

L'impatto economico delle sanzioni sull'Iran

Annalisa Cristini e Federica Origo¹

Dipartimento di Scienze Aziendali Economiche e Metodi Quantitativi
Università degli Studi di Bergamo

1. Le sanzioni economiche e finanziarie all'Iran
 - 1.1 Un breve excursus cronologico
2. Il quadro macroeconomico dell'Iran nel periodo delle sanzioni
3. Come quantificare l'impatto economico delle sanzioni
4. L'impatto economico delle sanzioni: una breve rassegna degli studi esistenti
5. La fine delle sanzioni economiche e finanziarie
6. L'effetto delle sanzioni economiche e le prospettive a seguito della loro rimozione
 - 6.1 Le esportazioni italiane in Iran: un'analisi settoriale
7. Conclusioni

1. Le sanzioni economiche e finanziarie all'Iran

Prima del 2006, cioè prime delle sanzioni ONU motivate dal programma di arricchimento dell'uranio che l'Iran perseguiva per proliferazioni nucleari, le sanzioni economiche furono utilizzate nei confronti dell'Iran dai soli Stati Uniti, preoccupati dall'atteggiamento del regime che sfidava la dominazione americana nelle aree strategiche del Golfo Persico.

Le prime sanzioni furono imposte nel novembre del 1979 dal Presidente Carter a seguito del sequestro di 52 persone nell'ambasciata statunitense, sequestro che durò 444 giorni. Dopo questo avvio, molte delle sanzioni USA rimasero in essere negli anni successivi.

Tra il 2007 e il 2012 si aggiunsero altre pesanti sanzioni economiche e finanziarie sottoscritte oltre che agli USA, anche da altri paesi, tra cui l'UE, motivate dal programma nucleare perseguito dall'Iran. L'embargo sarà revocato a partire dal gennaio 2014 a seguito dell'accordo interinale (Piano d'azione comune) convenuto tra UE+3 e Iran nel novembre 2013. A gennaio 2016 l'UE revoca definitivamente tutte le sanzioni legate al nucleare, pur rimanendo in essere altre limitazioni; ugualmente, anche alcune sanzioni ONU relative al nucleare sono tuttora in vigore.

¹ Le autrici ringraziano Anna Falzoni per i preziosi suggerimenti e i materiali che hanno reso possibile questo capitolo.

1.1 Un breve excursus cronologico

Nel 1984, alcuni anni dopo le sanzioni del 1979 che bandivano le importazioni di petrolio dall'Iran e l'esportazione di prodotti statunitensi in Iran, gli USA aggiungono l'Iran alla lista dei paesi accusati di sostenere il terrorismo internazionale. Vengono proibiti gli aiuti, l'assistenza creditizia e finanziaria; vengono vietate le esportazioni in Iran di particolari prodotti, specialmente le esportazioni di sostanze che potrebbero essere usate nella produzione di prodotti chimici e armi biologiche; vengono proibite le importazioni in USA di beni e servizi dall'Iran, specialmente di greggio.

Tra marzo e maggio 1995 il Presidente Clinton emanò un ordine esecutivo che vietava alle imprese statunitensi di investire in petrolio e gas naturale iraniani, divieto poi esteso a tutte le attività di investimento e a qualsiasi tipo di attività commerciale con l'Iran. Si trattò di sanzioni estese, per la prima volta, a tutto il commercio bilaterale tra i due paesi e a tutte le attività di investimento tra USA e Iran, che gli USA motivarono con il sostegno dell'Iran al terrorismo, l'opposizione al processo di pace in Medio Oriente e il tentativo di acquisire armi di distruzione di massa (Torbat, 2005).

I paesi alleati non affiancarono tuttavia gli americani in questo inasprimento sanzionatorio che rimase unilaterale. Infatti, gli interessi economici in Iran dei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia) e del Giappone erano, in quegli anni, ben superiori a quelli degli USA.² In realtà, fu questo un periodo in cui gli stretti legami economici dell'Europa e del Giappone con il Medio Oriente sembrarono creare nuove opportunità per l'area europea che si preparava a diventare un'area valutaria paragonabile per dimensione a quella del dollaro, con la possibilità di contrastare quindi la supremazia dello stesso come valuta internazionale.

Nel tentativo di indurre altri paesi ad appoggiare le sanzioni, nell'aprile del 1996 il Congresso USA approvò l'imposizione di penalità extra-territoriali alle imprese estere con investimenti in Iran superiori a 20m di dollari all'anno nel settore dell'energia.

A partire dal 1996 il tentativo di riavvicinamento tra Usa e Iran, indotto anche dai cambiamenti politici interni all'Iran, portò all'allentamento di alcune sanzioni. Tuttavia questa fase ebbe breve durata e terminò con i fatti drammatici del 2001 e

² Nel 1994 le esportazioni tedesche in Iran erano 4 volte quelle degli USA, quelle dell'Italia e del Giappone erano il doppio di quelle USA e quelle della Francia di poco superiori a quelle USA (Torbat, 2005).

il discorso del Presidente Bush che incluse l'Iran tra i paesi denominati 'Axis of Evil'.

Successive intensificazioni sanzionatorie si verificarono a partire dalla fine del 2006: il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che aveva chiesto invano all'Iran di terminare i programmi di arricchimento dell'uranio, impose sanzioni al commercio iraniano di materiali e tecnologie legate al nucleare e congelò tutte le attività e le risorse di individui e società iraniane coinvolte nel nucleare; l'interdizione commerciale e il blocco delle attività si ampliò l'anno successivo. Nello stesso periodo anche l'UE pubblicò una lista estesa di società e individui iraniani *non graditi*.

A dicembre 2007, con la decisione di escludere dal sistema finanziario statunitense tre banche statali iraniane e le organizzazioni associate al Corpo della Guardia Rivoluzionaria Islamica (Islamic Revolution Guard Corps) le sanzioni si aggravarono e raggiunsero il livello massimo dalla fine degli anni settanta (Al Jazeera, 2012).

Tra il 2008 e il 2010 vi fu un ulteriore peggioramento che impose il monitoraggio di tutte le banche iraniane e di tutte le navi e aerei cargo sospettati di trasportare prodotti vietati. Il blocco delle attività e dei patrimoni venne ampliato così come il numero di prodotti sottoposti all'embargo. Nel 2010 il Congresso americano emanò sanzioni unilaterali indirizzate al settore bancario e a quello dell'energia e penalità alle imprese che fornivano prodotti raffinati del petrolio all'Iran oltre una certa soglia. Nel 2011 le banche statali iraniane nella lista nera salirono a 21.

Dal 2010 si intensificarono le sanzioni da parte di altri paesi occidentali: l'UE vietò la creazione di joint venture con imprese iraniane impegnate in attività petrolifere e del gas naturale nonché la vendita, la fornitura e il trasferimento di attrezzature e tecnologie legate alle stesse attività; vietò inoltre l'esportazione di armi ed attrezzature legate alle attività nucleari.

A novembre 2011 il Regno Unito ordinò alle istituzioni finanziarie di chiudere ogni tipo di attività economica con controparti iraniane. Poco dopo, a gennaio 2012 gli USA introdussero sanzioni alla Banca Centrale Iraniana; l'UE annunciò di essere pronta ad un embargo del petrolio iraniano se l'Iran non avesse fermato il proprio programma nucleare; l'embargo, che avrà effetto dal luglio 2012, si inasprì nel corso dell'anno quando il divieto venne esteso al gas naturale e alle transazioni con banche e istituzioni finanziarie iraniane.

Nel corso del 2012 gli Stati Uniti vietarono alle banche di altri paesi di operare transazioni relative al petrolio con l'Iran. India, Corea del Sud, Malesia, Sud Africa, Sri Lanka, Taiwan e Turchia evitarono le possibili sanzioni economiche grazie ai tagli che apportano alle importazioni di petrolio dall'Iran.

Ad ottobre 2012 la moneta iraniana aveva già perso l'80% del valore dell'anno precedente, raggiungendo un minimo storico che secondo molti osservatori fu ascrivibile alle sanzioni.

