

La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale. Sulle origini elitarie della crisi del “nuovo costituzionalismo”¹

di Quinn Slobodian

Tra gli argomenti più influenti che collegano il pensiero neoliberale al capitalismo globale c'è la teoria del “nuovo costituzionalismo”. A partire dagli anni Novanta, lo scienziato politico Stephen Gill ha sostenuto che le nuove istituzioni del decennio, tra cui la World Trade Organization (WTO; Organizzazione mondiale del commercio), il North American Free Trade Agreement (NAFTA; Accordo nordamericano di libero scambio) e l'Unione Europea, potessero essere viste come sforzi interrelati per depoliticizzare gli assetti economici, “blindando” i diritti del capitale privato attraverso entità giuridiche multilaterali isolate dalla democrazia². Il “nuovo costituzionalismo”, nelle sue parole, era la «controparte politico-giuridica» del «neoliberalismo disciplinare»³. Giuristi e sociologi avrebbero ripreso le argomentazioni del “nuovo costituzionalismo” e le avrebbero applicate, tra l'altro, al diritto internazionale degli investimenti⁴, ai tribunali arbitrali transnaziona-

¹ La versione originale di questo articolo si trova in Q. Slobodian, *The Backlash Against Neoliberal Globalization from Above: Elite Origins of the Crisis of the New Constitutionalism*, in «Theory, Culture & Society», Vol. 38, n.6, 2021, pp. 51-69; ringraziamo l'autore e l'editore per averne concesso la traduzione.

² S. Gill, *Economic globalization and the internationalization of authority: Limits and contradictions*, in «Geoforum», Vol. 23, n. 2, 1992, pp. 269-283; Id., *Globalisation, market civilisation, and disciplinary neoliberalism*, in «Millennium: Journal of International Studies», Vol. 24, n. 3, 1995, pp. 399-423; Id., *European governance and new constitutionalism: Economic and monetary union and alternatives to disciplinary neoliberalism in Europe*, in «New Political Economy», Vol. 3, n. 1 1998, pp. 5-26; Id., *New constitutionalism, democratisation and global political economy*, in «Pacifica Review: Peace, Security & Global Change», Vol. 10, n.1, 1998, pp. 23-38.

³ A. Gamble, *Neo-liberalism*, in «Capital & Class», Vol.25 n. 3, 2001, p. 134; S. Gill, *Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations*, in «International Studies Review», Vol. 4, n.2., 2002, p. 47.

⁴ D. Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy's Promise*, Cambridge University Press, New York 2008.

li⁵, all'Unione Europea⁶, alle banche centrali indipendenti⁷, alla governance multilivello⁸ e al diritto della proprietà intellettuale⁹.

Una delle attrattive del “nuovo costituzionalismo” era il modo in cui la teoria neoliberale sembrava indirizzare, per alcuni aspetti, il «lancio»¹⁰ di nuove istituzioni. Gli studiosi rinvennero prefigurazioni e persino progetti per il “nuovo costituzionalismo” nei lavori di Friedrich von Hayek, di James Buchanan e degli ordoliberali tedeschi come Franz Böhm, Ernst-Joachim Mestmäcker e Walter Eucken¹¹. Considerando il diritto come il «codice del capitale»¹², i suoi critici videro

⁵ A.C. Cutler, *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*, Cambridge University Press, New York 2003; Ead., *The judicialization of private transnational power and authority*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», Vol. 25, n.1 2018, pp. 61-95.

⁶ H.-J. Beiling, T. Schulten, «'Competitive restructuring' and industrial relations within the European Union: Corporatist involvement and beyond», in A. Cafruny, M. Ryner (a cura di), *A Ruined Fortress?: Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Rowman & Littlefield, Lanham (MD) 2003; G. Dale, N. El-Enany, *The limits of social Europe: EU law and the ordoliberal agenda*, in «German Law Journal», Vol. 14, n. 5 2013, pp. 613-649; W. Streeck, *How Will Capitalism End?: Essays on a Failing System*, Verso, London 2016; B. Van Apeldoorn, «The contradictions of 'embedded neoliberalism' and Europe's multi-level legitimacy crisis: The European project and its limits», in B. Van Apeldoorn, J. Drahokoupil, L. Horn (a cura di), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*, Palgrave, New York 2009, pp. 21-43.

