

Analysis N. 311, Aprile 2017

## LO STATO DUALE: LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLA REPUBBLICA ISLAMICA DI IRAN

Annalisa Perteghella, Tiziana Corda

La Repubblica Islamica dell'Iran, nata nel febbraio 1979 dopo che una rivoluzione popolare rovesciò la monarchia dei Pahlavi, si basa sulla teoria del governo del giurisperito (*velayat-e faqih*, la tutela dell'esperto di diritto islamico) elaborata dall'Ayatollah Khomeini nel suo volume *Hokumat-e Eslami* (governo islamico). La visione di Khomeini è tanto rivoluzionaria – in quanto supera il tradizionale quietismo politico del clero sciita duodecimano, contrario a un proprio ruolo politico e in prevalenza accondiscendente nei confronti dello shah – quanto conservatrice nel dettare un ritorno a un drastico rigore morale. La Costituzione della Repubblica Islamica del 1979, approvata nello stesso anno da un referendum popolare, ripone la legittimità del regime iraniano principalmente nella sovranità divina e di chi la tutela, ma consacra allo stesso tempo l'espressione popolare attraverso le elezioni a suffragio universale. Di riflesso, il sistema di potere (*nezam*) della Repubblica islamica presenta una natura duale, teocratica e repubblicana, in cui organi a legittimazione religiosa nominati dalla Guida suprema delimitano il raggio d'azione di quelli elettivi.

Scopo della presente analisi è delineare le caratteristiche principali di tale sistema di potere, mettendo in evidenza la complessa rete di interdipendenze reciproche, tali da assomigliare a un vero e proprio sistema di *checks and balances*, che da una parte ne assicurano la stabilità e dall'altra sono all'origine della difficile riformabilità.

*Annalisa Perteghella, ISPI Research Fellow*

*Tiziana Corda, ISPI Research Trainee*

## UNA RIVOLUZIONE, DIVERSE ESIGENZE

*“A limited democracy, wrapped in a military autocracy, inside a theocracy”*  
(K. Sadjadpour)

Winston Churchill definì la Russia, allora Unione Sovietica, “Un rebus avvolto in un mistero all’interno di un enigma”. Una definizione che ben si presta a descrivere anche l’essenza della Repubblica islamica iraniana, sorta nel 1979 a seguito di una rivoluzione troppo frettolosamente etichettata come islamica. Una rivoluzione che colse molti di sorpresa – lo stesso Jimmy Carter, allora presidente degli Stati Uniti d’America, in visita a Teheran il 31 dicembre 1977 definiva l’Iran “un’isola di stabilità in una delle aree più tormentate del mondo”. Dietro il fasto e il luccichio dei ricevimenti ufficiali dello shah, covava già il malcontento che di lì a due anni avrebbe rovesciato la monarchia divenuta impero e instaurato il primo stato islamico governato da esponenti della classe religiosa.

È, il 1979, il vero anno fondativo di molte dinamiche che ancora oggi caratterizzano il Medio Oriente, non ultima quella rivalità tra sciiti e sunniti che ha ben poco di religioso e molto di politico. Creando uno stato islamico, Khomeini opera in realtà una rivoluzione che va contro la tradizione. Il sistema che egli instaura, fondato sulla Costituzione del 1979 e l’istituzione della figura della Guida suprema, equivale a un’eresia per la tradizione sciita. Quando Khomeini prende il potere, d’altronde, non rappresenta né la totalità né la maggioranza dei religiosi iraniani. Fondendo nella sua persona l’autorità spirituale e l’autorità temporale, instaurando il governo islamico, pone il religioso sotto custodia del politico. Per farlo, darà vita a una Repubblica islamica, un esperimento di ingegneria costituzionale ricalcato sul modello della quinta repubblica francese, con l’inevitabile innesto di elementi che avrebbero dovuto conferire a tale repubblica la forma di un governo islamico.