2. Il quadro macroeconomico dell'Iran nel periodo delle sanzioni

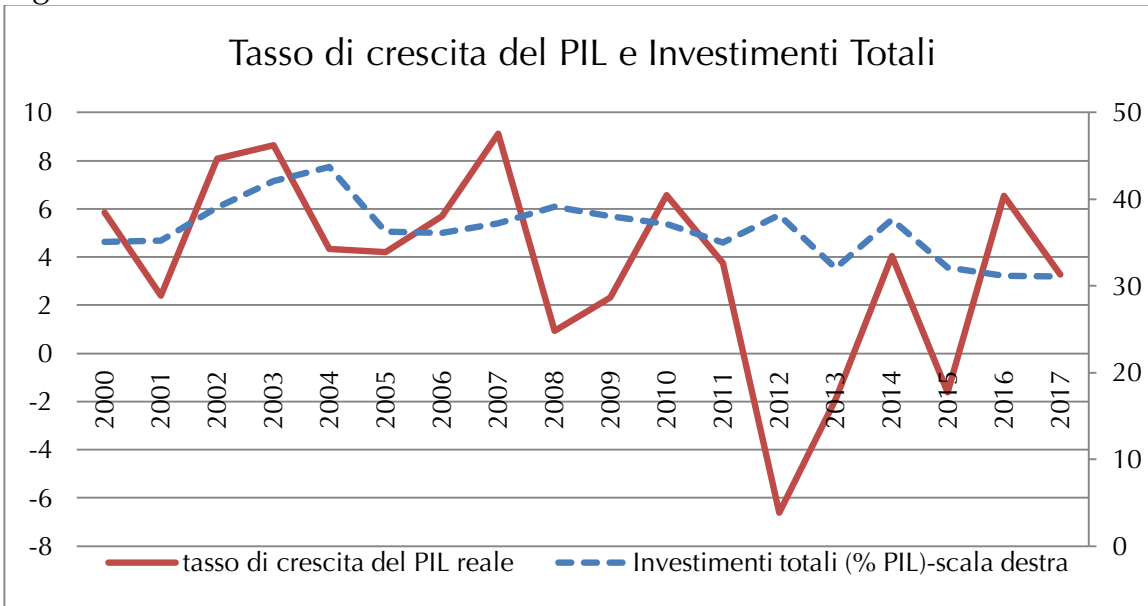
L'Iran è stato caratterizzato negli ultimi decenni da tassi di crescita economica significativi, sostenuti da elevati tassi di investimento, un crescente tasso di occupazione e progressivi guadagni di produttività. La crescita economica si è riflessa in un aumento del reddito pro-capite ed in una progressiva riduzione della povertà, anche se la situazione sociale è ancora relativamente svantaggiata in confronto ad altre economie ad alta intensità di materie prime, come Arabia Saudita e Turchia (IMF 2014).

La crescita economica ha tuttavia subito un brusco arresto a seguito del taglio dei sussidi pubblici ai carburanti alla fine del 2010 e dell'inasprimento delle sanzioni a fine 2011. Come mostra la Figura 1, a partire dal 2000 il tasso di crescita del PIL, per quanto relativamente volatile, è sempre stato positivo fino al 2011, con tassi anche superiori all'8% nel 2002-2003 e 2007. Il rallentamento del 2008 determinato dalla Grande Recessione mondiale è stato seguito da un'immediata ripresa della crescita nel triennio successivo. A seguito dell'inasprimento delle sanzioni del 2012, invece, si registra una brusca caduta, con una riduzione del PIL reale di oltre 6 punti percentuali. In quel periodo la produzione di petrolio ha toccato il minimo storico degli ultimi 20 anni ed alcuni settori-chiave, come quello delle automobili, hanno sperimentato una forte contrazione. Secondo alcune stime dell'International Energy Agency, a causa delle sanzioni l'Iran ha perso circa 40 milioni di dollari solo nel corso del 2012, determinati dal brusco calo dei proventi del settore energetico. Tali effetti negativi sono continuati nel 2012-2013, ma gli effetti di lungo periodo possono essere ancora più ingenti, data la riduzione degli investimenti determinata anche dall'abbandono del paese da parte delle grandi compagnie straniere.

La riduzione del PIL reale, per quanto più contenuta (-1,9%) è proseguita nel 2013. Solo nel 2014 l'economia iraniana ha ripreso a crescere, sperimentando un'ulteriore battuta d'arresto nel 2015 (-1.6%).

Come mostra la Figura 1, la contrazione del PIL a seguito delle sanzioni è stata determinata anche da una progressiva riduzione degli investimenti che, pur con alcune fluttuazioni, sono passati dal 38% del PIL nel 2012 a poco più del 32% nel 2016-17.

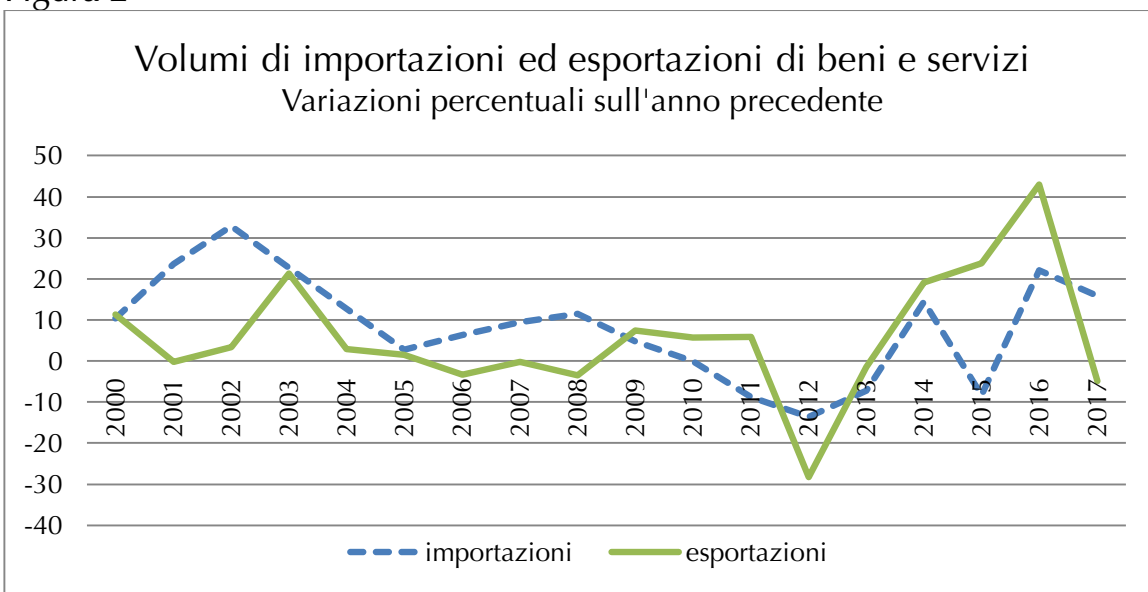
Figura 1



Fonte: FMI, 2017

Come atteso, le sanzioni hanno prodotto effetti rilevanti sul commercio estero (Figura 2): nel 2012 le esportazioni si sono ridotte di oltre il 28% rispetto all'anno precedente, le importazioni del 13.5%. A queste tendenze ha significativamente contribuito la riduzione, pari a circa il 15% del PIL iraniano, delle esportazioni di petrolio. La ripresa negli anni successivi ha interessato soprattutto le esportazioni. Le importazioni sono cresciute a tassi più contenuti ed hanno sperimentato una significativa riduzione anche nel 2015.

