



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



SANZIONI AMERICANE SULL'IRAN: ALLA RICERCA DI UNA STRATEGIA PER L'EUROPA

Di Paolo Crippa
Giugno 2018



SANZIONI AMERICANE SULL'IRAN: ALLA RICERCA DI UNA STRATEGIA PER L'EUROPA

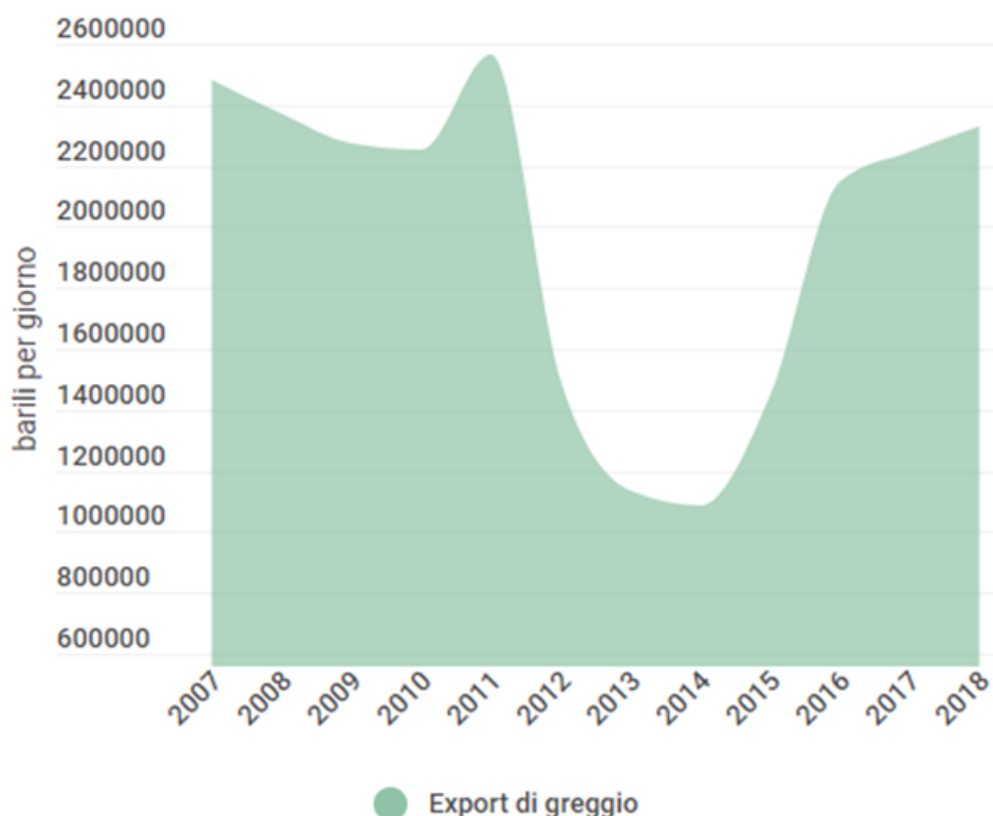
Di Paolo Crippa

Giugno 2018

Lo scorso 8 maggio il Presidente Trump ha annunciato che gli Stati Uniti procederanno con la de-certificazione dell'accordo sul nucleare iraniano (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA). Tale dichiarazione giunge nonostante le parole di Yukiya Amano, direttore dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA), che hanno certificato l'ottemperanza da parte iraniana delle clausole previste dal trattato. Il JCPOA, che obbligava l'Iran a sospendere ogni attività nucleare per fini non civili, era stato siglato il 14 luglio 2015 dai 5 membri del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite, congiuntamente a Unione Europea e Germania. La decisione, da parte dell'Amministrazione statunitense, di uscire dall'accordo per reintrodurre ed ampliare il precedente sistema di sanzioni economiche, oltre a esacerbare i già tesi rapporti con la Repubblica Islamica e innescare nuove dinamiche geopolitiche all'interno del Medio Oriente, rischia di alterare le relazioni con l'Europa, che, a partire dal 2015, si era rivolta all'Iran, un mercato vergine da 80 milioni di persone, per trainare il proprio export. A differenza dei pacchetti di sanzioni che si sono susseguiti negli anni, a partire dalla risoluzione ONU 1747 del 2007, questa volta l'obiettivo di Washington non sembra essere tanto il

