



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'uscita degli Usa dall'accordo sul nucleare iraniano: conseguenze e implicazioni per l'Italia

n. 139 - settembre 2018

Approfondimenti

a cura di ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

**L'USCITA DEGLI USA DALL'ACCORDO SUL NUCLEARE IRANIANO:
CONSEGUENZE E IMPLICAZIONI PER L'ITALIA**

*Annalisa Perteghella**

*Research Fellow, ISPI

** I grafici e l'appendice del presente approfondimento sono stati realizzati da Tiziana Corda, ISPI Research Assistant

INDICE

Executive Summary	p. 3
1. La decisione statunitense di uscire dall'accordo	» 4
<i>1.1 Le motivazioni</i>	<i>» 4</i>
<i>1.2 Le conseguenze</i>	<i>» 6</i>
2. Il significato per l'Italia dell'uscita degli Usa dal Jcpoa	» 9
3. Che fare? La risposta dell'Unione Europea	» 17
<i>3.1 L'aggiornamento del Regolamento di blocco</i>	<i>» 18</i>
<i>3.2 L'ampliamento del mandato della BEI</i>	<i>» 19</i>
<i>3.3 Il pacchetto di aiuti "Sostegno allo sviluppo sostenibile"</i>	<i>» 20</i>
4. La vera sfida: il nodo finanziario	» 22
Conclusioni	» 25
Appendice - I principali accordi commerciali tra Italia e Iran	» 26

Executive Summary

Lo scorso 8 maggio il presidente statunitense Donald Trump ha annunciato l'uscita degli Stati Uniti dall'accordo sul nucleare iraniano (Joint Comprehensive Plan of Action, Jcpoa), raggiunto dai paesi P5+1 (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito, Germania) nel luglio 2015. Tale decisione è stata guidata dalla politica dell'"America first", secondo la quale le decisioni degli Stati Uniti vengono prese esclusivamente in base a motivazioni di interesse nazionale, senza tenere conto né di impegni assunti in precedenza con gli alleati né di considerazioni di sicurezza collettiva. La decisione statunitense ha dunque aperto un momento di crisi nelle relazioni transatlantiche. L'Unione europea, che ha contribuito alla negoziazione dell'accordo e che a partire dal 2016 ha instaurato con Teheran un dialogo su più livelli, ha espressamente manifestato il proprio disappunto per la decisione statunitense, impegnandosi a mettere a punto strumenti e misure in grado di aggirare le sanzioni Usa e salvaguardare così le relazioni economiche e commerciali con l'Iran. La sopravvivenza del legame economico è infatti la condizione posta da Teheran a Bruxelles per continuare a rimanere parte dell'accordo nonostante l'inadempienza statunitense. In questo quadro, l'Italia subisce insieme agli altri paesi europei i risvolti negativi della decisione di Trump, tanto sul piano economico quanto su quello politico e di sicurezza. Oltre alla perdita di contratti e investimenti per un valore stimato attorno ai 30 miliardi di euro, Roma rischia di subire nuovamente gli effetti della destabilizzazione del Medio Oriente che l'isolamento di Teheran rischia di causare.

1. LA DECISIONE STATUNITENSE DI USCIRE DALL'ACCORDO

1.1 Le motivazioni

Lo scorso 8 maggio il Presidente statunitense Donald Trump ha annunciato l'uscita degli Stati Uniti dall'accordo sul nucleare iraniano (Joint Comprehensive Plan of Action, Jcpoa), raggiunto dai paesi P5+1 (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Germania, Regno Unito) nel luglio 2015, dopo un negoziato durato nel suo complesso circa 12 anni. Nel discorso pronunciato alla Casa Bianca contestualmente alla firma del memorandum presidenziale che ha ufficializzato l'uscita degli Usa dall'accordo, Donald Trump ha reiterato le accuse all'Iran di essere il principale sponsor statale del terrorismo e di agire per la destabilizzazione del Medio Oriente¹. Trump ha inoltre accusato l'amministrazione Obama di aver negoziato un accordo – il Jcpoa – che lungi dal tutelare gli interessi degli Stati Uniti e dei loro alleati, avrebbe permesso all'Iran di continuare a produrre uranio arricchito, mantenendo dunque le premesse per il raggiungimento della “soglia nucleare” che renderebbe Teheran una potenza atomica. La sospensione delle sanzioni concordata in sede di negoziato avrebbe poi avuto, sempre secondo Donald Trump, l'unico effetto di arricchire le casse del regime, permettendogli di finanziare le proprie attività di destabilizzazione regionale, a discapito del benessere della popolazione iraniana. Trump ha dunque contestualmente annunciato la reintroduzione delle sanzioni statunitensi verso Teheran che erano state sospese con la firma del Jcpoa.

Il discorso – dai toni fortemente ideologici – di Donald Trump è stato poi seguito il 21 maggio da un discorso del segretario di stato Mike Pompeo presso il think tank conservatore Heritage Foundation, teso a delineare la nuova strategia statunitense verso l'Iran². Dopo aver ribadito le principali motivazioni della decisione statunitense di abbandonare l'accordo – su tutto il fatto che l'intesa non garantirebbe la sicurezza degli Stati Uniti e dei loro alleati – Pompeo ha elencato gli obiettivi della nuova strategia: mettere fine alle attività di destabilizzazione regionale del regime iraniano, impedire che possa continuare a finanziare gruppi terroristici e che si doti di missili e altri sistemi di armamento che possano rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza, e infine impedire che abbia mai accesso alla tecnologia per lo sviluppo dell'arma nucleare. Gli strumenti attraverso i quali realizzare questi obiettivi sono tre: la “pressione finanziaria senza precedenti” sul regime, attraverso la reintroduzione delle sanzioni che erano state sospese con il Jcpoa e l'introduzione di nuove misure restrittive; la prevenzione e la risposta alla presenza iraniana – o di milizie affiliate all'Iran – nella regione mediorientale; l'appello alla popolazione iraniana perché continui a protestare contro il regime,

¹ “Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action”, *White House*, 8 maggio 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>

² “After the Deal: A New Iran Strategy”, Remarks, Mike Pompeo, Secretary of State, *The Heritage Foundation*, 21 maggio 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

sulla scia delle ribellioni esplose a partire dallo scorso dicembre in diverse città iraniane³.

Appare chiaro che le motivazioni addotte dall'amministrazione Trump per giustificare la propria decisione di uscire dall'accordo sul nucleare iraniano non sono legate a reali difficoltà nell'implementazione dell'accordo, o al fatto che esso non garantisca la sicurezza degli Stati Uniti e dei loro alleati. L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (Aiea), l'organizzazione internazionale incaricata di verificare e monitorare l'adempimento iraniano agli obblighi assunti con l'accordo, ha infatti più volte verificato che Teheran sta tenendo fede agli impegni presi in sede di negoziato⁴. Come più volte affermato dall'Unione europea per voce dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza Federica Mogherini, l'accordo sul nucleare iraniano ha risolto in maniera pacifica una delle maggiori crisi di sicurezza contemporanee, bloccando l'accesso iraniano all'arma nucleare e sottoponendo il programma di arricchimento dell'uranio ai fini di produzione di energia a un regime di monitoraggio – a opera appunto dell'Aiea – che non ha precedenti né simili.

A determinare la decisione statunitense di uscire dall'accordo sembra essere stata piuttosto la volontà da parte dell'amministrazione Trump di dare attuazione a una linea di politica estera che individua nell'Iran la principale minaccia alla sicurezza degli Stati Uniti e dei loro alleati mediorientali, e che trova nel metodo unilaterale e nella tattica della minaccia la propria cifra principale. Uscendo dall'accordo sul nucleare e reimponendo sanzioni che l'amministrazione Trump sa essere molto costose e potenzialmente drammatiche per l'economia iraniana, Washington intende “ribaltare il tavolo” e costringere Teheran a concessioni maggiori rispetto a quelle ottenute in sede di negoziato sul Jcpoa. Trump chiede infatti all'Iran di abbandonare il proprio programma missilistico, di ritirare il proprio sostegno ad alcuni movimenti filo-iraniani presenti in altri paesi mediorientali (il riferimento per l'amministrazione Usa è soprattutto all'Hezbollah libanese) e di accettare un accordo che, a differenza del Jcpoa che prevede diverse scadenze temporali, si dovrebbe configurare come di durata illimitata.

Evidentemente una scommessa, quella dell'amministrazione Trump, che però difficilmente potrà avere esito positivo, tanto per gli Usa quanto soprattutto per la comunità internazionale. Difficilmente infatti Teheran accetterà di rinegoziare un accordo che è già stato negoziato a lungo, e che ha visto tutte le parti coinvolte lavorare secondo il metodo multilaterale, accettando il compromesso. Considerati poi i trascorsi del rapporto Stati Uniti-Iran, e la particolare importanza rivestita dai concetti di indipendenza e autonomia dalle grandi potenze all'interno del discorso

³ Sulle recenti proteste in Iran si veda A. Perteghella, *Iran: lo scontro nelle piazze e quello nei palazzi*, ISPI Commentary, 8 gennaio 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/iran-lo-scontro-nelle-piazze-e-quello-nei-palazzi-19409> e *Iran: proteste o regolamento di conti?*, ISPI Commentary, 26 giugno 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/iran-proteste-o-regolamento-di-conti-20876>

⁴ *Verification and Monitoring in Iran*, International Atomic Energy Agency, <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran>

pubblico iraniano, appare alquanto difficile che Teheran possa decidere di capitolare.

