

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

***LA WEAPONIZZAZIONE DI
SWIFT
INFRASTRUTTURE FINANZIARIE E
POTERE STRUTTURALE NELLA
POLITICA ESTERA CONTEMPORANEA***

GIULIA OLINI

**MAGGIO 2026
NUOVA SERIE N. 014**

Autore



Giulia Olini 

Junior Visiting Fellow Fondazione CSF

Abstract

Il presente policy paper analizza la trasformazione della *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) da cooperativa tecnica per la messaggistica interbancaria, costituita nel 1973 al fine di garantire un servizio politicamente neutro, in uno degli strumenti coercitivi più efficaci della politica estera contemporanea. La ricostruzione si avvale della cornice analitica della *weaponized interdependence* elaborata da Farrell e Newman e individua le tre condizioni che hanno reso possibile tale conversione: la concentrazione asimmetrica dei flussi di pagamento attorno a un nodo dominante, la sovrapposizione tra governance europea e portata giurisdizionale statunitense che consente a Washington di proiettare pressione su una società belga senza modificarne l'assetto formale, e la mediazione istituzionale che traduce la posizione strutturale del nodo in coercizione effettiva. Attraverso l'esame delle principali attivazioni storiche del meccanismo, dal *Terrorist Financing Tracking Program* (TFTP) del 2001 alle disconnessioni iraniane del 2012 e del 2018, dall'esclusione delle banche russe del 2022 alle iniziative sanzionatorie del maggio 2026, il paper mostra come le modalità di *panopticon effect* e *chokepoint effect* operino in modo complementare e come il loro uso ripetuto stia incentivando lo sviluppo di alternative quali il *Cross-border Interbank Payment System* (CIPS) e *Sistema peredachi finansovykh soobscheniy* (SPFS). La ricostruzione conduce infine a riformulare la questione dell'autonomia strategica europea nel dominio finanziario, riconoscendone la dimensione politica accanto a quella tecnica, individuando nella riluttanza degli attori intermedi a sostenere i costi del disallineamento da Washington il principale ostacolo alla sua costruzione.

Parole chiave: SWIFT; Weaponized Interdependence; sanzioni finanziarie; infrastrutture di pagamento; autonomia strategica europea; dollar-based; relazioni transatlantiche

Introduzione

Il summit di Pechino del 14-15 maggio non ha prodotto la svolta nelle negoziazioni tra Stati Uniti e Iran che molti osservatori avevano auspicato. Trump e Xi hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta sull'impossibilità che Teheran acquisisca armi nucleari e sulla necessità di mantenere aperto lo stretto di Hormuz al transito energetico, ma non hanno concordato alcuna intesa operativa sulle modalità per conseguire tali obiettivi. Pechino, anzi, ha confermato che continuerà ad acquistare petrolio iraniano e il *readout* cinese, a differenza di quello statunitense, non si è nemmeno spinto a menzionare direttamente la questione nucleare, lasciando intendere che la convergenza dichiarata si fermi alla soglia delle formule di principio.

In un quadro così configurato, tra le molteplici questioni economiche che restano aperte, assume particolare rilievo quella dello sblocco degli asset iraniani nei circuiti finanziari occidentali e della revoca delle sanzioni che, dal 28 settembre 2025, hanno ricondotto Teheran al regime precedente al *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) - l'accordo internazionale sul nucleare iraniano firmato nel 2015.

Si tratta di questioni che, per quanto possano apparire di natura tecnica, non sono strategicamente secondarie rispetto al quadro politico-militare, come dimostra il fatto che tra i punti del memorandum statunitense dell'11 maggio figurano espres-



samente un percorso graduale di alleggerimento sanzionatorio e di rilascio della rinuncia all'arricchimento dell'uranio per almeno dodici anni e della consegna delle scorte di uranio già arricchito al 60%. Sebbene il dibattito pubblico si sia concentrato prevalentemente sulle dimensioni nucleari e geopolitiche del negoziato, l'effettività di qualunque sblocco di asset e di qualunque revoca sanzionatoria dipende da una condizione infrastrutturale spesso trascurata: la riconnessione delle banche iraniane al sistema internazionale di messaggistica finanziaria SWIFT.

Senza tale passaggio, lo scongelamento degli asset resterebbe un'operazione meramente nominale, priva di traduzione operativa nei flussi di pagamento e di compensazione.

A Teheran, le operazioni di pagamento si svolgono quotidianamente attraverso infrastrutture nazionali pienamente funzionanti, dal circuito *Shaparak* per i pagamenti elettronici alla rete interbancaria *Shetab*, con una diffusione di terminali ATM che raggiunge anche i centri rurali (Pizzolato, 2025). La differenza si manifesta in modo netto quando un'operazione tenta di varcare i confini nazionali, in quanto, in quel momento, si scontra con un sistema di

pagamenti internazionali da cui l'Iran è stato progressivamente escluso. Nel paese, infatti, le principali reti di carte di credito non operano, le banche nazionali non possono intrattenere relazioni di corrispondenza con istituzioni occidentali e perfino il petrolio, principale voce di esportazione, si muove attraverso meccanismi straordinari, dal baratto con la Cina ai pagamenti in valute non convertibili intermediati da catene bancarie che attraversano Emirati Arabi, Turchia e India, a costi sensibilmente superiori a quelli di una transazione ordinaria.