***“La decisione
degli Stati Uniti
di uscire
dall'accordo con
l'Iran rischia di
alterare le
relazioni con
l'Europa.”***

dissuadere dal perseguire il programma nucleare per scopi militari, quanto isolare completamente l'Iran da un punto di vista economico, al fine indurre un regime-change. Tale oltranzismo è ben esemplificato dal primo intervento di Mike Pompeo in qualità di Segretario di Stato, lo scorso 21 maggio, durante il quale ha enunciato una lista di 12 condizioni alle quali l'Iran dovrebbe sottostare, qualora volesse porre fine all'embargo internazionale. L'estrema intransigenza contenuta nei punti, tra i quali figurano la richiesta di un profondo ridimensionamento del programma balistico e l'interruzione del supporto iraniano a organizzazioni armate quali Hezbollah, Hamas e i ribelli Houthi in Yemen, rivela l'intenzione di non voler concedere alcun margine negoziale a Teheran.



Immagine

Il petrolio iraniano

Fonte: FED of St. Louis

Con l'uscita di Washington dal JCPOA verranno a breve reintrodotte sia le sanzioni primarie, rivolte direttamente alle imprese con sede negli Stati Uniti, sia quelle secondarie (o extra-territoriali). Queste ultime colpiscono tutte le imprese non americane che intrattengono rapporti commerciali con l'Iran, escludendole temporaneamente dal mercato americano. A partire dal 6 agosto 2018 verranno reintrodotte le sanzioni relative a: acquisto di dollari da parte del governo iraniano, commercio di metalli preziosi, commercio di grafite, alluminio, semilavorati, acciaio, carbone, automobili, software per il comparto industriale, transazioni e depositi in rial iraniani e trading di strumenti finanziari relativi al debito sovrano di Teheran. Inoltre, entro il 6 agosto, Washington si impegnerà a revocare le esenzioni relative alle sanzioni su prodotti iraniani destinati agli Stati Uniti quali tappeti, agroalimentare e relative transazioni finanziarie (regolate dall'Iranian Transactions and Sanctions Regulations del 2014 - ITSR), nonché a prodotti americani destinati all'Iran, quali aerei ad uso commerciale, avionica, meccanica di ricambio e relative transazioni finanziarie (regolate, questa volta, dal JCPOA General License 1). La seconda tranches di sanzioni, che entrerà in vigore il prossimo 4 novembre, coinvolgerà invece settori come: porti, cantieristica, trasporto navale ad uso civile (comprese le Islamic Republic of Iran Shipping Lines - IRISL e la South Shipping Line of Iran) e petrolifero (incluse le transazioni che coinvolgono la National Iranian Oil Company - NIOC, la Naftiran Oil Company - NOC, la Naftiran Intertrade Company - NICO, e la National Iranian Tanker Company - NITC). Saranno inoltre reintrodotte le sanzioni su tutti gli istituti di credito internazionali che opereranno con la Banca Centrale Iraniana (ICB), nonché con tutte le istituzioni finanziarie iraniane che erano state incluse nella sezione 1245 del National Defense Authorization Act del 2012 (NDAA).

L'Unione Europea, reagendo prontamente alla dichiarazione di Trump, ha fermamente ribadito la propria volontà di preservare intatto l'accordo con Teheran, disposta ad agire anche unilateralmente, in aperta divergenza con Washington. Il 15 maggio, a una settimana di distanza dall'annuncio, il Ministro degli Esteri Iraniano Mohammad Javad Zarif si è recato in visita a Bruxelles, per

“Le sanzioni extra-territoriali colpiscono tutte le imprese non americane che intrattengono rapporti commerciali con l'Iran.”