La dottrina della tutela dell’esperto della legge islamica, *velayat-e faqih*, viene formulata da Khomeini durante l’esilio, negli anni Settanta, a Najaf, luogo santo dello sciismo, sorto in Iraq attorno al luogo di sepoltura di Ali, il primo Imam. Auspicando l’instaurazione di un governo islamico retto da un *faqih*, “il più esperto della legge islamica”, Khomeini ribalta la visione sciita della storia, che rimanda l’instaurazione del regno della giustizia al momento del ritorno dell’imam nascosto. 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 quietisti, sostenitori di una distinzione netta fra gli ordini spirituale e temporale. Così, come nota Baqir Moin, biografo

anglo-iraniano dell'ayatollah, “la teorizzazione dello stato islamico comporterà, volente o nolente, una politicizzazione generale del clero”<sup>1</sup>.

Si è già accennato di come la rivoluzione iraniana, lungi dal nascere come una rivoluzione islamica, fu piuttosto una rivoluzione che *divenne* islamica. Lo divenne in conseguenza del fatto che la guida carismatica della rivoluzione, l'ayatollah Ruhollah Khomeini, esponente di spicco della classe religiosa, riuscì ad ammantare di elementi religiosi, nello specifico dei canoni dell'islam sciita, le idee di riscatto e giustizia sociale più propriamente riconducibili al pensiero marxista, veicolate in Iran da sociologi e intellettuali quali Ali Shariati, e a dare così origine a una ideologia rivoluzionaria e in grado di mobilitare le masse di diversa estrazione<sup>2</sup>. L'azione del fronte rivoluzionario compattatosi attorno all'ayatollah nei mesi successivi alla partenza dello shah e alla vittoria della rivoluzione, fu poi tale da permettere l'eliminazione delle altre anime della rivoluzione, donando a quest'ultima un'anima marcatamente islamica, con la quale verrà poi identificata e ricordata. Nel dare origine alla struttura istituzionale del nuovo Iran, Khomeini e i suoi collaboratori non potevano però obliterare il trascorso politico iraniano, così come non 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 1906-1911. Da ultimo, vi era poi 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.

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 dell'Iran post-rivoluzionario. Un carattere duale che si esplicita nella compresenza di due forme di legittimazione dell'autorità: una legittimazione di tipo popolare, che ricalca la tradizione costituzionale di inizio Novecento, e una legittimazione di tipo religioso, in ottemperanza alla nuova veste “islamica” della rivoluzione.

---

<sup>1</sup> B. Moin, *Khomeini: Life of the Ayatollah*, London-New York, I.B. Tauris, 1999

<sup>2</sup> Sulla costruzione dell'ideologia khomeinista si veda H. Dabashi, *Theology of Discontent. The Ideological Foundations of the Islamic Revolution in Iran*, Piscataway, Transaction Publishers, 1993

## GLI ORGANI A LEGITTIMAZIONE RELIGIOSA

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 (1979-1989) 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<sup>3</sup>. Impossibile esaurire in questa sede la complessa genesi di tale carica, da rintracciarsi nell'elaborazione khomeinista della dottrina della *velayat-e faqih*. In estrema sintesi, la teoria di Khomeini prevede che, in attesa del ritorno dell'ultimo dei dodici Imam dello sciismo duodecimano dal grande occultamento, la guida politica della comunità dei credenti sia affidata a un esperto di diritto islamico giusto e virtuoso. I poteri di questa figura in carica a vita, 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 (*pasdaran*), del Capo della polizia, del Presidente delle emittenti radiotelevisive nazionali e dei giuristi del **Consiglio dei Guardiani della Costituzione**. Questo Consiglio – in carica per sei anni e costituito da sei giuristi islamici nominati dalla Guida e sei giuristi civili indicati dal Consiglio Supremo di Giustizia e approvati dal Parlamento (*majles*) – venne ideato da Khomeini con il compito di esaminare l'idoneità dei candidati delle elezioni presidenziali e generali, dopo un primo vaglio del Ministero degli Interni, oltre che la conformità dei disegni di legge governativi e delle proposte di legge parlamentari con le norme islamiche e la Costituzione. Nel corso degli anni il potere di veto del Consiglio per l'accesso alla competizione elettorale è diventato più assertivo e invadente: in media, nelle ultime elezioni oltre il 90% dei candidati, soprattutto di orientamento riformista, sono stati respinti.<sup>4</sup>

