

## IL PROTEZIONISMO NEL SETTORE DEL TESSILE-ABBIGLIAMENTO E L'ACCORDO MULTIFIBRE (\*)

L'Accordo Multifibre per la regolamentazione del commercio internazionale di tessile e abbigliamento (T-A) si avvicina per la quarta volta alla scadenza, prevista tra circa due anni. Anche questa volta, come nelle tre precedenti, l'accordo sarà rinnovato? L'attenzione sulla questione è stata stimolata anche dai negoziati GATT attualmente in corso, che includono sull'agenda la proposta di "normalizzare" il commercio di T-A, riportandolo alle regole del GATT.

Il commercio internazionale di T-A è un'eccezione alle regole del libero scambio da oltre un quarto di secolo: in questo settore già dal 1962 sono presenti accordi tra paesi (in particolare tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, PVS) per controllare i flussi di commercio internazionale di tessile e di abbigliamento.

### Principali esportatori e importatori mondiali di tessile e abbigliamento nel 1987

TESSILE				
	Valore (miliardi di \$)	Quota sull' export mondiale (%)	Valore (miliardi di \$)	
Esportatori			Importatori	
Germania Fed.	9,6	12	Germania Fed.	8,0
Italia	7,2	9	Hong Kong	7,3
Cina	5,8	7	Stati Uniti	6,5
Hong Kong	5,6	7	Regno Unito	5,7
Giappone	5,6	7	Francia	5,5
Belgio-Lussem.	4,6	5,5	Italia	4,4
Francia	4,2	5	Giappone	3,0
Taiwan	4,1	5	Paesi Bassi	2,8
Corea del Sud	4,1	5	Belgio-Lussem.	2,6
Regno Unito	3,0	3,5	URSS	2,1
Dieci maggiori esportatori	53,8	67		
ABBIGLIAMENTO				
	Valore (miliardi di \$)	Quota sull' export mondiale (%)	Valore (miliardi di \$)	
Esportatori			Importatori	
Hong Kong	10,7	13	Stati Uniti	22,1
Italia	9,1	11	Germania Fed.	14,2
Corea del Sud	7,5	9	Francia	5,6
Germania Fed.	5,0	6	Giappone	4,6
Taiwan	5,0	6	Regno Unito	4,6
Cina	3,8	4,5	Paesi Bassi	3,8
Francia	3,1	3,5	URSS	3,8
Regno Unito	2,3	3	Hong Kong	3,3
Turchia	2,2	2,5	Svizzera	2,8
Portogallo	2,1	2,5	Belgio-Lussem.	2,5
Dieci maggiori esportatori	50,9	62		

Fonte: GATT, *International Trade*, 87-88

Tab. 1

(\*) di Lucia Tajoli (CESPRI - Bocconi), con la supervisione di F. Onida.

*Il protezionismo in questo settore, oltre che da una particolare longevità, è caratterizzato da livelli tariffari relativamente elevati rispetto agli altri manufatti, dalla presenza di barriere anche non tariffarie al commercio, e dal fatto di risultare continuamente crescente nel tempo.*

*Quello dell'Accordo Multifibre (AMF) è un esempio di protezionismo in un settore maturo e tradizionale, la cui logica è diversa da quella del protezionismo di un'industria nascente. Il settore T-A nei paesi industrializzati risulta, con la nuova divisione internazionale del lavoro, in costante declino, o notevolmente ridimensionato (cfr. Tab. 2 e 3). Ma questo settore è ritenuto troppo importante per lasciarlo scomparire e nei paesi industriali si sono fatti molti sforzi per evitare o rallentarne il declino.*

**Occupati nell' industria T-A**  
(Numeri indice 1980 = 100)

Anno	Tessile		Abbigliamento, cuoio e Calzature	
	Paesi industriali	CEE	Paesi industriali	CEE
1971	130	148	109	133
1975	116	123	106	117
1979	105	106	103	103
1983	88	83	90	83
1985	79	78	86	80

Fonte: U.N. Industrial Statistics Yearbook 1983, 1984, 1985

Tab. 2

**Quote per gruppi di paesi sulle esportazioni mondiali di T-A**  
(valori percentuali)

	1965	1975	1985
Paesi industriali a economia di mercato	82,0	72,0	55,8
Esportatori tessili avanzati	9,6	17,3	21,2
Altri Paesi in Via di Sviluppo	6,8	7,8	20,9
Paesi a economia pianificata	1,6	2,9	2,1

Fonte: UNIDO, Textile Policy Issues for Developing Countries

Tab. 3

**La storia dell'Accordo Multifibre**

*Dunque sulla base di considerazioni sull'occupazione nel settore e sulla necessità di favorire la ristrutturazione dell'industria del T-A, necessaria per ritrovare competitività, i paesi industrializzati alla scadenza del precedente accordo di regolamentazione del commercio cotoniero (il Long Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles), promossero un nuovo accordo sugli scambi di manufatti del T-A. Questo accordo fu negoziato nell'ambito del GATT ed entrò in vigore nel 1974 col titolo di Accordo sul Commercio Internazionale di Tessili. Oltre al cotone, il nuovo accordo copriva gli scambi di diverse altre fibre tessili ed infatti divenne noto con il nome di Accordo Multifibre.*

