

Capitolo 5. La fine delle sanzioni e i primi cambiamenti

5.1 Il nuovo corso di Hassan Rohani e i cambiamenti portati dall'Implementation Day

Laura Rachele Galeotti

Nelle elezioni del 2013, con 18 milioni di voti, Rohani¹ è diventato il settimo presidente della Repubblica islamica dell'Iran e con lui si è aperta una stagione storica a favore dei movimenti riformisti e dell'apertura internazionale. Durante le precedenti esperienze politiche si era distinto come un moderatore pragmatico e deciso e, anche per questo motivo le aspettative nei suoi confronti erano molte.

Una volta giunto alla conduzione del paese è stato chiamato ad affrontare sfide importanti, sia dal punto di vista interno, sia nell'ambito internazionale. Le priorità del momento chiedevano espressamente di portare avanti le riforme annunciate in campagna elettorale, risanare i bilanci statali interni, gravemente danneggiati dagli otto anni del governo populista che lo aveva preceduto, ridurre il malcontento dei giovani, che rappresentava una quota sempre più maggioritaria tra la popolazione e garantire la tanto agognata trasparenza nelle attività legate al programma nucleare.

Tra le maggiori prove, l'attenzione è andata in primis alla questione del nucleare, poiché nel 2013 si era ormai raggiunta la fase più delicata delle trattative e la tensione internazionale era diventata particolarmente difficile.² A remare contro una soluzione pacifica vi sono stati però numerosi elementi ostativi, tra cui: l'intransigenza statunitense, dettata dalle lobby contrarie a qualsiasi intesa tra Washington e Teheran; la legislazione americana, il cui impianto risultava talmente complesso da rendere quasi impossibile l'abrogazione delle sanzioni, e la scarsa collaborazione degli Ayatollah.

Secondo le analisi di alcuni esperti, la repubblica islamica sarebbe stata spinta a sedere al tavolo delle trattative per risanare una situazione economica al tracollo, ma in realtà, nonostante le sanzioni abbiano gravato molto sulle finanze del paese, nel 2013 Teheran era ben lungi dal collasso. Grazie alle

¹ Rohani proviene da una famiglia di commercianti e ha studiato teologia nella città santa di Qom. Durante la monarchia Pahlavi fu costretto a lasciare il paese e, insieme a Khomeini, nel 1979 tornò a Teheran per porre fine alla monarchia reggente e instaurare una repubblica islamica. Dal 1989 al 2005, ha ricoperto la carica di segretario del Consiglio Supremo per la Sicurezza Nazionale e durante la presidenza di Khatami è stato nominato responsabile dei negoziati per il nucleare. In questo periodo ha siglato il Protocollo Aggiuntivo al TNP, permettendo agli ispettori dell'Agenzia di effettuare controlli a sorpresa nei siti iraniani.

² Secondo Chomsky, tutti gli anni spesi a parlare di una minaccia nucleare iraniana sono stati semplicemente "una mera farsa occidentale", montata ad arte per distrarre l'attenzione pubblica mondiale da ben altre dinamiche di potere. Gli Stati Uniti (con le cancellerie alleate) per anni avrebbero continuato a sostenere che la comunità internazionale (un gruppo di potere astratto composto essenzialmente dalla Casa Bianca e dai suoi seguaci) ha voluto patteggiare con l'Iran un'intesa sul nucleare, affinché gli *ayatollah* rinunciassero al diritto di usare l'energia nucleare. I paesi non allineati invece, che rappresentano il 70% della popolazione mondiale, hanno sempre appoggiato il diritto di Teheran di arricchire uranio a scopi pacifici, rifiutando il regime sanzionatorio imposto all'Iran. Secondo Chomsky, la questione contro l'Iran è andata avanti per oltre 11 anni solo perché era una propaganda occidentale, voluta per screditare il paese sciita. si veda N. Chomsky, *Chi sono i padroni del mondo*, Ponte delle Grazie, Milano, 2015.

sinergie strette negli ultimi vent'anni con alcune cancellerie asiatiche come la Cina e la Federazione russa, l'Iran si è facilmente inserito in una serie di dinamiche geopolitiche multipolari, stemperando il predominio occidentale e aprendo strade parallele molto favorevoli, sia in termini economici, che politici.