Tale approccio unilaterale da parte di Washington è stato ed è tuttora causa di una delle maggiori crisi nelle relazioni transatlantiche dal secondo dopoguerra a oggi. L'Europa – tanto l'Alto Rappresentante quanto i paesi E3 che hanno negoziato l'accordo (Francia, Germania, Regno Unito) – non hanno infatti mancato di condannare fin da subito il nuovo approccio statunitense, pronunciandosi in diverse occasioni in difesa dell'accordo. Per l'Europa, il mantenimento dell'accordo sul nucleare iraniano e del dialogo con Teheran rappresentano infatti la premessa per la stabilizzazione del Medio Oriente, delle cui crisi i paesi europei hanno risentito soprattutto in termini di afflusso di rifugiati. L'amministrazione Trump, al contrario, sembra prediligere un gioco a somma zero, sposando le posizioni dei due maggiori alleati regionali statunitensi – Israele e Arabia Saudita – che vedono nell'Iran la principale minaccia ai propri interessi nella regione, e che pertanto non accettano la formula di dialogo regionale auspicata da Bruxelles.

1.2 Le conseguenze

Nell'immediato, la maggiore conseguenza derivante dalla decisione statunitense di abbandonare l'accordo sul nucleare iraniano è rappresentata dal rientro in vigore delle sanzioni. Per il momento, l'accordo in sé rimane invece in vigore: l'Iran ha ad oggi espresso l'intenzione di continuare a rimanere parte dell'intesa – dunque a non riprendere il proprio programma nucleare – a patto che l'Unione europea e gli altri paesi negoziatori assicurino la continuità delle relazioni economiche e commerciali instauratesi a seguito dell'accordo. È dunque allo scopo di salvaguardare la tenuta dell'accordo, ritenuto necessario per il mantenimento della sicurezza della regione mediorientale e dei paesi europei, che l'Unione europea ha intrapreso alcune misure di urgenza (si veda capitolo 3) a tutela dei rapporti economici e commerciali tra Ue e Iran.

Le sanzioni reintrodotte dagli Stati Uniti sono infatti di tipo secondario, ovvero hanno il carattere dell'extraterritorialità. A differenza di quelle primarie, che colpiscono i soggetti statunitensi o i soggetti con un "US nexus" (un cittadino statunitense nel proprio board, un titolare di green card, esposizione verso il mercato Usa, un cittadino non statunitense ma che si trovi anche solo momentaneamente negli Usa, l'utilizzo di dollari statunitensi nelle transazioni) che intrattengono relazioni economiche e commerciali con un paese o un elenco di soggetti designati, le sanzioni secondarie colpiscono i soggetti non statunitensi che intrattengono relazioni economiche e commerciali con un paese o un elenco di soggetti designati. Nei confronti di questi soggetti, gli Usa possono decidere di limitare le relazioni economiche con il paese sanzionato o di proibirle *tout court*. Anche le misure punitive variano: dall'imposizione di multe all'esclusione dal mercato statunitense.

A partire dal 16 gennaio 2016 ("Implementation Day", giorno dell'entrata in vigore del Jcpoa), gli Usa hanno sospeso le sanzioni secondarie relative al programma nucleare iraniano, mentre sono rimaste in vigore quelle primarie e quelle secondarie

non relative al nucleare. Per i soggetti statunitensi dunque la firma dell'accordo non ha portato mutamenti significativi: qualsiasi transazione con l'Iran ha continuato a essere proibita, a eccezione di alcune specificatamente autorizzate tramite licenze speciali, come la vendita di aeromobili Boeing e l'acquisto di pistacchi e tappeti iraniani. Per i soggetti non statunitensi, invece, la sospensione delle sanzioni secondarie ha significato la possibilità di riprendere le transazioni economiche e commerciali con l'Iran, a patto di adeguarsi alle norme statunitensi in materia di *export control*, come ad esempio la "regola del 10%", in base alla quale è vietata l'esportazione verso l'Iran di prodotti di origine statunitense e di prodotti di origine non statunitense ma che contengono il 10% o più di contenuto statunitense. Inoltre, alle istituzioni finanziarie non statunitensi ha continuato a essere vietato il *clearing* di transazioni in dollari verso l'Iran.

La denuncia del Jcpoa da parte americana, e la conseguente reintroduzione delle sanzioni relative al nucleare, non produce dunque cambiamenti significativi per i soggetti Usa (a eccezione del fatto che verranno meno le licenze emesse per autorizzare specifiche transazioni), mentre incide significativamente sui soggetti non statunitensi, soprattutto sulle aziende europee, e dunque anche italiane. Mentre le misure secondarie Usa colpiscono tutti i soggetti non statunitensi, quindi anche Asia e Russia, l'elevato livello d'interdipendenza tra Usa e Ue pone proprio le aziende europee nella posizione più difficile. In sintesi, per le aziende asiatiche – che già hanno acquisito rilevanti quote di mercato iraniano negli anni delle sanzioni pre-Jcpoa – sarà molto più semplice schermarsi dalle rappresaglie Usa, mentre lo stesso non si può dire delle aziende europee.

La firma del memorandum presidenziale di denuncia del Jcpoa lo scorso 8 maggio ha aperto un periodo di "adattamento" di 90 giorni (fino al 6 agosto) o di 180 giorni (fino al 4 novembre) a seconda dei settori, entro il quale i soggetti che hanno in essere rapporti commerciali o economici con l'Iran dovranno prendere provvedimenti per interrompere queste relazioni, pena il rischio d'incorrere nelle sanzioni secondarie Usa che rientreranno in vigore al termine di questi periodi⁵.

In particolare, lo scorso 6 agosto sono rientrate in vigore le sanzioni:

- a. sull'acquisto di dollari da parte del governo iraniano;
- b. sul commercio in oro o metalli preziosi;
- c. sulla vendita diretta o indiretta, la fornitura e il trasferimento verso o dall'Iran di grafite, metalli grezzi o semilavorati quali alluminio, acciaio, carbone e software per l'integrazione dei processi industriali;
- d. sulle transazioni significative riguardanti acquisto o vendita di rial iraniani, o il mantenimento di conti denominati in rial al di fuori del territorio iraniano;

⁵ "Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (Jcpoa)", US Department of the Treasury https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf

- e. sull'acquisto, la sottoscrizione o la facilitazione dell'emissione di debito sovrano iraniano;
- f. sul settore dell'automotive iraniano.

Inoltre, sempre il 6 agosto, il governo degli Stati Uniti ha revocato le esenzioni alle sanzioni primarie che in seguito all'implementazione del Jcpoa avevano reso possibile:

- a. L'importazione negli Usa di tappeti e prodotti alimentari di origine iraniana, e le transazioni finanziarie relative, autorizzate dall'Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 56010;
- b. La vendita all'Iran di aeromobili per uso commerciale e dei relativi sistemi di ricambio (Jcpoa Statement of Licensing Policy) e le transazioni finanziarie relative (General license I).

Il prossimo 4 novembre rientreranno invece in vigore le sanzioni relative a:

- a. Operatori portuali iraniani, settore navale e delle costruzioni navali, comprese la Islamic Republic of Iran Shipping Lines (Irisl), la South Shipping Line Iran e loro affiliate;
- b. Transazioni relative al petrolio con la National Iranian Oil Company (Nioc), la Naftiran Oil Company (Noc), la Naftiran Intertrade Company (Nico) e la National Iranian Tanker Company (Nitic), incluso l'acquisto di petrolio, prodotti petroliferi e petrolchimici dall'Iran;
- c. Transazioni di istituzioni finanziarie straniere con la Banca Centrale Iraniana (Cbi) e con le istituzioni finanziarie iraniane designate nella sezione 1245 del National Defense Authorization Act del 2012 (Ndaa);
- d. Fornitura di servizi di messaggistica finanziaria alla Banca Centrale Iraniana e ad altre istituzioni finanziarie iraniane;
- e. Fornitura di servizi di assicurazione;
- f. Settore dell'energia.

Sempre il 4 novembre il governo statunitense revocherà le General License H che autorizzava i soggetti stranieri *US-owned* o *US-controlled* a effettuare determinate transazioni con il governo iraniano, e reinserirà sulla Lista Sdn (List of Specially Designated Nationals and Blocked Persons) i soggetti che erano stati rimossi con l'implementazione del Jcpoa. Questi soggetti saranno dunque nuovamente soggetti a blocco dei beni e divieto di viaggio, e qualsiasi transazione con essi sarà nuovamente proibita.

2. IL SIGNIFICATO PER L'ITALIA DELL'USCITA DEGLI USA DAL JCPOA

Pur non avendo partecipato ai negoziati del gruppo P5+1 che hanno portato alla firma del Jcpoa, l'Italia ha investito ingente capitale politico nel dialogo con l'Iran, anche in virtù delle storiche relazioni che legano Roma e Teheran. La ricerca di un nuovo rapporto con Tehran ha aperto inoltre significative opportunità per il nostro paese a livello economico, in termini di aumento dell'interscambio commerciale e dei possibili investimenti in Iran.