Per dirimere eventuali controversie tra questo organo e il Parlamento, con la revisione della Costituzione del 1989 venne introdotto il **Consiglio per il discernimento**. Costituito da membri nominati dalla Guida ogni cinque

---

<sup>3</sup> Parallelamente all'innalzamento al rango di Guida suprema, Ali Khamenei è stato elevato al rango di ayatollah, titolo che nella tradizione sciita viene attribuito solamente a chi possiede caratteristiche di erudizione, anzianità e conoscenza superiori a quelle dei normali religiosi. Proprio la subitanea "promozione" di Khamenei al rango di ayatollah, necessaria per l'esercizio del ruolo di Guida, è alla base di non poche polemiche circa la legittimità della Guida e del sistema stesso.

<sup>4</sup> I candidati ammessi alla prima elezione presidenziale del 1980 furono di più della somma di tutti i candidati ammessi alle elezioni presidenziali successive.

anni, il Consiglio ha iniziato a esercitare un ruolo attivo dalla fine degli anni Novanta in seguito alla paralisi del sistema decisionale dovuta all'emergere dell'inedita contrapposizione tra i riformisti negli organi a legittimazione popolare e i conservatori in quelli non elettivi. Questo Consiglio, inizialmente incaricato di approvare una proposta di legge parlamentare respinta dal Consiglio dei Guardiani, ha visto una crescita del proprio potere fino ad essere riconosciuto dalla Guida stessa come un organo di supervisione di tutti i rami del governo. Uno di questi è il **potere giudiziario**, che, pur essendo formalmente indipendente, è in stretto contatto con la Guida. È infatti quest'ultima a nominare il Capo del sistema giudiziario, che a sua volta seleziona il Presidente della Corte Suprema e il procuratore generale, i quali insieme a tre giudici islamici costituiscono il Consiglio supremo di giustizia, l'organo principale del sistema giudiziario. Infine, anche la rosa di candidati tra cui il Presidente sceglie il Ministro della Giustizia viene proposta dal Capo del sistema giudiziario nominato dalla Guida.

#### GLI ORGANI A LEGITTIMAZIONE POPOLARE

La seconda carica più autorevole dell'architettura istituzionale iraniana dopo la Guida suprema è il **Presidente della Repubblica**, capo del potere esecutivo. La cooperazione tra queste due cariche è necessaria per garantire la stabilità del sistema. Il Presidente viene eletto ogni quattro anni tramite suffragio universale diretto a doppio turno per un numero illimitato di mandati, ma non più di due consecutivi. La sua figura ha ricevuto maggior risalto dopo l'abolizione della figura del Primo Ministro nel 1989, tuttavia l'esercizio del suo potere resta notevolmente limitato dagli organi non elettivi. Le decisioni di politica estera, ad esempio, vengono prese in accordo con i criteri fissati dalla Guida e sono il risultato di un compromesso tra le molteplici anime del sistema, ben rappresentato dal complesso funzionamento del **Consiglio Supremo per la Sicurezza Nazionale**. Anche questa istituzione, presieduta dal Presidente, è stata creata dopo la revisione costituzionale del 1989 con lo scopo di determinare e coordinare le politiche di sicurezza e difesa nazionale. Le decisioni prese da questo organo di natura ibrida – costituito dal suo segretario; i Capi del potere esecutivo, legislativo, giudiziario; il Capo del Consiglio supremo di comando delle forze armate; alcuni Ministri, tra cui quello degli esteri; lo Speaker del Parlamento e altre figure nominate dalla Guida – diventano effettive solo se approvate dalla Guida stessa. Un altro organo che può ostacolare l'azione del Presidente è il Parlamento. Questa **Assemblea consultiva islamica** unicamerale (*majles-e shora-ye eslami*) è costituita da 290 membri eletti a suffragio universale diretto ogni quattro anni. Oltre a confermare i Ministri indicati dal Presidente, propone disegni di legge, ratifica i trattati internazionali e approva il