⁷ A. Baker, *The Group of Seven: Finance Ministries, Central Banks and Global Financial Governance*, Routledge, New York 2006.

⁸ A. Harmes, *Neoliberalism and multilevel governance*, in «Review of International Political Economy», Vol. 13, n. 5, 2006, pp. 725-749.

⁹ T. Mylly, *Intellectual Property and New Constitutionalism*, Edward Elgar, Cheltenham 2018.

¹⁰ A. Tickell, J. Peck, «Making global rules: Globalization or neoliberalization?», in J. Peck, H. Wai-Chung Yeung (a cura di), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*, SAGE, London 2003, pp. 163-181.

¹¹ T. Biebricher, *The Political Theory of Neoliberalism*, Stanford University Press, Stanford (CA) 2019; F.R. Cristi, *Hayek and Schmitt on the rule of law*, in «Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de science politique», Vol. 17, n. 3, 1984, pp. 521-535; D.J. Gerber, *Constitutionalizing the economy: German neoliberalism, competition law and the 'new' Europe*, in «The American Journal of Comparative Law», Vol. 42, n. 1, 1994, pp. 25-84; N. MacLean, *Democracy in Chains: The Deep History of the Radical Right's Stealth Plan for America*, Viking, New York 2017; Q. Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2018; W. Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Verso, New York 2014; N. Tzouvala, «Neoliberalism as legalism: International economic law and the rise of the judiciary», in B. Golder, D. McLoughlin (a cura di), *The Politics of Legality in a Neoliberal Age*, Routledge, New York 2018, pp. 116-133; M. Vatter, «Foucault and Hayek: Republican law and liberal civil society», in V. Lemm (a cura di), *The Government of Life: Foucault, Biopolitics, and Neoliberalism*, Fordham University Press, New York 2014, pp. 163-186.

¹² K. Pistor, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2019.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

nelle istituzioni giuridiche e nei giuristi i pilastri di un ordine mondiale neoliberale¹³, che avrebbe supervisionato, attuato e fatto rispettare la «giuridicizzazione delle relazioni commerciali internazionali»¹⁴.

Il “nuovo costituzionalismo” è stato una descrizione straordinariamente prolungata dell'economia politica globale¹⁵. Decenni dopo la sua prima articolazione, ben poco sembrava smentire la tesi secondo cui il diritto blindava i diritti del capitale su scala sempre più ampia, come parte del «progetto istituzionale del globalismo neoliberale»¹⁶. Un volume retrospettivo sul “nuovo costituzionalismo”, curato da Gill nel 2014, non conteneva revisioni significative della teoria originale, limitandosi a suggerire come poterla estendere a nuovi ambiti e oggetti di studio¹⁷. Un articolo del 2013 rispondeva di no alla domanda se, dopo la crisi finanziaria globale del 2007-2008, si fosse andati «oltre il “nuovo costituzionalismo”»¹⁸.

Gli eventi del 2016 hanno inferto però un duro colpo al “nuovo costituzionalismo”, sia come teoria che come pratica. Il voto britannico per uscire dall'Unione Europea è avvenuto in contrasto con la traiettoria di sempre maggiore integrazione suggerita dal “nuovo costituzionalismo”. Negli Stati Uniti, la virata di entrambi i candidati alla presidenza contro l'ultimo accordo di libero scambio su larga scala – il Partenariato Trans-Pacifico (TPP) – ha segnato una svolta rispetto allo *status quo* dei cosiddetti «lunghi anni Novanta»¹⁹. Sebbene alcuni sostenitori della Brexit invocassero il libero commercio secondo le «regole della WTO», Donald Trump ha fatto una campagna elettorale apertamente contraria alla WTO e al NAFTA e, nei primi sei mesi della sua presidenza, ha varato una serie di dazi crescenti contro le im-

¹³ C. Rodríguez-Garavito, «Toward a sociology of the global rule of law field: Neoliberalism, neoconstitutionalism, and the contest over judicial reform in Latin America», in Y. Dezalay, B.G. Garth (a cura di), *Lawyers and the Rule of Law in an Era of Globalization*, Routledge, New York 2011, pp. 156-182.

