dei partiti così detti moderati potrebbero conoscere un considerevole successo alle urne.

In questo modo, **lo schieramento pragmatico-riformista potrebbe avere l'opportunità di guadagnare importanti seggi all'interno del Parlamento** e andare così a risicare gli spazi di manovra a disposizione delle forze tradizionaliste che si oppongono alle politiche del Governo Rouhani. In questo contesto, **un possibile nuovo alleato per lo schieramento del Presidente in carica sembrerebbe essere l'Islamic Iranian National Alliance**, il partito di ispirazione riformista, formatosi lo scorso aprile. Primo partito di area progressista ad esser stato approvato dopo il giro di vite seguito alla così detta Green Revolution², questa formazione sta attirando l'attenzione di molti leader politici che avevano preso

² Sono così definite le proteste di piazza scoppiate nelle principali città in seguito ai risultati delle elezioni presidenziali del 2009, che hanno riconfermato alla Presidenza Mahmoud Ahmadinejad a discapito del candidato riformista Mir-Hossein Mousavi.

parte all'*Islamic Iran Participation Front*, la formazione politica filo-riformista soppressa dopo i tumulti del 2009.

Non è da escludere, dunque, che la *National Alliance*, potrà diventare catalizzatore di tutti quegli esponenti pragmatico-moderati che, dopo aver mantenuto un basso profilo negli ultimi sei anni, potrebbero ora decidere di tornare alla ribalta e di fare della nuova formazione una piattaforma politica da cui riprendere le fila della propria attività per cercare di trasformare il Paese dall'interno (senza mai mettere in discussione la figura degli Ayatollah).

L'accordo sul nucleare, dunque, sembra destinato ad avere un significativo impatto sui rapporti tra i diversi poteri istituzionali. Tuttavia, se questo cambiamento potrebbe portare ad un rafforzamento della libertà di manovra del Presidente in politica interna, al contrario, le principali questioni di politica estera dovrebbero rimanere appannaggio delle forze militari. Per scongiurare che un improvviso cambiamento dei tradizionali equilibri interni possa provocare un pericoloso giro di vite da parte dei più conservatori centri di potere, infatti, il Presidente Rouhani in questi mesi sembra aver fatto un deciso passo indietro nella gestione di quei dossier di interesse strategico per l'establishment militare, quali la sicurezza in Medio Oriente e, soprattutto, la proiezione della potenza iraniana nella regione.

La carta bianca concessa fino ad ora alle IRCG per cercare di contenere la profonda crisi di sicurezza attraversata dall'Iraq e dalla Siria ha portato le Forze iraniane a giocare **un ruolo determinante per l'evoluzione degli equilibri sul terreno.** Questo impegno, finanziario e operativo, con cui le Forze iraniane hanno fino ad ora sostenuto i propri alleati a Baghdad e Damasco ha, di fatto, permesso a Teheran di rafforzare la propria influenza nell'area. L'implementazione di una simile strategia regionale da parte iraniana, tuttavia, potrebbe diventare un fattore di tensione all'interno dello scenario mediorientale.

L'incremento dell'influenza di Teheran in modo trasversale alla regione, infatti, sembra aver suscitato una forte opposizione da parte delle Monarchie del Golfo, che guardano al rafforzamento del vicino sciita come ad un pericoloso fattore di destabilizzazione degli attuali equilibri. Benché questa rivalità sembra destinata ad essere giocata in mondo indiretto in teatri terzi, tuttavia l'inesistenza di una vera e propria competizione militare potrebbe spingere Iran e le Monarchie sunnite ad alimentare l'instabilità dello scacchiere mediorientale con conseguenze difficilmente controllabili.

Parallelamente, la presenza militare iraniana in contesti come quello iracheno e siriano sottolineano come Teheran e la Comunità internazionale condividano ora la lotta comune contro il terrorismo jihadista. In questo senso, la conclusione dell'accordo sul nucleare sembrerebbe avere dei riflessi a riguardo. I mesi di trattativa, infatti, hanno dato prova che, nonostante l'esistenza di distanze importanti, è possibile trovare dei punti di incontro e aprire dei capitoli di dialogo con il governo iraniano. La comune minaccia terroristica potrebbe diventare nuovo terreno di incontro e il governo iraniano cominciare ad essere guardato sempre più come un attore regionale necessario con cui discutere per ridefinire gli equilibri nell'area.

Un ruolo di prezioso facilitatore per l'avvio di questo dialogo potrebbe essere ora giocato dall'Europa: l'Unione Europea, infatti, in virtù degli storici rapporti che intrattiene sia con i Paesi dell'area sia con attori terzi (in primis gli Stati Uniti) sembra essere l'attore ideale per assumere la *leadership* nel processo di ridefinizione degli equilibri di un'area le cui dinamiche si riflettono inevitabilmente sulla stabilità del Mediterraneo e, dunque, del Vecchio Continente.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>