

L'Iran dopo le sanzioni – reintegro nell'economia globale, impatto sul benessere e prospettive per l'Italia¹

di Andrea Goldstein*

L'Iran che dopo 35 anni di chiusura tanto politica quanto economica si apre infine al mondo – apparentemente in maniera irrevocabile, anche se la storia politica, soprattutto in Medio Oriente, è tutt'altro che un lungo fiume tranquillo – è una tipica economia emergente (Tavola 1). La terza per dimensione nella regione, dopo Turchia e Arabia Saudita (che non a caso la rappresentano in seno al G20), con un Pil stimato a più di 400 miliardi di dollari nel 2015. Un'economia dominata dalle risorse naturali – l'Iran detiene le seconde riserve mondiali di gas naturale e le quarte di petrolio – dal cui andamento dipendono la bilancia dei pagamenti e i conti pubblici, ma in cui il peso dell'agricoltura e del manifatturiero è tutt'altro che risibile, a differenza delle petro-monarchie del Golfo. Una popolazione consistente, quasi 80 milioni di abitanti, e una demografia favorevole, avendo completato la transizione verso bassi livelli di mortalità e fertilità. Negli ultimi 25 anni la quota della popolazione attiva (compresa cioè tra i 15 e i 64 anni) è passata da poco più della metà a tre quarti, con un tasso di scolarizzazione elevato – circa un quarto ha un titolo universitario, anche se di qualità non sempre elevata, e quattro milioni di giovani sono iscritti all'università.

Tavola 1 - Iran, Arabia Saudita e Turchia: principali indicatori - 2015

	Iran	Arabia Saudita	Turchia
Superficie (km ²)	1.648.195	2.149.690	783.562
Pil (miliardi di dollari correnti)	425	754	798
Popolazione (milioni)	78	31	76
Pil pro capite (dollari in Ppa)	17.302	52.010	19.788
Popolazione attiva (%)	72	68	67
Tasso di alfabetizzazione (%)	87	95	95
Riserve di petrolio (miliardi barili)	158	267	-
Riserve di gas naturale (triloni m ³)	34	8	-
Commercio estero (% del Pil)	45	81	60

Fonti: Banca Mondiale, BP Statistical Review of World Energy, Unesco

Se combinate con politiche appropriate, sono le condizioni ideali per far fruttare il dividendo demografico (diventare più ricchi prima di cominciare a invecchiare) e sollecitare l'interesse degli investitori internazionali. Ci sono però almeno quattro elementi d'incertezza:

- calendario di rimozione delle sanzioni;
- consolidamento del potere dei riformisti;
- progresso nell'avviare un serio programma di riforme;
- relazione con l'Arabia Saudita.

* Nomisma

¹ Questo contributo sintetizza alcuni recenti contributi alla Newsletter dell'Osservatorio Iran di Nomisma.



Rimuovere le sanzioni sarà complicato ...

Tre le famiglie di restrizioni che hanno colpito il paese negli ultimi anni: del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (Unsc), degli Stati Uniti e dell'Unione Europea. Le prime, pur avendo carattere universale, erano limitate ad armi e tecnologie militari e atomiche e l'Unsc le ha rimosse all'unanimità il 20 luglio 2015. Quelle che hanno pesato di più sono state quelle motivate da diritti umani, discriminazione religiosa e terrorismo internazionale, perché, pur essendo unicamente americane, hanno colpito pesantemente banche e imprese europee con interessi in Iran, mentre i concorrenti americani avevano interrotto quasi del tutto le relazioni economiche con Teheran sin dal 1979. Negli ultimi dieci anni quattro banche europee (BNP Paribas e, per somme molto inferiori, Commerzbank, ING e Credit Suisse) hanno pagato multe per quasi 12 miliardi di dollari per aver intrattenuto rapporti con l'Iran, in violazione delle sanzioni. Anche dopo il 16 gennaio 2016 (*Implementation Day*) – quando l'Agenzia atomica dell'Onu (Aiea) ha certificato che l'Iran sta attuando le misure concordate nel *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa) firmato a Vienna nel luglio 2015 – era chiaro che non sarebbe stata una *easy ride*, ed effettivamente il ritorno alla normalità si sta rivelando difficile.