Nel gennaio 2016, subito dopo l'entrata in vigore ufficiale del Jcpoa, Roma ha accolto la prima visita sul suolo europeo del Presidente iraniano Hassan Rouhani, che solo successivamente si è recato a Parigi. In occasione della visita di Rouhani, Italia e Iran hanno firmato un *Memorandum of Understanding* (MoU) per un totale stimato di circa 20 miliardi di euro⁶. Tra i grandi gruppi coinvolti, Pessina, Saipem, Danieli, Fincantieri, Gavio Group, COET, Vitali, SEA, Enel, Belleli, Stefano Boeri Architetti, Itway, Italtel, Marcegaglia, Fata Spa, IMQ, e ancora il Sistema Moda Italia. Altri MoU sono stati firmati nei mesi successivi, come quello da 1,2 miliardi di euro tra Ferrovie dello Stato e le ferrovie iraniane per la costruzione della linea ad alta velocità tra Qom e Arak, o quello tra Ansaldo e sussidiarie della National Iranian Oil Company per lo sviluppo del giacimento di gas naturale South Pars⁷.

La maggioranza di questi MoU, tuttavia, non ha mai trovato realizzazione concreta in un vero e proprio accordo, a causa del persistere di significative difficoltà nel settore dei finanziamenti. Trattandosi nella maggioranza dei casi di progetti su ampia scala, per la loro copertura finanziaria sarebbe stato necessario il coinvolgimento di grandi gruppi bancari, in grado di assicurare l'adeguata liquidità. L'esposizione verso il mercato statunitense di questi gruppi, però, ha agito da freno per il loro coinvolgimento, a causa del timore d'incorrere in sanzioni del Tesoro americano. A risolvere – almeno a livello potenziale – la situazione è intervenuto nel gennaio 2018 il Ministero dello Sviluppo Economico, con la firma di un *Master credit agreement* del valore di 5 miliardi a copertura dei contratti. L'accordo però attende ancora la trasformazione in decreto legge per divenire effettivo⁸.

Pur in un contesto in cui hanno continuato a permanere le difficoltà sopra enunciate, alcuni di questi MoU sono tuttavia evoluti in veri e propri contratti. I principali esempi sono rappresentati dall'accordo da 100 milioni di euro tra l'italiana Carlo Maresca e l'iraniana IDRO per la costruzione di impianti a energia solare, quello da 34 milioni di euro tra l'italiana Techint Engineering and Construction e l'iraniana Ardabil Petrochemical Company per il trasferimento di tecnologia, quello tra Maire Tecnimont e Ibn Sina, sempre nel settore petrolchimico, quello del valore

⁶ "Iranian president Rouhani visits Italy, France, to boost economic ties", *The Newsweek*, 25 gennaio 2016, <https://www.newsweek.com/iran-president-rouhani-visits-italy-france-business-ties-419027>

⁷ Per un elenco dei principali MoU e accordi siglati da Italia e Iran dal 2015 a oggi si veda l'Appendice del presente Approfondimento.

⁸ "L'Italia e l'Iran firmano un Accordo Quadro di finanziamento per investimenti in Iran", Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comunicato stampa n. 8, 11 gennaio 2018, http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0008.html

di 650 milioni di euro tra Ansaldo energia e l'iraniana Thermal Power Plants Holding, o ancora quello tra il consorzio italo-francese ATR e l'iraniana Iran Air per l'acquisto di 20 velivoli, per un valore complessivo di 400 milioni di euro.

Il rientro in vigore delle sanzioni, l'atteggiamento del Tesoro americano (che gli addetti ai lavori definiscono "poco cooperativo"⁹) e la scarsa disponibilità al compromesso segnalata dall'amministrazione Trump sul dossier iraniano – anche nei confronti degli alleati europei – mettono però in pericolo anche gli accordi già firmati: ciò che oggi è a rischio per il nostro paese, dunque, è una somma stimata attorno ai 30 miliardi di euro, composti dai quasi 2 miliardi di export e dai 27 miliardi di investimenti attesi¹⁰. In particolare, il nostro paese deve guardare con preoccupazione alla seconda scadenza, quella del 4 novembre, quando rientreranno in vigore le sanzioni nei settori dell'energia, del petrolchimico, delle costruzioni navali, ma soprattutto l'Iran rischierà di essere nuovamente escluso dalle transazioni finanziarie internazionali.

La firma del Jcpoa ha permesso al nostro paese di tornare a essere il primo partner commerciale dell'Iran tra i paesi dell'Unione europea, seguito da Francia e Germania. Un primo posto dal quale l'Italia ha scalzato la Germania, che tra il 2013 e il 2016 è stata il primo partner commerciale europeo per Tehran. Tra il 2016 e il 2017, l'interscambio tra Roma e Tehran è cresciuto del 97% arrivando a quota 5 miliardi di euro, mentre Francia e Germania seguono rispettivamente a 3,8 e 3,3 miliardi. In particolare, Roma è oggi il primo partner europeo di Tehran per le importazioni (3,4 miliardi di euro), quasi totalmente nel settore petrolifero, e il secondo partner Ue per esportazioni (1,7 miliardi) dopo la Germania (2,9 miliardi) [Figure 1 e 2].

⁹ Interviste dell'autrice con operatori economici e legali italiani.

¹⁰ I dati riportati in questa sezione rappresentano una rielaborazione di quanto delineato in A. Perteghella e T. Corda, *Usa fuori dall'accordo sul nucleare iraniano: cosa cambia per l'Italia?*, ISPI Analysis, 23 maggio 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/usa-fuori-dallaccordo-sul-nucleare-iraniano-cosa-cambia-litalia-20597>

FIGURA 1

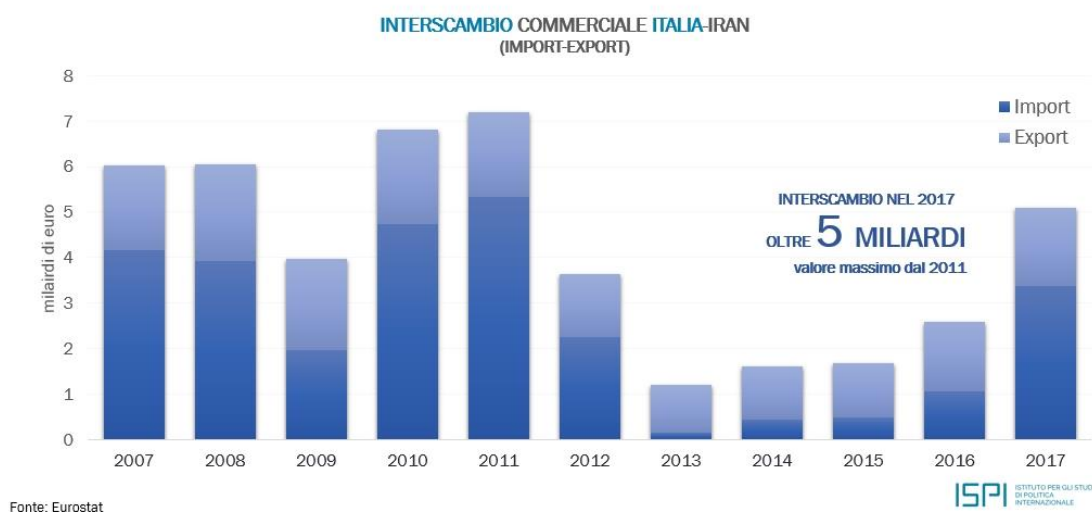
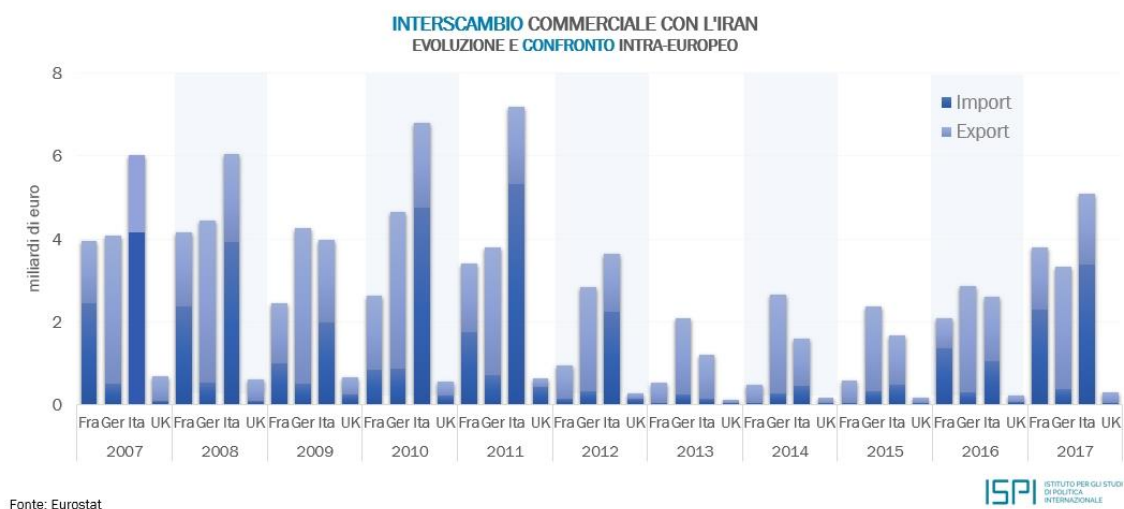


FIGURA 2



A livello europeo, superando Francia e Germania, nel 2017 l'Italia ha dunque recuperato e superato la quota d'interscambio con l'Iran precedente le sanzioni (3,6 miliardi nel 2012); nel mirino del nostro paese c'è il picco di 7 miliardi di euro raggiunto nel 2011, una somma che sarà possibile tornare a raggiungere solamente se verranno fornite adeguate garanzie agli operatori economici.