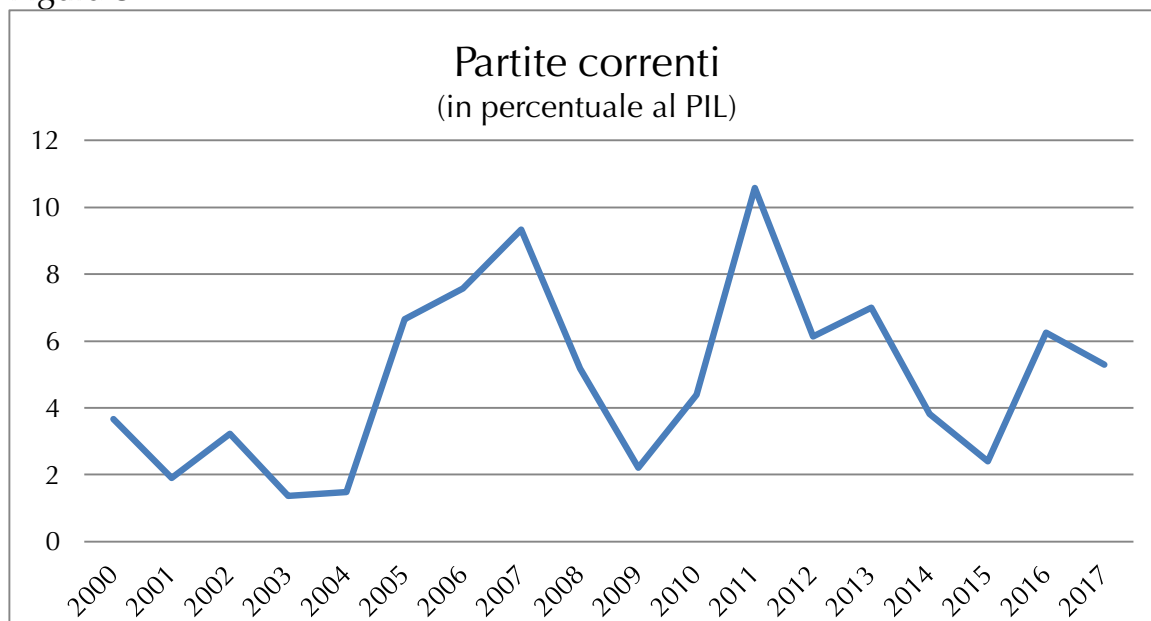
Figura 2



Fonte: FMI, 2017

Queste tendenze hanno determinato un relativo peggioramento del saldo delle partite correnti (passato da oltre il 10% in percentuale del PIL nel 2011 a circa il 2.5% nel 2005), che rimane comunque positivo in tutto il periodo considerato, soprattutto grazie alla veloce ripresa delle esportazioni di petrolio (Figura 3). Storicamente l'Iran è un paese caratterizzato da saldi positivi delle partite correnti proprio per la rilevanza di questo tipo di esportazioni, ma nei prossimi anni il saldo delle partite correnti potrebbe ridursi a seguito di una ripresa delle importazioni volte a soddisfare la domanda interna di consumo e investimento (IMF 2017).

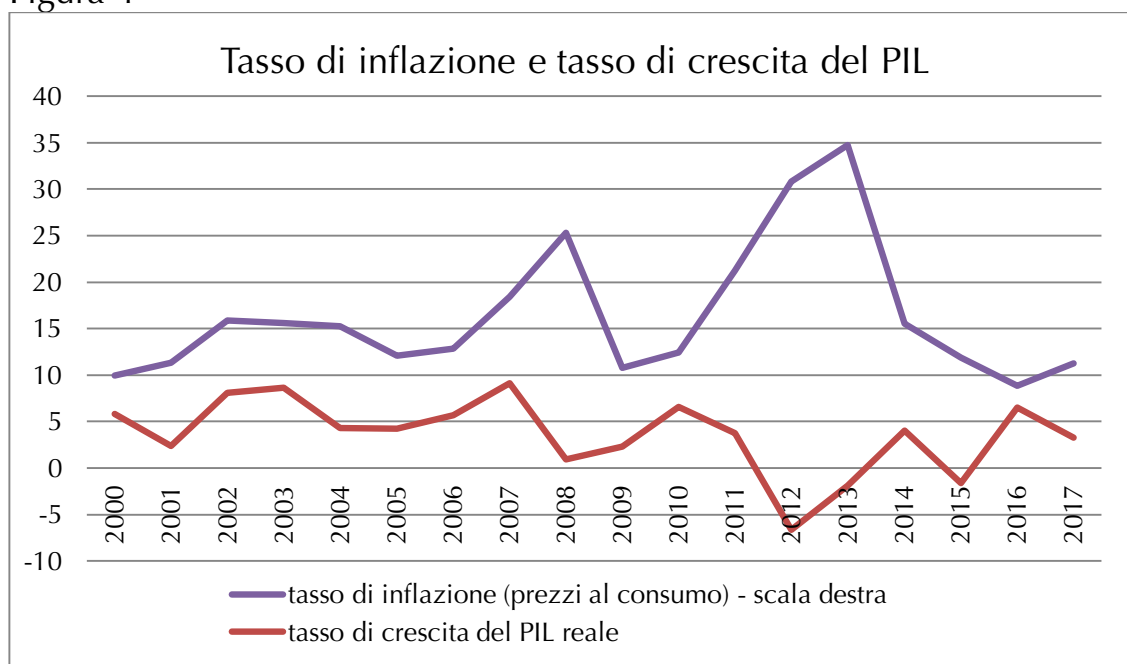
Figura 3



Fonte: FMI, 2017

La riduzione dei sussidi pubblici ha generato anche una significativa accelerazione del tasso di inflazione, cresciuto dal 13% nel 2010 a oltre il 20% a fine 2011. L'inasprimento delle sanzioni, insieme ad una politica monetaria accomodante volta a contenere gli shock dell'economia sull'andamento della produzione, hanno ulteriormente accelerato la crescita dei prezzi, portando il tasso di inflazione a toccare il 35% nel 2013 (Figura 4). Tra il 2010 ed il 2012 l'Iran ha quindi sperimentato una severa fase di stagflazione, in cui l'aumento del tasso di inflazione è stato accompagnato da una protratta recessione. La riduzione dell'inflazione risulta quindi uno dei principali obiettivi della politica economica iraniana, che ha cercato di combinare misure di politica monetaria e fiscale restrittive con riforme sul lato dell'offerta aggregata, volte a rendere più efficiente il funzionamento dei mercati del prodotto, del credito e del lavoro (IMF 2014). Effettivamente queste misure, per quanto ancora incomplete, sembrano aver prodotto immediati effetti sul tasso di inflazione, che già nel 2015-2016 è tornato a livelli pre-shock.

