

Come porre fine alla crisi iraniana

Teheran ha bisogno di incentivi positivi, non solo di pressioni

Federica Mogherini e Sahil V. Shah

13 aprile 2026

Nonostante frenetici negoziati notturni, i colloqui di pace tra Iran e Stati Uniti sono falliti. Le questioni controverse da risolvere tra le due parti non mancavano, perciò era sempre stato chiaro che sarebbe stato difficile arrivare a una sistemazione definitiva del conflitto. Ma, sopra ogni altra, sembra esserci una questione responsabile del fallimento: il programma iraniano per l'energia nucleare. «L'incontro è andato bene, sulla maggior parte dei punti si è raggiunto un accordo», ha scritto sui social media il presidente statunitense Donald Trump. «Ma sull'unico punto che contava davvero, il NUCLEARE, no».

Non sorprende che la questione nucleare sia il principale punto d'attenzione di Trump, né che sia stata la causa del crollo dei negoziati. Gestire le ambizioni nucleari dell'Iran è da decenni una delle sfide centrali della diplomazia internazionale. Ma in entrambi i suoi mandati gli Stati Uniti hanno cercato di costringere l'Iran a rinunciare completamente al proprio programma nucleare attraverso lo strangolamento economico e l'azione militare. E ogni volta hanno fallito. «Faremo in modo che l'Iran non ottenga un'arma nucleare», dichiarò Trump il 28 febbraio, il giorno in cui Washington iniziò a bombardare Teheran. Ma sei settimane dopo, la sfida di fondo resta immutata. La guerra può aver inflitto danni enormi all'Iran, ma non ha cancellato il patrimonio di conoscenze nucleari del Paese né la sua capacità di lungo periodo di ricostruire il programma.

Questo pericolo è oggi più acuto sul piano politico, anche se la capacità tecnica iraniana nel breve termine è stata gravemente compromessa. La lezione che molti a Teheran potrebbero trarre dalla guerra non è che la moderazione porti sicurezza, ma che la vulnerabilità esponga all'attacco. Ciò non significa che sia probabile una corsa rapida o clandestina verso l'arma nucleare — qualsiasi serio tentativo di ricostruire una simile capacità richiederebbe tempo e sarebbe altamente rilevabile. Significa però che l'argomento a favore del mantenimento dell'opzione di una futura deterrenza probabilmente si è rafforzato.

Questi risultati confermano ciò che avrebbe dovuto essere chiaro fin dall'inizio: la diplomazia è l'unico modo praticabile per garantire che il programma iraniano per l'energia nucleare abbia finalità pacifiche. Del resto, in passato ha funzionato. Per oltre un decennio, i diplomatici statunitensi si unirono ai loro omologhi di Cina, Francia, Germania, Russia, Regno Unito e Unione Europea per perseguire un accordo negoziato con l'Iran sul suo programma. Il risultato fu il Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) del 2015, con cui l'Iran accettò limiti verificabili a quel programma in cambio della revoca delle sanzioni. Una di noi, Mogherini, guidò i negoziati e l'attuazione di quell'accordo; l'altro, Shah, ha lavorato per anni all'architettura di policy che gli stava attorno. Questo gruppo eterogeneo di Stati negoziò con Teheran non perché si fidasse

dell'Iran, né perché fosse ingenuo rispetto alla natura complessa del regime, né perché ritenesse che la sola diplomazia potesse risolvere ogni preoccupazione. Lo fece perché aveva compreso che l'alternativa alla diplomazia è il caos e la distruzione che vediamo oggi.

Il JCPOA, naturalmente, non è durato. Meno di due anni dopo il suo insediamento, nel 2018, Trump revocò unilateralmente l'accordo, benché l'Agenzia internazionale per l'energia atomica avesse certificato che l'Iran era in regola e benché tutte le altre parti volessero mantenerlo in vita. Ma questo fallimento non è un argomento contro un nuovo tentativo. Al contrario, significa che questa volta Washington deve fare di più, creando meccanismi che rendano l'accordo più solido e quindi molto più difficile da abbandonare per una delle parti. Questo potrà non piacere a chi considera Teheran intrinsecamente inaffidabile e spera di ridurla alla resa con la forza. Ma questa guerra ha dimostrato che Washington non può costringere Teheran alla sottomissione. Per impedire al Paese di perseguire l'arma nucleare, gli Stati Uniti devono raggiungere un accordo con la Repubblica islamica. E, dato che l'Iran potrebbe ora essere più incentivato che mai a dotarsi di una deterrenza, Washington deve fare in modo che il prossimo accordo funzioni.