*L'AMF è un accordo multilaterale (42 paesi presero parte al primo AMF) i cui termini e le cui condizioni devono essere rispettati dai paesi firmatari quando questi conducono dei negoziati bilaterali per stabilire le quote all'importazione di specifici manufatti del T-A compresi nell'accordo. L'AMF in altre parole istituisce un regime all'interno del quale vanno negoziate le restrizioni all'importazione di T-A. L'AMF era stato definito per trovare un compromesso tra gli interessi dei paesi importatori e dei paesi esportatori: ai paesi importatori veniva concesso di imporre restrizioni alle importazioni provenienti da alcuni paesi, quando queste "disturbavano" i loro mercati; ai paesi esportatori veniva garantito che queste restrizioni avrebbero comunque concesso un livello minimo di crescita del loro*

volume di esportazioni. L' accordo era, almeno idealmente, concepito per rendere meno traumatico lo smantellamento nei paesi industriali di quelle linee produttive non più competitive e per agevolare il passaggio al nuovo schema di divisione internazionale del lavoro.

In una classificazione dei comportamenti protezionistici che li ordina secondo il livello di cooperazione internazionale, l' AMF risulta in posizione elevata verso la cooperazione, essendo caratterizzata da "multilateralità": l' aspetto multilaterale è garantito dal GATT, sotto la cui egida ricade l' accordo; l' aspetto bilaterale è dato dai trattati tra singoli paesi.

Molti economisti concordano nel definire il primo Accordo Multifibre, in vigore dal 1974 al 1977, come abbastanza liberale: questo prevedeva una crescita minima delle importazioni dei PVS del 6% all' anno, flessibilità nei negoziati bilaterali, e la possibilità per il paese esportatore di trasferire parti inutilizzate di quote tra le diverse categorie di beni e da un anno all' altro. Per garantire l' osservanza dell' accordo e per arbitrare eventuali dispute tra i firmatari, il GATT istituì il Textile Surveillance Body.

Un concetto chiave dell' AMF è quello di "market disruption", cioè di disgregazione o sconvolgimento del mercato, che viene definito in modo molto preciso. I fattori che causano "market disruption" sono: (i) un brusco e sostanziale aumento o prossimo aumento delle importazioni di prodotti particolari da fonti particolari; (ii) prodotti offerti a prezzi notevolmente al di sotto di quelli prevalenti per beni simili di qualità equivalente sul mercato del paese importatore. (dall' Allegato A del testo dell' Accordo Multifibre). I paesi importatori devono proteggersi dal "market disruption" e per prevenire i danni che questo può causare è legittimato il ricorso a restrizioni sulle importazioni.

Il rinnovo dell' accordo, noto come AMF II, fu negoziato nel 1977 e fu caratterizzato da forti pressioni da parte della CEE (Regno Unito e Francia in particolare) per un irrigidimento del regime. L' Europa infatti aveva sperimentato nel corso degli anni '70, nonostante la presenza dell' AMF, un deciso aumento delle importazioni tessili, deviate sul mercato europeo dopo la chiusura del mercato americano. Nell' applicazione del primo AMF era infatti risultata una certa asimmetria tra Europa e USA, essendo stati questi ultimi molto più severi nelle restrizioni. La situazione era aggravata dal modestissimo tasso di crescita della domanda di T-A a causa della recessione degli anni '70. Il tasso di crescita delle importazioni, fissato al 6%, era stato definito in un momento di crescita molto elevata per i paesi industriali ed era risultato decisamente troppo alto dopo la crisi innescata dallo shock petrolifero.

Anche il terzo rinnovo dell' accordo fu caratterizzato da un irrigidimento e da un' estensione, e per la metà degli anni '80 l' AMF copriva circa un quarto del commercio mondiale di T-A. Alle restrizioni in vigore nell' ambito dell' AMF, vanno poi ad aggiungersi altre restrizioni, per cui nel 1985, meno della metà del commercio internazionale di T-A era soggetto alle regole del libero scambio (cfr. Tab. 4). Occorre ricordare che oltre alle restrizioni quantitative, nel settore T-A sono in vigore dazi sistematicamente più elevati che per la media degli altri manufatti (Tab.5).

**Quote del commercio mondiale di T-A soggetto all' AMF e ad altre restrizioni**

Importatori	Esportatori	Tessile	Abbigliamento	Totale
1. Libero scambio Paesi Industriali	Paesi industriali escluso Giappone	42,8	35,1	39,2
2. Restrizioni all' interno del regime AMF				
Paesi Industriali	Giappone PVS	3,0 11,0	1,4 38,5	2,3 23,9
3. Restrizioni bilaterali o nazionali				
Paesi Industriali PVS	Paesi dell' Est Tutti	3,6 30,8	5,0 12,8	4,3 22,4
Paesi dell' Est	Tutti	8,7	7,2	8,0
Subtotale 2 + 3 (commercio sottoposto a restrizioni)		57,1	64,9	60,8
Totale		100	100	100

Fonte: W.R. Cline, *The future of world trade in textile and apparel*

Tab. 4

**Livelli tariffari nominali sul T-A**

	Filati	Tessile Tessuti	Abbigliamento	Tutti i Manufatti
Stati Uniti				
1962	11,5	24,0	25,0	11,5
1973	14,5	19,0	27,0	11,5
1987	9,0	11,5	22,5	6,5
CEE				
1962	3,0	17,5	18,5	18,5
1973	8,0	14,5	16,5	9,5
1987	7,0	10,5	13,5	6,5
Giappone				
1962	2,5	19,5	25,0	16,0
1973	9,0	12,0	18,0	11,0
1987	7,0	9,5	14,0	6,5

Fonte: Cline, op. cit.