prendere parte ad un meeting con l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri Federica Mogherini e i ministri del gruppo E3, che riunisce Germania, Francia e Regno Unito, al fine di coordinare gli intenti dei singoli Paesi e impostare un piano d'azione diplomatica per preservare l'integrità dell'accordo. Il dossier Iran, inoltre, è stato al centro del meeting del Consiglio Europeo di Sofia, lo scorso 17 maggio, originariamente destinato alla discussione sull'allargamento dell'Unione ai Balcani occidentali. A margine di questo incontro, i rappresentanti delle Istituzioni europee hanno annunciato che, nell'ottica di tutelare gli interessi economici delle imprese europee in Iran, avvieranno la procedura di implementazione dello Statuto di Blocco (Blocking Statute – Regolamento 2271/1996). Si tratta di uno strumento legislativo che impedisce alle aziende europee che operano con l'Iran di conformarsi alle sanzioni americane e di riconoscere e rispettare le sentenze emesse da corti di giustizia statunitensi in tal merito. Il Blocking Statute tuttavia non è mai stato usato. Il suo utilizzo, infatti, è stato semplicemente paventato nel 1996, quando il Presidente Clinton aveva minacciato di applicare sanzioni a tutte le entità commerciali che intrattenevano rapporti commerciali con l'isola di Cuba. Ciononostante, ad oggi rimane l'arma giuridica più potente in mano a Bruxelles. Si tratta però di uno strumento principalmente politico e intimidatorio, piuttosto che un dispositivo legislativo efficace. I suoi principi e il suo range d'azione sono infatti estremamente labili e vaghi, e andrebbero di conseguenza aggiornati e adattati allo scenario attuale, tramite una procedura di stesura e contrattazione estremamente lunga e complessa, che potrebbe non incontrare il supporto unanime da parte degli Stati Membri. Nel 1996 funzionò, ma solo in quanto accompagnato da una coerente strategia internazionale, che prevedeva l'adozione di pesanti contromisure da parte della UE in un momento in cui ci si stava muovendo multilateralmente verso l'integrazione dei mercati finanziari da una parte e dall'altra dell'Atlantico. Oggi il Blocking Statute potrebbe rivelarsi decisamente meno incisivo, dal momento che, al giorno d'oggi, le sanzioni americane sulle transazioni finanziarie risulterebbero decisamente più onerose rispetto a qualsiasi eventuale contro-iniziativa europea.

“Lo Statuto di Blocco è uno strumento principalmente politico e intimidatorio, piuttosto che un dispositivo legislativo efficace.”



Immagine

Import di greggio dall'Iran
(in migliaia di barili)