Figura 4



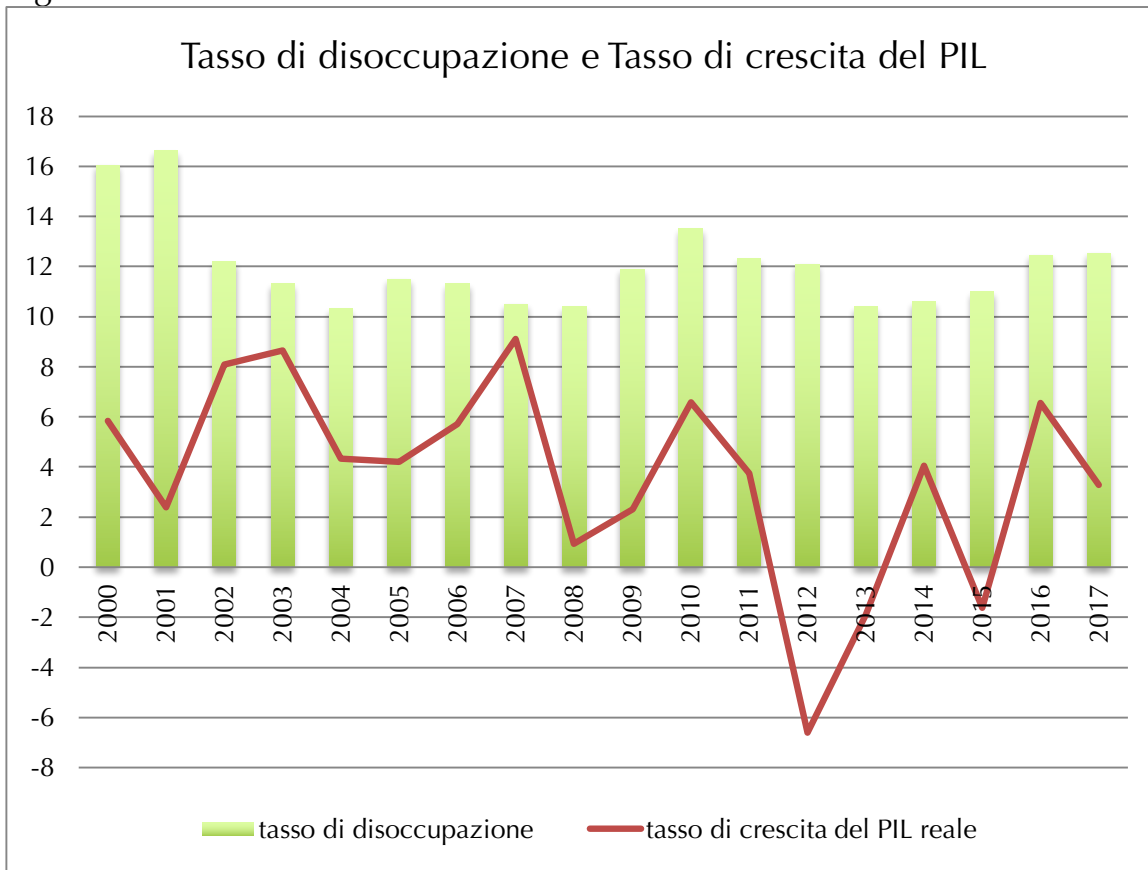
Fonte: FMI, 2017

Con riferimento al mercato del lavoro, è interessante osservare che la profonda contrazione del PIL non si è tradotta in un significativo aumento della disoccupazione, che comunque permane a livelli elevati (intorno al 10-12%) (Figura 5). L'elevata regolamentazione dei contratti rende l'occupazione poco sensibile a variazioni del PIL (l'elasticità stimata dall'IMF è intorno allo 0.35, un valore relativamente basso rispetto a quello della regione medio-orientale e del Nord Africa), il che comporta anche una scarsa rispondenza della disoccupazione alle fasi economiche e la persistenza di tassi elevati di disoccupazione anche in fase di ripresa economica. Il tasso di disoccupazione medio nasconde per altro rilevanti differenze di genere ed età, con tassi di disoccupazione delle donne e dei giovani significativamente più elevati di quello degli uomini (rispettivamente, intorno al 20%, 30% e 10% nel 2016). Il problema potrebbe esacerbarsi nei prossimi anni a seguito dell'ingresso nel mercato di coorti sempre più numerose di giovani laureati. La riduzione della disoccupazione è quindi una delle priorità nell'agenda del governo iraniano, che richiede la realizzazione di riforme strutturali volte a ridurre le rigidità dell'occupazione e dei salari e l'attivazione di politiche del lavoro volte a ridurre lo *skill mismatch* e ad incentivare le imprese ad aumentare le assunzioni (IMF 2017).

Come evidenziato anche in una recente analisi dell'Economist (2016), la crescita economica da sola non sarà, infatti, in grado di innescare una crescita significativa dell'occupazione. L'aumento delle esportazioni nel 2016 ha riguardato soprattutto settori ad elevata intensità di capitale, come quello petrolifero, che hanno fatto fronte alla maggior domanda grazie alla capacità produttiva in eccesso. Inoltre, l'economia iraniana è ancora fortemente dominata da grandi imprese pubbliche o

semi-pubbliche, che, di fatto, ostacolano la crescita di piccole e medie imprese private, le quali rappresentano il principale motore per la creazione di occupazione in fase di ripresa.

Figura 5



Fonte: FMI, 2017

3. Come quantificare l'impatto economico delle sanzioni

In linea di principio le sanzioni, imponendo un divieto internazionale bilaterale al commercio, che può comprendere solo particolari prodotti o estendersi al complesso dei beni e servizi commerciati, hanno un impatto economico sia sul paese target che sul paese impositore.

I fattori essenziali da cui dipende l'entità dell'impatto economico di una data sanzione sono:

- La dimensione del paese target e quella del paese impositore
- L'elasticità delle importazioni e delle esportazioni al prezzo
- La durata delle sanzioni.

Dalla dimensione dei due paesi dipende la facilità di sostituire eventuali prodotti banditi dal commercio bilaterale con quelli provenienti da/esportati in altri paesi: per un grande paese il divieto di esportare in un piccolo paese sottoposto a sanzioni economiche è relativamente poco costoso, dato che potrebbe sostituire la quantità precedentemente esportata nel paese sanzionato con quella esportata in un altro paese. Viceversa, un piccolo paese impositore che esporta in un grande paese subirà impatti economici potenzialmente gravi se una quota importante del proprio mercato di esportazione viene bloccata dalle sanzioni.

Le figure 6 e 7 illustrano la perdita di benessere causata dalle sanzioni imposte al paese target A dal paese B. Le figure rappresentano la domanda del paese A per i prodotti provenienti dal paese B (retta inclinata negativamente) e l'offerta da parte del paese B verso il paese A (retta inclinata positivamente).

Le sanzioni imposte al paese A determinano una riduzione delle quantità esportate in A; l'offerta quindi si riduce, aumenta il prezzo medio (da P^* a PS) e si verifica una riduzione complessiva delle quantità da Q^* a QS (Figura 6).

L'entità di questi effetti dipende sia dalla riduzione dell'offerta in origine, com'è facile verificare ipotizzando un inasprimento della riduzione delle esportazioni (linea tratteggiata in Figura 6), sia dalle elasticità delle curve di domanda e offerta.

L'elasticità, cioè la variazione percentuale delle quantità offerte/domande determinata da una variazione percentuale del prezzo, è descritta graficamente dalle pendenze delle curve di domanda e offerta. Nella figura 7 si ipotizza una maggiore elasticità della curva di domanda del paese target che potrebbe essere dovuta alla presenza di prodotti sostituti provenienti da paesi non sanzionatori. La maggiore elasticità produce, a parità di altre condizioni, una maggiore riduzione complessiva delle quantità esportate dal paese sanzionatore. Viceversa l'elasticità sarebbe minore (e la curva di domanda più inclinata) se non fosse facile trovare i prodotti sostituti.

Nelle figure 6 e 7 viene anche evidenziata, in giallo, l'area corrispondente alla perdita di benessere del consumatore determinata dalle sanzioni. Tale perdita rappresenta il costo che sopporta il paese target. Com'è facile osservare, la perdita di benessere del consumatore si riduce al crescere dell'elasticità della domanda.³

Complessivamente, rapportando la perdita di benessere del consumatore alla variazione del valore delle esportazioni, si ottiene il cosiddetto moltiplicatore delle sanzioni (Hufbauer and Schott, 1983 e 1985).

Tale moltiplicatore, se da un lato è un utile strumento per quantificare gli effetti delle sanzioni, dall'altro è una misura che dipende dalla stima delle elasticità delle curve di domanda e offerta, difficili da calcolare con precisione (Torbat, 2005).

L'esercizio illustrato per l'elasticità della domanda, può essere analogamente svolto anche per la curva di offerta. Come per la domanda, una curva di offerta

³ La perdita di benessere del consumatore è inversamente proporzionale alla somma dell'elasticità della domanda e dell'offerta. Inoltre, al variare delle elasticità, la perdita di benessere complessiva si ripartisce diversamente tra consumatori del paese importatore (target delle sanzioni) e produttori (imprese esportatrici del paese impositore delle sanzioni).

più elastica, cioè meno inclinata, determina, a parità di sanzione, una minore perdita di benessere del consumatore.