In concomitanza, dal punto di vista internazionale la situazione in Siria si stava spostando a favore del fronte anti-Assad, l'influenza iraniana su Damasco diventava ogni giorno più decisiva e Teheran, rafforzando le tesi russe a favore del disarmo chimico degli insorti, e l'Iran stava diventando agli occhi del mondo un mediatore decisivo, capace di conciliare la crisi mediorientale in corso.

Nelle trattative dedicate al nucleare, Rohani ha cercato di mediare nel migliore dei modi, conciliando le intransigenze interne dei conservatori con le pressioni dei riformisti e ha saputo, brillantemente, sedere al tavolo delle trattative arrivando a un decisivo dunque.

La firma decisiva è stata siglata a Vienna, nel gennaio 2016, quando gli iraniani hanno accettato di collaborare con l'Occidente e ridurre le loro attività di ricerca. Nell'accordo sono stati messi in evidenza molti punti, ma otto sono quelli da considerare cruciali:

- agli ispettori ONU deve essere garantita la possibilità di eseguire controlli periodici nei siti nucleari iraniani, con la considerazione che la repubblica islamica si può avvalere della facoltà di opporsi a determinate richieste di accesso;
- deve essere ridotta ogni attività di ricerca e sviluppo legata all'arricchimento dell'uranio;
- devono essere concluse tutte le operazioni sotto copertura per produrre materiale fissile;
- sono state annullate le sanzioni relative agli scambi di gas e petrolio, delle transazioni finanziarie e del trasporto di merci per via aerea;
- sono stati scongelati diversi *asset* economici iraniani per un valore di centinaia di miliardi di dollari,
- l'embargo sulla vendita di armi, imposto dalle Nazioni Unite, sarà attivo ancora fino al 2020,
- il meccanismo di sanzioni per lo sviluppo di missili resterà in vigore fino al 2023
- e in caso l'accordo sia violato, le sanzioni nei confronti dell'Iran verranno ripristinate dopo 65 giorni dalla violazione.

Subito dopo la stipula dell'accordo, il Presidente Rohani ha rilasciato molte interviste alla stampa internazionale, si è detto felice di aprire un nuovo capitolo nelle relazioni estere del suo paese e non ha mancato di ringraziare la fede del suo popolo e di ricordare che ogni decisione presa dalla sua

amministrazione ha sempre avuto la piena approvazione della Guida Suprema, ‘Alī Khamene‘ī.³ Quello stesso giorno la televisione iraniana ha trasmesso in diretta il discorso di Obama, cosa alquanto singolare per i media locali abituati a replicare quasi esclusivamente programmi persiani e nella capitale, così come in tantissime altre città, la gente è scesa in piazza a festeggiare la fine delle sanzioni e l’inizio di un nuovo momento storico.

Ma va precisato che non tutti i blocchi sono stati rimossi, ne rimangono infatti molti altri riferiti ad alcune specifiche categorie di prodotti e verso particolari enti, società e persone fisiche, i cui fondi restano congelati. Il concordato ha quindi consentito il ripristino di una serie di attività, ma a condizione che queste non abbiano nessun tipo di legame con le società, gli enti o le persone fisiche indicate nella cosiddetta “lista nera” o identificate negli allegati del Regolamento 267. Più precisamente sono consentite:

- le attività di import ed export dei prodotti gassosi, petroliferi e petrolchimici;
- le attività ed i servizi accessori alle suddette attività;
- gli investimenti nel settore del gas, petrolifero e petrolchimico iraniano;
- l’esercizio di attività bancarie e l’apertura di nuove succursali;
- la costituzione di Joint Ventures in Iran o con istituti iraniani;
- l’apertura di conti correnti in Iran o in Europa, per conto di soggetti iraniani, purché questi non siano segnalati nella “lista nera”;
- l’export di attrezzature e tecnologie navali ritenute fondamentali per la costruzione, manutenzione o l’adattamento di navi e petroliere
- l’accesso agli aeroporti in territori europei per i voli cargo operati da compagnie iraniane
- il commercio e il trasporto di metalli preziosi
- il trasporto di beni e prodotti non più soggetti a restrizioni
- e ogni attività di brokeraggio e finanziamento da e nei confronti del governo iraniano e della Banca Centrale dell’Iran