Fonte: US Energy

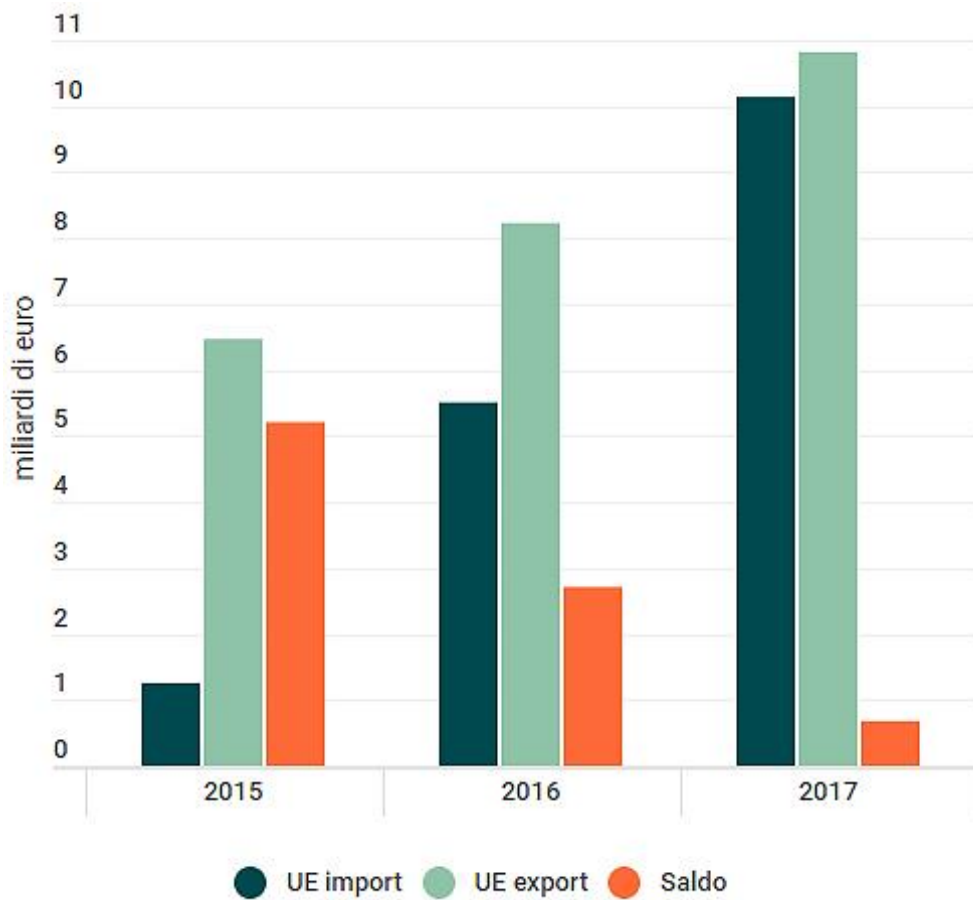
Information

Administration

Stando alle principali dichiarazioni, attualmente non tutti i Paesi membri sembrerebbero condividere la stessa sensibilità sul tema sanzioni e Statuto di Blocco. Da una parte Italia, Francia e Germania (in particolar modo quest'ultima), hanno dichiarato di essere determinati a preservare l'accordo con l'Iran, valutando qualsiasi possibile compromesso. La Polonia, al contrario, è stata la prima nazione a esprimere seri dubbi circa l'iniziativa europea e a dare pieno sostegno alla linea di Trump. Per comprendere la posizione di Varsavia, è utile collocarla brevemente all'interno dello scacchiere politico europeo.

Da una parte, il governo nazionalista, espressione del partito Libertà e Giustizia (PiS), si trova in aperta sfida con Bruxelles, che gli contesta di aver minato le fondamenta dello Stato di diritto. Dall'altra chiede a gran voce una maggiore attenzione da parte dell'Europa su alcuni temi fondamentali, quali il controllo delle frontiere e il contenimento della minaccia russa. Non avendo riscontrato grande supporto da parte dei Paesi occidentali, Varsavia ha iniziato a volgere lo sguardo al di là dell'Atlantico. A fronte della concessione, da parte degli Stati Uniti, di costruire una base extra-territoriale sul suolo polacco in ottica anti-russa, la Polonia sembrerebbe intenzionata a supportare vigorosamente la politica estera americana, anche per quanto riguarda il JCPOA. Tale riallineamento spiegherebbe il comportamento di Varsavia, disposta a barattare una propria eventuale opposizione all'implementazione del Blocking Statute in cambio di un maggiore impegno americano alla sicurezza del proprio Paese. Accanto a ciò, anche l'Olanda sta emergendo come uno dei Paesi meno entusiasti dell'iniziativa europea. La più grande compagnia del Paese, la Royal Dutch Shell, che rappresenta una voce preponderante all'interno del PIL dei Paesi Bassi, ha già infatti annunciato di voler uscire il prima possibile dal mercato iraniano, al fine di preservare i propri interessi su quello statunitense. Le più grandi imprese europee, tra cui quelle italiane, temono infatti fondamentalmente due scenari: incappare in multe pecuniarie (BNP Paribas, ad esempio, è stata chiamata a versare 5 miliardi per aver partecipato a contratti per 5 miliardi che coinvolgevano attori economici iraniani), o essere inserite sulla lista degli Specially Designated Nationals, stilata dall'Office of Foreign Assets Control (OFAC) statunitense, che di fatto esclude il sanzionato dal mercato americano.

“La Polonia sembrerebbe intenzionata a supportare vigorosamente la politica estera americana, anche per quanto riguarda il JCPOA.”