¹⁴ A. Reich, *From diplomacy to law: The juridicization of international trade relations*, in «Northwestern Journal of International Law & Business», Vol. 17, n.1, 1997, pp. 775-849.

¹⁵ T. Biebricher, «The rise of juridical neoliberalism», in B. Golder, D. McLoughlin (a cura di), *The Politics of Legality in a Neoliberal Age*, cit., pp. 97-115.

¹⁶ N. Chorev, *The institutional project of neo-liberal globalism: The case of the WTO*, in «Theory and Society», Vol. 34, n.3 2005, pp. 317-355.

¹⁷ S. Gill, A.C. Cutler, «New constitutionalism and world order: General introduction», in S. Gill, A.C. Cutler (a cura di), *New Constitutionalism and World Order*, Cambridge University Press, New York 2014, pp. 1-22.

¹⁸ S. Dierckx, *After the crisis and beyond the new constitutionalism? The case of the free movement of capital*, in «Globalizations», Vol. 10, n. 6, 2013, pp. 803-818.

¹⁹ J. Purdy, *Normcore*, «Dissent», 2018, Summer.

portazioni cinesi, innescando la più significativa violazione della politica commerciale liberale degli Stati Uniti dagli anni Trenta del secolo scorso. L'affermazione contenuta nel volume del 2014 sul "nuovo costituzionalismo", secondo cui «nel mondo contemporaneo ci possono essere pochi appelli normativi più popolari del *rule of law*», è sembrata immediatamente invecchiata²⁰.

La prima risposta da parte dei critici del costituzionalismo neoliberale è stata sostenere che l'apparente deviazione non facesse altro che dimostrare la correttezza della loro teoria. I nodi della globalizzazione erano venuti al pettine e stavamo assistendo al «ritorno del represso»²¹, dato che le popolazioni scontente iniziavano a «scegliere di uscire dal costituzionalismo globale»²². Delegando sempre più compiti di governance al livello sovranazionale, gli Stati nazionali avevano minato la propria legittimità, erodendo il consenso di massa per la globalizzazione economica e giuridica²³. Certo, il contraccolpo è arrivato da un fronte inaspettato: non dai movimenti sociali di base della sinistra²⁴, ma dalla destra. Eppure, alcuni studiosi si sono dimostrati relativamente tranquilli, facendo un piccolo salto a tiepido sostegno delle forze politiche insorte contro l'integrazione sovranazionale. Wolfgang Streeck ha descritto i partiti «populisti» euroscettici come una «risposta comunitaria al regime di competizione neoliberale», i cui «migliori argomenti» erano le «richieste di un'architettura decentrata e ben distribuita di governo politico»²⁵. Un altro studioso ha scritto che «una delle ragioni del fascino populista di Trump è senza dubbio il modo in cui ha sfidato la ragione neoliberale»²⁶. Alcuni hanno affermato, con maggiore circospezione, che il risentimento popolare era stato utiliz-

²⁰ C. May, «The rule of law as the Grundnorm of the new constitutionalism», in S. Gill, A.C. Cutler (a cura di), *New Constitutionalism and World Order*, cit., p. 63.

²¹ W. Streeck, *The return of the repressed*, in «New Left Review», n. 104, 2017, pp. 5-18.

²² R. Hirschl, *Opting out of 'global constitutionalism'*, in «Law & Ethics of Human Rights», Vol. 12, n.1, 2018, pp. 1-36.

²³ D.S. Grewal, *Three theses on the current crisis of international liberalism*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», Vol. 25, n.2, 2018, pp. 595-621.

²⁴ P. Adler, *Planetary citizens: U.S. NGOs and the politics of international development in the late twentieth century*, PhD, 2014, Georgetown University, USA; D. Della Porta et al., *Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2006; S. Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge University Press, Cambridge 2005; S. Teune (a cura di), *The Transnational Condition: Protest Dynamics in an Entangled Europe*, Berghahn, New York 2010.