Tuttavia, le sanzioni hanno influito sull'interscambio Italia-Iran soprattutto in termini di import, a causa dell'embargo sull'acquisto di petrolio iraniano approvato dall'Unione europea nel 2012; l'export italiano è invece sempre rimasto sopra il miliardo di euro, variando in misura minore rispetto alle importazioni. Ancora oggi, quasi doppiando il valore dell'export, le importazioni petrolifere ricoprono gran parte dell'interscambio.

Nonostante nel 2017 l'Italia abbia acquistato dall'Iran una quantità di petrolio superiore rispetto a quella acquistata nel 2011, il minor prezzo del barile ha fatto sì che nel 2017 il valore delle importazioni (e quindi dell'intero interscambio) rimanesse inferiore a quello del 2011 [Figure 3e 4].

FIGURA 3

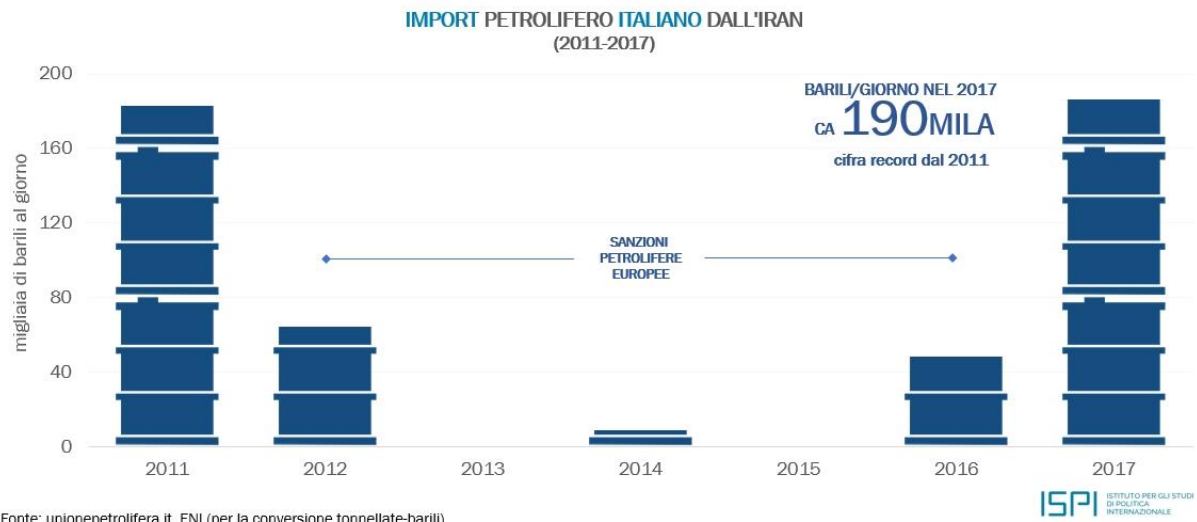
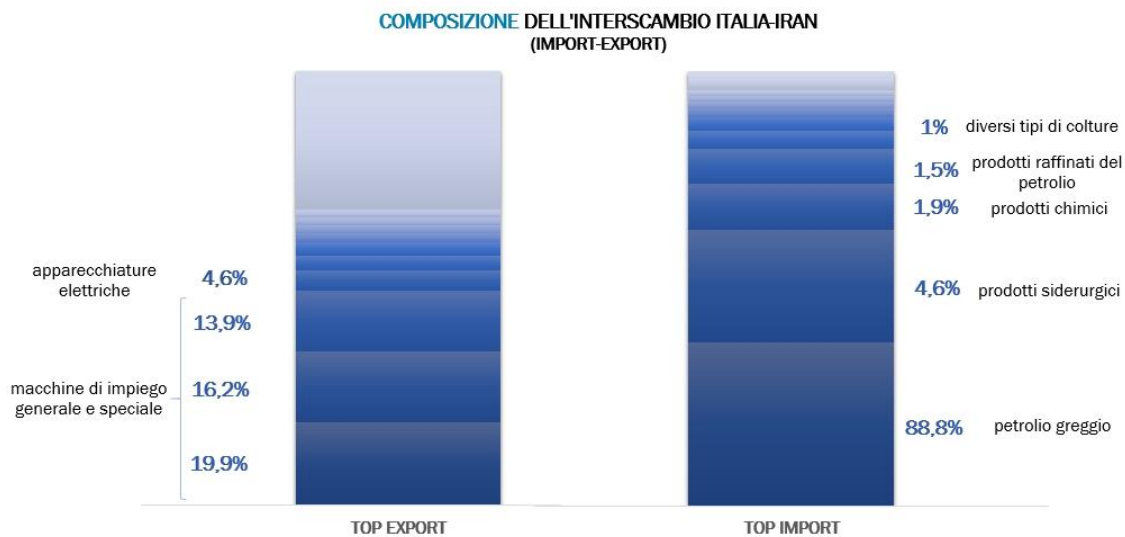


FIGURA 4



La quasi totalità – oltre il 90% – dell'import italiano dall'Iran dipende dal petrolio e dai suoi derivati. Tra i prodotti non petroliferi importati vi sono soprattutto quelli siderurgici (il 47,7% dell'import non petrolifero), chimici (19,4%), e le colture (9,9%) [Figura 5]. La composizione del nostro export risulta invece più variegata. Se a farla da padrone sono macchinari di diverso impiego (di poco superiori al 50%), nel nostro export trovano spazio anche apparecchiature elettriche (4,7%), prodotti chimici (oltre il 5%) e settore medico (circa 4%).

FIGURA 5



Fonte: elaborazione Camera di Commercio italo-iraniana su dati Istat

ISPI ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Questi dati richiedono però una doverosa precisazione: se è vero che nel 2017 l'Italia è stata il primo partner commerciale europeo di Tehran, totalizzando quasi un quarto (24,3%) [Figura 6] dell'intero interscambio tra Unione europea e Iran, non si può dire che quest'ultimo sia ai primi posti tra i partner commerciali esteri dell'Ue e dell'Italia.

FIGURA 6



Fonte: Eurostat

ISPI ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il commercio tra Italia e Iran consiste infatti solo nello 0,6% dell'intero commercio estero italiano, esattamente la stessa percentuale dell'interscambio Ue-Iran sul totale del

commercio estero europeo. L'Iran è dunque solo il 35° partner commerciale italiano, 15° se si considerano solo quelli extra-europei. Anche tra questi, resta inoltre significativa la differenza tra l'interscambio italiano con gli Usa (primo partner italiano extra-Ue), equivalente al 6,6% dell'intero commercio estero italiano, e quello con l'Iran (0,6%) [Figura 7].

FIGURA 7

PRIMI 15 PARTNER COMMERCIALI EXTRA-UE DELL'ITALIA	
STATI UNITI	6,6%
CINA	4,9%
RUSSIA	2,4%
TURCHIA	2,2%
GIAPPONE	1,3%
INDIA	1,0%
ALGERIA	1,0%
COREA DEL SUD	0,9%
ARABIA SAUDITA	0,9%
BRASILE	0,8%
EMIRATI ARABI UNITI	0,8%
HONG KONG	0,7%
TUNISIA	0,6%
MESSICO	0,6%
IRAN	0,6%

Fonte: Eurostat, % dell'intero commercio estero italiano (2017)

Come già segnalato, invece, l'Iran acquista enorme rilevanza per l'Italia se si considerano le importazioni di petrolio: storicamente la maggior parte dell'interscambio commerciale tra Italia e Iran è stato determinato dalle importazioni petrolifere. Nel 2017, con una media giornaliera di 186 mila barili importati, l'Italia ha recuperato la quota precedente le sanzioni (183 mila barili nel 2011) [Figura 3]. L'Iran torna così a essere uno dei principali fornitori italiani: nel 2017 ha coperto il 14% delle importazioni petrolifere italiane, attestandosi al secondo posto dietro l'Azerbaijan (18,7%) [Figura 8]. Durante il periodo delle sanzioni, la quota d'importazioni petrolifere precedentemente assicurata dall'Iran era stata ripartita soprattutto tra Libia e Iraq [Figura 9].