Tab. 5

*Va notato che nei paesi industriali è protetto in modo molto più esteso il settore abbigliamento (circa il 40% del commercio mondiale risulta sotto il regime AMF) che non il settore tessile (il cui commercio era coperto dall' AMF per il 14% circa). Questa differenza nella protezione data ai due settori riflette la differenza di vantaggi comparati: i PVS godono di vantaggi superiori nel campo dell' abbigliamento che non del tessile, dove l' automazione ha consentito ai paesi industriali di recuperare una parte dello svantaggio.*

*I negoziati per il quarto rinnovo dell' accordo si svolsero nel 1986. La posizione dell' India e di altri PVS, anche molto poveri come il Pakistan e il Bangladesh, era di netta opposizione al rinnovo dell' accordo: questi paesi chiedevano che anche il commercio del T-A si svolgesse finalmente secondo le regole previste dal GATT. Altri PVS però temevano che l'abbandono dell' AMF avrebbe prodotto una situazione peggiore, in cui restrizioni bilaterali e unilaterali alle loro esportazioni sarebbero comunque state imposte dai paesi industriali, senza neppure quel minimo di regolamentazione garantito dall' AMF. Secondo alcuni poi, i piccoli esportatori appoggiavano un rinnovo dell' accordo perchè, paradossalmente, questo era visto come un mezzo per evitare che i grandi esportatori asiatici, come Hong Kong e la Corea si aggiudicassero una quota di esportazioni mondiali ancora più grossa.*

*La posizione degli Stati Uniti era invece molto netta sul versante opposto: avendo sperimentato nel corso degli anni '80 un forte aumento dei flussi di importazione, gli USA volevano un irrigidimento dell' accordo, che secondo loro allo stato attuale permetteva troppe scappatoie ai paesi esportatori. La posizione della CEE era inizialmente piuttosto liberale, soprattutto nel favorire gli esportatori più piccoli. Ma per il momento dell' effettivo inizio dei negoziati, con l' indebolimento del dollaro, le imprese europee si trovarono nuovamente sotto pressione e la posizione della CEE divenne meno liberale.*

*Il rinnovo dell' AMF per il periodo 1987 - 1991 ha prodotto un ulteriore allargamento del protezionismo soddisfacendo buona parte delle richieste degli Stati Uniti. In particolare l'AMF IV è stato esteso per includere una serie di fibre vegetali precedentemente omesse dall' accordo, come la seta e il lino. Il nuovo accordo prevede che le quote possano essere temporaneamente congelate o addirittura ridotte nel caso di un impatto crescente di grossi esportatori che già detengono una quota rilevante sul mercato del paese importatore. Questa clausola riflette l' intenzione di controllare più rigidamente i grossi esportatori per eventualmente lasciare crescere altri più piccoli. La stessa clausola prevede che in caso di eccezionale "market disruption" possa essere stabilito un tasso di crescita inferiore a quello stabilito del 6% all' anno.*

*L' irrigidimento dell' accordo fu severamente criticato dai rappresentanti dei PVS.*

*Al tempo stesso, negli USA, le associazioni dei produttori del T-A protestarono perchè rimanevano scappatoie per far crescere le importazioni in altre fibre. Notevole insoddisfazione dunque rimaneva intorno all' Accordo Multifibre.*

*Nel 1987 i paesi firmatari erano, considerando la CEE come un unico membro dell' accordo, 8 paesi industriali e oltre trenta PVS. Va ricordato che il Giappone compare sul lato dei paesi sottoposti a restrizioni, mentre tutti gli altri paesi industriali sottopongono a restrizioni le esportazioni dai PVS e non dagli altri paesi OCSE. Notevoli eccezioni di paesi non inclusi nell' accordo sono l' Australia e la Nuova Zelanda tra i paesi industriali e Taiwan tra i PVS.*

*Fino al marzo 1988, nell' ambito dell' AMF IV la CEE ha concluso 19 accordi bilaterali soprattutto con paesi asiatici, e con alcuni paesi dell' America Latina e dell' Est europeo, accordi che restringono le importazioni di diversi beni sia*

a livello comunitario che regionale. La CEE ha però concluso nello stesso periodo anche 13 accordi bilaterali al di fuori dell' AMF con vari paesi dell' America Latina e dell' Africa del Nord che prevedono un contingente di importazione indicativo o eventualmente un regime di sorveglianza.

Da questi accenni alla storia dell' AMF si può vedere come il regime sia diventato sempre più rigido e come il livello di protezionismo sia cresciuto nel tempo, sia in intensità che in estensione. Questo fatto è piuttosto inevitabile nei regimi a "protezionismo controllato": infatti i paesi inizialmente lasciati fuori dall' accordo tenderanno sicuramente a coprire gli spazi lasciati dai paesi controllati sui mercati di esportazione. I paesi controllati, da parte loro, tenderanno a spostare le produzioni verso le categorie non regolamentate. Tutto questo porterà ad un allargamento dell' accordo a nuovi paesi e nuove categorie di beni.

#### **Gli effetti dell'AMF sui paesi industrializzati**

Ma quanto è dunque efficace questo tipo di regime? Osservando le importazioni di T-A nei paesi industriali (cfr. Tab. 6 e 7) si nota come nel corso degli anni settanta e ottanta queste presentino un andamento crescente sia in termini assoluti che in rapporto ai consumi. Il tasso di crescita però risulta chiaramente rallentato dopo l' entrata in vigore degli accordi AMF, pur rimanendo positivo.