²⁵ W. Streeck, *Reflections on political scale*, in «Jurisprudence», Vol. 10, n.1, 2019, p. 14.

²⁶ R. Kiely, *From authoritarian liberalism to economic technocracy: Neoliberalism, politics and 'de-democratization'*, in «Critical Sociology», Vol. 43, n.4, 2017, p. 741.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

zato a fini politici difficilmente capaci di rimediare alle rimostranze originarie²⁷. Altri si sono dimostrati ancora più scettici sulle origini popolari della rivolta, diagnosticando un emergente «neo-illiberalismo», basato sulla combinazione dell'etnonazionalismo con gli imperativi elitari della mobilità transfrontaliera dei capitali²⁸.

Si può intuire perché gli studiosi critici di economia politica globale abbiano favorito la narrazione di una «reazione dal basso»²⁹. Nella sua eleganza, la narrazione di «un'epica lotta tra la globalizzazione e un nazionalismo risorgente»³⁰ è attraente e ha il vantaggio di confermare le premesse degli studiosi che ritenevano insostenibile la legittimità dello *status quo*. Scopre i semi del malcontento dove si aspettava di trovarli: tra coloro che subiscono perdite economiche, stagnazione salariale e cambiamenti demografici. Offre binari chiari: apertura contro chiusura, libero scambio contro protezionismo, Smith contro Fichte, globalisti contro populistici, «cittadini dei non-luoghi» contro «cittadini di luoghi determinati» – forse, anche, neoliberalismo contro post-neoliberalismo.

La fiducia in questi binari, nelle interpretazioni del contraccolpo, è impressionante. Questo articolo sostiene come si tratti di una storia parziale, che oscura importanti origini dell'attuale situazione. La narrazione della reazione dal basso si basa su una netta divisione scalare, tra uno strato superiore di Stati interconnessi, istituzioni sovranazionali ed élite capitalistiche e uno strato inferiore di popolazioni nazionali frammentate, soggette alle loro decisioni. Le teorie del costituzionalismo neoliberale sostengono questi binari, affermando, sia implicitamente che esplicitamente, una coerenza di interessi a livello di élite attorno a progetti di libero scambio e globalizzazione neoliberale. Benché le riserve sulle «contraddizioni interne» alle élite capitalistiche siano una *routine* in letteratura, l'unità fondamentale della «classe capitalistica transnazionale»³¹ è stata di fatto mantenuta. Dal momento che il super-strato era composto dai vincitori della globalizzazione,

²⁷ D. Rodrik, *Populism and the economics of globalization*, in «Journal of International Business Policy», disponibile su: https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf (ultimo accesso 5 febbraio 2024).

²⁸ R. Hendrikse, *Neo-illiberalism*, in «Geoforum», n. 95, 2018, pp. 169-172.

²⁹ J.A. Frieden, *The backlash against globalization and the future of the international economic order*, 2018, disponibile su: https://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/frieden_future_feb2018.pdf.

³⁰ C. Crouch, *The Globalization Backlash*, Polity, Cambridge 2019, p. 1.

³¹ W.I. Robinson, *Global Capitalism and the Crisis of Humanity*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

per definizione il sotto-strato avrebbe dovuto contenere i perdenti. Raggruppando troppi interessi insieme, però, la camicia di forza interpretativa del “nuovo costituzionalismo” ha reso difficile, per gli studiosi critici, distinguere le reazioni di sinistra da quelle di destra. Così, Bernie Sanders e Donald Trump sono diventati sintomi comuni di un unico contraccollo, o di una «crisi organica globale»³².

La mia tesi – che è anche un’autocritica – è che i critici del “nuovo costituzionalismo” abbiano letto forse troppo da vicino i loro avversari, riproducendo troppo fedelmente le loro argomentazioni. Adottando lo schema degli stessi neoliberali, la diagnosi relativamente statica del “nuovo costituzionalismo” partecipa a una sorta di illusione da “fine della storia”, reificando quella che, in ultima analisi, era una delle tante proposte in competizione sull’organizzazione dell’economia politica globale.