L'origine di tale condizione si colloca nel novembre 1979, quando l'amministrazione Carter, emettendo l'*Executive Order* 12170 in risposta alla crisi degli ostaggi dell'ambasciata di Teheran, congelò circa otto miliardi di dollari di asset iraniani e impose un embargo commerciale (Ferdman, 2014; Zarate, 2013, pp. 19-30). Nonostante la decennalità del regime sanzionatorio, la sua configurazione attuale si è tuttavia strutturata in tempi molto più recenti e, più precisamente, a partire dal marzo 2012, con la disconnessione delle banche iraniane da SWIFT. Da quel momento in poi, negli ultimi quattordici anni, ogni negoziato sulla revoca o sull'allentamento delle sanzioni, dal JCPOA del 2015 fino ai colloqui in corso, ha posto al centro del tavolo la riconnessione a SWIFT, nel riconoscimen-



-to implicito che nessun pacchetto di alleggerimento sanzionatorio potrebbe produrre effetti economici reali senza il ripristino dell'accesso al sistema.

Tenendo a mente il caso iraniano come esempio principale, conviene a questo punto, anche con l'obiettivo di approfondire il tema dell'interdipendenza su cui questa serie di *policy paper* si concentra, lasciare temporaneamente sullo sfondo gli aspetti geopolitici più recenti per soffermarsi su come l'infrastruttura SWIFT sia stata originariamente concepita, si sia evoluta nel tempo e abbia così progressivamente assunto la funzione di strumento coercitivo di prima grandezza nella politica estera contemporanea.

SWIFT come caso emblematico della weaponized interdependence

La *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) non è una banca, non detiene fondi, non effettua operazioni di compensazione né di regolamento, e la sua funzione si esaurisce nella trasmissione standardizzata delle istruzioni di pagamento tra gli intermediari che eseguono materialmente le transazioni (Cipriani et al., 2023, pp. 10-11).

Questa neutralità è altresì inscritta nel disegno originario della cooperativa, costituita nel 1973 da 239 banche di 15 paesi al fine di sottrarre la messaggistica interbancaria al rischio di monopoli nazionali e di garantire agli aderenti un servizio essenziale e politicamente neutro.

In cinquant'anni, l'infrastruttura SWIFT è stata soggetta a una progressiva espansione che ne ha modificato la portata senza tuttavia alterarne formalmente la natura. Questo l'ha condotta a una posizione di centralità tale che l'esclusione dalla rete SWIFT equivale, sul piano operativo, all'esclusione dai pagamenti internazionali, soprattutto se considerato che nessuna delle alternative oggi disponibili raggiunge la copertura e l'integrazione necessarie a sostituirla nelle transazioni con la maggior parte del sistema finanziario globale (SWIFT, 2024)¹.

Una simile configurazione, tuttavia, non basta da sola a produrre coercizione. Il passaggio dalla centralità infrastrutturale alla leva politica richiede una cornice analitica che renda conto del meccanismo attraverso cui un nodo tecnico si trasforma in strumento di pressione, e tale cornice è offerta dalla teoria della *weaponized interdependence* elaborata da Farrell e Newman e discussa nel precedente *policy paper* della serie (Farrell & Newman, 2019, pp. 44-53).



I due autori muovono dall'osservazione che le reti economiche globali crescono in modo asimmetrico, concentrando quote crescenti di flussi in un numero ristretto di nodi centrali. Una simile concentrazione costituisce la prima condizione del potere strutturale, ma non è ancora di per sé sufficiente a generarlo. La seconda condizione è la giurisdizione: solo quando un paese può esercitare controllo politico o regolatorio sul nodo dominante, la centralità tecnica si converte in capacità di pressione politica indipendente dalla dimensione economica complessiva dell'attore che la esercita.

Su queste basi, Farrell e Newman individuano due distinte modalità attraverso cui il potere strutturale si traduce in azione concreta. La prima è il *panopticon effect*, che designa la capacità di osservare sistematicamente i flussi globali transitanti per il nodo controllato, acquisendo così un vantaggio informativo non replicabile da attori esterni alla giurisdizione. La seconda è il *chokepoint effect*, ovvero la capacità di escludere selettivamente uno o più attori dalla rete, negando loro l'accesso al servizio essenziale che il nodo fornisce. Sorveglianza ed esclusione non sono modalità alternative bensì complementari, poiché la prima fornisce

l'informazione necessaria a calibrare la seconda, e insieme costituiscono il repertorio attraverso cui il controllo giurisdizionale su un nodo centrale si traduce in coercizione efficace².

Applicato a SWIFT, il modello presenta tuttavia un elemento peculiare ovvero che la cooperativa, pur essendo l'archetipo del nodo centrale nei pagamenti internazionali, non ricade direttamente sotto la giurisdizione del paese che ne esercita la leva. SWIFT ha difatti sede in Belgio, opera sotto la supervisione della Banca Nazionale del Belgio in concerto con le banche centrali del G-10 ed è formalmente soggetta al diritto europeo. Tuttavia, uno dei suoi tre centri di elaborazione dati si trova sul territorio degli Stati Uniti e, in quanto tale, in conformità con la legislazione americana, è soggetto alla pressione delle autorità federali. La sovrapposizione tra governance europea e portata giurisdizionale americana costituisce dunque la preconditione strutturale dell'intera vicenda, in quanto trasforma una società europea in un terminale *de facto*, attraverso cui Washington può proiettare pressione sul sistema finanziario globale senza dover modificare l'assetto formale della rete.