FIGURA 8



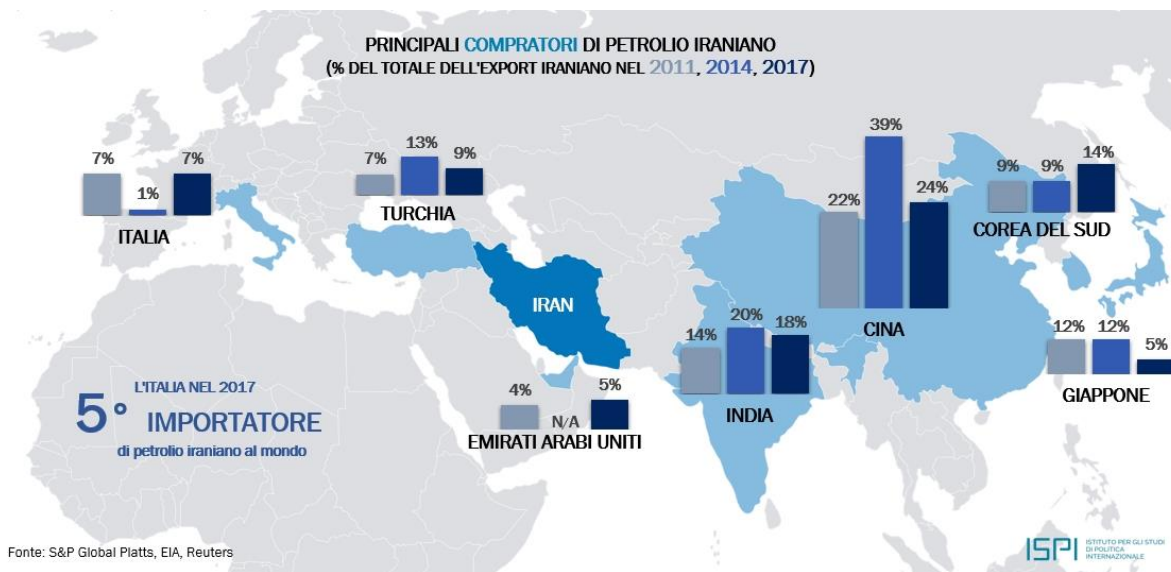
FIGURA 9

PRINCIPALI ESPORTATORI DI PETROLIO VERSO L'ITALIA, 2011 VS 2013				
	2011	2013		VARIAZIONE %
	(PRE-SANZIONI IRAN)	(IRAN SOTTO SANZIONI)		2011-2013
AZERBAIJAN	17.38%	AZERBAIJAN	19.38%	▶ +11.53%
RUSSIA	16.05%	RUSSIA	19.16%	▶ +19.37%
ARABIA SAUDITA	14.77%	LIBIA	15.31%	▶ +124.49%
IRAN	13.63%	ARABIA SAUDITA	15.08%	▶ +2.09%
LIBIA	6.82%	IRAQ	7.44%	▶ +36.01%

Fonte: unionepetrolifera.it

Infine, se è pur vero che, a livello globale, nel 2017 oltre l'80% dell'export petrolifero iraniano è andato verso mercati asiatici, l'Italia si è attestata al 5° posto tra gli importatori globali di petrolio iraniano grazie all'acquisto del 7% dell'intero export petrolifero iraniano, dietro Cina (24%), India (18%), Corea del Sud (14%) e Turchia (9%) [Figura 10].

FIGURA 10



La scarsa rappresentatività dell'interscambio con l'Iran sul totale dell'interscambio italiano è da ricondurre al lungo periodo d'isolamento dell'economia iraniana conseguente all'imposizione delle sanzioni. La firma del Jcpoa nel 2015 ha infatti aperto significative possibilità in termini di aumento potenziale dell'interscambio tra Italia e Iran e degli investimenti verso Tehran. Una potenzialità che rischia di essere frenata dal rientro in vigore delle sanzioni statunitensi.

3. CHE FARE? LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA

L'annuncio da parte di Trump della decisione di uscire dall'accordo – lo scorso 8 maggio – ha trovato a Bruxelles un'immediata e ferma risposta: l'Unione europea, secondo quanto espresso dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, Federica Mogherini, in una dichiarazione immediatamente successiva a quella di Trump, considera l'accordo sul nucleare iraniano non come un accordo bilaterale bensì come “un tassello cruciale nel regime internazionale di non proliferazione nucleare e, in quanto tale, fondamentale per la sicurezza della regione mediorientale, dell'Europa e del mondo”¹¹. Mogherini ha poi dichiarato che “fintanto che l'Iran continuerà ad adempiere agli obblighi contratti con il Jcpoa, l'Unione europea continuerà a dare implementazione all'accordo, cercando di assicurare la continuità dei benefici economici”. A questo scopo, l'Alto Rappresentante ha espresso l'intenzione di agire “per tutelare gli interessi di sicurezza ed economici dell'Ue”.

La settimana successiva – nella giornata del 15 maggio – si è svolto a Bruxelles il primo incontro post-uscita degli Usa dal Jcpoa tra il Ministro degli Esteri iraniano, Mohammad Javad Zarif, l'Alto Rappresentante Mogherini e i Ministri degli Esteri dei tre paesi E3 (Francia, Germania, Regno Unito). Lo scopo di questo incontro, così come delle dichiarazioni e degli incontri successivi, è stato quello di fornire all'Iran le adeguate rassicurazioni circa la volontà europea di fare tutto il possibile per salvaguardare l'esistenza dell'accordo¹². Sempre il 15 maggio scorso, l'Alto Rappresentante Mogherini ha indicato nove aree di cooperazione tra Unione europea e Iran da mantenere in essere per assicurare la continua implementazione del Jcpoa: il mantenimento e l'approfondimento delle relazioni economiche Ue-Iran; la continuazione della vendita di gas, petrolio e prodotti del settore petrolchimico iraniano; le transazioni bancarie; i trasporti via mare, terra, cielo e su ferrovia; il credito alle esportazioni e la cooperazione finanziaria, con il varo di misure di sostegno agli investimenti; l'ulteriore firma di MoU e contratti tra aziende europee e controparti iraniane; maggiori investimenti in Iran; la tutela degli operatori economici europei e la garanzia della certezza legale; lo sviluppo in Iran di un *business environment* trasparente e basato su regole condivise¹³.

Nella stessa occasione, l'Alto Rappresentante ha specificato che l'azione di creazione di meccanismi e misure per la tutela dell'accordo non sarebbe stata solamente prerogativa degli E3 ma avrebbe coinvolto anche altri paesi membri, e

¹¹ “Remarks by HR/VP Mogherini on the statement by US President Trump regarding the Iran nuclear deal (Jcpoa)”, European Union External Action Service, 8 maggio 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44238/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-statement-us-president-trump_en

¹² “Brussels: Iran's Zarif says talks with European countries on right path”, *Reuters*, 15 maggio 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-europe-zarif/brussels-irans-zarif-says-talks-with-european-countries-on-right-path-idUSKCN1IG1FA>

¹³ “Iran nuclear deal: EU, France, Germany, UK and Iran meet to discuss way forward”, European Union External Action Service, 16 maggio 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44663/iran-nuclear-deal-eu-france-germany-uk-and-iran-meet-discuss-way-forward_en

sarebbe avvenuta non solo a livello unionale ma anche a livello nazionale, soprattutto per quanto riguarda il varo di misure volte a proteggere gli operatori economici nazionali.

Tuttavia, da maggio a oggi (settembre 2018) le principali iniziative sono state assunte da Bruxelles su stimolo dell'Alto Rappresentante e degli E3, mentre a livello nazionale la tendenza che sembra aver prevalso sembra essere stata quella dell'attendismo, nell'attesa di vedere quali strumenti venissero messi a punto a livello unionale.

All'atto concreto, sono tre i principali strumenti messi a punto in questi mesi da Bruxelles allo scopo di tutelare le aziende e gli operatori economici europei dal rischio d'incorrere nelle sanzioni secondarie statunitensi per il loro rapporti economici e commerciali con Tehran.

Due di questi strumenti sono stati messi a punto e approvati prima dello scorso 6 agosto, ovvero prima che rientrasse in vigore la prima *tranche* di sanzioni statunitensi. Essi sono la riattivazione del "Regolamento di blocco" (Regolamento 2271/96), che impedisce ai soggetti europei di adeguarsi alle sanzioni secondarie statunitensi, e l'estensione del mandato della Banca europea per gli investimenti (Bei), alla quale è stato accordato il potere di fornire garanzie sulle attività finanziarie con l'Iran, in modo da sostenere gli investimenti europei – soprattutto di piccole e medie imprese – nel paese. Un terzo strumento, consistente nell'approvazione di un pacchetto straordinario di aiuti allo sviluppo, è stato invece messo a punto nel mese di settembre.

3.1 L'aggiornamento del Regolamento di blocco

Il "Regolamento di blocco" venne introdotto a livello europeo nel 1996 per tutelare le aziende europee dalla portata extraterritoriale delle sanzioni Usa verso Iran, Libia e Cuba. Quello entrato in vigore il 7 agosto scorso rappresenta una versione aggiornata del Regolamento di blocco del 1996, che comprende in allegato le nuove misure restrittive reintrodotte dagli Usa in seguito all'uscita dal Jcpoa¹⁴. Il Regolamento impedisce ai soggetti europei di conformarsi alle richieste statunitensi – pena l'incorrere in multe comminate dallo stato di appartenenza –, permette loro di ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'applicazione delle misure sanzionatorie Usa, e pone i soggetti europei al riparo da sentenze di tribunali e decisioni di autorità amministrative esterne all'Ue. Il regolamento consente però ai soggetti europei di ottenere specifiche autorizzazioni se dal suo rispetto – e dunque dal non rispetto delle sanzioni Usa – dovesse derivare un danno per i propri interessi o per quelli dell'Ue. La decisione circa le misure punitive da imporre in caso di mancato rispetto del regolamento viene invece lasciata a ciascuno stato membro,

¹⁴ "Regolamento delegato (UE) 2018/1100 della Commissione del 6 giugno 2018 che modifica l'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti", *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 7 agosto 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1100&from=IT>

limitandosi ad affermare che esse devono essere “efficaci, proporzionate e dissuasive”.

Se a livello potenziale il Regolamento sembra configurarsi come una risposta decisa alle minacce statunitensi, nella realtà esso rappresenta una risposta alquanto debole. Se da una parte esso può proteggere un soggetto europeo da multe comminate dal Tesoro Usa – tramite il meccanismo di compensazione e risarcimento danni – dall’altra non sarebbe efficace nel tutelare i soggetti europei dalle altre misure punitive statunitensi, quali la confisca o il congelamento dei beni, la proibizione dell’accesso al mercato statunitense così come al sistema finanziario statunitense, e da altre misure che gli Usa possono prendere allo scopo di disincentivare il permanere dei rapporti economici e commerciali tra aziende europee e Iran. Il nodo finanziario, in particolare, rischia di essere il più delicato: gli Usa possono infatti escludere dal proprio mercato e dal proprio sistema finanziario le istituzioni finanziarie internazionali che intrattengono relazioni con l’Iran. Di fatto, ciò significa che le banche straniere che processano pagamenti da e verso l’Iran saranno costrette a scegliere se continuare a farlo, correndo il rischio di essere escluse dal mercato Usa, o se mettere in atto l’isolamento finanziario di Tehran.