UNA SEQUENZA DI FALLIMENTI

La guerra statunitense-israeliana contro l'Iran è stata, fin dall'inizio, illegale e sconsiderata. Funzionari americani e israeliani sostennero che bombardare la Repubblica islamica fosse essenziale per impedire che ottenesse un'arma nucleare. Ma non c'erano prove che Teheran rappresentasse una minaccia nucleare imminente né che la diplomazia fosse inefficace. Al contrario, i colloqui erano in corso e più parti coinvolte nella mediazione ritenevano che entrambi i Paesi stessero facendo progressi.

Anche se Teheran fosse stata sul punto di cambiare rotta e militarizzare il proprio materiale nucleare, la maggior parte degli analisti seri ha sostenuto che attacchi militari avrebbero fatto ben poco per impedirlo, soprattutto nel lungo periodo. L'Iran è un Paese con oltre 90 milioni di abitanti, dotato di una profonda capacità scientifica e industriale che ha sostenuto il suo sofisticato programma per l'energia nucleare. Una simile conoscenza non può essere cancellata con le bombe. L'azione militare può distruggere impianti, ma gli impianti possono essere ricostruiti più in profondità nel sottosuolo, con maggiore determinazione e con più ampio sostegno politico interno. C'è un motivo per cui gli analisti consigliarono a più amministrazioni statunitensi che colpire Teheran non avrebbe mai distrutto completamente il suo programma.

Gli analisti, invece, avevano previsto che andare in guerra contro l'Iran avrebbe rafforzato le componenti più conservatrici e oltranziste del Paese, esteso il conflitto all'intera regione e fatto impennare i prezzi globali dell'energia fino a livelli insostenibili. Queste conclusioni si sono rivelate tragicamente accurate. Una volta attaccata, Teheran ha prontamente allargato il conflitto, lanciando missili contro Paesi arabi e chiudendo al traffico lo Stretto di Hormuz. I prezzi dell'energia, di conseguenza, sono schizzati verso l'alto. I raid statunitensi e israeliani hanno ucciso l'ex Guida Suprema iraniana Ali Khamenei, ma questi è stato rapidamente sostituito dal figlio Mojtaba. Il Corpo delle Guardie della Rivoluzione islamica ha perso gran parte della propria infrastruttura, ma il suo controllo sull'Iran si è rafforzato con il protrarsi dei combattimenti. La guerra non ha eliminato l'expertise atomica dell'Iran né tutte le sue capacità. Se mai, ha rafforzato

fra alcuni dei falchi iraniani l'idea che solo una deterrenza nucleare possa garantire la sopravvivenza del regime. È precisamente per questo che un accordo negoziato, raggiunto rapidamente, conta oggi più che mai.

I negoziati, al contrario, hanno dimostrato di poter influenzare positivamente il comportamento iraniano. Il JCPOA resta l'unico caso in cui l'Iran abbia accettato di limitare le proprie scorte e capacità nucleari, e dunque rimane il punto di riferimento. Ma per avere successo all'indomani di questa guerra, Stati Uniti e Iran dovranno affrontare con onestà i fallimenti strutturali che li hanno portati fin qui. Il programma nucleare iraniano è complesso e altamente specifico. Ruota attorno ai livelli di arricchimento, alle prestazioni delle centrifughe e alla gestione delle scorte. Negoziarne limiti verificabili richiede una straordinaria competenza tecnica, che le squadre negoziali multinazionali del JCPOA possedevano. Gli Stati Uniti, per esempio, incaricarono i propri laboratori nazionali di svolgere modellizzazioni scientifiche per garantire che i limiti all'arricchimento iraniano fossero calibrati su precisi tempi di "breakout" e che il rispetto degli impegni fosse verificabile in tempo reale tramite nuove apparecchiature di monitoraggio.

La sola pressione statunitense non si traduce automaticamente in leva negoziale.

Le delegazioni che condussero quei colloqui comprendevano anche la politica interna iraniana. Sapevano, per esempio, che l'arricchimento era diventato nel Paese una questione di identità scientifica nazionale, non semplicemente un programma tecnico, e che qualsiasi accordo che ne avesse preteso la completa eliminazione sarebbe stato respinto perfino da governi iraniani riformisti. Capivano che i negoziatori iraniani operano all'interno delle dinamiche fazionali del loro sistema politico e che i compromessi dovevano riflettere ciò che ciascuna parte poteva concedere senza perdere il sostegno interno. Soprattutto, coglievano la differenza tra una posizione iniziale e un'offerta finale — una distinzione che solo esperienza e disciplina consentono di individuare.