La prima attivazione documentata della leva, e prototipo storico del *panopticon effect*, risale all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, quando il Dipartimento del Tesoro statunitense



avviò in forma riservata il *Terrorist Finance Tracking Program* (TFTP). Avvalendosi della presenza di uno dei centri di elaborazione dati di SWIFT sul territorio americano, il Tesoro emise una serie di mandati amministrativi, formalmente denominati *subpoenas*, che imponevano alla cooperativa la trasmissione dei dati di messaggistica relativi alle transazioni transitanti per quel centro, con l'obiettivo dichiarato di ricostruire le reti finanziarie del terrorismo internazionale (Cipriani et al., 2023, pp. 10-11). La portata dell'accesso eccedeva tuttavia largamente i confini investigativi tradizionali, dal momento che i mandati intercettavano flussi riguardanti cittadini ed entità di paesi terzi e operavano in assenza di procedure di garanzia previa.

L'esistenza del programma rimase pubblicamente sconosciuta fino al giugno 2006, quando alcune testate statunitensi ne resero nota la struttura, innescando così una significativa crisi politica nelle relazioni transatlantiche.

Bruxelles contestò (in tempi insolitamente rapidi) la compatibilità del programma con il diritto europeo in materia di protezione dei dati personali, il Parlamento europeo adottò risoluzioni critiche e richiese la rinegoziazione dell'intero impianto, e le trattative che ne

seguirono condussero, dopo un primo accordo respinto dal Parlamento nel febbraio 2010, a un secondo accordo concluso nel luglio dello stesso anno, che subordinava l'accesso americano ai dati a una serie di garanzie procedurali e a una supervisione europea esercitata attraverso Europol (Cipriani et al., 2023, p. 11).

Il programma illustra in modo esemplare la prima delle due modalità teorizzate da Farrell e Newman: la giurisdizione su un singolo centro di elaborazione consente al paese ospitante di acquisire visibilità sistematica sui flussi globali transitanti per il nodo, indipendentemente dalla nazionalità dei soggetti coinvolti (Farrell & Newman, 2019, pp. 60-66). Sul piano della traiettoria che qui si intende ricostruire, esso assume però un significato ulteriore, poiché rivela come la conversione di SWIFT in strumento di politica estera non si sia prodotta improvvisamente nel 2012, ma sia stata preparata da un decennio di sperimentazione progressiva nel corso del quale la sovrapposizione giurisdizionale è stata convertita prima in capacità di sorveglianza e successivamente in capacità di esclusione.

Il passaggio dalla sorveglianza all'esclusione, e più in generale dalla posizione strutturale all'esercizio concreto della coercizione, non è tuttavia automatico.



La centralità del nodo costituisce una condizione necessaria perché la pressione possa essere esercitata, ma non sufficiente. Occorre, in aggiunta, una mediazione istituzionale che traduca la posizione strutturale in obbligo giuridico, una pressione politica di intensità tale da ottenere l'allineamento dell'attore anche in assenza di vincolo formale, o una combinazione dei due meccanismi.

La sequenza che condusse alla disconnessione delle banche iraniane nel marzo 2012 illustra entrambe le modalità e costituisce il prototipo storico del *chokepoint effect*.

Il *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*, firmato dal presidente Obama il 31 dicembre 2011, aveva autorizzato sanzioni contro le istituzioni straniere che intrattenevano transazioni con la Banca Centrale dell'Iran, ponendo SWIFT in una posizione di vulnerabilità acuta in ragione delle proprie relazioni operative con istituzioni statunitensi.

Nei mesi successivi, la cooperativa fu oggetto di una pressione coordinata da parte di Washington e Bruxelles, finalizzata alla disconnessione delle banche iraniane sanzionate. Il 17 marzo 2012 SWIFT procedette alla disconnessione, anticipando di pochi giorni l'adozione del Regolamento (UE) 267/2012, il cui articolo 30 vietò espres-

-samente, il 23 marzo successivo, la fornitura di servizi specializzati di messaggistica finanziaria alle persone ed entità iraniane elencate.

In questo specifico caso, la sequenza temporale è centrale, in quanto la cooperativa non attese il consolidamento dell'obbligo giuridico europeo per agire, ma rispose a una pressione politica congiunta che il regolamento successivo si limitò a codificare formalmente. La coercizione operò dunque inizialmente al di sotto della soglia formale del diritto, sebbene la formalizzazione successiva ne abbia consolidato la legittimità e la durata. Sul piano dell'efficacia economica, il provvedimento superò le previsioni degli stessi promotori, poiché l'impossibilità di condurre transazioni internazionali attraverso i canali ordinari produsse un isolamento finanziario che si tradusse nel crollo delle esportazioni petrolifere iraniane, nella svalutazione del rial e nella contrazione dell'attività economica in misura tale da costituire uno dei fattori che condussero Teheran al tavolo negoziale del JCPOA (Royal United Services Institute, 2015; Cipriani et al., 2023, pp. 24-25).