Inoltre, permangono molti dubbi circa le modalità a disposizione del regolatore nazionale per accertare che la decisione d’interrompere le relazioni con l’Iran da parte di un’azienda sia dovuta alla volontà di adeguarsi alle richieste Usa e non a una semplice valutazione commerciale. Infine, l’applicazione del Regolamento creerebbe una situazione di ambiguità e incertezza legale che metterebbe i soggetti europei in una posizione alquanto difficile: essi sarebbero infatti costretti a scegliere se conformarsi alle richieste degli Stati Uniti e trovarsi così in violazione del regolamento Ue, oppure se conformarsi al regolamento Ue e trovarsi in violazione delle leggi Usa.

In definitiva, se il Regolamento di blocco poteva rappresentare una risposta e una tutela efficace dall’extraterritorialità delle sanzioni statunitensi negli anni Novanta, lo stesso non si può dire di oggi. Viviamo infatti in un’epoca in cui i due mercati sono profondamente interdipendenti e connessi: i legami tra le multinazionali europee e il sistema finanziario statunitense sono oggi molto maggiori rispetto a quanto accadeva nel 1996. Pertanto, esso rappresenta prettamente uno strumento *politico* per mezzo del quale l’Ue esprime il proprio disaccordo rispetto alle decisioni prese dall’alleato statunitense, e segnala di essere disposta a intraprendere azioni legali per tutelare i propri interessi.

3.2 L’ampliamento del mandato della Bei

Il secondo strumento messo a punto dall’Ue – elaborato dalla Commissione europea e approvato dal Parlamento lo scorso 4 luglio – è l’inclusione dell’Iran nell’elenco dei paesi idonei a ottenere prestiti dalla Banca europea per gli investimenti (Bei). La Bei fornisce finanziamenti, garanzie e consulenza a sostegno di progetti di sviluppo economico e infrastrutturale all’interno dei paesi membri (proprio questi ultimi sono infatti i suoi maggiori azionisti). Una parte delle sue attività – circa il 9% – si svolge però anche fuori dall’Ue, ed è coperta da un fondo di garanzia, destinato a

coprire le eventuali perdite derivanti da questi progetti. Già lo scorso marzo, oltre a portare a 32,3 miliardi di euro la somma destinata a questo fondo di garanzia, Parlamento e Consiglio avevano incluso l'Iran nell'elenco dei paesi "potenzialmente idonei" a ricevere prestiti. A luglio, l'Iran è stato spostato dalla lista dei "potenzialmente idonei" a quella degli "idonei", dunque aggirando in maniera potenziale il nodo del finanziamento degli investimenti europei in Iran.

Anche in questo caso, però, si tratta di una misura dal sicuro valore politico ma dalla scarsa efficacia potenziale all'atto pratico. Si tratta infatti di una misura non vincolante ma semplicemente "enabling": rimane comunque prerogativa del board di governatori della Banca, che si compone dei Ministri delle Finanze dei 27 paesi Ue, decidere se intraprendere effettivamente queste operazioni. Diversi segnali, di fatto, sembrano indicare che la Bei non abbia l'effettiva intenzione di sostenere gli investimenti verso l'Iran. Ciò sarebbe dovuto principalmente al fatto che la Banca si finanzia anche sul mercato finanziario statunitense, e si teme che l'esposizione verso l'Iran spaventi i potenziali acquirenti di titoli. Inoltre, circa un terzo delle sue transazioni sono condotte in dollari.

3.3 Il pacchetto di aiuti "Sostegno allo sviluppo sostenibile"

Un terzo strumento, infine, è stato messo a punto dall'Unione europea nel mese di settembre e consiste in un'azione di sostegno economico, contenuta in un pacchetto di aiuti allo sviluppo del valore di 18 milioni di euro. Una somma che rappresenta solo una piccolissima parte di quanto il paese necessiterebbe in termini d'investimenti diretti esteri, ma che tuttavia rappresenta un ennesimo segnale – rivolto soprattutto a Tehran – della volontà europea di mantenere in esistenza l'accordo sul nucleare. Il finanziamento, che rappresenta la *tranche* iniziale di un'allocatione complessiva di 50 milioni di euro co-firmata da Commissione europea e Servizio europeo per l'Azione esterna, rappresenta infatti un esempio inedito di sostegno economico verso un paese che di per sé non si qualificerebbe come recipiente di aiuti allo sviluppo. La Commissione europea ha però approvato tale misura come "misura speciale" necessaria a sostenere le priorità politiche dell'Unione europea, nello specifico la sopravvivenza del Jcpoa.

Il finanziamento, tuttavia, non è teso ad attenuare gli effetti della reintroduzione delle sanzioni secondarie statunitensi. Piuttosto, come chiarito nel documento di dettaglio, la Commissione fornirà aiuto economico ben mirato nei settori "Prosperità, pianeta, popolazione"¹⁵.

Attraverso la sezione "Prosperità" (8 milioni di euro), la Commissione intende promuovere "la crescita e la diversificazione del commercio di beni e servizi", tramite il sostegno delle politiche commerciali, attività di promozione degli investimenti, e maggiore sostegno all'imprenditoria e all'innovazione. Nella

¹⁵ "Commission Implementing Decision on the financing of the special measure in favour of Iran for 'Support to Sustainable Development in Iran' for 2018", European Commission, 10 settembre 2018, https://ec.europa.eu/europeaid/commission-implementing-decision-financing-special-measure-favour-iran-support-sustainable_en

sezione “Pianeta” (8 milioni di euro), la Commissione intende sostenere l’azione del governo iraniano nella lotta all’annoso problema dell’inquinamento e del degrado ambientale, attraverso programmi per la gestione dei rifiuti e la riduzione dell’inquinamento dell’aria e dei corsi d’acqua. Infine, attraverso la sezione “Popolazione” (2 milioni di euro), la Commissione intende sostenere programmi di prevenzione, trattamento, riabilitazione e reintegro sociale dei tossicodipendenti.

I finanziamenti relativi alla sezione “Prosperità” verranno erogati attraverso il Centro per il commercio internazionale (International Trade Center, Itc), un’agenzia delle Nazioni Unite. L’Itc assisterà l’Organizzazione iraniana per la promozione del commercio, un’agenzia afferente al Ministero dell’Industria e del Commercio iraniano, incaricato di sviluppare una “strategia nazionale per le esportazioni” che abbia l’obiettivo di accrescere il potere di azione delle piccole e medie imprese iraniane e di sostenere l’imprenditoria giovanile.

I finanziamenti relativi alla sezione “Pianeta” verranno amministrati direttamente dalla Commissione sulla base di appalti che verranno concessi tramite gara a organizzazioni con sede negli stati membri Ue, che siano già state ritenute idonee a ricevere finanziamenti dall’Unione. Gli sforzi in questo settore si baseranno su quanto contenuto nel Memorandum firmato dalla Vice-Presidente iraniana con delega all’Ambiente, Masoumeh Ebtekar, e dal Commissario europeo all’Ambiente, Karmenu Vella, nel settembre 2016¹⁶.

Infine, i finanziamenti afferenti alla sezione “Popolazione” verranno erogati e gestiti tramite appalti sulla base di una *call for proposals* che la Commissione lancerà nel primo trimestre del 2019 “per il finanziamento di progetti finalizzati alla prevenzione, al trattamento, alla riabilitazione e al reintegro sociale dei tossicodipendenti”. Questi finanziamenti non verranno indirizzati a istituzioni iraniane ma ad agenzie, organizzazioni non governative, autorità locali, enti di ricerca e in generale organizzazioni della società civile.

Nel complesso, l’impegno della Commissione, seppur non determinante, rappresenta un chiaro segnale politico della volontà di dare attuazione alle promesse enunciate a livello retorico.

¹⁶ “Cooperation between the EU and Iran”, European External Action Service https://ecas.europa.eu/delegations/iran/44232/cooperation-between-eu-and-iran_en

4. LA VERA SFIDA: IL NODO FINANZIARIO

La vera incognita alla quale sono legate le possibilità di successo per l'Unione europea nel mantenere aperto il canale economico e commerciale verso Tehran è rappresentata dal destino del sistema Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Tra le sanzioni statunitensi che rientreranno in vigore a novembre ci sono infatti anche quelle sui sistemi di messaggistica finanziaria che permettono al sistema bancario iraniano di comunicare con il resto del mondo, vale a dire di effettuare e ricevere pagamenti. Tra gli obiettivi dell'amministrazione Trump vi è anche l'isolamento economico e finanziario di Tehran, ovvero rendere il paese incapace di effettuare e ricevere pagamenti, in modo da limitare fortemente qualsiasi attività economica e commerciale, non solo quelle relative ai settori esplicitamente sotto sanzione. In particolare, Trump ha minacciato di sanzionare la società belga che gestisce il principale sistema di messaggistica finanziaria, per l'appunto lo Swift, se non accetterà di escludere nuovamente – come già accaduto nel periodo 2012-2015 – l'Iran dai propri sistemi. Le minacce di Trump nei confronti dei membri del board vanno dal blocco dei beni *al travel ban*, fino all'esclusione dall'accesso al mercato statunitense delle aziende per le quali lavorano.

