



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI

TOO KEY TO FAIL?
IL LIBANO TRA DEFAULT
E PANDEMIA

Di Simone Acquaviva

Maggio 2020

Lo scoppio della pandemia da Coronavirus ha costretto più di 3 miliardi di persone in tutto il mondo in quarantena, obbligando ad una pausa, oltre ad attività produttive e ricreative, anche i movimenti di protesta che avevano caratterizzato lo scorso autunno in diverse aree del globo. Dopo alcune settimane di interruzione, tuttavia, il 21 aprile scorso alcuni manifestanti hanno dato vita a forme alternative di contestazione nelle maggiori città libanesi, riversandosi nelle strade nel rispetto delle misure di distanziamento sociale o sostando all'intento delle proprie autovetture, dando così continuità alle rivendicazioni nei confronti del sistema politico, ritenuto colpevole della fallimentare situazione economica del Paese, che dal 17 ottobre dello scorso anno scuotono Beirut.

L'arrivo del Covid-19, che al 29 aprile ha causato 24 vittime e 721 contagi nel Paese, ha di fatti costretto il governo libanese ad adottare misure molto severe di lockdown, al fine di prevenire una diffusione incontrollata del virus. Il governo ha quindi consentito la possibilità di uscire solamente per l'acquisto di beni di prima necessità, imponendo inoltre un coprifuoco totale dalle otto di sera alle cinque del mattino. L'impossibilità di produrre reddito ha però impattato fortemente sulle condizioni della popolazione libanese, soprattutto di quel 40% che, come stimato dalla Banca Mondiale prima del lockdown, era o sarebbe entrata in stato di povertà entro la fine dell'anno.

Il blocco dell'economia libanese avviene infatti in un momento particolarmente tragico per il Paese. **Solo lo scorso 7 marzo, il Primo Ministro Hassan Diab aveva annunciato che, per la prima volta nella quasi ottuagenaria storia di Stato indipendente, il Paese non sarebbe stato in grado di ripagare gli interessi sul proprio debito sovrano, nello specifico una rata da 1,2 miliardi di titoli di Stato denominati in dollari in scadenza il 9 marzo 2020.** Tale decisione è giustificata sia dalla necessità di indirizzare risorse verso i cittadini in un momento di particolare tumulto sociale, sia per salvaguardare le riserve di moneta estera, fondamentali per sostenere le importazioni, che nel Paese dei Cedri ammontano ad oltre 5 volte le esportazioni (19,6 miliardi di dollari contro 3,7). Lungi dall'essere una scelta indolore, il ricorso a *default* preclude (o quanto meno complica) le prospettive di accesso futuro a finanziamenti esteri e mette in difficoltà le banche libanesi, detentrici di una quota considerevole del debito pubblico e pilastro economico di quella che un tempo era soprannominata "la Svizzera del Medioriente", proprio in luce dell'importanza e della solidità del settore bancario libanese.

Per comprendere come il Paese dei Cedri sia arrivato ad una situazione così drammatica è necessario ripercorrere un pezzo della storia recente di Beirut. **La ricostruzione economica del Libano, a seguito della guerra civile svoltasi tra il 1975 e il 1990, è stata trainata soprattutto dal settore immobiliare e da quello bancario, entrambi fortemente legati al potere politico.** L'edilizia libanese, il cui boom è collegato anche alla ovvia necessità di ricostruire materialmente il Paese dopo un lungo conflitto, vedeva come esponente di spicco Rafiq Hariri, ex Primo Ministro quasi ininterrottamente dal 1992 al 2004, la cui vicinanza con l'Arabia Saudita, Paese dove aveva vissuto dagli anni '60 (ottenendone addirittura la cittadinanza nel 1978), rappresentò una garanzia per l'attrazione di investimenti e capitale dalle Monarchie del Golfo. Parallelamente all'edilizia, il settore bancario, già solido prima della guerra civile, cresceva grazie all'afflusso di finanziamenti esteri, provenienti sia dalla diaspora, sia dagli investimenti privati resi attrattivi da alti tassi d'interesse applicati dalle banche di un Paese in crescita, ma considerato sicuro anche per la stabilità macroeconomica garantita dalla solidità della lira libanese, agganciata nel 1997 al dollaro con un sistema di cambi fissi (il cosiddetto PEG unilaterale).