La trasferibilità del meccanismo a contesti diversi dipende tuttavia da una combinazione specifica di fattori, come dimostra, al contrario, il caso birmano del 2004. In quell'occasione, alcune organizzazioni per i diritti umani avevano richiesto l'esclusione delle banche del re-



-gime militare dalla rete e SWIFT aveva resistito alla pressione, rivendicando la propria neutralità tecnica in assenza di un obbligo giuridico europeo e di una pressione politica statunitense coordinata sull'istituzione (Cipriani et al., 2023, pp. 9-10). Questa comparazione è rilevante in quanto evidenzia che la differenza tra i due casi non risiede nella gravità delle violazioni né nel grado di centralità del nodo, identici nei due scenari, bensì nella convergenza di pressioni politiche e regolatorie capaci di tradurre la posizione strutturale in atto operativo. Sorveglianza ed esclusione, in altre parole, non sono effetti automatici della centralità ma esiti contingenti dell'interazione tra struttura della rete e mediazioni istituzionali concrete.

La dialettica tra struttura e attivazione assume un profilo ancora più nitido nel passaggio successivo della vicenda iraniana. Quando, l'8 maggio 2018, gli Stati Uniti si ritirarono unilateralmente dal JCPOA e imposero a SWIFT di disconnettere nuovamente le banche iraniane che erano state riconnesse nel gennaio 2016 a seguito dell'accordo nucleare, l'Unione Europea non aveva né abbandonato il trattato né adottato alcun regolamento che richiedesse la disconnessione. La cooperativa, formalmente soggetta a supervisione eu-

europea, si trovò dunque a operare in assenza di obbligo giuridico europeo e in contraddizione con la posizione politica esplicita di Bruxelles, che considerava l'accordo nucleare ancora vigente. Il 5 novembre 2018, in coincidenza con il rientro in vigore delle sanzioni americane di *snapback*, SWIFT procedette comunque alla disconnessione delle banche iraniane designate motivando la propria decisione con l'esigenza di preservare la stabilità del sistema finanziario globale.

La risposta europea consistette nell'aggiornamento dello Statuto di Blocco del 1996, uno strumento concepito per proteggere le imprese del continente dalle sanzioni extraterritoriali statunitensi, che si rivelò tuttavia sostanzialmente inefficace nella pratica. Le istituzioni finanziarie europee con esposizione al mercato americano preferirono infatti allinearsi alle preferenze di Washington piuttosto che rischiare l'accesso al sistema bancario statunitense, generando quel fenomeno di *overcompliance* in cui la pressione strutturale eccede largamente i confini formali dell'obbligo giuridico. Il tentativo successivo dell'Unione Europea di costruire un canale alternativo, l'*Instrument in Support of Trade Exchanges* (meglio noto come INSTEX) istituito nel gennaio 2019 con la partecipazione di Francia, Germania e Regno Unito, conseguì la prima (e unica)



transazione operativa soltanto nel marzo 2020, in occasione dell'esportazione di forniture mediche durante la pandemia, restando peraltro marginale rispetto agli obiettivi originari.

In modo eccezionalmente chiaro, quest'ultimo episodio dimostra allora come la capacità di Washington di influenzare il comportamento di una cooperativa belga in opposizione a Bruxelles non si fondi su un titolo giuridico, bensì sulla posizione del dollaro e delle infrastrutture finanziarie americane nella rete globale, ossia su quella forma di potere strutturale che si manifesta nell'allineamento degli attori intermedi ai segnali del nodo dominante.

Le alternative all'infrastruttura SWIFT

Il caso russo del febbraio 2022 introduce nella logica del *chokepoint effect* un'ulteriore variazione di rilievo. L'esclusione di sette banche russe da SWIFT, disposta dal Regolamento (UE) 2022/345 in data 1° marzo 2022 e attuata il 12 marzo successivo, in coordinamento tra Unione Europea, Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Giappone nei giorni immediatamente seguenti all'invasione dell'Ucraina, rappresenta infatti il primo utilizzo sistemico dello strumento contro un'eco-

-nomia di grandi dimensioni profondamente integrata nei circuiti finanziari internazionali (Cipriani et al., 2023, p. 25).

A differenza dell'Iran, la Russia era il secondo esportatore mondiale di idrocarburi, intratteneva relazioni commerciali strutturali con l'intera Europa occidentale e disponeva di un sistema bancario articolato con presenze rilevanti sui mercati internazionali. Per questa ragione, la disconnessione è stata mantenuta selettiva, escludendo inizialmente soltanto alcune banche e preservando i canali necessari ai pagamenti energetici, anche tenendo conto del fatto che una disconnessione integrale avrebbe compromesso l'approvvigionamento europeo in un momento in cui la sostituzione del gas russo non era ancora operativamente praticabile. Questa selettività rivela un aspetto del meccanismo spesso sottovalutato, ovvero che l'attivazione del chokepoint deve fare i conti con i costi che la disconnessione produce per l'attore che la impone e non soltanto per il bersaglio. L'asimmetria della leva non implica dunque la gratuità del suo esercizio.

Il caso russo ha inoltre messo in evidenza i limiti del meccanismo nel medio periodo. Mosca aveva sviluppato già dal 2014 un proprio sistema di messaggistica finanziaria; il *Sistema peredachi finansovykh soobscheniy* (SPFS)



è il sistema di messaggistica finanziaria sviluppato dalla Banca Centrale Russa come alternativa nazionale allo SWIFT, e aveva progressivamente integrato le transazioni commerciali con la Cina attraverso *Cross-border Interbank Payment System* (CIPS), il sistema cinese di pagamento e compensazione per le operazioni in renminbi lanciato nel 2015 (Cipriani et al., 2023, pp. 26-28).