**Importazioni di tessile e abbigliamento dei Paesi Industriali**  
(miliardi di dollari)

	1963	1973	1979	1981	1983	1985	1987
Importazioni tessili	4,65	16,45	33,80	31,85	30,20	34,10	52,50
Importazioni tessili dai PVS	0,60	2,61	5,45	5,30	4,90	5,85	9,25
Importazioni di abbigliamento	1,45	9,90	28,90	32,25	33,15	40,70	70,05
Importazioni di abbigliamento dai PVS	0,22	3,31	11,70	15,0	15,40	19,45	31,95

Fonte: GATT, International Trade 87-88

Tab. 6

### Importazioni di tessile e abbigliamento come percentuale del consumo apparente

	CEE					USA e CANADA				
	76-77	78-79	80-81	82-83	84-85	76-77	78-79	80-81	82-83	84-85
Importazioni di manufatti	8,9	9,7	11,5	11,7	12,9	5,3	6,4	6,6	6,9	9,0
Importazioni tessili	8,6	10,3	12,6	12,2	12,7	4,2	4,8	4,7	4,8	6,7
Importazioni tessili dai PVS	3,4	3,8	4,9	4,7	5,0	1,5	1,8	2,1	1,9	2,8
Importazioni di abbigliamento	17,7	20,1	23,9	25,2	27,6	15,0	19,2	18,6	20,9	27,2
Importazioni di abbigliamento dai PVS	9,1	10,2	14,2	15,7	17,3	7,8	10,0	14,3	15,9	20,8
	GIAPPONE					TOTALE				
	76-77	78-79	80-81	82-83	84-85	76-77	78-79	80-81	82-83	84-85
Importazioni di manufatti	3,1	4,5	5,0	4,9	5,0	3,4	4,1	4,6	4,5	5,1
Importazioni tessili	2,5	4,9	4,5	4,7	4,7	3,9	5,1	5,7	5,4	5,9
Importazioni dai PVS	1,2	2,2	2,0	2,2	2,1	2,1	2,7	3,2	2,9	3,3
Importazioni di abbigliamento	8,0	12,9	12,8	15,3	14,1	13,0	16,3	17,9	19,4	22,9
Importazioni di abbigliamento dai PVS	4,2	6,3	6,8	8,8	8,3	7,8	9,6	13,4	15,0	18,2

Fonte: Supplement to Handbook of International Trade and Development Statistics 1984 and 1987

Tab. 7

*L' andamento delle importazioni sembra indicare che l' AMF è una barriera che agisce come un filtro e non come un muro: è un ostacolo che rallenta sostanzialmente il flusso di importazioni e mantiene l' import penetration ad un livello inferiore a quello che si avrebbe in una situazione di completa liberalizzazione. Tuttavia le importazioni non vengono bloccate completamente e le quantità importate variano a seconda dell' andamento del tasso di cambio e della domanda interna, aumentando quando cresce la pressione da parte degli esportatori. Infatti, nonostante gli Stati Uniti siano stati il paese che ha maggiormente effettuato la regolamentazione del commercio nel T-A, firmando un elevato numero di accordi bilaterali, gli U.S.A. hanno sperimentato durante la metà degli anni '80 un' impennata delle loro importazioni di T-A, a causa della forte rivalutazione del dollaro.*

*Questa capacità di forti aumenti nelle esportazioni di T-A viene dal fatto che le quote normalmente sono riferite a paesi e a prodotti specifici ed esistono una serie di combinazioni paese-prodotto non coperte dagli accordi, verso cui si rivolge la produzione in momenti favorevoli per l' esportazione, come nel periodo del dollaro forte. Questa, e altri possibili scappatoie, come quella di prendere a prestito da quote sottoutilizzate o da quote future, vengono intensamente sfruttate nei momenti in cui le possibilità di esportazione migliorano.*

*Anche se in disaccordo sull' eccessiva flessibilità dell' accordo e sugli avvenuti aumenti delle importazioni, i rappresentanti del settore T-A dei paesi industriali difendono l' AMF, sostenendo che si tratta di un ombrello protettivo che ha ridotto la turbolenza ambientale, permettendo quindi il compimento del processo di ristrutturazione dell' industria tessile. Il sistema industriale del T-A nei paesi industrializzati ha attraversato una fase di cosiddetta "dematurazione", che lo ha in parte trasformato da settore tradizionale a basso utilizzo di tecnologia a settore tecnologicamente avanzato. Secondo i sostenitori dell' AMF questo si è verificato grazie all' esistenza di scambi regolamentati. Infatti la regolamentazione degli scambi ha limitato il tasso di crescita delle importazioni dando spazi agli aggiustamenti, ha limitato gli effetti delle brusche oscillazioni monetarie, che avrebbero potuto abbattersi ancora più pesantemente sul sistema, e ha limitato le pressioni all' uscita delle imprese.*

Ciò nonostante, il permanere di strumenti protezionistici e la richiesta di sempre maggiori irrigidimenti del sistema sembra indicare che le pressioni competitive da parte dei PVS sono ancora molto forti e che si intende continuare nella strategia di difesa.