L'accordo nucleare prefigura venti anni di monitoraggio e in ogni caso anche se gli Stati Uniti e l'UE hanno revocato gran parte delle sanzioni economiche e finanziarie, non sarà così per le altre. Alcune attività e categorie di prodotti e servizi restano soggette a restrizioni e sanzioni (si veda il Regolamento UE 267/2012 come modificato dal Regolamento UE 2015/1861) e (pur essendo stato rimosso un numero elevato di soggetti) sussiste una lista di enti, società e persone fisiche i cui fondi, beni e risorse economiche sono congelati e ai quali è fatto divieto di operare in Europa. Senza dimenticare che il Jcpoa prevede un meccanismo cosiddetto di *snap back*, per cui le misure restrittive potranno essere reintrodotte “nel caso in cui l'Iran devii in forma significativa dagli impegni presi nel Jcpoa” (nostra traduzione non ufficiale).

Tutti questi fattori concorrono a ostacolare la ripresa delle transazioni finanziarie. Al governo americano e all'*Office of Foreign Assets Control* (Ofac), le banche europee chiedono garanzie precise: armonizzazione delle regole tra agenzie statali e federali, chiarezza a proposito della normativa della *Securities and Exchange Commission* sulla *disclosure* di tutte le transazioni con l'Iran, *compliance* con la *Financial Action Taskforce* (per la quale l'Iran resta nella *black list*), istruzioni su come condurre la *due diligence* e considerare casi particolari. L'incontro londinese di metà maggio tra John Kerry, Segretario del Dipartimento di Stato statunitense, e molte grandi banche europee (ma nessuna italiana) è stato inconcludente – grandi promesse americane di chiarire le condizioni per la rimozione delle sanzioni, ma in pratica nessun impegno esplicito. Del resto il 2016 è anno elettorale e a Washington molti sono gli interessi in gioco. Hsbc, Standard Chartered e Deutsche Bank hanno già fatto sapere che si asterranno da qualsiasi transazione e le altre grandi banche europee, si può prevedere, seguiranno l'esempio. Restano pochi istituti minori, ma fino a che le relazioni finanziarie tra l'Iran e il resto del mondo non tornano alla normalità è quasi impossibile dare seguito a tutte le promesse di accordi commerciali e d'investimento che si susseguono dopo ogni missione d'alto livello.

... e ostacola il consolidamento del potere dei riformisti ...

Lo smantellamento delle sanzioni è necessario al Presidente Hassan Rouhani per tacitare gli oppositori interni (il clero conservatore fortemente politicizzato e alcuni segmenti dei Guardiani della Rivoluzione, i Pasdaran) che continuano a criticare l'intesa nucleare. Dopo il secondo turno del 29 aprile, la maggioranza relativa dei seggi del Parlamento (Majlis), 143 su 290, è nelle mani dei



moderati-riformisti, ai quali va sommata una parte dei 61 parlamentari indipendenti. La stessa sorte è toccata all'Assemblea degli Esperti, organo di 88 membri che ha il compito di scegliere la Guida Suprema che succederà ad Ali Khamenei (nato nel 1939 e di salute apparentemente fragile).

In teoria Rouhani sembrerebbe pertanto disporre di ampio spazio politico, ma il potere sostanziale è nelle mani del c.d. Sistema – amalgama tra clero, Pasdaran e le fondazioni religiose che ne sono il braccio economico-finanziario. Considerare come riformisti molti di quei deputati che si presentano come tali è spesso un atto di fede e in più lo scenario alla scomparsa di Khamenei sarà pieno di complessità e di lealtà variabili. Mentre nel 1989 fu lo stesso Ayatollah Khomeini, prima di morire, a indicare il suo successore, questa volta manca un delfino che riscuota il consenso di tutti e la Costituzione prevede comunque che possa insediarsi un organo collegiale, invece che una Guida. I poteri legislativi del Majlis nulla hanno a che vedere con quelli dei sistemi parlamentari occidentali, dato che ogni provvedimento deve essere vagliato dai 12 membri del Consiglio dei Guardiani, nominati in parti uguali dalla Guida Suprema e dal potere giudiziario.