Nel 2024 il volume annuale transitato attraverso CIPS ha raggiunto 175 trilioni di yuan, equivalenti a circa 24,5 trilioni di dollari, con un incremento del 43% rispetto all'anno precedente. Il renminbi rappresenta tuttavia ancora soltanto il 3% dei pagamenti globali transitati su SWIFT, contro il 48% del dollaro, e circa l'80% delle transazioni gestite da CIPS continua a utilizzare la messaggistica SWIFT per le comunicazioni con banche non direttamente connesse al sistema cinese.

Una conferma empirica della rilevanza operativa di queste alternative in fasi di acuta pressione sanzionatoria è stata fornita di recente da Benn Steil e Yuma Schuster del Council on Foreign Relations, i quali hanno documentato un picco dei volumi transitati attraverso CIPS nel marzo 2026, in coincidenza con gli attacchi statunitensi all'Iran e con la

minaccia di sanzioni secondarie alle giurisdizioni che agevolano transazioni iraniane. Pagamenti che sarebbero stati normalmente eseguiti in dollari attraverso SWIFT sono stati infatti instradati in renminbi attraverso il sistema cinese, e il prezzo azionario di CNPC Capital, principale azionista della sanzionata Bank of Kunlun, è cresciuto in modo coerente con l'aumento dei volumi (Steil & Schuster, 2026). Dopo l'annuncio del cessate il fuoco del 7 aprile 2026, entrambi gli indicatori sono rientrati, segnalando un ritorno allo status quo ante fondato sul dollaro.

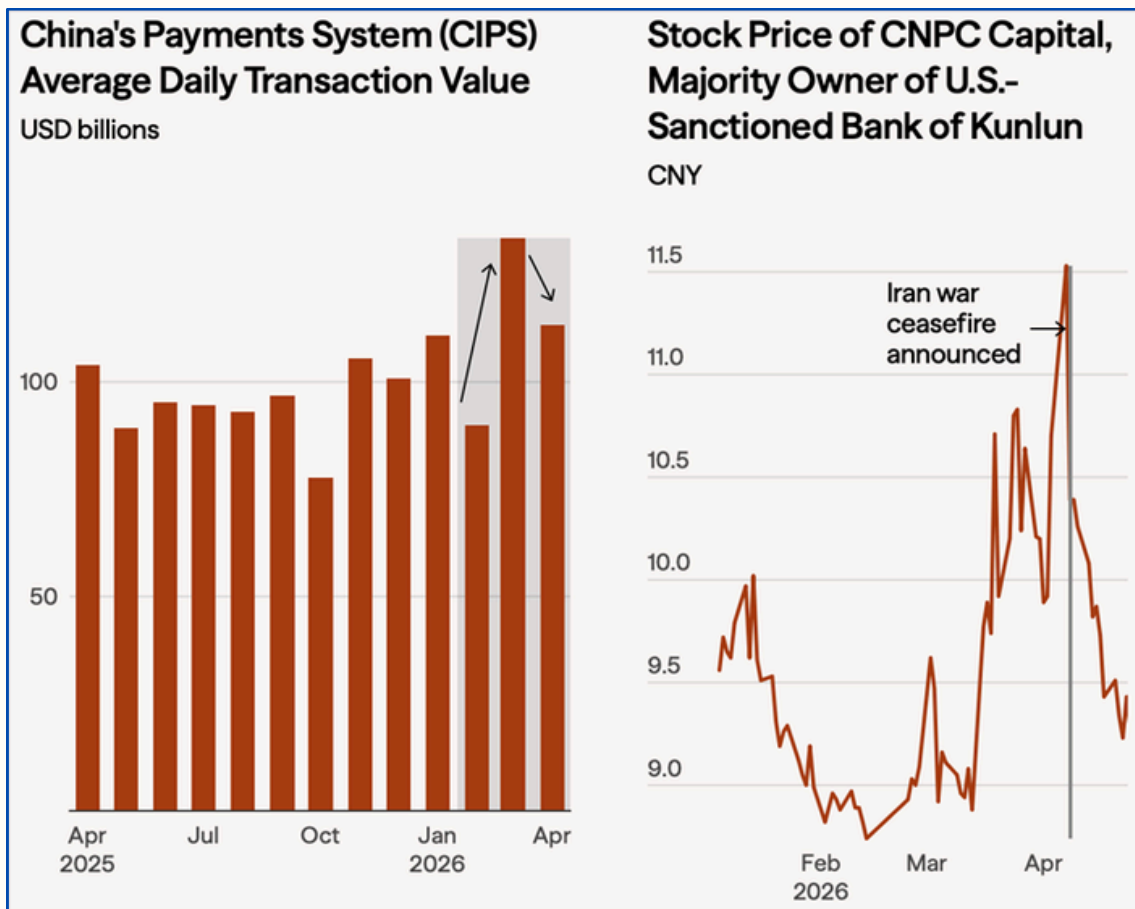


Figura 1. Volume medio giornaliero delle transazioni attraverso il sistema cinese CIPS (sinistra, miliardi di dollari, aprile 2025-aprile 2026) e prezzo azionario di CNPC Capital, principale azionista della sanzionata Bank of Kunlun (destra, yuan, febbraio-aprile 2026). Il picco di marzo 2026 coincide con l'intensificazione del conflitto USA-Iran; il rientro di aprile segue l'annuncio del cessate il fuoco (linea verticale grigia). Fonte: Benn Steil e Yuma Schuster, "What the Iran War Tells Us About the Dollar's Vulnerability", Council on Foreign Relations, Geo-Graphics, 15 maggio 2026.