Immagine

Scambi commerciali UE-Iran

Fonte: Eurostat

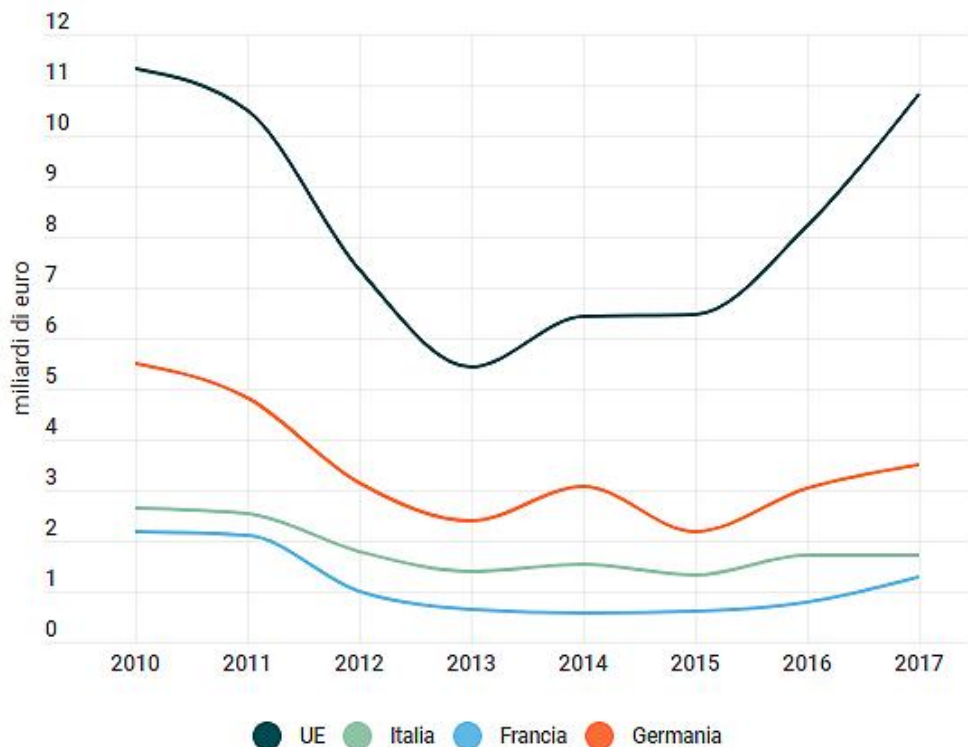
Ad oggi l'Iran esporta in Europa principalmente prodotti legati al settore petrolifero (5.5 miliardi di euro) per importare macchinari, chimico-farmaceutico, elettronica, manifatturiero di lusso e prodotti agricoli. Gli investimenti diretti esteri (FDI) europei sul suolo iraniano ammontano a 20 miliardi di euro. I Paesi attualmente più esposti sul mercato iraniano sono essenzialmente Germani, Francia e Italia. Nonostante la Germania domini da sempre l'export (2.9 miliardi nel 2017), l'Italia nell'ultimo anno si è attestata il

primo Paese per volume di scambi commerciali, con oltre 5 miliardi di euro, a fronte dei 3.8 francesi e 3.3 tedeschi, segnando un +96% sul periodo precedente. Per quanto riguarda l'import, invece, l'Italia figura primo Paese, con 3.4 miliardi. Di questi, il 90% è rappresentato da prodotti petroliferi e petrolchimici. Nel 2016, poco dopo l'entrata in vigore del JCPOA, l'Iran aveva scelto proprio l'Italia per farne un partner commerciale privilegiato, siglando Memorandum of Understanding per un valore di oltre 20 miliardi di euro. Ciononostante, la maggior parte di questi accordi è rimasta alla fase embrionale, a causa dell'evoluzione degli scenari internazionali e per via di una serie di difficoltà relative al sistema di garanzia del credito. Proprio per far fronte a quest'ultimo problema, nel gennaio 2018, il Ministero dello Sviluppo Economico italiano aveva messo in campo un Master Credit Agreement, finalizzato a garantire i finanziamenti per i 5 miliardi di progetti in partnership con società iraniane.

Le soluzioni che si profilano, da parte dell'Unione Europea, per aggirare le sanzioni imposte dagli Stati Uniti, allo stato attuale delle cose sono essenzialmente tre. Tutte, a loro volta, sono contraddistinte da peculiari criticità. Da una parte, negoziare bilateralmente, per ciascun singolo Paese, delle esenzioni dal sistema sanzionatorio è estremamente complesso, se non addirittura impossibile. Da un punto di vista puramente teorico andrebbe a creare profonde divergenze all'interno dell'Unione, minando di fatto l'omogeneità - e dunque la forza - dell'approccio europeo alla questione. Dal punto di vista prettamente pratico, invece, tale possibilità è resa impossibile dal regime di unione doganale (Customs Union) a cui sono strettamente sottoposti tutti e 27 gli Stati membri. Inoltre, gli Stati Uniti, perseguendo l'obiettivo di isolare ermeticamente il regime di Teheran, non sarebbero in alcun modo disposti a concedere uno o più canali di accesso al mercato iraniano, che potrebbero essere usati facilmente anche da Paesi terzi. Un altro modo possibile, seppur difficoltoso, coinvolge le singole imprese. Qualora una piccola-media impresa, che non possieda importanti interessi sul mercato americano, volesse continuare a operare con l'Iran, potrebbe ipoteticamente fare affidamento su banche minori, posizionate su circuiti finanziari alternativi a quello