Il regime sembra oggi convinto che gli Usa abbiano abbandonato l'obiettivo del *regime change* – anche se non va escluso a priori che questa strategia possa essere rispolverata se a succedere a Obama fosse Donald Trump – ed è disposto ad aprire un po' le maglie della repressione. Ciò non autorizza tuttavia speranze d'immediata apertura nella società, poiché la gestione del paese rimane basata sull'esercizio della forza, non sulla ricerca del consenso o il rispetto dello stato di diritto. Le inquietudini del clero radicale per un cedimento ai valori di vita occidentali (comportamentali, etici e/o politici) e per l'eventuale perdita dei privilegi di cui gode mettono in guardia contro i facili e ingenui entusiasmi. La fazione moderata e realista deve dimostrare che il compromesso nucleare produce un dividendo tangibile (rilanciare l'economia, creare occupazione, aprire nuove opportunità di arricchimento, anche personale), convincendo così il titubante Khamenei che scendere a patti con il nemico di ieri è stata una buona scelta.

... necessario per approfondire le riforme strutturali e aderire all'Omc

Al di là dell'incertezza sulle sanzioni e dell'effetto che ciò ha sulle dinamiche politiche interne, il problema fondamentale è che la qualità delle istituzioni e delle *policies* iraniane non è alta. Certo questa è una caratteristica indissociabile dalla natura di *emerging economy*, come stanno a confermare in questo momento le vicende di Brasile, Egitto e Sud Africa, per non citare che tre casi. Ma l'Iran ha ancora un'economia di guerra, in cui lo Stato e le forze armate giocano un ruolo centrale nell'industria e nei servizi, in combutta con conglomerati opachi, legati al clero e ai favoritismi della politica. Difficile fare impresa (ancorché non impossibile, gli iraniani hanno uno spirito imprenditoriale innato, come dimostrano i successi della diaspora in tutto il mondo) quando le condizioni sono squilibrate a favore dei soliti noti, la burocrazia è incapace e corrotta, i tribunali non fanno o non vogliono applicare la legge, che peraltro è rimasta molto indietro rispetto alle esigenze della globalizzazione. L'Iran occupa la 130a posizione nell'indicatore *Doing Business* della Banca Mondiale, e fra i paesi del Medio Oriente e Nord Africa precede soltanto Algeria, Gibuti, Iraq, Libia, Siria e Palestina – non proprio dei modelli di efficienza. Dopo l'entrata dell'Arabia Saudita nel 2005 e della Russia nel 2012, l'Iran resta a tutti gli effetti l'ultimo paese di rilievo fuori dalla Organizzazione mondiale del commercio (Omc).

Non stupisce allora che gli investimenti languano (anche al netto del costo delle sanzioni) e che la disoccupazione sia alta e persistente, ancora di più tra i laureati. Criticità che almeno a parole non sfuggono alle autorità che, nel sesto piano quinquennale per il periodo 2016-2021 e nel



documento di visione a 20 anni hanno adottato una strategia coerente, basata sul mercato, la rimozione dei sussidi distortivi e il rafforzamento delle istituzioni. Con l'obiettivo di raggiungere un tasso di crescita dell'8 per cento, un risultato che avrebbe qualcosa di straordinario rispetto al modestissimo 0,5 per cento per l'anno concluso, secondo il calendario persiano, il 20 marzo 2016.