La scelta di mantenere il tasso di cambio fisso con il dollaro fu cruciale per definire la traiettoria di crescita del Paese. Una moneta stabile, di fatti, favorisce gli investimenti, l'attrazione di capitale estero, le importazioni e tutela il potere d'acquisto. D'altro canto, un Paese che aggancia la propria valuta ad un'altra più forte, paga come contropartita la rinuncia ad una politica monetaria autonoma, privandosi così di uno strumento utile all'occorrenza per supportare i vincoli di bilancio, soprattutto in tempi di crisi. Inoltre, al fine di rendere efficace l'aggancio della valuta locale ad una più forte è necessario che un sistema sia in grado di attrarre riserve di moneta straniera. **Nel caso del Libano, l'assenza di rilevanti materie prime e di un tessuto industriale in grado di rendere il Paese competitivo a livello di export, ha reso il Paese completamente dipendente dall'afflusso di moneta estera presso il proprio settore bancario,** tanto da rendere più volte necessario l'intervento dei vari sponsor internazionali (Monarchie del Golfo, USA, Francia su tutti) a garanzia della stabilità del sistema, con il prezzo politico di un'ulteriore esposizione ad ingerenze straniere nella politica interna del Paese.

Un'altra dinamica che ha contribuito a generare le problematiche odierne del Libano è correlata all'interdipendenza tra settore bancario ed indebitamento pubblico. Le banche libanesi, di fatti, hanno sostenuto massicciamente l'emissione di titoli di Stato del Paese (anche per spese che andassero ben oltre alle necessità di

ricostruzione fisica del Paese dopo la guerra civile), attratte dagli alti tassi d'interesse. Questi acquisti hanno creato forti distorsioni, poiché le Banche hanno preferito investire i capitali che avevano in dote sulle rendite dei bond statali (i cui alti interessi garantivano la possibilità di mantenere a loro volta elevati tassi sui depositi, e quindi attrarre capitale estero) piuttosto che su attività produttive. **Tale meccanismo ha generato una vera e propria bolla (inevitabilmente destinata a scoppiare), alla luce della quale il Paese ha vincolato la propria crescita all'afflusso di valuta verso gli istituti di credito, che a loro volta hanno legato indissolubilmente la propria solidità alla solvibilità del debito pubblico libanese, rafforzando ulteriormente il vincolo tra settore finanziario e potere politico.**

Al fine di riequilibrare un modello di crescita non incentrato sulla produzione di valore, e quindi estremamente sbilanciato verso i possessori di rendite (bancarie e immobiliari), il sistema politico libanese ha perciò messo in atto forme di redistribuzione dall'alto verso il basso. Il *welfare* del Paese, tuttavia, lungi dall'esser finanziato tramite una forte tassazione dei redditi (l'aliquota massima è del 25%), o dei proventi dei settori chiave dell'economia, troppo legati al sistema stesso, si è retto sulla spesa pubblica in deficit, distribuita su base clientelistica e veicolata soprattutto dalle comunità religiose. Queste, di fatti, rappresentano il pilastro sul quale si regge l'architettura costituzionale libanese, caratterizzata da una rigida divisione delle cariche politiche su criteri settari. Tale disegno istituzionale è funzionale ad impedire la concentrazione del potere in mano ad una singola comunità religiosa, ma allo stesso tempo inibisce la formazione di maggioranze su una vera e propria base programmatica e soprattutto non garantisce forme di *accountability* della classe politica, la cui elezione è legata maggiormente alle dinamiche interne ai gruppi religiosi (vicini al potere economico) piuttosto che al giudizio dei collegi elettorali di riferimento.

L'assenza di uno Stato centrale efficace ha, perciò, alimentato il peso delle comunità etno-religiose (e degli esponenti politici di riferimento), che hanno veicolato al loro interno forme di *welfare* parallelo, talvolta ben più efficaci di quelle provenienti dalle istituzioni centrali, utilizzate come strumento di consenso e di giustificazione della divisione settaria del Paese agli occhi della popolazione. Il finanziamento di queste forme di assistenza parastatale è stato reso possibile sia dallo sfruttamento clientelare dei fondi di governo, ma soprattutto dal contributo degli sponsor regionali delle varie comunità religiose del Paese, la Francia per quella cristiano maronita, le Monarchie del Golfo per quella sunnita e l'Iran per quella sciita

(quest'ultimo, veicolato solo in minima parte tramite canali ufficiali, fondamentale anche per il supporto delle attività militari di Hezbollah nella Regione).

Non è un caso quindi che il sistema abbia iniziato a cedere quando, a partire dalla seconda metà del decennio scorso, l'afflusso di rimesse e gli aiuti stranieri hanno iniziato a diminuire drasticamente, principalmente a causa di una serie di fattori geopolitici. In primis, ad influire è stata la riduzione del prezzo del greggio, avvenuta a seguito della commercializzazione dello *Shale Oil* statunitense nel 2014, ha causato una diminuzione strutturale delle entrate di bilancio nei Paesi del Golfo e dell'Iran, impattando così sia sull'afflusso di aiuti economici verso le comunità etno-religiose di riferimento, sia sulle rimesse provenienti dai lavoratori libanesi nella Penisola Arabica. In secondo luogo, le sanzioni statunitensi ai danni dell'Iran hanno ulteriormente ridotto la possibilità per Tehran di sostenere la comunità sciita libanese, tramite i finanziamenti ad Hezbollah ed Amal. Infine, la guerra in Siria dal 2011 ha da un lato provocato un esodo massiccio di profughi verso il Paese (1,5 milioni su una popolazione di 6,7), andando ad aggravare sulla già precaria situazione sociale, dall'altro ha fornito elementi di instabilità nella Regione, scoraggiando così ulteriormente gli investimenti in Libano.