Il dato è analiticamente rilevante per due ragioni. In primo luogo, conferma che l'indisponibilità del canale *dollar-based* non produce paralisi delle transazioni ma attiva un sostituto operativo immediato, il che mostra come il *chokepoint* resti centrale ma non sia integralmente sostitutivo. In secondo luogo, suggerisce che l'uso ripetuto della leva sanzionatoria, lungi dal consolidarla, ne erode progressivamente l'efficacia incentivando lo sviluppo di alternative resistenti, in una dinamica che gli stessi autori paragonano a quella degli antibiotici.

Un ulteriore tassello si era già aggiunto nel novembre 2024, quando Iran e Russia avevano annunciato l'integrazione dei rispettivi sistemi bancari nazionali per facilitare transazioni transfrontaliere senza ricorrere a SWIFT, prospettando l'eventuale estensione del meccanismo ad altri paesi soggetti a pressione sanzionatoria. L'alternativa, dunque, esiste, cresce a ritmi significativi e assolve funzioni reali per gli attori che cercano di ridurre la propria esposizione ai circuiti *dollar-based*, ma non ha ancora intaccato la centralità strutturale del nodo principale. L'attualità del meccanismo si misura del resto anche nelle iniziative più recenti dell'amministrazione statunitense. L'11 maggio 2026, il Segretario al Tesoro Scott Bessent ha annunciato la designazione di dodici nuove entità



nell'ambito dell'iniziativa *Economic Fury*, finalizzata a smantellare le reti finanziarie clandestine attraverso cui l'Iran continua a movimentare proventi delle esportazioni petrolifere malgrado il regime sanzionatorio in vigore. Il programma, che recluta esplicitamente il settore bancario privato nella sorveglianza dei flussi sospetti, ricorre alla minaccia di sanzioni secondarie nei confronti delle giurisdizioni che consentono il transito di transazioni iraniane attraverso i propri sistemi bancari domestici, riproducendo nella forma attuale la medesima logica strutturale che aveva caratterizzato il TFTP e le successive ondate sanzionatorie. Il meccanismo, in altre parole, non ha esaurito la propria efficacia con la disconnessione formale delle banche iraniane, ma ha esteso la propria azione alle catene di intermediazione attraverso cui i flussi finanziari sanzionati tentano di aggirare l'esclusione.

Le implicazioni per l'Unione Europea

Per l'Unione Europea, la posizione che emerge da questa ricostruzione presenta caratteristiche specifiche, anche alla luce delle implicazioni di policy che ne derivano. Nei casi iraniano e russo, Bruxelles ha agito in larga misura in coordinamento con Washington, partecipando alla costruzione del quadro regolatorio che ha reso possibile l'esclusione e contribuendo politicamente alla legittimazione del meccanismo. L'episodio del 2018 ha tuttavia rivelato che la cooperativa formalmente soggetta a supervisione europea risponde, in situazioni di divergenza tra Bruxelles e Washington, a una gerarchia di pressioni in cui il peso americano resta strutturalmente determinante. Tale constatazione non riguarda peraltro esclusivamente SWIFT, ma si estende all'intera architettura del sistema di pagamenti *dollar-based*, di cui la cooperativa rappresenta soltanto uno dei nodi più visibili.

Il dibattito europeo sull'autonomia strategica nel dominio finanziario, dal progetto di euro digitale alle iniziative di sviluppo di canali di clearing alternativi, non è dunque separabile da questa configurazione, e costruire una capacità di risposta autonoma in questo dominio significa affrontare non soltanto un problema tecnico di infrastrutture, ma una scelta politica che riguarda la disponibilità a sostenere i costi del disallineamento dagli strumenti finanziari americani, in un contesto in cui le priorità di Washington e quelle di Bruxelles potrebbero non coincidere.



La crisi iraniana attualmente in corso restituisce a questa tensione una rilevanza che va ben oltre la mera analisi teorica, poiché l'esito dei negoziati determinerà non soltanto la sorte del programma nucleare di Teheran, ma anche la configurazione futura del rapporto tra l'Unione Europea e un sistema sanzionatorio costruito intorno a infrastrutture su cui Bruxelles esercita controllo formale ma non sostanziale.

Conclusioni

Il caso SWIFT consente di osservare con una certa precisione e un'esemplare chiarezza le condizioni alle quali il framework della *weaponized interdependence* di Farrell e Newman trova applicazione concreta. La traiettoria della cooperativa belga permette difatti di documentare con un elevato grado di dettaglio che la centralità di un nodo nella rete, condizione necessaria perché la pressione possa essere esercitata, non si traduce automaticamente in coercizione politica ma richiede mediazioni istituzionali e politiche specifiche. In tal senso, più nello specifico, i casi del 2004, del 2012 e del 2018 mostrano variazioni significative su questo punto e illustrano una gamma di configurazioni che non si lascia ricondurre a un unico schema. Nel primo caso (il caso birmano), la centralità era data ma le mediazioni necessarie non si sono prodotte, e la pressione non si è attivata nonostante la

disponibilità degli strumenti formali. Nel secondo (la disconnessione delle banche iraniane), le mediazioni si sono combinate in modo congiunto, con la cooperativa che ha risposto a una pressione politica anticipata anche rispetto al consolidamento dell'obbligo giuridico europeo. Nel terzo (la seconda disconnessione delle banche iraniane), infine, la leva è stata esercitata in assenza di obbligo europeo e in contraddizione con la posizione politica esplicita di Bruxelles, attraverso forme di pressione che si sono tradotte in un allineamento di fatto della cooperativa alle preferenze di Washington. Lo studio delle infrastrutture come strumenti di coercizione non si può quindi esaurire nell'identificazione della struttura della rete, ma deve estendersi allo studio degli attori, delle contingenze politiche e delle condizioni strutturali che ne governano l'attivazione in ciascun episodio specifico, e questa è probabilmente una delle direzioni in cui la letteratura sulla *weaponized interdependence* potrà essere ulteriormente articolata negli anni a venire.