Nei negoziati che hanno preceduto questo conflitto, questo livello di saggezza scientifica e diplomatica era assente. La squadra americana era costruita più sulla vicinanza personale e politica a Trump che sulla competenza di merito, e i risultati lo hanno rispecchiato. Quando questa competenza manca al tavolo, le conseguenze sono prevedibili: le concessioni vengono scambiate per provocazioni, i normali tempi della diplomazia vengono interpretati come malafede, e realtà tecniche che qualsiasi specialista riconoscerebbe vengono trattate come sospette o incomprensibili. Nei colloqui precedenti alla guerra, per esempio, i negoziatori statunitensi interpretarono il rifiuto iraniano di accettare un'offerta di combustibile nucleare fornito dagli Stati Uniti come prova del fatto che Teheran non facesse sul serio (secondo quanto riportato dalla giornalista Laura Rozen). Ma qualsiasi negoziatore che conoscesse la storia delle relazioni tra Stati Uniti e Iran avrebbe compreso che si trattava di una posizione consolidata e non allarmante. Analogamente, la proposta iraniana di sospendere l'arricchimento per un certo numero di anni e di rinunciare all'accumulo di uranio arricchito — cosa che, se rispettata, avrebbe potuto impedire la militarizzazione — fu giudicata insufficiente. E caratteristiche fondamentali dell'infrastruttura nucleare iraniana, inclusi impianti da anni sottoposti al monitoraggio dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, sembrano essere state fraintese dai negoziatori statunitensi, alimentando sospetti non condivisi dalla comunità della non proliferazione. Per evitare che ciò accada in futuro, i prossimi negoziati dovranno essere

affidati a persone con la profondità di competenze che il compito richiede. Non esistono scorciatoie.

I negoziati, inoltre, devono offrire incentivi e non soltanto pressione. La coercizione senza un credibile percorso diplomatico non è leva negoziale: è escalation. I Paesi possono usare sanzioni economiche, dispiegamenti militari e isolamento diplomatico per esercitare pressione. Ma l'efficacia di questi strumenti dipende in ultima analisi da come vengono usati e da quale obiettivo si intende raggiungere. Dipende anche dal fatto che gli Stati offrano al tempo stesso incentivi positivi e credibili per indurre un cambiamento di comportamento.

Durante i negoziati sul JCPOA, le controparti dell'Iran offrirono al Paese un percorso strutturato, a partire da un accordo ad interim che portò poi a un'intesa più ampia. Offrirono una graduale revoca delle sanzioni, l'accesso a beni congelati e la prospettiva di una piena normalizzazione delle relazioni economiche, ciascun passaggio legato alle mosse iraniane. Ma alla vigilia della guerra attuale, gli Stati Uniti fecero affidamento quasi esclusivamente sulla pressione, avanzando richieste massimaliste e applicando misure coercitive mentre le due parti si scambiavano proposte. Non offrirono a Teheran alcuna visione credibile del futuro. Gli iraniani conclusero così che Washington fosse un partner inaffidabile. Dal punto di vista di Teheran, gli accordi con gli Stati Uniti, inclusi perfino i trattati ratificati dal Senato americano, possono essere facilmente disdetti. Non vi sono garanzie politiche e giuridiche che gli impegni statunitensi siano duraturi, e il coinvolgimento diplomatico non protegge dall'escalation. In queste condizioni, la sola pressione americana non si traduce in leva negoziale. Restringe lo spazio del confronto e aumenta il rischio di scontro.

ARRIVARE AL SÌ

Un tempo il problema della fiducia nei negoziati con l'Iran era considerato unilaterale. Le capitali occidentali si erano abituate a trattare l'affidabilità iraniana come la variabile centrale, la questione attorno alla quale far ruotare ogni architettura dell'accordo. Ma questa non è più una descrizione onesta della realtà. Gli Stati Uniti hanno unilateralmente abbandonato un accordo che l'Iran stava rispettando. Hanno lanciato non uno, ma due cicli di azione militare nel pieno di negoziati attivi. L'Iran ha preso atto di questi fatti, e li ricorderà in futuro.

Nonostante questo precedente, l'Iran è disposto a fare concessioni. La leadership del Paese non è monolitica, e alcune sue figure di vertice comprendono che isolamento economico e guerra non sono sostenibili. L'Iran non rinuncerà al suo programma nucleare, ma anche l'alleggerimento delle sanzioni e la fine del conflitto che hanno svuotato l'economia nazionale rappresentano un interesse fondamentale. Teheran è dunque disposta ad accettare limiti sul primo in cambio della cessazione del secondo.