Figura 6: Effetto delle sanzioni sulle quantità esportate

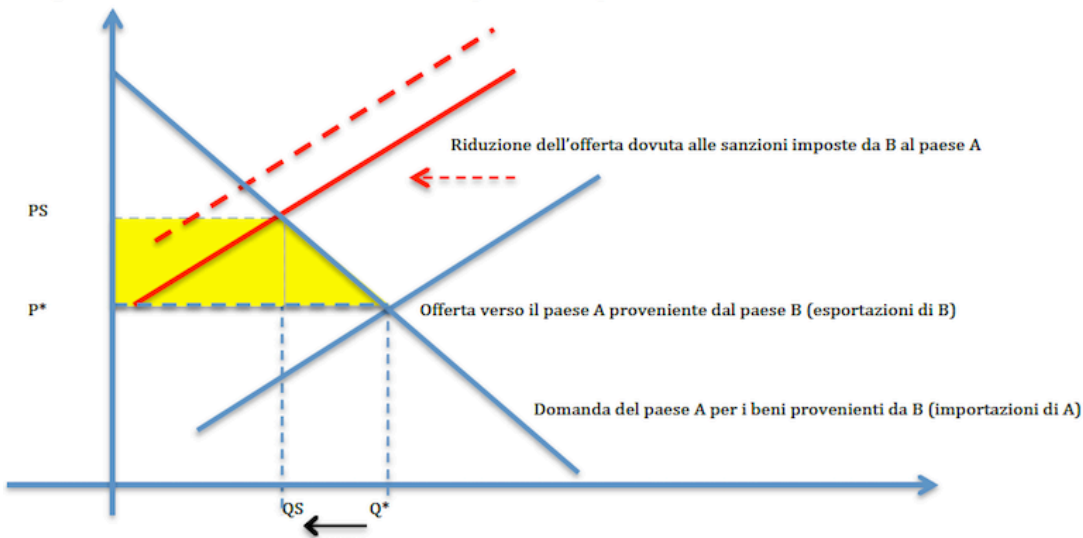
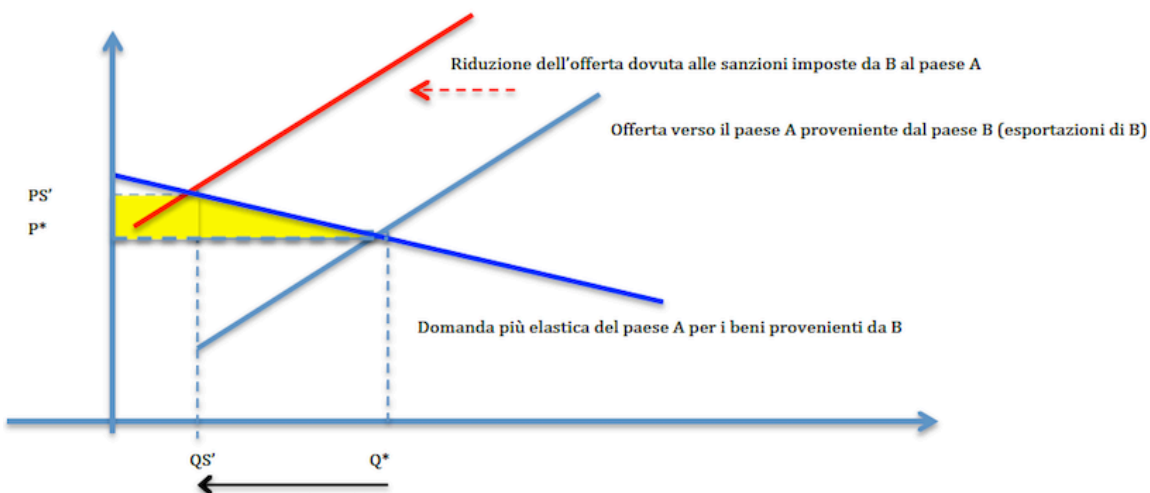


Figura 7: Effetto delle sanzioni sulle quantità esportate con curva di domanda più elastica



Fonte: Elaborazioni degli autori

In generale, si ritiene che le elasticità della domanda e dell'offerta siano relativamente rigide nel breve periodo perché, da un lato, non è facile adeguare la domanda a prodotti sostituti, che normalmente sono di diversa qualità e, dal lato dell'offerta, non è facile trovare altri paesi capaci di soddisfare immediatamente la domanda lasciata scoperta a causa delle sanzioni imposte da uno o più paesi esportatori. Sul più lungo periodo, tuttavia, le elasticità tendono ad aumentare e con esse diminuisce il moltiplicatore delle sanzioni; questo processo di

adattamento, in grado di ridurre l'impatto delle sanzioni nel medio-lungo periodo era già stato analizzato negli anni sessanta (Galtung, 1967).

Le stime disponibili del moltiplicatore calcolate ai tempi delle sanzioni all'Iran imposte dai soli Stati Uniti sono tra 0.10 e 0.50, cioè l'impatto economico misurato in termini di perdita di benessere corrisponde ad un valore compreso tra il 10% e il 50% del valore delle esportazioni USA in Iran prima delle sanzioni; Torbat (2005) in particolare, utilizzando un moltiplicatore dello 25% calcola che la perdita di benessere per l'Iran dovuta alla riduzione delle esportazioni USA da 329 milioni di dollari nel 1994 a 0 nel 1996 sia quindi pari a $0.25 \times 329 = 82.25$ milioni di dollari, o circa lo 0.11% del PIL iraniano.

Il metodo basato sul surplus del consumatore stima un effetto complessivo delle sanzioni che considera la reazione dei consumatori e di eventuali altri paesi.

Alternativamente, l'impatto economico delle sanzioni si focalizza sui soli effetti in ambito commerciale considerando le variazioni del flusso di beni tra i paesi. In tal caso la stima si basa molto spesso sul cosiddetto modello gravitazionale del commercio secondo cui le dimensioni dei due paesi e la loro distanza, sono elementi chiave e caratterizzanti il commercio bilaterale. La stima degli effetti sui flussi commerciali basata sul modello gravitazionale utilizza l'analisi di regressione e cattura le sanzioni tramite delle dummy temporali, distinguendo opportunamente tra sanzioni unilaterali e multilaterali.

Diversi autori trovano, a tale riguardo, che l'impatto delle sanzioni multilaterali sia molto forte sul commercio bilaterale (Caruso, 2005), e che le sanzioni riducono sensibilmente il commercio bilaterale tra il paese target e il paese impositore ma solo moderatamente quelle tra il primo e altri paesi (Hufbauer et al., 2007)

Per quanto riguarda l'Iran questo ultimo risultato è confermato da Haidar (2017) che, sfruttando dati doganali a livello d'impresa dal 2006 al 2011, trova che le imprese iraniane abbiano reagito alle sanzioni che vietavano il commercio con gli USA e altri paesi impositori recuperando altri mercati di sbocco nei paesi non sanzionatori, una scelta nota come *deflecting*. Tuttavia, ciò ha comportato una riduzione dei prezzi e quindi una perdita di benessere rispetto alla situazione pre-sanzioni.

4. L'impatto economico delle sanzioni: una breve rassegna degli studi esistenti

Alcuni studi hanno indagato l'impatto delle sanzioni sull'economia iraniana, concentrandosi soprattutto sulle sanzioni commerciali e finanziarie precedenti il 2006. In particolare, Torbat (2005) fornisce una stima degli effetti economici complessivi (in termini di perdita di PIL) generati dalle sanzioni unilaterali applicate all'Iran dagli USA da fine anni Ottanta ai primi anni Duemila,

combinando diverse fonti di dati aggregati e diverse metodologie di stima, a seconda della sanzione considerata. Dall'analisi emerge che il costo economico complessivo delle sanzioni è stato per l'Iran di 777 milioni di dollari all'anno, corrispondenti a poco più dell'1% del PIL iraniano nel 2000. La maggioranza di questi costi (quasi l'82%) sono stati determinati dalle sanzioni finanziarie, in particolare quelle che hanno colpito le fonti di finanziamento dei progetti di investimento e sviluppo del settore petrolifero in Iran, inclusa la possibilità per le compagnie petrolifere internazionali di scambiare petrolio con le compagnie iraniane o utilizzare i loro oleodotti. L'analisi evidenzia inoltre che, mentre gli effetti di breve periodo delle sanzioni commerciali in termini di riduzione delle esportazioni e volatilità del tasso di cambio sono molto rilevanti, gli effetti di lungo periodo sono marginali. Ciò è coerente con la presenza di cambiamenti nelle elasticità; infatti le sanzioni hanno obbligato le compagnie iraniane a trovare nuovi fornitori che sostituissero quelli americani e a cercare nuovi mercati di sbocco per l'esportazione dei propri prodotti.

Quest'ultimo risultato è confermato dall'analisi di Haidar (2017), basata su dati dettagliati a livello d'impresa relativi all'universo degli esportatori iraniani di prodotti non petroliferi da gennaio 2006 a giugno 2011. Dall'analisi emerge che l'imposizione delle sanzioni del 2008 ha determinato uno spostamento di due terzi del totale delle esportazioni verso paesi che non applicavano tali sanzioni. Nel periodo considerato le esportazioni aggregate sono in realtà aumentate, esclusivamente a causa di un aumento delle quantità esportate. Infatti, nel tentativo di entrare in nuovi mercati o catturare un numero più elevato di consumatori, le imprese esportatrici hanno ridotto i prezzi quando hanno esportato verso nuovi paesi. La capacità di deviare le esportazioni verso nuove destinazioni aumenta con la dimensione dell'esportatore e con la precedente presenza nel mercato di sbocco; inoltre, risulta più elevata per i prodotti non differenziabili. Nel complesso, questi risultati evidenziano che le sanzioni commerciali in mercati sempre più globalizzati possono essere inefficaci nel ridurre le esportazioni aggregate di un paese, ma possono causare perdite di welfare negando l'accesso ad alcuni mercati ed imponendo dei costi d'ingresso in altri mercati di sbocco.