Al minore afflusso di capitali governo libanese ha risposto con un aumento della spesa pubblica in deficit, contribuendo ulteriormente all'esplosione del debito pubblico del Paese, passato da circa il 135% del PIL nel 2014 al 170% registrato ad inizio anno, con una spesa per gli interessi che ha sfiorato il 10% nel 2019. Il Paese ha così dovuto attingere alla diplomazia, ottenendo, in occasione della conferenza CEDRE nell'aprile 2018, la promessa di un pacchetto di 11 miliardi di dollari di aiuti (pari a quasi il 20% del PIL del Paese), da parti di donatori per lo più occidentali, vincolata però all'implementazione di riforme economiche strutturali, ostacolate finora dalla rigidità del sistema istituzionale libanese.

L'assenza di riforme e l'aggravarsi della situazione economica hanno quindi portato alle manifestazioni che hanno paralizzato il Paese per diversi mesi a partire dallo scorso ottobre, innescate dall'annuncio di una serie di provvedimenti legislativi contenenti ulteriori forme di tassazione regressiva, compresa la celebre tassa sulle chiamate WhatsApp. **Le manifestazioni, trasversali a livello geografico ed etno-religioso, rivolte contro tutto l'arco partitico, hanno messo a nudo l'insostenibilità del patto sociale libanese, ma allo stesso tempo contribuito ad aggravare la situazione macroeconomica di un Paese la cui solidità dipende proprio dalla fiducia nella stabilità e nella conseguente tenuta del sistema bancario.** Le proteste

ha provocato le dimissioni del Primo Ministro Saad Hariri (figlio ed erede politico del precedentemente citato Rafiq Hariri), sostituito dopo due mesi dal professore universitario Hassan Diab, proveniente da ambiente accademico ma ritenuto vicino al sistema politico tanto da non fermare le mobilitazioni popolari.

Con il default annunciato ad inizio marzo e lo scoppio della pandemia globale, le prospettive di recupero dell'economia libanese sono diventante ancora più incerte. **Il Fondo Monetario Internazionale, di fatti, stima un crollo del PIL dell'ordine del 12% nel 2020, mentre il deficit pubblico (ammesso che il Paese riesca a finanziarsi ancora sui mercati) dovrebbe aggirarsi attorno al 15%.** Ad aggravare le ricadute sulla popolazione, oltre al blocco delle attività produttive provocato dal lockdown, vi sono altre dinamiche. In primis, la recessione mondiale ha come conseguenza un minore afflusso di rimesse dei migranti libanesi dall'Europa e dai Paesi del Golfo, con un impatto, dal punto di vista macroeconomico sull'afflusso di valuta straniera nel Paese, e dal punto di vista sociale sulla ricchezza di ampie fasce della popolazione libanese. Inoltre, il drammatico tonfo del prezzo del petrolio, corollario del Covid in quanto legato al blocco della produzione mondiale e quindi alla minore domanda di greggio, restringe ulteriormente le linee di finanziamento da parte degli sponsor internazionali dei vari gruppi etno-religiosi. Infine, la fortissima svalutazione *de facto* della lira libanese, oramai scambiata informalmente anche con un tasso di cambio di 4.000 per 1 dollaro, contro i 1.507 ufficiali, contribuisce ad erodere il potere d'acquisto delle famiglie libanesi.

La svalutazione della lira è connessa all'erosione delle riserve di valuta estera nel Paese, per far fronte alla quale il governo ha emanato misure protettive sin dallo scoppio delle proteste. I prelievi in dollari, di fatti, sono prima stati vietati se non entro piccoli quantitativi, mentre ad oggi i correntisti in valuta straniera possono ritirare solamente il corrispettivo in valuta nazionale, con un tasso di cambio estremamente svalutato (anche fino a 2.600 a 1). Sembra perciò oramai inevitabile che il Paese modifichi la propria policy di PEG nei confronti del dollaro, tanto che, in una bozza governativa trapelata alla stampa, è emersa la volontà di aggiustare il cambio gradualmente fino a 3.000 a 1 entro il 2024. Tale strategia, necessaria per far fronte alle problematiche economiche contingenti, certificherebbe però forti perdite per i correntisti stranieri, andando a minare ulteriormente le prospettive future del sistema bancario libanese.