Anche se il settore T-A dei paesi industriali ha tratto dei benefici dall' istituzione dell' AMF, non è detto che il mantenimento della protezione per un periodo prolungato sia vantaggioso. Infatti la sottrazione di un' industria dalla concorrenza internazionale per troppo tempo può indebolirla, e nel lungo periodo renderla meno competitiva. Inoltre, quegli effetti che sono stati benefici per l' industria del T-A possono essere invece negativi per il sistema industriale nel suo complesso: non è detto che il rafforzamento del settore T-A sia la migliore strategia ed è possibile che le risorse impiegate in quella direzione possano essere meglio impiegate per espandere altri settori. Questa considerazione va tenuta ben presente nel valutare l' opportunità di ulteriori estensioni dell' AMF nell' ambito di una politica industriale più globale, specialmente quando si pensa che in molte aree di paesi industrializzati, come nell' Italia Centro-Settentrionale, la manodopera è scarsa.

Il costo della protezione attraverso l' AMF risulta piuttosto elevato anche prescindendo da considerazioni sul danno, sempre molto difficile da misurare, di una scorretta allocazione delle risorse. Il tipico modo di confrontare i costi e i benefici di un regime protezionistico è di porre a confronto il beneficio più diretto, il mantenimento di posti di lavoro nell' industria del T-A, con quello che per la teoria economica è il costo più immediato: la perdita del cosiddetto surplus dei consumatori, che si manifesta con un aumento dei prezzi.

Coloro che difendono il protezionismo sostengono che gli effetti sui prezzi, e quindi sui consumatori, sono stati trascurabili, come si può notare osservando che il differenziale tra il tasso di inflazione generale e quello del settore T-A è minimo. Ma questa argomentazione non è sufficiente per sostenere che il protezionismo non ha mantenuto alti i prezzi: infatti ci sono elementi per ritenere che, grazie alla concorrenza delle importazioni a basso costo, in assenza di protezione i prezzi del T-A sarebbero stati inferiori.

Ci sono diversi studi sul caso degli USA che tentano di valutare il costo del protezionismo nel settore T-A. Il lavoro di Cline, per esempio, indica che il costo per i consumatori per ciascun posto di lavoro conservato è pari a \$134.686 nel settore tessile e a \$81.973 nel settore abbigliamento. Questi costi sono estremamente elevati, soprattutto se confrontati con il salario medio del settore, che è intorno ai \$12.000. Dunque ai consumatori converrebbe paradossalmente, anziché mantenere i posti di lavoro attraverso il protezionismo, lasciare a casa i lavoratori in eccesso, pur retribuendoli a pieno salario.

Questo tipo di analisi costi - benefici è evidentemente molto parziale, in quanto non tiene conto di numerosi altri effetti provocati dal protezionismo, ma è utile per avere un' indicazione su quanto può pesare sui consumatori una politica di questo tipo. Le conclusioni di questi studi, che mostrano quanto sia costoso il protezionismo in generale e le quote in particolare, non sono valide solo in ambito di concorrenza perfetta, ma vengono confermate da lavori che esaminano gli effetti delle politiche commerciali uscendo dal contesto di concorrenza perfetta e facendo ipotesi più realistiche.

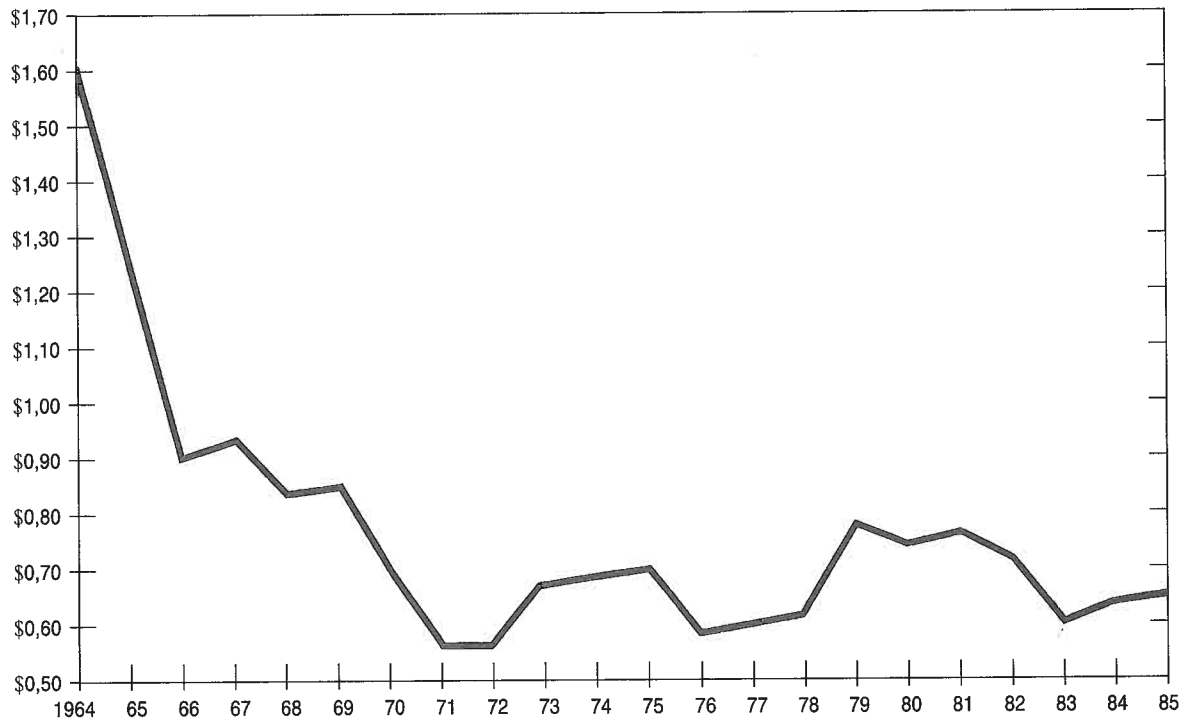
Più specifica sul protezionismo nel settore del T-A è l' argomentazione sugli effetti di redistribuzione del reddito: la protezione, mantenendo posti di lavoro in un settore mediamente a bassi salari, dovrebbe favorire una redistribuzione del reddito di tipo progressivo. In realtà, osservando il paniere di consumo dei consumatori a più basso reddito, lo studio di Cline sugli U.S.A. mostra che su tale paniere i consumi di T-A incidono maggiormente che non su quello dei consumatori a reddito più elevato. Dunque l' effetto dei prezzi del T-A più elevati pesa maggiormente sui consumatori più "poveri", con un impatto regressivo sulla distribuzione del reddito. Questa struttura di consumo è senz'altro plausibile anche per molti altri paesi industriali e si può dunque immaginare che l' effetto regressivo di prezzi elevati di beni del T-A non valga solo per gli Stati Uniti. La politica dell' AMF trova quindi poche giustificazioni sulla base della redistribuzione del reddito.