Caruso (2005) analizza l'effetto dell'intensità e dell'ampiezza delle sanzioni (i.e., unilaterali, cioè applicate da un solo paese o multilaterali, cioè applicate da più paesi) nell'influenzare gli scambi commerciali tra gli USA e 49 paesi tra il 1960 e il 2000 sulla base dei dati OCSE. Nonostante lo studio non sia focalizzato esclusivamente sull'Iran, quest'ultimo figura tra i mercati di sbocco considerati, anche se i dati sono disponibili dal 1979. L'analisi empirica evidenzia una serie di risultati interessanti, che possono fornire indicazioni utili ai policy maker anche nel caso iraniano, data l'eterogeneità delle sanzioni applicate a questo paese su un arco di tempo relativamente lungo. In particolare, le stime ottenute con modelli gravitazionali mostrano che le sanzioni influenzano negativamente i flussi commerciali se sono intense e applicate da più paesi, mentre producono scarsi

effetti quando sono moderate e unilaterali. Inoltre, queste ultime sembrano aumentare gli scambi con altri paesi, a sostegno dell'ipotesi che le imprese esportatrici dei paesi colpiti sono indotte a cercare altri mercati di sbocco.

5. La fine delle sanzioni economiche e finanziarie

Il processo di rimozione dell'embargo legato alla revisione del programma nucleare iraniano avviene in modo graduale. La prima sospensione delle sanzioni si attua a gennaio 2014 a seguito dell'accordo interinale tra Iran e UE+3 (UE, Francia, Germania, Regno Unito, Russia, Cina e Stati Uniti) del novembre 2013. Dopo l'approvazione del piano d'azione congiunto globale (PACG) da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, avvenuta il 20 luglio 2015, tale sospensione viene prorogata fino al 28 gennaio 2016 per consentire il tempo necessario all'attuazione del PACG. Infine, dopo verifica da parte dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) che l'Iran procedeva con le misure concordate relative al nucleare, il 16 gennaio 2016, noto come *Implementation day*, l'UE revoca tutte le proprie sanzioni economiche e finanziarie relative al nucleare, pur restando in vigore altre sanzioni (Consiglio dell'UE, 2017).

Il processo di rimozione prevede due altre tappe: nel 2023, a 8 anni dall'*implementation day* ovvero una volta che AIEA avrà definitivamente sancito che gli usi del materiale nucleare in possesso dell'Iran sono esclusivamente pacifici, saranno sospese le rimanenti sanzioni legate al nucleare. Infine nel 2025 terminerà la Risoluzione 2231 dell'ONU e ogni rimanente sanzione UE sarà rimossa.

In particolare, l'UE aveva imposto (Consiglio dell'UE, 2017)

- divieti di esportare particolari prodotti "armi, beni a duplice uso e prodotti che utili per attività connesse all'arricchimento; divieto di importazione di petrolio greggio, di gas naturale e di prodotti petrolchimici e petroliferi; divieto di vendita o fornitura di attrezzature essenziali utilizzate nel settore energetico, di oro, di altri metalli preziosi e diamanti, di talune attrezzature navali, di determinati software, ecc."
- Restrizioni al settore finanziario congelando beni sia della Banca Centrale che delle maggiori banche e introducendo dispendiosi meccanismi di notifica.
- Restrizioni di viaggio e congelamento beni di persone e enti inserite negli elenchi
- Divieto di accesso di aerei cargo iraniani in Europa e di prestazioni di servizio europee se trasportano materiali proibiti.

5.1 Le sanzioni rimosse e quelle che rimangono: i settori interessati

A partire dall' *implementation day* vengono nuovamente permesse diverse attività, brevemente richiamate di seguito in funzione del settore di appartenenza (UE, 2016):

- Settore finanziario, bancario e assicurativo
 - o Si possono operare trasferimenti di fondi tra persone/entità UE e persone/entità iraniane purché quest'ultime siano escluse dagli elenchi; possono essere stabilite in UE filiali/uffici rappresentativi di istituzioni finanziarie iraniane, purché escluse dagli elenchi, viceversa, istituzioni finanziarie europee potranno aprire sussidiarie e filiali in Iran, così come istituire joint ventures.
 - o Viene riaperto il servizio SWIFT così come le attività di credito alle esportazioni, garanzie e assicurazioni legate alle attività commerciali.
- Settore del petrolio, del gas naturale e il petrolchimico
 - o Sono permesse attività di importazione, acquisto, swap, trasporto di petrolio e prodotti petroliferi, gas e prodotti petrolchimici dall'Iran.
 - o Si possono esportare tecnologie, attrezzature, assistenza tecnica e training legati al settore, così come investire e acquisire partecipazioni.
- Settore del trasporto
 - o Sono permesse attività di vendita, offerta, trasferimento, esportazioni di attrezzature navali e tecnologia per la cantieristica navale in Iran. Costruzione e design di navi, cargo, petroliere e associati servizi.
 - o E' permesso l'accesso a aeroporti UE di cargo iraniani
- Settore dei metalli preziosi, oro, banconote e monete
 - o Sono possibili attività di vendita, offerta da e/o verso il governo iraniano, la banca centrale iraniana, le agenzie pubbliche di metalli preziosi, oro, banconote e monete. E' permesso l'acquisto, trasferimento e trasporto di oro, metalli preziosi, diamanti; ugualmente dicasi per il relativo servizio di brokeraggio e i servizi di sicurezza.
- Settore dei metalli
 - o Sono permesse attività di vendita, offerta, trasferimenti o esportazione di certi tipi di grafite e metalli semilavorati solo previa autorizzazione
- Settore dei software
 - o Sono consentite attività di vendita, offerta, trasferimenti o esportazione di ERP, inclusi gli aggiornamenti; solo se il software è progettato per scopi militari, servirà autorizzazione.

Rimane l'embargo su:

- Armamenti

- La vendita, l'offerta e il trasferimento, diretto e indiretto, di ogni tipo di arma, compresi oggetti, munizioni, veicoli, e attrezzature.
- Tecnologia missilistica
- Attività nucleari
- Misure restrittive per persone e entità ancora incluse negli elenchi.

6. L'effetto delle sanzioni economiche e le prospettive a seguito della loro rimozione

Dato che il processo di rimozione delle sanzioni è un fatto recente, la maggior parte degli studi empirici esistenti riguarda gli effetti delle sanzioni sull'economia iraniana fino a metà dello scorso decennio.

La cessazione delle sanzioni avvenuta a gennaio 2016 ha quindi dato il via a svariati studi che cercano di prevedere come reagirà il commercio.

Per quanto riguarda l'impatto sull'Italia, l'analisi sulle tendenze delle esportazioni aggregate dal 2000 al 2017 evidenzia che nel periodo pre-sanzioni (2000-2005) l'export italiano verso l'Iran è cresciuto a un ritmo superiore a quello delle importazioni iraniane dal resto del mondo (rispettivamente, 23,5% e 17,8%), con un conseguente incremento della quota di mercato italiana (6,9% in media nel 2000-2005) (SACE 2014, 2015). L'Italia ha risentito delle sanzioni già a partire dal 2006, quando si è avuta una contrazione delle esportazioni verso l'Iran superiore al 19%. Un ulteriore sensibile calo (-25%) si è registrato nel biennio 2012-2013 a seguito dell'inasprimento delle sanzioni finanziarie. Ipotizzando che, in assenza delle sanzioni, la crescita l'export italiano verso l'Iran fosse proceduta ad un tasso medio simile a quello registrato nel periodo pre-sanzioni, la perdita complessiva dell'export italiano determinato dalle sanzioni è stimata a oltre 15 miliardi di Euro per il periodo 2006-2013, di cui oltre il 60% concentrato dopo l'inasprimento delle sanzioni finanziarie (SACE, 2014). Il settore più colpito è stata la meccanica strumentale, che costituisce oltre la metà delle esportazioni italiane verso l'Iran. Tuttavia, una riduzione delle esportazioni, seppure di diversa entità, è stata registrata in tutti i settori.

Queste tendenze si sono invertite dopo la recente cessazione del quadro sanzionatorio. Partendo dai (bassi) livelli di esportazione dall'Italia all'Iran registrati nel 2014 (1,2 miliardi di Euro), se si ipotizza una crescita dell'export italiano simile a quella registrata nel periodo pre-sanzioni (2000-2005), entro il 2018 le esportazioni italiane dovrebbero quasi raddoppiare, raggiungendo un livello di oltre 2,5 miliardi di Euro, tornando così a livelli simili a quelli registrati nel 2005 (SACE, 2015). Si tratta di stime conservative: partendo da un valore relativamente basso e rimuovendo le sanzioni, si potrebbe infatti verificare uno shock positivo maggiore rispetto alle tendenze passate.