³ Nelle interviste rilasciate, Rohani ha inoltre ripetuto che l’Iran non ha mai avuto l’intenzione di costruire nessun ordigno atomico, poiché l’Islam è contro ogni forma di aggressività e ogni paura in merito è stata pertanto sempre infondata. La Guida Suprema, qualche anno fa, aveva firmato un decreto contro la costruzione di armi chimiche e, il 17 aprile 2010, aveva emesso una specifica *fatwa*, nella quale diceva: “*We believe that besides nuclear weapons, other types of weapons of mass destruction such as chemical and biological weapons also pose a serious threat to humanity. The Iranian nation which is itself a victim of chemical weapons feels more than any other nation the danger that is caused by the production and stockpiling of such weapons and is prepared to make use of all its facilities to counter such threats. We consider the use of such weapons as haraam and believe that it is everyone's duty to make efforts to secure humanity against this great disaster.*” Il testo originale e la traduzione in inglese sono disponibili al sito <http://farsi.khamenei.ir/treatise-content?id=228#2790> (consultato il 25/05/2017).

Permangono invece restrizioni verso:

- le attività che coinvolgono i soggetti della “lista nera” elencati negli allegati al Regolamento 267;
- i fondi e le risorse economiche dei soggetti rientranti nella “lista nera”;
- le attività di esportazione di armi, armamenti, munizioni, veicoli militari, beni, software e tecnologie, inclusi nelle attrezzature militari dell’Unione Europea e nell’elenco del regime di non proliferazione missilistico e di tutti i prodotti che possano contribuire allo sviluppo di sistemi di lancio per armamenti nucleari;
- le attività di esportazione di beni, tecnologie e software riportati negli elenchi del gruppo di fornitori nucleari;
- le attività di esportazione di beni e tecnologie che possono contribuire ad attività connesse con il ritrattamento, l’arricchimento o l’acqua pesante o allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari o all’esercizio di attività non conformi al piano di reintegro dell’economica (JCPOA);
- le attività di esportazione di beni a duplice uso;
- le attività di esportazione di grafite e alcuni metalli grezzi o semilavorati specificamente individuati negli allegati al Regolamento 267.

Alla base dell’intesa non c’erano però mere promesse ma la dimostrazione di fatti confermati dal vigile controllo dell’AIEA; ciononostante la maggior parte delle petrolmonarchie sunnite della regione si è dimostrata contraria a una negoziazione pacifica e l’ostracismo è arrivato anche da una parte del Congresso americano che, durante le trattative, ha continuato a promuovere sanzioni verso Teheran, aumentando il numero delle aziende della lista nera e ostacolando gli sforzi compiuti dell’amministrazione Obama⁴.

Il risultato a cui si è giunti è stato un consenso parziale a tempo determinato, poiché con la sottoscrizione di Vienna non è stato smantellato l’intero impianto sanzionatorio, ne è stato avviato un progetto che prendesse in considerazione la reale idea di eliminare tutti i blocchi imposti alla repubblica sciita, ma si è piuttosto intrapreso un percorso in favore di una cooperazione attiva coinvolgendo Iran, ONU, Unione Europea e Stati Uniti, in una trattativa già messa in discussione nei primi mesi del nuovo presidente americano. Il futuro ci dirà se e come tale cooperazione potrà essere mantenuta in vita.

⁴ Sicuramente l’iranofobia dei repubblicani è aumentata durante le trattative, ma l’attenzione internazionale non si è concentrata solo sull’annosa questione del nucleare, dando un ampio spazio di discussione anche al comparto relativo alla vendita di armi e missili e mettendo a nudo le profonde differenze che permangono tra i membri del Consiglio di Sicurezza. Washington si è infatti opposta alla riapertura del commercio bellico con gli *ayatollah*, mentre Russia e Cina hanno dimostrato di avere un’opinione diametralmente opposta, favorevoli ad un Iran militarizzato. Si consideri che, secondo le analisi dello *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), nel 2013, Russia e Cina erano rispettivamente il secondo e il settimo paese al mondo per vendita di armamenti, vendita che coinvolgeva anche Teheran come regolare cliente.