Che il quadro normativo debba cambiare rapidamente è evidente, quando e come meno. Per esempio, in materia di proprietà contratti di agenzia e distribuzione, a differenza della maggior parte dei paesi dell'area, non esistono disposizioni specifiche e non sono riconosciuti diritti specifici ad agenti e distributori (esclusiva e indennità di fine rapporto). Ad accelerare le riforme concorrerà soprattutto il processo di adesione all'Omc, venti anni dopo il primo tentativo. Dal 2005 il grado di apertura dell'economia (l'incidenza del commercio estero sul Pil) è caduto dal 56 per cento, tre punti sopra la media mondiale, al 45 per cento odierno. Alla riunione ministeriale di Nairobi dello scorso dicembre, Reza Nematzadeh, Ministro per l'industria, i minerali e il commercio, ha affermato che l'Iran ha aggiornato la propria offerta negoziale (Memorandum on the Foreign Trade Regime) e attende con impazienza il riavvio del processo (cioè la convocazione del *Working Party*).

È ragionevole prevedere che in questo momento storico il processo di negoziazione si svolgerà in un contesto agevolato. L'UE ha pubblicamente espresso il proprio sostegno, impegno confermato dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Federica Mogherini, durante la visita a Teheran in aprile, e ha promesso di collaborare in diversi settori come turismo, agricoltura, tessile, petrolio e gas, aiutando le imprese europee a trasferire tecnologia e *know-how* per aumentare la capacità produttiva del paese.

Convincere i paesi membri dell'UE che l'Iran ha le carte in regola sarà tuttavia complesso e richiederà grandi sforzi, incluso il taglio dei dazi doganali, l'alleggerimento delle barriere non-tarifarie e l'accelerazione della ristrutturazione economica. L'esperienza di altri paesi insegna che si tratta di un percorso non semplice che richiede grande determinazione politica – nel breve periodo gli aggiustamenti saranno molteplici e interi settori poco competitivi potrebbero essere fortemente ridimensionati, con conseguenze dolorose in termini occupazionali – e capacità tecnica – i dossier dell'Omc sono molteplici e complicati e la burocrazia iraniana non ha tutte le competenze necessarie.

Far parte dell'Omc costringerà l'Iran a rispettare molte regole internazionali e permetterà agli altri stati membri di denunciare l'Iran in caso di violazione degli impegni presi. L'Iran dovrà anche rispettare gli standard fissati dall'Omc per proteggere la proprietà intellettuale, percorso non banale poiché la contraffazione è diffusa (soprattutto per informatica, audiovisivi, farmaci, pezzi di ricambio, marchi della moda), ma che nel lungo periodo favorisce la crescita perché crea incentivi per l'innovazione e permette di attrarre investimenti esteri basati sulla tecnologia. Un altro beneficio atteso è che, una volta divenuto membro dell'Omc, l'Iran inizierà a essere un partner più credibile anche per accordi commerciali preferenziali. Anche la normativa sugli investimenti internazionali andrà modernizzata. La Law for Attraction and Protection of Foreign Investment del 1955 (nota con l'acronimo Lapfi) è stata sostituita nel 2002 dal Foreign Investment Promotion and Protection Act (Fippa), ma in 15 anni il quadro di riferimento per gli investimenti è profondamente cambiato a livello internazionale.

Ritrovare i livelli di esportazioni petrolifere del passato non è però impossibile ...

Un ultimo e tutt'altro che insignificante elemento d'incertezza è la dialettica tra Iran e Arabia Saudita, che da mezzo secolo condiziona il mercato petrolifero mondiale. Quando le loro



posizioni tendono a convergere, riescono a controllare la produzione e allora i prezzi salgono; se invece sono in disaccordo, come accade oggi, allora saltano i limiti sull'offerta e i prezzi crollano. Prima del 1979 l'Iran produceva circa 6 milioni di barili al giorno e il volume delle riserve consentirebbe volumi ben superiori. A metà 2014, spaventata dall'imminente prospettiva della fine delle sanzioni, l'Arabia Saudita decise di aumentare la propria produzione per ridurre le opportunità del rivale, in un momento in cui il rallentamento della domanda cinese e mondiale avrebbe suggerito di fare la scelta contraria. Identica strategia Riyad aveva adottato nel 1998 quando per motivi umanitari era stato consentito all'Iraq di tornare a esportare (e il prezzo del barile finì sotto i 10 dollari). Questa volta, da valori intorno ai 110 dollari, i prezzi sono calati sotto i 30 a gennaio 2016, per poi riprendersi fino a quasi 50 a inizio giugno.