Pur conoscendo i costi in termini di benessere che l' AMF comporta, l' attrattiva dal punto di vista politico della protezione attraverso l' AMF è elevata per via delle categorie che ne beneficiano, confrontate con le categorie che ne subiscono il costo. Il beneficio della protezione è a favore dei produttori nazionali, che sono organizzati in associazioni che ben rappresentano i loro interessi, e a favore dei lavoratori del settore, pure organizzati in sindacati. Il costo della protezione invece si disperde nella vasta categoria dei consumatori, molto meno organizzata per far sentire le proprie ragioni. Ciò vale per altro in tutti i casi di protezione di singoli settori industriali. Dal punto di vista politico dunque le spinte a favore del protezionismo sono molto maggiori che non le spinte contrarie.

### **Gli effetti sui paesi esportatori**

Gli effetti dell' AMF sono ovviamente ricaduti pesantemente anche sui paesi esportatori, cioè sui PVS. Alcuni osservatori sostengono che l' accordo non ha avuto un ruolo interamente negativo per i PVS esportatori di T-A, e questo sarebbe dimostrato dal fatto che i PVS non sono mai riusciti a fare fronte unico contro i rinnovi dell' AMF. In primo luogo i PVS, in virtù dell' esistenza di quote

### VALORI UNITARI DEL TESSILE (a)



(a) Importazioni USA soggette all'AMF

Fig. 1

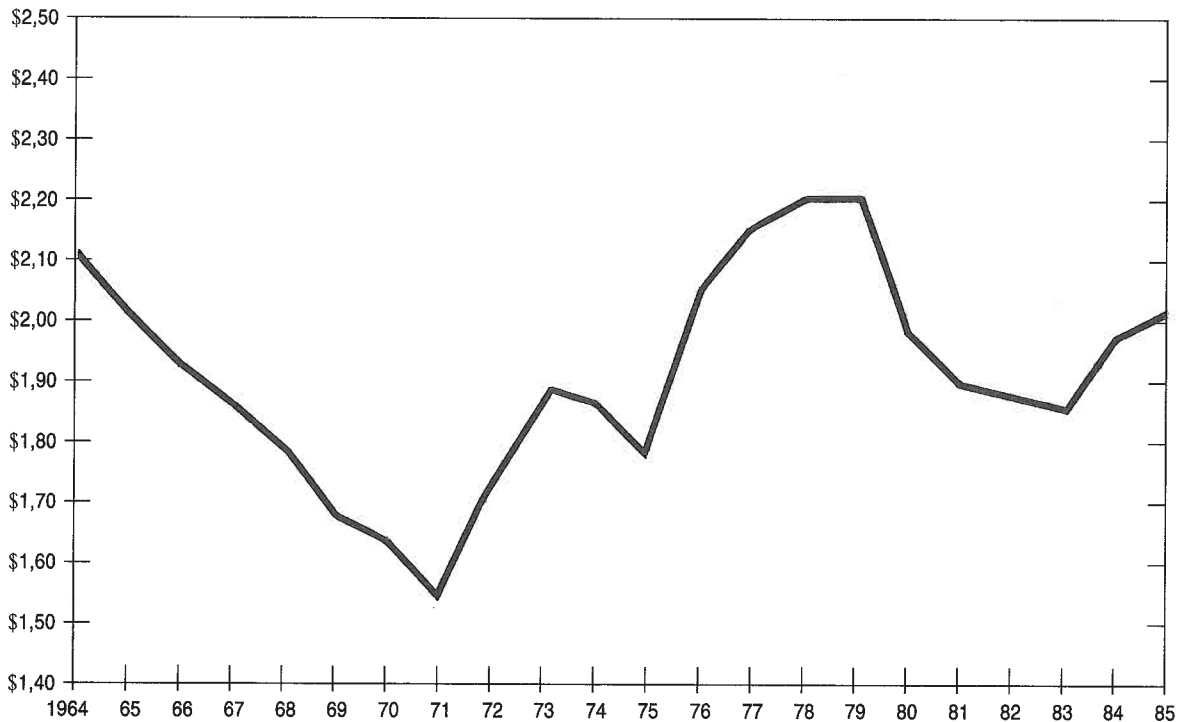
sulle esportazioni hanno goduto in una certa misura di sovraprofitto sulla loro produzione. Poi il fatto che l' accordo regoli solo i volumi fisici di importazione ha incoraggiato un miglioramento qualitativo della produzione, in modo tale da aumentare le esportazioni in valore a parità di volume (cfr. Fig. 1 e 2). Questo fenomeno non solo ha portato a produrre beni con un più alto valore aggiunto, ma ha migliorato la qualità dei prodotti e promosso uno sviluppo della competitività degli stessi PVS non solo in termini di prezzo. Infine, gli ostacoli all' esportazione di prodotti del T-A hanno incoraggiato una parziale diversificazione produttiva che, facendo uscire i paesi da un processo di crescita totalmente "textile-led", può essere benefica per lo sviluppo.