5.2 Le potenzialità del mercato iraniano

In merito alle potenzialità del mercato iraniano è necessaria una glossa sulla multipolarità del sistema economico che ha portato l'Iran, negli ultimi quarant'anni, a diversificare i suoi orizzonti economici, creando solidi partenariati, in particolare con i paesi asiatici. Durante il periodo delle sanzioni, le aziende iraniane sono riuscite a bypassare i canali ufficiali, eludendo i blocchi commerciali e facendo entrare nel paese la maggior parte dei prodotti internazionali negati. Solo nel 2014, si stima che siano entrati beni per oltre 25 miliardi di dollari, una cifra enorme se si considera che il fatturato delle importazioni si aggira intorno ai 60 miliardi e la maggior parte di questi prodotti sarebbero entrati grazie all'economia sommersa di Pechino e Mosca. Pertanto parlare di possibilità, significa anche considerare l'apertura legale di alcune tratte già incorso e la ristrutturazione completa di altre piattaforme, affinché diventino realmente operative ed efficienti.

A oggi, tra i punti a favore, la situazione mostra due elementi di spicco: l'ottima posizione geografica, che colloca l'Iran in uno strategico punto d'incontro per gli scambi tra Europa, Asia e Golfo Persico e un'enorme forza lavoro a basso prezzo presente nel paese.

Nell'area abbiamo un mercato di circa 350 milioni di persone, in termini dimensionali siamo di fronte a un bacino simile a quello dell'Unione Europea, con un buon livello infrastrutturale garantito in: chilometri di strade asfaltate, tracciati ferroviari e stazioni portuali, che consentono di poter produrre in loco ed esportare nei paesi limitrofi, oltre ai vantaggi delle aziende locali, in termini di conoscenze del territorio con realtà commerciali già in atto. Nel paese ci sono oltre 25 milioni di lavoratori con un'istruzione a livello universitario il che, in termini di alta qualificazione, lo fa diventare il terzo paese al mondo, dopo USA e Israele. E questo dato è sicuramente un vantaggio, non solo per chi vuole fare export, ma anche per chi vuole stabilire nel lungo tempo un'azienda o un impianto. Il paese offre manodopera a costi vantaggiosi alle aziende straniere e dopo la seconda tornata di sanzioni, nel 2012, gli stipendi sono scesi ancora di valore e, con un salario minimo di 207 dollari al mese, l'Iran è diventato più competitivo di Cile, Repubblica Ceca, Polonia e Argentina.

Tra gli aspetti critici invece ne vanno considerati altri: l'alta percentuale di prestiti non performanti delle banche e il peso della burocrazia, con il relativo contenimento dei suoi costi. In merito ai cosiddetti *Non Performing Loans* (NPL),⁵ questi rappresentano un elemento molto sfavorevole nel mercato finanziario iraniano perché se è vero che c'è un impegno ufficiale da parte del governo di coprire questi crediti

⁵ I *Non Performing Loans* (NPL), ossia i prestiti non performanti sono attività che non riescono a ripagare il capitale dovuto ai creditori, si tratta quindi di crediti la cui riscossione è incerta, sia in termini di rispetto della scadenza, che per ammontare.

deteriorati e ricapitalizzare gli istituti coinvolti, è anche vero che permane un alto rischio, dimostrato dal numero di aziende che negli ultimi anni non sono state in grado di far fronte agli impegni presi con i loro creditori. Più volte il governo si è detto pronto a ricapitalizzare alcune banche in crisi e a sanarne altre attraverso strategiche fusioni, in modo da garantire una solidità in termini di recupero crediti e di affidabilità del circuito creditizio, ma la situazione fatica a migliorare. Quello che sembra urgente è una ristrutturazione completa del sistema bancario e, nonostante dal 2014 ci siano dei piani di riforma in atto, questi non hanno ancora dato i risultati sperati.

Stando alle analisi degli esperti iraniani, il sistema bancario nazionale merita la fiducia dei mercati internazionali poiché il governo è sempre riuscito a rispettare gli impegni presi e non ha mai lasciato fallire nessuna banca pubblica, inoltre, tale presunta solidità verrebbe garantita dalla Banca Centrale iraniana (BCI) che, nonostante l'alta percentuale di NPL, è sempre intervenuta per arginarne la pericolosità di un'eventuale crisi endemica.