Ciononostante i guadagni di breve periodo sono ancora contenuti (a seconda delle stime oscillano tra il 15 ed il 20%) rispetto alle perdite accumulate negli anni di applicazione del regime sanzionatorio.

Al fine di quantificare l'impatto complessivo dell'abrogazione delle sanzioni sull'economia dell'Iran e sul resto del mondo, Ianchovichina et al (2016) propongono delle simulazioni basate su un modello di equilibrio generale. Secondo quest'analisi la rimozione delle sanzioni dovrebbe produrre un aumento del welfare pro-capite in Iran di quasi 4 punti percentuali, determinato soprattutto dall'eliminazione dell'embargo sul petrolio imposto dall'Unione Europea e dalla liberalizzazione degli scambi transnazionali dei servizi finanziari e di trasporto. Questi effetti potrebbero però essere significativamente più bassi se le esportazioni di petrolio verso i paesi UE non ritornasse ai livelli pre-sanzioni. Inoltre, questi effetti dipendono dalle riforme che l'Iran attuerà nel suo sistema tariffario sui beni importati e sugli incentivi agli investimenti in particolari settori, come quello automobilistico. Infine, la maggior competizione nel mercato del petrolio dovrebbe portare ad una significativa riduzione del suo prezzo (anche superiore al 10%), con conseguenti effetti negativi sui paesi esportatori netti di petrolio, come i paesi OPEC. Al contrario, Stati Uniti e Europa dovrebbero registrare un lieve miglioramento del welfare pro-capite (rispettivamente, + 0,3% e +0,5%).

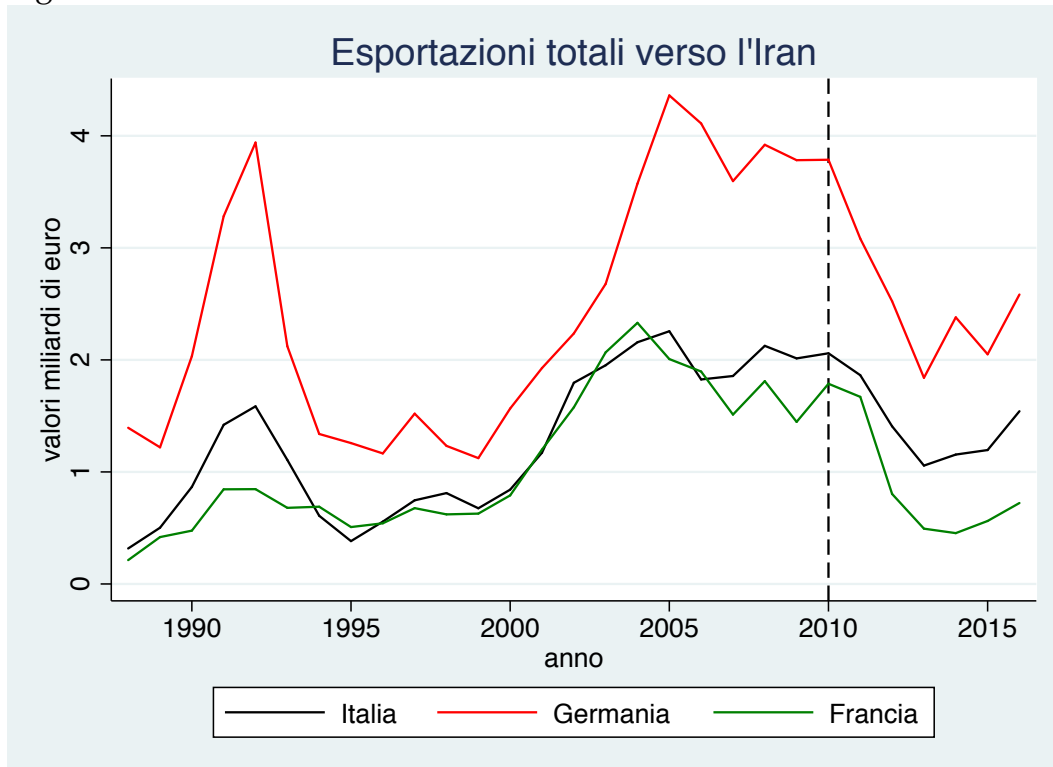
6.1 Le esportazioni italiane in Iran: un'analisi settoriale

L'Italia, insieme a Francia e Germania, è tra i paesi europei che tradizionalmente ha intrattenuto stretti rapporti commerciali con l'Iran. La Figura 8 illustra i valori di esportazione dei tre paesi in Iran dal 1988.

Dopo una rapida crescita delle esportazioni fino ai primi anni '90, quando i volumi dell'Italia superarono quelli della Francia, seguì una battuta d'arresto per tutti i paesi e il 1994 e il 1995 segnarono il periodo di minimo nelle esportazioni verso l'Iran. Nel successivo decennio la crescita vede di nuovo i tre paesi proseguire in parallelo ma dal 2004 è evidente il forte recupero della Germania, in concomitanza con lo scatto di competitività che l'ha contraddistinta a seguito delle riforme interne. Le esportazioni italiane rimangono complessivamente costanti fino al 2010 quando, in corrispondenza con l'intensificarsi delle sanzioni da parte della UE, subiscono un brusco calo per riprendersi solo dopo il 2014.

Secondo gli ultimi dati disponibili dall'UN Comtrade (2017) le importazioni dell'Iran sono per oltre il 28%, concentrate nel settore SITC 7 *Machinery and transport equipment*, per il 21% nel settore SITC 6 (*Goods classified chiefly by material*), per l'11% nel SITC 5 (*Chemicals*) e un altro 11% a nei settori SITC 0 e 1 (*Food, animals + beverages, tobacco*).

Figura 8



Fonte: Eurostat, 2017

Questi settori sono anche più importanti per le esportazioni italiane, come si evince dalla Figura 9 che illustra le quote settoriali dei volumi di esportazioni italiane in Iran dal 2006.

Figura 9



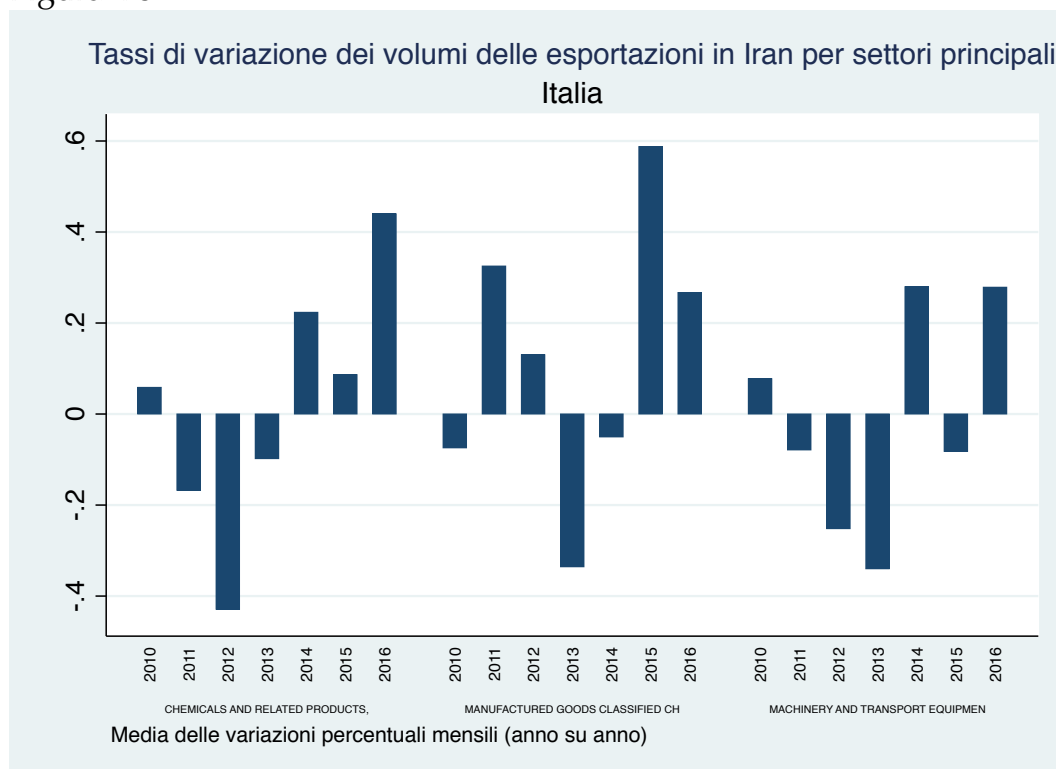
Fonte: Eurostat, 2017

La figura riporta solo i settori in cui le quote di esportazione sono particolarmente rilevanti. Si tratta appunto dei settori SITC 5, 6, 7 che costituiscono l'ossatura delle importazioni iraniane. In particolare, il settore delle macchine e dei mezzi di trasporto sfiora il 40%, seguito dal settore dei prodotti manufatti, dal settore dei prodotti chimici e da quello dei materiali grezzi (UN TradeCom, 2017).