statunitense per l'erogazione del credito e le transazioni internazionali. Salvo rare eccezioni, anche tale soluzione sembra di difficile realizzazione, dal momento che la quasi totalità delle transazioni finanziarie internazionali necessita di una approvazione (clearance) da parte di banche americane, o che hanno un'importante esposizione negli Stati Uniti. L'unica via possibile, in ultima istanza, risulta essere una risoluzione congiunta a livello europeo. L'Unione dovrebbe innanzitutto implementare velocemente il Blocking Statute, adattandolo in tempi brevi e con clausole specifiche all'attuale contesto. Conseguentemente, Bruxelles dovrebbe mettere in campo l'European Investment Bank (EIB), come istituzione finanziaria posta a garanzia del credito concesso alle imprese che lavorano con l'Iran. Si è già parlato, inoltre, di un meccanismo di compensazione per le eventuali perdite incontrare a seguito da una ipotetica esclusione dal mercato americano. Tale schema non può essere infatti messo in atto dai singoli Stati, per via dei limiti imposti dalla regolamentazione europea in materia di aiuti pubblici all'imprenditoria privata espressi dall'articolo 108 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFEU). Si tratterebbe tuttavia di una scelta politica estremamente coraggiosa, che necessiterebbe dell'unanime supporto da parte degli Stati membri e di una profonda messa in discussione delle relazioni con gli Stati Uniti, in un momento storico in cui tali rapporti sembrano già essere più fragili che in passato.

***“L’Unione
dovrebbe
innanzitutto
implementare
velocemente il
Blocking Statute,
adattandolo in
tempi brevi e con
clausole
specifiche
all’attuale
contesto.”***



Immagine

Export nei confronti
dell'Iran

Fonte: Observatory of
Economic Complexity

Nel 2017 l'export europeo verso gli Stati Uniti ha raggiunto quota 375.5 miliardi, a fronte dei circa 11 relativi all'Iran. A fronte di ciò è naturale pensare che i grandi gruppi industriali europei, specificamente nel settore dei trasporti, infrastrutture, petrolio ed energia, non siano disposti ad assumersi rischi importanti per conformarsi a scelte di natura politica. Tuttavia, qualora volesse davvero cercare di aggirare il muro sanzionatorio costruito da Washington, all'Europa non resterebbe che assumere una posizione in aperto contrasto con l'Amministrazione Trump. Ovviamente tale postura porta con sé ingenti conseguenze. Dal momento che il nuovo regime di sanzioni nei confronti dell'Iran ha come obiettivo quello di isolare economicamente Teheran, gli Stati Uniti non possono ovviamente permettere che un importante player internazionale si muova per compensare gli effetti

dell'embargo, che a quel punto verrebbero resi vani. La decertificazione dell'accordo sul nucleare iraniano è solo l'ultimo tassello di un puzzle volto a destrutturare i traguardi fino ad ora raggiunti in materia di multilateralismo politico e commerciale. Dalla data del suo insediamento, il Presidente Trump ha infatti disposto la cancellazione del Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), l'implementazione dei dazi su acciaio e alluminio e, nei prossimi mesi, una possibile estensione dei dazi sugli import di automobili. Tutte queste misure, oltre che ad essere chiaramente in contrasto con gli interessi economici dell'Europa, sembrano dirette a colpire un attore in particolare: la Germania. Berlino è infatti il primo Paese esportatore di acciaio e alluminio, il primo produttore e esportatore di automobili, nonché il primo Paese europeo ad esportare in Iran. In questo modo, il dossier JCPOA e il dossier surplus commerciale tedesco, contro il quale Donald Trump si è più volte pronunciato, premendo per un suo tempestivo ridimensionamento, si rivelano intrinsecamente connessi e parte di una più ampia strategia volta a difendere, questa volta più assertivamente che in passato, l'interesse economico americano.