Ad incidere negativamente sulla capacità di fare business nel paese vi sarebbe poi la burocrazia, con l'imposizione di lunghi tempi d'attesa per portare a termine le procedure amministrative e chiaramente tutta una serie di costi associati. Nel 2014 è stato avviato un pacchetto di riforme per diminuire il processo amministrativo e burocratico all'interno delle istituzioni statali, i risultati al momento sembrano essere limitati ma persiste l'intenzione governativa di semplificare ogni *iter* alleggerendo gli obblighi, specie per le aziende straniere che intendono delocalizzare in Iran. Per l'ottenimento di una licenza sono necessari circa 15 giorni, mentre per registrare un marchio e avere tutti i documenti, compreso il certificato finale, serve un mese. Ci troviamo di fronte quindi a una tempistica sicuramente meno veloce di quella di Singapore, dove tutto si fa in un solo giorno, ma a livello mondiale la situazione non è realmente così difficile da gestire. Tuttavia, da parte delle compagnie estere permane una scarsa conoscenza delle procedure e delle leggi iraniane, nonché una limitata conoscenza del contesto economico, sociale e culturale dell'intera area persiana.

5.3 Le possibili sinergie economiche tra Iran e Italia

Prima del regime sanzionatorio, l'Italia aveva degli ottimi rapporti commerciali con la repubblica sciita, rapporti che sono stati congelati nel corso degli ultimi 10 anni⁶ a causa dei blocchi economici. Con la riapertura ufficiale di alcuni canali, le aziende italiane si troveranno a fare di nuovo affari con gli Ayatollah ma riusciranno a recuperare solo una piccola parte del terreno perso. Si considera che nei prossimi quattro anni per l'Italia il graduale ritiro delle sanzioni varrà fino a 3 miliardi di euro di esportazioni in più, ma stando alle analisi italiane⁷ se le restrizioni commerciali non ci fossero state il Bel

⁶ Tra 2011 e 2014 gli scambi tra Italia e Iran sono crollati da 7,2 a 1,6 miliardi.

⁷ Si rimanda a <http://www.sace.it/media/comunicati-stampa/dettaglio/iran-sace-firma-accordo-di-recupero-del-credito-di-564-milioni-di-euro> (consultato il 30/01/2017).

Paese, nel periodo tra il 2006 e il 2018, avrebbe potuto cumulare esportazioni per un valore di circa 17 miliardi di euro.

L'Italia è scivolata al nono posto tra i paesi che esportano in Iran e riprendere le quote di mercato perse sarà tutt'altro che facile, specie perché si dovrà affrontare la concorrenza di Cina, India, Federazione russa e Brasile. A causa del freno sanzionatorio le vendite ripartiranno da un livello artificialmente basso ed è probabile, che una volta che i commerci saranno liberi, le statistiche potrebbero subire uno shock positivo con incrementi anche superiori al periodo 2000-2005, creando un effetto illusorio.

Tra i maggiori settori di spicco vi sono quello automobilistico, dove l'Italia deve fronteggiare l'antagonismo delle francesi Psa e Renault già presenti con joint venture; quello militare, l'esercito iraniano infatti dispone di armamenti molto vecchi risalenti all'Unione sovietica e necessita di nuovi corredi, ma anche in questo caso il nostro paese deve concorrere con i mercati russo e cinese; e quello dei trasporti dove la partita viene giocata contro gli inglesi e i francesi. Tuttavia, il paese degli Ayatollah presenta una serie di rischi che le aziende italiane non devono trascurare: l'elevata corruzione; il peso che lo Stato riveste nei diversi comparti produttivi, che lascia sicuramente uno spazio molto limitato ai nuovi player; le barriere doganali, si pensi per esempio ai beni alimentari i cui dazi raggiungono il 65%, e i rischi di mancato pagamento.

In maniera preventiva, le società straniere che abbiano intenzione di trattare con soggetti iraniani dovrebbero aver la premura di eseguire uno screening dei partner, cercando di ottenere il maggior numero di informazioni per accertare l'assenza di legami, anche indiretti, di soggetti inseriti nella lista nera e non dimenticare di monitorare costantemente l'evoluzione dei rapporti politici e diplomatici perché, in caso di inadempimenti agli impegni ivi assunti, le sanzioni potrebbero essere reintrodotte, con conseguenze drastiche.