Qualsiasi futuro accordo, tuttavia, dovrà rendere gli Stati Uniti reciprocamente responsabili del suo rispetto. Ciò significa che dovrà essere costruito in modo da resistere al cambiamento politico. Il collasso del JCPOA dopo l'uscita americana del 2018 ha messo in luce una vulnerabilità strutturale. L'Iran anticipò le concessioni di non proliferazione più rilevanti — riducendo la propria capacità di arricchimento, esportando le scorte, accettando verifiche intrusive — mentre molte concessioni di Washington sarebbero arrivate dopo. Quando gli Stati Uniti si ritirarono, l'Iran aveva già consegnato gran parte di ciò che gli spettava, ma i benefici economici reciproci non si erano ancora

pienamente concretizzati. Per un intero anno dopo la reintroduzione delle sanzioni, l'Iran continuò a rispettare i termini del JCPOA nella speranza che le altre parti riuscissero a colmare adeguatamente il vuoto. Quei Paesi, compresi quelli europei, ci provarono seriamente, costruendo diversi strumenti e dando prova di grande creatività. Ma i loro sforzi non produssero risultati sufficienti. Teheran concluse quindi che rispettare i termini dell'accordo non garantiva la continuità e che i cambiamenti politici interni a Washington potevano annullare impegni negoziati da più Paesi.

Un accordo futuro dovrà correggere questo squilibrio a livello di architettura, non solo di scansione temporale. Gli impegni economici dovranno essere progettati con un'architettura istituzionale deliberata e non lasciati alle sole dinamiche di mercato. La revoca delle sanzioni, in particolare, dovrà essere concepita come qualcosa da realizzare attivamente, non semplicemente da consentire. Entrambe le parti dovrebbero inoltre valutare la costruzione di quelle che si potrebbero chiamare "garanzie tecniche", cioè progetti cooperativi che creino investimenti materiali condivisi nella prosecuzione dell'accordo. Potrebbero includere lo sviluppo congiunto di infrastrutture mentre l'Iran ricostruisce dopo la guerra, forme di cooperazione regionale sul ciclo del combustibile nucleare e programmi di modernizzazione energetica che avvantaggino tutti gli attori coinvolti ma richiedano una cooperazione stabile nel tempo. Progetti di questo tipo dimostrano l'impegno attraverso azioni concrete, creano nei vari Paesi gruppi interni interessati alla sopravvivenza dell'accordo e, soprattutto, aumentano i costi del ritiro per tutte le parti, non solo per l'Iran. Per esempio, il JCPOA includeva un'ampia cooperazione civile nel settore nucleare con Paesi come Cina, Russia e Regno Unito per la modernizzazione dei reattori — lavori che continuarono per anni anche dopo il ritiro degli Stati Uniti proprio perché avevano creato investimenti materiali e istituzionali condivisi, costosi da abbandonare. Gli impegni economici in ogni futuro accordo dovranno essere concepiti con la stessa architettura istituzionale deliberata e non lasciati alle sole forze di mercato.

Costruire infrastrutture di questo tipo richiederà uno sforzo intenzionale. Probabilmente servirà più di qualche giorno, o perfino di qualche settimana, per delinearle. Ma è l'unico modo per convincere i negoziatori iraniani che questa volta sarà diverso.

UN'UNICA VIA D'USCITA

Per arrivare a un accordo, Washington deve accompagnare la pressione con reali incentivi, inclusa una visione chiaramente articolata di ciò che un'intesa finale porterebbe all'Iran, agli Stati Uniti e al mondo nel suo insieme. Il preambolo del JCPOA prefigurava una trasformazione del rapporto dell'Iran con gli altri Paesi, ma quella visione non fu mai pienamente tradotta in pratica. Un accordo futuro dovrà spingersi oltre e definire non soltanto i vincoli nucleari che l'Iran accetterebbe, ma anche il rapporto politico ed economico che otterrebbe in cambio. E dovrà farlo in termini sufficientemente concreti da raccogliere consenso interno da tutte le parti.

Certo, la sfiducia e le dinamiche politiche interne sia a Washington sia a Teheran hanno reso più difficile per i responsabili politici scendere a compromessi. I quadri istituzionali che un tempo offrivano la base per un impegno multilaterale — come la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che recepì il JCPOA, gli accordi rafforzati di verifica dell'Agenzia

internazionale per l'energia atomica in Iran, e il formato multilaterale che sosteneva il dialogo con Teheran — si sono indeboliti. In questo contesto, trovare una soluzione diplomatica sostenibile al programma nucleare iraniano sarà difficile.

Ma non è impossibile. La conoscenza di come si costruiscono accordi efficaci esiste ancora nei governi, nelle organizzazioni internazionali e nella più ampia comunità della non proliferazione. Questa conoscenza è un asset strategico. I governi che si preparano al prossimo ciclo negoziale dovrebbero attingere fin d'ora a questa competenza, mentre progettano i quadri e le scansioni che potrebbero sostenere un accordo.

Perseguire la diplomazia con l'Iran non è mai stato un favore fatto a Teheran. È stato un atto di interesse proprio da parte degli attori internazionali che volevano evitare l'alternativa. Il loro ragionamento è stato confermato da questa terribile guerra e dovrebbe spingere i responsabili politici di oggi a non ripetere gli errori del passato. La prossima occasione per la diplomazia è arrivata. La domanda è se il mondo tornerà al tavolo avendo davvero imparato qualcosa.