Ma quanto è credibile la minaccia di Trump? Il board Swift è composto da manager di 25 banche tra le più importanti al mondo, inclusi due americani: Yawar Shah (Citigroup) e Emma Loftus (J.P.Morgan). Per Trump, dare effettiva esecuzione alle proprie minacce significherebbe dunque escludere dall'accesso al sistema finanziario statunitense 25 tra le principali banche mondiali, di cui due americane. Questo renderebbe la minaccia di Trump poco credibile: secondo gli analisti, il board Swift è *Tbtp* ("too big to be punished"). Trattandosi poi di una società con sede in Belgio, paese Ue, essa dovrebbe conformarsi al Regolamento di blocco (vedi sopra), che impedisce alle società europee di adeguarsi alle sanzioni Usa. Tuttavia, considerate le limitazioni del Regolamento delineate sopra, non è escluso che la società non decida di adeguarsi comunque alle richieste statunitensi, cedendo al potere di *moral suasion* – seppur sconfinante in vera e propria minaccia – dell'ufficio del Tesoro americano. Se così dovesse accadere, ovvero se effettivamente Swift decidesse di escludere l'Iran dal proprio sistema di messaggistica, si aprirebbe però un altro potenziale problema per l'Ue: trattandosi di una società europea, la decisione di reimporre una sanzione su Tehran si configurerebbe come una violazione europea del Jcpoa, di fronte alla quale si aprirebbe ancora una volta l'incognita della reazione di Tehran.

È chiaro dunque come la vera sfida per l'Ue in questo momento sia rappresentata dalla necessità di mettere a punto un sistema di pagamenti che permetta di mantenere inalterati i canali finanziari verso Tehran senza esporsi al rischio di ritorsioni statunitensi. Vanno proprio in questa direzione le dichiarazioni di Heiko Mass, Ministro degli Esteri tedesco, il quale ha enfatizzato in alcune dichiarazioni recenti la necessità per l'Unione europea di

dotarsi di un sistema di pagamenti indipendente dagli Usa, anche attraverso la creazione di un Fondo monetario europeo¹⁷.

Per bypassare il nodo Swift, alcuni analisti invocano la reintroduzione di sistemi di messaggistica finanziaria *ad hoc* come quelli che venivano usati negli anni delle sanzioni, prima del Jcpoa, le cosiddette *gateway banks*¹⁸. Queste istituzioni finanziarie hanno accesso al sistema di pagamenti della Bce Target2 e un'esposizione limitata verso gli Stati Uniti. Esse dovrebbero processare i pagamenti – in euro – delle importazioni europee di petrolio iraniano. Anche in questo caso il Tesoro americano potrebbe minacciare sanzioni, questa volta sulle Banche centrali dei paesi Ue; tuttavia, si tratterebbe davvero di una pesante *escalation* della minaccia, e la scommessa europea è che nemmeno Trump voglia arrivare a tanto.

L'incognita dei pagamenti e della continuità dei canali finanziari esiste però non solo dal lato europeo – come offerta – ma anche dal lato iraniano – come domanda. Affinché l'Ue possa seriamente impegnarsi a mantenere aperti tali canali, occorre infatti che l'Iran prosegua nella riforma del proprio sistema bancario e finanziario, in nome di una maggiore trasparenza e dell'adeguamento agli standard internazionali. In questo senso, proprio l'azione dell'Ue può servire da incentivo per la riforma del sistema finanziario iraniano, che altrimenti potrebbe ritornare all'opacità degli anni delle sanzioni. Non è un caso che l'azione legislativa richiesta a Tehran per adeguarsi alle richieste Ue sia un punto particolarmente incandescente del dibattito politico in corso in questi mesi in Iran.

Un esempio interessante in questo senso è il dibattito politico in corso in questi mesi in Iran attorno alla revisione della normativa finanziaria, che dovrebbe portare il paese ad adeguarsi agli standard internazionali così come richiesto dal Gruppo d'azione finanziaria internazionale (Gafi)¹⁹. Lo scorso 29 giugno il Gafi ha esteso fino a ottobre la scadenza per l'adeguamento iraniano alla normativa internazionale sull'antiriciclaggio (Aml, Anti-Money Laundering) e riguardo alla lotta al finanziamento del terrorismo (Cft, Combating the Financing of Terrorism)²⁰. L'implementazione da parte iraniana di tali normative è considerata indispensabile per accrescere la reputazione del paese e migliorare il clima di fiducia per gli investitori. In particolare, entro ottobre l'Iran dovrà emendare le proprie normative in materia e ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo) e la Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo. Tale atto rappresenta la condizione per essere rimosso dalla “lista nera” del Gafi, e aprire così alle banche iraniane la possibilità di accesso al mercato finanziario internazionale.

¹⁷ “Germany urges EU payment system without U.S. to save Iran deal”, *Reuters*, 21 agosto 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-germany/germany-urges-eu-payment-system-without-us-to-save-iran-deal-idUSKCN1L61KW>

¹⁸ E. Batmanghelidj e A. Hellman, *Europe, Iran, and Economic Sovereignty: A New Banking Architecture in Response to US Sanctions*, Bourse and Bazaar and European Leadership Network, luglio 2018, <https://www.bourseandbazaar.com/research-1/2018/6/5/special-report-on-defending-europe-iran-economic-sovereignty>

¹⁹ Organismo intergovernativo creato nel 1989 in ambito Ocse con lo scopo di definire e promuovere strategie di contrasto al riciclaggio, <http://www.fatf-gafi.org/>

²⁰ A. Perteghella, “Trasparenza finanziaria: il nodo di Teheran”, *ISPI Iran Watch*, 19 luglio 2018, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/trasparenza-finanziaria-il-nodo-di-teheran-21016>

In un discorso alla nazione pronunciato nel mese di giugno, la Guida suprema, l'Ayatollah Ali Khamenei, ha segnalato di essere a favore dell'approvazione delle normative, a patto però che esse vengano interpretate alla luce dell'interesse nazionale. Successivamente, il Presidente Hassan Rouhani ha ingaggiato un dialogo con l'Ayatollah Ahmad Jannati, l'ultraconservatore a capo del Consiglio dei Guardiani (l'organo che ha l'ultima parola sull'approvazione degli atti legislativi, dopo che questi sono stati dibattuti in Parlamento), cercando il suo sostegno per l'approvazione delle normative. Parlamento e Consiglio dei Guardiani hanno dunque discusso la nuova legislazione; quest'ultimo ha approvato alcune normative sul contrasto del finanziamento al terrorismo, mentre ha chiesto al Parlamento di apportare alcune modifiche alla normativa sull'anti-riciclaggio. Con ogni probabilità, l'approvazione finale della normativa rimarrà incerta fino all'approssimarsi della scadenza di ottobre fornita dal Gafi. Essa infatti richiede il raggiungimento di un compromesso all'interno delle diverse anime del regime, che potrà essere possibile solamente dopo una complessa azione di negoziazione al suo interno.

CONCLUSIONE

La decisione dell'amministrazione Trump di uscire dall'accordo sul nucleare iraniano e la nuova strategia statunitense di massima pressione su Tehran hanno aperto nuove e pesanti incognite per i rapporti tra Unione europea e Iran. Il principale strumento di cui l'amministrazione Trump intende avvalersi per esercitare pressione sull'Iran sono infatti le sanzioni, alle quali i paesi europei rischiano di doversi adattare, per non incorrere in misure punitive del Tesoro americano. Questo però mina pesantemente il dialogo in atto tra Unione europea e Iran, la ripresa dei rapporti economici e commerciali, e la tenuta dell'accordo stesso. Non è azzardato affermare che la decisione statunitense, presa in nome dell'interesse e della sicurezza nazionale, rischia di minare gli interessi di sicurezza europei. L'Italia, partner privilegiato di Tehran a livello politico, culturale ed economico, rischia di veder venire meno il proprio ruolo come primo partner commerciale a livello europeo di Tehran, raggiunto nel 2017. Per scongiurare i possibili effetti negativi della decisione statunitense, l'Unione europea ha messo a punto alcuni strumenti, dei quali anche l'Italia potrà avvalersi. Si è visto però come essi all'atto pratico rappresentino perlopiù un forte messaggio politico, più che un'efficace risposta sul piano operativo. Il futuro delle relazioni tra l'Italia e l'Iran rimane pertanto avvolto nell'incertezza, mentre si attende di conoscere l'effetto del rientro in vigore, il prossimo novembre, della seconda *tranche* di sanzioni statunitensi. La reintroduzione di questo secondo pacchetto rischia di avere conseguenze negative per il nostro paese, in quanto aventi per bersaglio i settori dell'energia, della cantieristica, dell'automotive, nei quali l'Italia è particolarmente presente, e in quanto il tentativo d'isolamento finanziario di Tehran portato avanti dagli Usa renderà complicato processare i pagamenti anche relativi a settori non interessati dalle sanzioni.