Di questi "effetti positivi" però hanno beneficiato soprattutto gli esportatori più evoluti, i cosiddetti "super-esportatori", come Hong Kong e la Corea, e anch'essi hanno comunque avuto molte ripercussioni negative. Gli esportatori più poveri poi sono stati spesso danneggiati, in quanto per molti paesi l' AMF si è rivelato un ostacolo alla crescita.

La questione di quali esportatori sono stati maggiormente danneggiati dall' AMF e quali trarrebbero maggiori benefici dalla sua abolizione è controversa. Da un lato l' accordo è più severo nei confronti dei grandi esportatori e questi sono quelli che, avendo maggiori quantitativi da esportare guadagnerebbero molto con l' abolizione dell' AMF. D'altra parte i "super-esportatori" sono paesi abbastanza ricchi e sviluppati perchè il loro commercio possa riuscire a prosperare anche in presenza dell' AMF. I piccoli esportatori meno sviluppati sono stati forse meno colpiti dall' AMF dal punto di vista della severità delle restrizioni e in parte possono aver beneficiato dell' effetto di contenimento che l' accordo ha avuto sui paesi più grandi. Tuttavia, proprio perchè si tratta di paesi maggiormente arretrati, la loro struttura produttiva e il loro commercio estero, molto incentrati sul settore tessile, vengono maggiormente danneggiati.



### VALORI UNITARI DELL'ABBIGLIAMENTO (a)



(a) Importazioni USA soggette all'AMF

Fig. 2

*Un esempio spesso citato a questo proposito è quello del Bangladesh. Il Bangladesh aveva appena iniziato a sviluppare la sua industria tessile, quando nel 1984, vista la rapida crescita delle sue esportazioni, i paesi industriali applicando l' AMF imposero restrizioni alle sue esportazioni, con l' effetto di far chiudere una serie di imprese appena avviate. Questo nonostante le importazioni di T-A dal Bangladesh costituissero solo lo 0,2% del totale delle importazioni di T-A dei paesi industrializzati provenienti dai PVS e nonostante il basso livello di sviluppo del paese.*

*L' applicazione di queste restrizioni è, in termini strettamente legali, corretta, ma la sua opportunità è molto dubbia. Per sottolineare il controsenso degli ostacoli posti alla crescita del Bangladesh va ricordato che i paesi industriali hanno investito nello sviluppo del paese oltre 10 miliardi di dollari in aiuti nel corso degli ultimi dieci anni e dunque la possibilità che il Bangladesh potesse affrancarsi da questi aiuti avrebbe dovuto essere accolta con favore.*

*L' AMF danneggia la crescita dei PVS anche in un altro senso: la presenza di quote all' esportazione scoraggia gli investimenti esteri, in quanto un produttore estero vede preclusa la possibilità di riesportare la produzione.*

#### **Prospettive per il futuro**

*Dopo quindici anni di regolamentazione del commercio di T-A quale futuro si può prevedere per l' Accordo Multifibre e per il protezionismo nel settore tessile? Le alternative sono sostanzialmente tre: il mantenimento dello status quo, con rinnovi continui dell' AMF; l' adozione di un programma di graduale liberalizzazione; l' incremento continuo del protezionismo. Ulteriori incrementi del protezionismo non sembrano proponibili in quanto gli effetti positivi andrebbero via riducendosi e i costi e le distorsioni per il sistema economico diventerebbero sempre più pesanti. La continua estensione del protezionismo porterebbe eventualmente all' introduzione di restrizioni anche tra paesi industriali, con il rischio di innescare una pericolosa spirale di ritorsioni.*

*Anche il continuo rinnovo dell' AMF, per quanto sia la strada più facile, sembra poco probabile. Il grado di insoddisfazione nei confronti dell' accordo appare elevato da parte di tutti, paesi industriali e PVS, produttori e consumatori. Il cattivo funzionamento dell' accordo è dimostrato anche dall' elevato e crescente numero di accordi di regolamentazione degli scambi che avvengono al di fuori dell' AMF (cfr. Tab. 4). In particolare scontenta dell' AMF appare la CEE, la quale ritiene che il sistema delle quote fissate per i vari paesi porti a dei differenziali di importazione e di prezzo all' interno della*

Comunità, frammentando il mercato del T-A e rendendo difficile la costituzione di un mercato europeo.