Su questo punto si innesta una riflessione particolarmente rilevante per il dibattito europeo sull'autonomia strategica nel dominio finanziario. Il dibattito recente, dalle iniziative sull'euro digitale alle proposte di canali di clearing alternativi, ha trattato la questione prevalentemente come un problema di costruzione di



infrastrutture, di standard tecnici, di interoperabilità tra sistemi domestici e canali transfrontalieri. La traiettoria di SWIFT suggerisce tuttavia che il nodo critico è di natura politica più che tecnica, e che la mancata costruzione di un'autonomia sostanziale non deriva dall'assenza di strumenti giuridici (di cui Bruxelles dispone in misura considerevole) bensì dalla riluttanza degli attori intermedi, in particolare delle istituzioni finanziarie europee con esposizione al mercato americano, a sostenere i costi del disallineamento da Washington. È il fenomeno dell'*over-compliance*, già osservato negli episodi del 2018, che rischierebbe di riprodursi anche di fronte alla disponibilità tecnica di infrastrutture alternative qualora la dimensione politica del problema continuasse a restare implicita nel dibattito. La condizione preliminare di qualunque autonomia sostanziale nel dominio dei pagamenti è dunque la disponibilità a sostenere costi che il dibattito europeo non ha ancora affrontato in termini espliciti, preferendo concentrarsi sulle dimensioni tecniche e infrastrutturali, che sono certamente importanti ma che da sole non producono autonomia se non sono accompagnate da una determinazione politica corrispondente.

Sul fronte delle alternative al sistema *dollar-based*, il caso SWIFT invita a una posizione articolata, che eviti tanto la lettura che annuncia un declino imminente della centralità del dollaro quanto quella che ne nega qualunque erosione. CIPS, SPFS e le integrazioni bancarie bilaterali tra Iran e Russia esistono, e crescono a ritmi che i dati pubblicati da Steil e Schuster sui flussi del marzo 2026 documentano in modo inequivocabile, mostrando come l'indisponibilità del canale *dollar-based* in fasi di grave pressione sanzionatoria e condizioni di alta volatilità non produca paralisi delle transazioni ma attivi un sostituto operativo immediato. La centralità del nodo dominante, tuttavia, non è stata intaccata strutturalmente, e la leva del *chokepoint* continuerà a operare finché il costo di aggirare il nodo eccederà la soglia della praticabilità politica ed economica per la maggioranza degli attori della rete. La questione rilevante non è quindi se le alternative emergeranno, dal momento che esistono già e svolgono funzioni reali, ma a quale velocità il loro costo di adozione si ridurrà al punto da indebolire la minaccia di esclusione. Si delinea così una dinamica per la quale l'uso ripetuto della leva sanzionatoria produce nel medio periodo le condizioni della propria erosione, incentivando lo sviluppo di alternative che ogni nuova ondata di sanzioni rende più appetibili. Una logica analoga si mani-



-festa del resto, con materiali differenti ma con architetture comparabili, in numerosi altri domini della contemporanea interdipendenza multisetoriale, dalle infrastrutture cloud e dai centri di elaborazione dati alle reti di telecomunicazione, dall'infrastruttura per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale ai protocolli di interoperabilità delle piattaforme digitali.

Il riconoscimento che il meccanismo del nodo centrale opera in tutti questi domini con la stessa logica strutturale costituisce il presupposto per costruire risposte di policy coerenti rispetto a tale logica – nonché il leitmotiv di questa serie di policy papers –, anziché frammentate per settore. Per l'Unione Europea, in particolare, la presa di coscienza della logica trasversale potrebbe (finalmente) rappresentare l'occasione per affrontare il tema dell'autonomia strategica nella sua dimensione più ampia, ossia come questione che attraversa i vari domini infrastrutturali e che richiede strumenti politici e finanziari di scala adeguata, anziché iniziative settoriali destinate a riprodurre in altri ambiti le stesse asimmetrie già osservate nel caso dei pagamenti.

Note

¹ Secondo l'*Annual Review* del 2024, nello stesso anno la rete collegava oltre 11.500 istituzioni in più di 235 paesi e processava circa 44 milioni di messaggi al giorno, con un tasso di crescita che si collocava ai livelli più elevati degli ultimi quindici anni..

² Le due modalità proposte da Farrell e Newman vengono riproposte, per chiarezza di narrazione e di analisi, seppur siano già state presentate nel precedente policy paper. Si veda Olini (2026).