I PRINCIPALI ACCORDI COMMERCIALI SIGLATI TRA ITALIA E IRAN

Data	Tipo di accordo	Soggetto italiano	Partner iraniano	Settore	Descrizione
03/03/2018	Contratto	Carlo Maresca	Industrial Development and Renovation Organization (IDRO)	Energia	Impianto di energia solare vicino alla Zona Economica Speciale di Garmsar (Semran) [☞ €100 milioni]
11/01/2018	Accordo (in attesa di decreto attuativo)	Ministero dell'Economia e della Finanza	Bank of Industry and Mine e Middle East Bank	Finanza	Linea di credito per le imprese italiane interessate a investire in Iran [☞ €5 miliardi]
19/12/2017	Contratto	Techint Engineering and Construction	Ardabil Petrochemical Company	Energia	Know-how tecnico per la costruzione di una unità petrolchimica di 500.000 tonnellate nel nord-est dell'Iran [☞ €34 milioni]
24/10/2017	Contratto	Maire Tecnimont	Ibn Sina Petrochemical Co.	Energia	Sviluppo d'impianti petrolchimici nel complesso di Ibn Sina
19/10/2017	Contratto	Ansaldo	Thermal Power Plants Holding	Energia	Costruzione di una centrale elettrica di 910MW presso l'impianto di Dezful [☞ \$650 milioni]
18/10/2017	MoU	Ansaldo	Sussidiari della NIOC	Energia	Utilizzo del gas combusto presso la Fase 12 del giacimento di gas South Pars per produrre energia elettrica
09/10/2017	Acquisizione (20%)	Azimut Group	Mofid Entekhab	Finanza	Nuovi servizi di <i>asset management</i>
06/07/2017	Accordo	Eusider	Ferroalloy Industries Company	Siderurgico	Immettere sul mercato europeo ferrosilicio
04/07/2017	MoU	Gruppo Ferrovie dello Stato	Iran Railways	Trasporti	Linea ferroviaria ad alta velocità tra Qom e Arak. Rientra nei €5 miliardi di crediti all'esportazione di SACE [☞ €1.2 miliardi]
20/06/2017	Accordo	ENI	NIOC	Energia	Studi di fattibilità per sviluppare il giacimento petrolifero di Darkhovin e quello di gas di Kish
01/05/2017	MoU	Pininfarina	Khodro	Automobilistico	Sviluppo di una nuova piattaforma modulare locale di produzione automobilistica [☞ €70 milioni]
07/05/2016	Accordo	Saras	NIOC	Energia	Acquisto di 30/60.000 barili di greggio giornalieri
14/04/2016	MoU	Sistema Moda Italia	Union of Garment manufacturers and sellers di Teheran		Ampliamento della cooperazione bilaterale nell'industria tessile e della moda
14/04/2016	MoU	IMQ	Fahameh Industrial and Engineering Company		
14/04/2016	MoU	Danieli	BIS Co.		Produzione di 1,5 milioni di tonnellate di alluminio all'anno [☞ €350 milioni]

14/04/2016	MoU	Fata Spa	BIS Co.		Costruzione di una centrale elettrica di 450-megawatt a Kerman [€ \$237 milioni]
14/04/2016	MoU	Marcegaglia	Mobarakeh Steel Company		Forniture di semilavorati [€ €450 milioni]
14/04/2016	MoU	Italtel	Compagnia di telecomunicazioni iraniana	Telecomunicazioni	Lanciare reti di telecomunicazione
14/04/2016	MoU	Itway	PATASA Investment Company	IT	Cooperazione in progetti IT
14/04/2016	MoU	Belleli Group	Jahan Pars Group	Ingegneria	Implementazione di progetti ingegneristici
14/04/2016	MoU	Vitali Spa	Airports Company	Trasporti	Rivalutare l'infrastruttura e il design della pista dell'aeroporto di Kerman
14/04/2016	MoU	Stefano Boeri Architetti	Shahid Beheshti University	Architettura	Sviluppo urbano e studi sull'architettura iraniana
14/04/2016	MoU	Dimensione Spa Construction Company	Ministero della Sanità iraniano	Sanità	Costruzione e fornitura di 30 unità mobili in Iran
14/04/2016	MoU	Enel	National Iranian Gas Company	Energia	Cooperazione nel settore del gas naturale e relative infrastrutture
14/04/2016	MoU	Milan Airports company	Mehrabad Airports company	Aviazione	Rinnovamento dell'aeroporto Mehrabad di Tehran
14/04/2016	MoU	Danieli Group		Automobilistico	Componenti automobilistiche
14/04/2016	MoU	SACE		Finanza	€4 miliardi di garanzie rilasciate per accordi siglati e ulteriori €800 milioni di finanziamento per le PMI italiane attive in Iran
14/04/2016	MoU	Cassa Depositi e Prestiti		Finanza	Linee di credito dal valore di €4 miliardi per facilitare il finanziamento di grandi progetti infrastrutturali in Iran
13/04/2016	MoU	SEA Group	Iranian Airports Holding Company	Aviazione	Nuovo terminal passeggeri presso l'aeroporto di Mehrabad di Tehran [€ €250 milioni]
13/04/2016	MoU	Vitali	Iranian Airports Holding Company	Aviazione	Nuovo terminal passeggeri presso l'aeroporto internazionale di Tabriz [€ € 50 milioni]
12/04/2016	MoU	SAIPEM	Razavi Oil&Gas Development Co.	Energia	Cooperazione press il giacimento di gas di Tous
15/02/2016	MoU	Maire Tecnimont	Persian Gulf Petrochemical Industries	Energia	Costruzione di raffinerie e impianti petrolchimici in Iran [€ €1 miliardo]
01/02/2016	Accordo	ATR	Iran Air	Aviazione	20 (+ eventuali ulteriori 20) velivoli a turboeliche ATR 72-600. 8 consegnati nel 2017 [€ €400 milioni]

26/01/2016	MoU	COET	Nirou Tablo Industries Esfahan	Trasporti	Produzione di componenti per metropolitana e filobus [€ 3-5 milioni]
26/01/2016	MoU	Gavio Group	JahanPars	Trasporti	Sviluppo congiunto della linea ferroviaria Shiraz-Bushehr-Assaluyeh [€ 1,1 miliardo]
26/01/2016	MoU	Gavio Group (Condotte e Itinera)	Kayson Inc	Trasporti	Sviluppo congiunto delle linee ferroviarie di Rasht-Astara e di Esfahan-Ahvaz [€ 2,9 miliardi]
26/01/2016	Accordo	Fincantieri	Azim Hormoz Shipbuilding/IDRO	Trasporti	Costruzione di nuove navi mercantile e unità offshore, riparazioni navali [€ 150 milioni]
26/01/2016	MoU	Fincantieri/Isotta Fraschini	Atitagarth Firema Adler and Wagon Pars Co	Motori	Fornitura alle ferrovie iraniane di 70 motori di locomotive di manovra [€ 280 milioni]
26/01/2016	MoU	Fincantieri/Isotta Fraschini	Arka Tejerat Qeshm	Motori	Fornitura di 600 motori marittimi per piccole imbarcazioni [€ 120 milioni]
26/01/2016	MoU	Danieli	MIDHCo, Mobarakeh Steel Co, CBSDSCo	Industria metallica	Fornitura di machine e impianti per produrre acciaio e alluminio [€ 3,7 miliardi]
26/01/2016	Accordo	Danieli	Iranian Mines and Mining Industries	Industria metallica	Creazione azienda "Persian Metallics" nel settore dell'acciaio nella zona franca di Chabahar [€ 2 miliardi]
26/01/2016	MoU	SAIPEM	NIGC	Energia	Cooperazione nei progetti di gasdotti IGAT9 and IGAT11 [€ 4-5 miliardi]
25/01/2016	MoU	SAIPEM	Parsian Oil&Gas Development Co	Energia	Cooperazione nel miglioramento delle raffinerie di Pars Shiraz e Tabriz [€ 350 milioni]
19/01/2016	MoU	Pessina	Ministry of Health	Sanità	Costruzione di 4 ospedali e un centro per orfani
05/08/2015	MoU	Fata/Fincantieri	Ghadir Investment Co	Energia	Costruzione di una centrale elettrica [€ 500 milioni]

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È 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.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 125 Il difficile cambiamento dell'Arabia Saudita (CeSI - febbraio 2017)
- n. 126 Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali (IAI - febbraio 2017)
- n. 127 La politica estera della Turchia (ISPI - marzo 2017)
- n. 128 Gli orientamenti della comunità internazionale di fronte ai cambiamenti climatici all'indomani della Conferenza di Marrakesh - COP 22 (CeSPI - marzo 2017)
- n. 129 Il G7 e il ruolo dell'Italia (ISPI - maggio 2017)
- n. 130 Israele e i tanti fronti aperti di instabilità (ISPI - maggio 2017)
- n. 131 I regimi di esportazione G2G di sistemi d'arma: uno studio comparativo (IAI - maggio 2017)
- n. 132 Cina - Il Mediterraneo nelle nuove Vie della Seta (T.wai - maggio 2017)
- n. 133 Le vulnerabilità politiche della cooperazione europea in Nord Africa e Sahel: una prospettiva comparata (CeSI - giugno 2017)
- n. 134 Il Vertice di Trieste sui Balcani Occidentali: quali prospettive per il futuro? (ISPI - luglio 2017)
- n. 135 La politica di Trump verso l'Iran. Opportunità e rischi per l'Europa (IAI - dicembre 2017)
- n. 136 Le principali sfide per l'attuazione dell'Agenda 2030 in America Latina e Caraibi (CeSPI - dicembre 2017)
- n. 137 La sfida nordcoreana agli equilibri internazionali. La minaccia non convenzionale di Pyongyang (ISPI - febbraio 2018)
- n. 138 Le principali sfide in campo per il negoziato sul clima (CeSPI - febbraio 2018)

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

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>