Del resto, la ripresa degli istituti di credito di Beirut dipende in primis dalla risoluzione della crisi debitoria del Paese, e dalle conseguenti prospettive di

salvataggio delle banche. Nonostante l'importanza politica ed economica del settore, il Libano non è in grado di effettuare un *bail-out* (salvataggio esterno) delle banche, le cui perdite stimate, circa 83 miliardi di dollari, rappresentano una cifra estremamente superiore al PIL del Paese stesso, che nel 2020 dovrebbe essere inferiore ai 50 miliardi. Un salvataggio almeno parziale delle banche libanesi sembra così poter avvenire solamente attraverso operazioni di *bail-in*, ossia a carico di detentori di azioni, obbligazioni e correntisti. Il governo libanese ha però la parallela necessità di salvaguardare i piccoli correntisti libanesi, al fine di non aggravare la situazione socio-economica e deprimere i consumi, come dimostra l'annuncio del Primo Ministro, datato 16 aprile, della volontà governativa di escludere dal salvataggio tutti i depositi inferiori ai 100.000 dollari, pari al 98% dei correntisti .

Sul versante dell'indebitamento pubblico, il governo punta invece ad una ristrutturazione dei 90 miliardi di debito sovrano, in modo da poter ripartire con un esposizione debitoria inferiore al 100% del PIL. Se per il 62% del debito libanese denominato in lire una svalutazione della moneta nazionale sarà d'aiuto nell'allegiarne il peso, più complessa è la partita sulla restante quota di debito denominato in moneta straniera, un terzo del quale è detenuto da correntisti stranieri. **Nelle intenzioni del governo, una parte del debito estero dovrebbe venire rinegoziato, ma per poterne pagare il restante e far fronte alle spese correnti, rese ancora più impellenti dalla necessità di importare medicinali ed attrezzature per affrontare l'emergenza Covid-19, Beirut necessita di un pacchetto di aiuti e prestiti internazionali, stimati dal governo libanese nell'ordine di 10-15 miliardi di dollari.**

Il governo libanese è perciò attivo nella ricerca di liquidità dalla comunità internazionale. Questa potrebbero provenire dai fondi stanziati dalla già citata conferenza CEDRE, il cui blocco è però legato alle riforme istituzionali, o dai Paesi del Golfo, in forti difficoltà tuttavia per le tensioni sul prezzo del petrolio. L'opzione più rapida a disposizione del governo libanese è perciò quella di rivolgersi al Fondo Monetario Internazionale, del quale l'esecutivo di Diab ha già richiesto assistenza tecnica, senza però aver ancora usufruito di quella finanziaria. L'intervento dell'FMI incrocia però diverse problematiche di ordine politico-istituzionale. L'azione dell'organismo internazionale con sede a Washington è di fatti legata all'implementazione di misure di austerità fiscale, utili per aumentare la produttività e scongiurare nuove crisi debitorie in futuro, ma poco sostenibili politicamente in un momento di forti tensioni di piazza e di ristrettezze imposte dalla pandemia. Inoltre,

l'intervento dell'FMI non sarebbe facile da digerire politicamente per Hezbollah ed Amal (sul cui supporto si regge il fragile esecutivo di Diab), le due principali fazioni parlamentari rappresentanti della comunità sciita, che non vedono di buon occhio l'intervento di un'istituzione, a loro detta, emanazione del potere statunitense. Al netto però delle opposizioni, il veto dei partiti sciiti verso forme di aiuti internazionali, sempre più necessari data la precaria situazione economica del Paese, potrebbe rivelarsi controproducente, in un momento storico in cui queste godono di minori fondi per veicolare consenso e sono bersaglio delle proteste data l'oramai totale identificazione dei due movimenti con il potere statale.

In conclusione, la centralità del Libano dal punto di vista geopolitico, unita alla comunanza di interessi nel Paese da parte di diversi attori dello scacchiere mediorientale, potrebbero fornire i necessari incentivi per il salvataggio di Beirut, anche in luce delle dimensioni relativamente esigue dell'economia libanese. Indipendentemente da questo avvenimento, comunque, **il modello di sviluppo del Libano sembra destinato a subire una svolta**, dato l'inevitabile contraccolpo, quanto meno parziale, sul sistema bancario, che ne pregiudicherà il ruolo futuro. La crescita del Paese dei Cedri, perciò, passerà anche dal successo o meno della pressione dell'opinione pubblica sul potere politico, e quindi dalla modifica di quel sistema istituzionale che tutt'ora rappresentano il principale ostacolo per lo sviluppo socio-economico del Libano.