L'andamento delle quote settoriali di esportazione sul totale mette in evidenza cambiamenti intersettoriali avvenuti tra il 2006 e il 2017. I settori maggiormente penalizzati dalle sanzioni sono stati quello della Chimica, la cui quota raggiunge il minimo nel 2012 per riprendere successivamente e quello dei materiali grezzi la cui quota crolla tra il 2011 e il 2012. Anche nel settore dei prodotti manufatti le quote annuali mostrano una tendenza complessivamente decrescente sebbene con importanti oscillazioni; al contrario, il peso del settore delle macchine e dei mezzi di trasporto aumenta, con quote che arrivano fino a sfiorare il 50% nel 2014.

Focalizzando l'attenzione sugli anni più recenti, la Figura 10 confronta i tassi di variazione delle quantità esportate per i settori di interesse.

Figura 10



Fonte: Eurostat, 2017

Si nota la variabilità relativamente elevata delle esportazioni del settore dei materiali grezzi e le variazioni costantemente negative, negli anni dal 2011 al 2013, per il settore chimico e per quello delle macchine e mezzi di trasporto. In

tutti i settori è inoltre evidente, oltre al minimo del 2012 legato all'intensificazione delle sanzioni, l'effetto della fase ciclica negativa del 2015.

Infine, la Figura 11 riassume le variazioni dei volumi totali delle esportazioni italiane in Iran negli anni 2000-2016 e le previsioni per il 2017.

Figura 11



Fonte: Eurostat, 2017

L'effetto della rimozione delle sanzioni è evidente: tra il 2015 e il 2016 la crescita delle quantità esportate è stata di quasi il 24% e la previsione per il 2017 è al momento ancora più favorevole il che porterebbe il tasso di crescita dei volumi esportati vicino ai livelli del 2010. In realtà, dopo il crollo sperimentato nel periodo più pesante delle sanzioni il primo recupero si osserva già dal 2014, anno in cui si intravedono gli spiragli di un'intesa diplomatica a seguito della quale le sanzioni iniziarono ad essere rimosse.

Considerando il periodo complessivo in cui le sanzioni UE sono state in vigore, fino alla loro formale rimozione, cioè il periodo 2006-2015, la somma cumulata delle variazioni annuali delle quantità esportate è pari a -56%. La crescita del 2016 recupera la metà di questo calo; il resto dipenderà dall'andamento dell'anno in corso, il 2017: se le previsioni saranno mantenute, queste saranno in grado di rendere positiva, dopo 11 anni, la somma cumulata delle variazioni annuali.

7. Conclusioni

Il dibattito sul ruolo delle sanzioni economiche, inizialmente promosse come possibile alternativa alle guerre, rimane tutt'oggi aperto; da un lato, infatti, l'efficacia delle sanzioni economiche nell'indurre il paese target a modificare le proprie scelte politiche ed economiche non è scontata e, dall'altro, gli effetti che le sanzioni generano alla popolazione civile del paese target possono essere molto gravi e umanitariamente discutibili.

Questo capitolo ha analizzato gli effetti economici delle sanzioni prima unilaterali e poi multilaterali imposte all'Iran.

La rilevanza del tema è stata accresciuta dall'accordo diplomatico tra UE+3 e Iran del gennaio 2016 che ha comportato, dopo molti anni, la rimozione di gran parte delle sanzioni imposte dall'ONU e della totalità delle sanzioni imposte dall'UE in relazione al nucleare, riaprendo un importante mercato agli scambi commerciali e finanziari europei.

Dal punto di vista teorico l'efficacia delle sanzioni economiche si riduce con la durata delle sanzioni che spinge le imprese esportatrici di entrambi i mercati a ricercare mercati di sbocco alternativi. Questo in parte è successo anche alle imprese iraniane non-petrolifere che sono riuscite ad aumentare le quantità esportate durante il periodo delle sanzioni, pur se ciò non è stato sufficiente a mantenere inalterati i loro profitti, ridottisi a causa di costi maggiori e prezzi di vendita più bassi.

Usando un'analisi basata sulla stima della perdita di benessere, alcuni studi hanno quantificato la perdita di benessere dell'Iran dovuta alle sanzioni unilaterali degli USA dal 1979 al 2006, in circa l'1% del PIL del 2000. Se si considera che le sanzioni legate alle decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sono state molto più pesanti perché sottoscritte da più paesi e comprendenti divieti e blocchi anche di tipo finanziario, la perdita complessiva per l'Iran è stata probabilmente, in questo ultimo caso, molto superiore. Infatti, il PIL iraniano crolla nel 2012 a -6% e trascina con sé le varie componenti della domanda aggregata.

Dal canto loro, i paesi che impongono le sanzioni non sono immuni da ripercussioni economiche negative generate dalle sanzioni da loro stessi imposte. I paesi europei per i quali l'Iran costituiva un rilevante mercato di sbocco, hanno subito forti ripercussioni negative nelle esportazioni nei settori i cui prodotti sono stati oggetto dei divieti commerciali. Le esportazioni italiane verso l'Iran sono diminuite, nei volumi, del 60% nel solo biennio 2012-13.

I dati disponibili per il 2016 e le previsioni per il 2017 mostrano tuttavia una ripresa vigorosa delle esportazioni dall'Italia che, se ritorneranno ai livelli pre-sanzioni, le riporterebbero, nel 2018, ai valori registrati nel 2005. Una valutazione più precisa sarà possibile solo tra qualche anno, quando saranno chiari gli effetti che il lungo periodo sanzionatorio ha avuto sulle scelte commerciali delle imprese e sugli investimenti. In ogni caso, in un'analisi di lungo-periodo, la valutazione

dell'impatto economico delle sanzioni all'Iran relative al nucleare non può prescindere dal risultato del Piano d'Azione Comune, storico accordo che è riuscito a disciplinare il programma nucleare iraniano limitandolo ai soli scopi pacifici.

Riferimenti bibliografici

Al Jazeera (2012) Timeline: Sanctions on Iran, <http://www.aljazeera.com/>

Caruso, R. (2005). The Impact of International Economic Sanctions on Trade: empirical evidence over the period 1960-2000. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, p. 41-66.

Eurostat (2017) International Trade data, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Haidar, J.I. (2017). Sanctions and export deflection: evidence from Iran. *Economic Policy*, April, 319-355.

Hufbauer, Schott, Elliot e Oegg (2007) *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute For International Economics, Washington D.C.

Ianchovichina, E., Devarajan, S. e Lakatos, C. (2016). *Lifting Economic Sanctions on Iran. Global Effects and Strategic Responses*. Policy Research Working Paper 7549, The World Bank.

International Monetary Fund (2014). *Islamic Republic of Iran*, IMF Country Report 14/93.

International Monetary Fund (2017). *Islamic Republic of Iran*, IMF Country Report 17/62.

SACE (2014). *Focus on Iran, sanzioni, export italiano e prospettive*, Agosto, Roma.

SACE (2015). *Focus on Iran, alla rincorsa del tempo perduto*, Novembre, Roma.

The Economist (2016), *Why Iran is finding it hard to create jobs*, 5 Dicembre.

Torbat, A.E. (2005). *Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran*, *The World Economy*, 28(3): 407-434.

UE (2017) Misure restrittive dell'UE nei confronti dell'Iran [Consilium.europa.it](http://www.consilium.europa.it)

UE (2016) Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf

UN Comtrade (2017) Country profile: Islamic Republic of Iran.