Ma benchè la CEE si faccia voce dell' insoddisfazione generale e si pronunci in favore di un ritorno del commercio di T-A alle normali regole del GATT, lo smantellamento dell' AMF non appare nè facile nè vicino. Infatti la CEE stessa si dichiara per la liberalizzazione a patto che questa avvenga nei due sensi, e che cioè ai suoi produttori tessili sia garantito un migliore accesso ai mercati dei PVS. La posizione degli Stati Uniti appare ancora più rigida, ma anche in questo paese economisti come Bergsten (direttore dell' Institute for International Economics) sostengono che gli U.S.A. dovrebbero favorire un processo di smantellamento dell' AMF in cambio di maggiore accesso sui mercati asiatici.

In particolare, contrari ad un processo di liberalizzazione sono i produttori del T-A nei paesi industriali. Infatti, pur ritenendo che l' assetto degli scambi internazionali vada ridiscusso, essi ritengono che una strategia di liberalizzazione sarebbe troppo costosa. In una situazione in cui la divisione internazionale del lavoro nel settore T-A sta ancora prendendo forma e molti punti sono ancora da chiarire sulla allocazione dei vantaggi comparati, i rappresentanti delle organizzazioni del T-A sostengono che questa delicata fase va gestita e regolamentata e non può essere semplicemente affidata ai meccanismi di mercato. La proposta di Federtessile è la regolamentazione del commercio di T-A per grandi aree geografiche. Questa proposta è volta a sfruttare al massimo i vantaggi della prossima apertura del mercato europeo e a controllare i concorrenti più pericolosi, quelli dell' Estremo Oriente.

Nonostante queste opposizioni, la strada della graduale liberalizzazione sembra la più plausibile e quasi inevitabile. La liberalizzazione totale e immediata appare completamente fuori luogo per i problemi di assestamento che provocherebbe ai mercati, ma questi problemi potrebbero essere evitati attraverso un processo di graduale smantellamento delle quote. Un incentivo verso la liberalizzazione viene dal fatto che oggi, molto più che 15 anni fa, i PVS importano una quantità davvero considerevole di manufatti di T-A (la loro quota sul totale delle importazioni mondiali è appena inferiore al 20%) e i loro mercati sono diventati importanti sbocchi, che si aprirebbero alle esportazioni dei paesi industriali con la liberalizzazione. Questo è uno strumento negoziale importante per i PVS che può spostare la bilancia delle trattative verso la liberalizzazione e i PVS dovrebbero sfruttarlo nel corso degli attuali negoziati dell' Uruguay Round.

Posto che non è possibile un passaggio diretto al libero scambio, si pensa di sostituire l' attuale regime di quote con un sistema tariffario. I dazi sono ritenuti preferibili per molte ragioni: in primo luogo dovrebbero essere non discriminatori se applicati seguendo la clausola del GATT della "most favoured nation"; inoltre risultano più trasparenti delle quote e inducono minori distorsioni sul sistema. Un'altra qualità dei dazi è che sono facilmente negoziabili ed eventualmente riducibili. Queste stesse caratteristiche però rendono i dazi in alcuni casi malvisti dai governi: in particolare il sistema non discriminante implica l'apertura della competizione a tutti e questa situazione può rivelarsi sfavorevole per alcuni paesi. Inoltre, per lo meno inizialmente, ci sarebbe molta incertezza sulle quote di mercato e sui livelli di importazione di ciascun paese, incertezza che non è presente con un sistema di quote.

Per agevolare la fase di transizione, alcuni economisti hanno proposto l' istituzione di un sistema combinato di tariffe e quote: per quantità importate al di sotto di una certa quota, che può essere quella precedentemente stabilita in sede AMF, entra in vigore un dazio non particolarmente elevato, mentre per quantità importate superiori alla quota verrebbe imposto un dazio proibitivo. Inizialmente dunque l' effetto sul commercio estero sarebbe equivalente a quello dell' AMF e non si creerebbero bruschi squilibri sui mercati. Col tempo però il dazio proibitivo verrebbe ridotto, riducendo quindi la rilevanza della quota, fino al raggiungimento graduale di un unico dazio, valido per tutti e per tutte le quantità. In questo modo anche il commercio di T-A rientrerebbe sotto il normale regime del GATT. In questo modo il commercio internazionale di T-A tornerebbe a poggiare su più solide basi economiche e l' allocazione delle risorse migliorerebbe sia nei PVS che nei paesi industriali.

#### Riferimenti bibliografici

- W.R. Cline, *The future of world trade in textiles and apparel*, Institute for International Economics, Washington, 1987.
- Gatt, *International Trade 1987-88*.
- Gatt, *Evolution du système de commerce international 1987-88*.
- R. Marchionatti, "L' Accordo Multifibre: storia, bilancio critico e prospettive del protezionismo tessile", in *Le politiche industriali della CEE*, a cura di R. Malaman e P. Ranci, Il Mulino, 1988.
- G. Rossini, "Il settore tessile-abbigliamento in Europa al 1992: i prezzi, i consumi, e le residue barriere.", in *Rivista di Politica Economica*, Luglio 1988.
- G.P. Sampson, "Pseudo-economics of the MFA - a proposal for reform." in *World Economy*, Dec. 1987.
- D. Spinanger, "Will the Multi-fibre Arrangement keep Bangladesh humble", in *World Economy*, March 1987.
- I.Trela, J. Whalley, "Do developing countries lose from the MFA?" NBER Working Paper, June 1988.
- World Bank, *World Development Report 1987*, Oxford University Press, 1987.