Bibliografia

Al Jazeera. (2026, 14 maggio). *Trump, Xi discuss Strait of Hormuz as Chinese vessels transit key waterway*. <https://www.aljazeera.com>

Al Jazeera. (2026, 8 maggio). *What we know about Iran's response to the latest US ceasefire proposal*. <https://www.aljazeera.com>

Al Jazeera. (2026, 15 maggio). *How Xi-Trump summit failed to yield Iran war breakthrough*. <https://www.aljazeera.com>

Atlantic Council. (2026, 15 maggio). *What did Trump and Xi accomplish?* <https://www.atlanticcouncil.org>

Cipriani, M., Goldberg, L. S., & La Spada, G. (2023). *Financial sanctions, SWIFT, and the architecture of the international payments system*. Federal Reserve Bank of New York Staff Report n. 1047. Federal Reserve Bank of New York. https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr1047.pdf

Congressional Research Service. (2026). *Iran's nuclear program and UN sanctions reimposition*. CRS Report n. IF11583. <https://crsreports.congress.gov>

Consiglio dell'Unione Europea. (2012). Regolamento (UE) 267/2012 del Consiglio del 23 marzo 2012 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran. *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L 88, 24 marzo 2012.

Consiglio dell'Unione Europea. (2022). Regolamento (UE) 2022/345 del Consiglio del 1° marzo 2022 che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014. *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L 63, 2 marzo 2022.

Consiglio dell'Unione Europea. (2022). Regolamento (UE) 2022/398 del Consiglio del 9 marzo 2022 che modifica il regolamento (CE) n. 765/2006. *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L 82, 9 marzo 2022.

Bibliografia

Euronews. (2026, 12 maggio). *US Treasury enlists banks to target Iranian money laundering schemes*. <https://www.euronews.com>

Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). "Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion". *International Security*, 44(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

Farrell, H., & Newman, A. L. (2023). *Underground empire: How America weaponized the world economy*. Henry Holt and Company.

Ferdman, R. A. (2014, 19 novembre). "The United States is in a state of emergency. 30 of them, in fact". *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/11/19/the-united-states-is-in-a-state-of-emergency-30-of-them-in-fact/>

Foundation for Defense of Democracies. (2024). *How Iran evades sanctions through informal banking networks*. <https://www.fdd.org>

Foundation for Defense of Democracies. (2024, 13 novembre). *Iran, Russia link banking systems in effort to bypass Western sanctions*. <https://www.fdd.org>

House of Commons Library. (2026, maggio). *US-Iran ceasefire and nuclear talks in 2026* (Research Briefing n. CBP-10637). <https://commonslibrary.parliament.uk>

IRAM Center. (n.d.). *Iran's financial sector and the sanctions*. Center for Iranian Studies in Ankara. <https://www.iramcenter.org>

Olini, G. (2026). *Cosa significa davvero interdipendenza? Concetti e strumenti per l'analisi delle dipendenze strategiche del mondo di oggi*. Policy Papers, Nuova Serie, n. 013. Fondazione Centro Studi sul Federalismo. <https://fondazionecsf.it/it/attivita/ricerca/policy-paper/cosa-significa-davvero-interdipendenza>

People's Bank of China. (2024). *Cross-Border Interbank Payment System (CIPS), statistiche annuali 2024*. <http://www.pbc.gov.cn>

Pizzolato, J. (2025). "Inside Iran's payments system". *American Banker*. <https://www.americanbanker.com>

Radio Free Europe/Radio Liberty. (2026, 15 maggio). *White House says Trump, Xi agree Strait of Hormuz must stay open*. <https://www.rferl.org>

Bibliografia

Royal United Services Institute. (2015). Iranian sanctions and the banking sector: Once bitten, twice shy. RUSI Commentary. <https://www.rusi.org>

Stati Uniti d'America. (2011). *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012*. Public Law 112-81, Section 1245. <https://www.congress.gov>

Steil, B., & Schuster, Y. (2026, 15 maggio). *What the Iran war tells us about the dollar's vulnerability*. Council on Foreign Relations, Geo-Graphics. <https://www.cfr.org/blog/geo-graphics>.

SWIFT. (n.d.). *SWIFT and sanctions*. <https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions>

SWIFT. (2016, 17 gennaio). *Update: Iran sanctions agreement*. https://www.swift.com/insights/press-releases/update_iran-sanctions-agreement

SWIFT. (2024). *Annual review 2024*. Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication. <https://www.swift.com>

SWIFT. (2025, giugno). *RMB Tracker* [Reportistica mensile]. <https://www.swift.com>

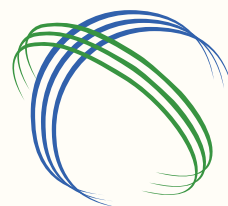
Schneid, R. (2026). "Trump says Xi offered to help broker peace with Iran". *The Time* (14 Maggio). <https://time.com>

White House. (2026, 14 maggio). *Readout of President Trump's meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China*. <https://www.whitehouse.gov>

Wong, L., & Nelson, R. M. (2021). *International financial messaging systems*. Congressional Research Service Report n. R46843. <https://crsreports.congress.gov>

Zarate, J. C. (2013). "Treasury's war: The unleashing of a new era of financial warfare". *PublicAffairs*.

POLICY PAPERS



Fondazione CSF

Fondazione CSF
Piazza Arbarello, 8 - 10122 Torino- Italia
Via dei Montecatini, 17 - 00186 Roma - Italia
Rue de la Loi 155 - 1040 Bruxelles - Belgio
www.fondazionecsf.it