Prima delle sanzioni, Teheran produceva 4 milioni di barili/giorno ed è questo il livello cui ambisce a tornare. Riyad, in seno all'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (Opec), ha provato a forzare un congelamento della produzione agli attuali livelli di 3,2 milioni di barili/giorno, ma, malgrado i sauditi abbiano cercato di coinvolgere anche la Russia, il vertice di Doha, il 17 aprile, si è risolto in un nulla di fatto. Non può però essere l'ultima parola: per riportare stabilità bisognerebbe ridurre la produzione di volumi (dell'ordine di 1,5-2 milioni di barili/giorno) abbastanza modesti rispetto alla produzione complessiva dei paesi OPEC (31 milioni di barili/giorno). Il rituale di avvicinamento e allontanamento tra i due paesi sta procedendo, con passi in avanti (ad aprile il principe Mohammed bin Salman ha richiesto per la prima volta la partecipazione dell'Iran, conscio che in sua assenza non è possibile pensare a nessun accordo che dia sostegno al mercato globale) e retromarcia (la sospensione del *hajj* 2016 alla Mecca da parte dell'Iran, come ritorsione per l'esecuzione di clerici sciiti a inizio anno e presunti cyber-attacchi sauditi). Sullo sfondo le tensioni geopolitiche in Medio Oriente e i numerosi fronti (Iraq, Libano, Siria e Yemen) in cui Arabia Saudita e Iran si fronteggiano attraverso *proxies*. In Bahrein poi l'Iran si è schierato a fianco della maggioranza sciita che viene oppressa dalla casa regnante sunnita, con l'aiuto dei sauditi, nell'indifferenza internazionale.

... aprendo opportunità economiche anche per l'Italia

In questo quadro ricco di allettanti opportunità, ma anche lastricato d'incertezze, si inserisce la strategia iraniana del nostro Paese, con l'obiettivo di recuperare la *leadership* tra i partner commerciali dell'UE occupata prima dell'aggravamento del regime sanzionatorio (anche se in termini di export le vendite della Germania sono sempre state sostanzialmente superiori a quelle italiane). Dopo la visita romana di Rouhani lo scorso febbraio (quando incontrò anche il Papa, circostanza che contribuisce a spiegare come mai fu la prima tappa del suo primo periplo europeo), il viaggio di Matteo Renzi a Teheran è stato anzitutto un fatto politico, ma con un forte contenuto di diplomazia economica. L'Italia, che con l'Iran ha sempre avuto una relazione forte – soprattutto negli anni sessanta e settanta, quando le nostre aziende hanno fortemente contribuito all'industrializzazione, ma ancora nel 1998, quando Romano Prodi fu il primo capo di governo europeo a recarvisi dai tempi della Rivoluzione islamica – si impegna a facilitarne il pieno rientro in seno alla comunità internazionale. Questo vale sul piano politico, con l'aiuto che Teheran potrà portare alla lotta contro Daesh – anche se non tutti i partner occidentali sembrano disposti a riconoscerlo – e sul piano economico, come mercato di sbocco e per gli investimenti con cui la dirigenza iraniana intende rilanciare l'economia e creare lavoro.