bilancio annuale. Anche questo organo è evoluto nel tempo, e mentre agli inizi della Repubblica islamica le figure religiose erano la maggioranza dei suoi membri, nella decima legislatura iniziata nel 2016 ve ne sono solo 16. Infine, un altro importante organo a legittimazione popolare eletto dal popolo ogni otto anni è l'**Assemblea degli Esperti sulla Guida** (*majles-e khebregan-e rahbari*), costituita da 86 religiosi incaricati di nominare la prossima Guida suprema, a meno che non emerga spontaneamente per via carismatica, ed eventualmente revocarle l'incarico qualora non adempisse ai suoi doveri costituzionali. Emblematico di queste numerose restrizioni poste dagli organi non elettivi su quelli a legittimazione popolare è il **potere referendario popolare**, che può essere indetto dai due terzi dei parlamentari ma solo previa approvazione del Consiglio dei Guardiani.

#### LA RETE INFORMALE E L'APPARATO DI SICUREZZA

Questa dualità di potere si riflette anche nel campo della sicurezza e della difesa. Le **forze armate** iraniane sono costituite da una componente regolare, l'*Artesh*, e una paramilitare creata dopo la rivoluzione per salvaguardarne i principi, comprensiva del Corpo delle Guardie della Rivoluzione (*Sepah-e pasdaran-e enghelab-e eslami*) e della milizia di volontari (*basij-e mostazafin*). Benché Khomeini in persona avesse sconsigliato alle forze armate di intervenire nella politica, nel corso degli anni i *pasdaran* hanno sviluppato una rilevante dimensione politica ed economica, fino a penetrare le più importanti istituzioni del regime e formare una estesa rete di società che controlla circa un terzo dell'economia iraniana. A questi due attori si aggiunge la forza di polizia che, pur essendo un organo del Ministero dell'Interno, subisce l'influenza della Guida che nomina il suo Capo e i vertici dell'Intelligence (MOIS, Ministero dell'Intelligence e della Sicurezza).

Infine, questi organi paramilitari fanno parte di un'ampia **rete di poteri informali dello "stato profondo"**, i cui poli principali sono le fondazioni religiose (*bonyad*) e i comitati di assistenza (*komite*). Creati dopo la rivoluzione per realizzare gli ideali islamici di giustizia sociale ed economica a sostegno dei diseredati, grazie all'esenzione fiscale si sono trasformati in imponenti forze economiche para-statali che garantiscono assistenza sociale e assorbono una buona percentuale della forza lavoro iraniana, considerato che una delle fondazioni più rilevanti, quella dei diseredati e veterani di guerra (*bonyad-e mostazafin va janbazan*), ne impiega oltre 200.000.<sup>5</sup> Non è singolare, quindi, che questa forza socio-economica venga utilizzata dall'*establishment* religioso per influenzare gli equilibri del potere politico.

---

<sup>5</sup> Tra le altre fondazioni di maggior rilievo vi sono quella del 15 Khordad (*bonyad-e panzdah-e khordad*), dei martiri (*bonyad-e shahid*), dell'Imam Reza (*astan-e qods-e razzavi*) e dell'Imam Khomeini (*komite-ye emdad-e Imam Khomeini*).

# La Repubblica islamica dell'Iran un complesso meccanismo di funzionamento