Sarebbe però ingenuo credere, e forse anche irresponsabile far credere, che l'Italia abbia molti gradi di libertà, perché le grandi potenze occidentali, compresi gli Stati Uniti e la Francia che pure fino all'ultimo aveva opposto resistenza al Jcpoa, non sono certo disposte a farsi da parte (e del resto si è visto anche con l'Egitto come l'appoggio forse troppo prematuro ed entusiasta





a un regime controverso possa dimostrarsi un'arma a doppio taglio). E perché i grandi paesi emergenti, Cina in testa, hanno sfruttato il regime sanzionatorio occidentale per farsi strada sul mercato iraniano, andando a rosicchiare in molti casi proprio le nicchie di mercato presidiate in precedenza dalle imprese italiane. Come in tantissimi altri paesi, ma ancora più velocemente grazie all'embargo, la Cina è ormai il principale partner commerciale dell'Iran (42 per cento dell'import e 50 per cento dell'export), ma anche l'India è cresciuta in importanza (al 7 per cento dell'import e al 20 per cento dell'export). Visitando Teheran a gennaio, Xi Jinping ha promesso 60 miliardi di dollari di finanziamenti per portare l'interscambio bilaterale a 600 miliardi nel 2020. Senza dimenticare i paesi limitrofi, come la Turchia e gli Emirati, che hanno profonde cointeressenze con l'Iran e non lesinano gli sforzi per accaparrarsi i contratti.

Le opportunità per l'Italia si trovano innanzitutto nell'energia, perché dopo anni di sotto-investimenti l'Iran ha disperatamente bisogno di tecnologia, soprattutto per le estrazioni *offshore* e le reti di trasporto in cui le nostre imprese sono ben attrezzate. Un altro campo collegato consiste nel *Liquified natural gas* (Lng), data la volontà iraniana di recuperare l'assenza dai mercati internazionali. Non vanno infine dimenticate la domanda interna di gas e l'impellente necessità di migliorare l'efficienza energetica, altri ambiti in cui le aziende italiane, anche di ridotte dimensioni, hanno *know-how* riconosciuto a livello mondiale.

Un discorso a parte meritano i beni di consumo e in particolare agroalimentare, arredo e abbigliamento. L'Iran attrae per la consistente dimensione della popolazione, la dinamica demografica favorevole e tassi di alfabetizzazione e urbanizzazione sopra la media regionale, tutti fattori che contribuiscono a spingere la domanda dei ceti medi. Per non fare che un esempio, secondo i dati della International Pasta Organization, il consumo pro capite è l'ottavo più alto al mondo, soddisfatto per il momento con produzione locale o turca di scadente qualità. Non vanno però sottovalutati neanche gli ostacoli che il *Made in Italy* incontrerà in Iran, che vanno dalla contraffazione all'assenza di strutture di commercializzazione adeguate.

I primi risultati sono promettenti: nel primo trimestre 2016, l'export italiano ha fatto registrare una crescita tendenziale del 10 per cento (rispetto a +7 per cento per la Germania e +13 per cento per la Francia). Come sempre, la condizione più importante da soddisfare per dare continuità a questi segnali è fare sistema, e lì l'Italia è notoriamente carente, ancor più se il confronto è fatto con Germania e Cina, con cui in Iran la competizione sarà acerrima nei prossimi anni. Sistema Paese vuol dire disporre di politiche, risorse e strumenti adeguati, soprattutto per finanziare i progetti infrastrutturali. Data la situazione di finanza pubblica, l'Italia in questo momento non ha grandissimi margini di manovra, ma il coinvolgimento attivo della Cassa Depositi e Prestiti dimostra come il dossier Iran sia un terreno di sperimentazione di un nuovo modo di condurre la diplomazia economica. Ma è necessario anche spingere l'acceleratore a Bruxelles (e Berlino) per convincere i nostri partner a localizzare in Italia il terminale del gasdotto che un giorno non tanto distante collegherà Iran ed Europa. Una scelta strategica, sia per l'Italia, sia per il Vecchio Continente, sulla quale la Commissione UE privilegia per il momento l'opzione Austria attraverso la rotta balcanica.