Ran Hirschl ci ricorda che le tendenze alla costituzionalizzazione, negli anni Novanta, nacquero da «un senso di minaccia, non di tracotanza»³³. Per i difensori dell’ordine multilaterale del libero commercio, il nemico proveniva dall’esterno della comunità imprenditoriale, dalle ONG, dai gruppi della società civile del Nord globale e dagli elettori inaffidabili del Sud globale. Ma il pericolo giungeva anche dall’interno della comunità imprenditoriale: dalla richiesta di un trattamento preferenziale da parte di lobbisti aziendali e di interessi speciali. La legge ha effetti allocativi e fa parte delle lotte distributive³⁴. Qualsiasi accordo economico-giuridico globale «rappresenta un accordo politico negoziato in un contesto di potere e di interessi particolari»³⁵, non nell’interesse putativamente unitario di un «capitale» astratto. Per comprendere le dimensioni dell’attuale rottura, dobbiamo prestare attenzione non solo all’elettorato di sinistra che ha voltato le spalle alla globalizzazione³⁶, ma anche a quei settori

³² S. Gill, *Access and Inclusion/Exclusion in Global Governance. Access and Exclusion in Global Governance*: <https://stephengill.com/news/wp-content/uploads/Gill-Barcelona-2018-paper-revised.pdf>.

³³ R. Hirschl, «The origins of the new constitutionalism: Lessons from the ‘old’ constitutionalism», in S. Gill, A.C. Cutler (a cura di), *New Constitutionalism and World Order*, cit., p. 106.

³⁴ D. Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2016.

³⁵ J. Pauwelyn, *The Sutherland Report: A missed opportunity for genuine debate on trade*, in «Journal of International Economic Law», Vol. 8, n. 2 2005, p. 331.

³⁶ R. Ford, M.J. Goodwin, *Revolt on the Right: Explaining Support for the Radical Right in Britain*, Routledge, London 2014.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

del capitale che si sono sentiti lasciati indietro nella marcia verso un commercio più libero.

Questo articolo sostiene che le élite perdenti nell'accordo degli anni Novanta rappresentano forze trascurate nell'analisi della rottura dello *status quo* della politica commerciale statunitense. L'industria siderurgica, in particolare, ha avuto un'influenza smisurata come oppositore del libero scambio. Sebbene svolga un ruolo secondario nell'economia statunitense, rappresentando meno dell'1% dell'occupazione e delle esportazioni, essa è simbolicamente importante per i temi della deindustrializzazione, della disoccupazione e della mascolinità, soprattutto in quegli Stati del Midwest fondamentali per la vittoria di Trump³⁷. I lobbisti dell'acciaio, tra cui Dan DiMicco di Nucor, hanno formulato una critica al globalismo neoliberista effettivamente esistente, che Trump ha adottato e messo in atto nell'ambito della sua guerra commerciale. Come vedremo, l'industria siderurgica è un filo rosso che collega i principali consiglieri di Trump in materia di commercio, ossia il rappresentante commerciale degli Stati Uniti Robert Lighthizer, il segretario al Commercio Wilbur Ross e il direttore del National Trade Council Peter Navarro. Esaminando un particolare settore dell'élite aziendale scontenta, vedremo che la sfida contemporanea alla globalizzazione neoliberale, e al "nuovo costituzionalismo", non è semplicemente una reazione dal basso, ma anche dall'alto.

1. Robert Lighthizer e la liberalizzazione competitiva

La cosiddetta era neoliberale è stata segnata da frequenti deviazioni rispetto alle regole del libero scambio multilaterale previste dal "nuovo costituzionalismo". Forse in particolare gli anni Ottanta conobbero un'estensione del "nuovo protezionismo" degli anni Settanta³⁸, quando Ronald Reagan, per proteggere i settori economici nazionali sotto minaccia, utilizzò una serie di misure, come gli accordi di commercializzazione regolata e le restrizioni volontarie all'esportazione. Negli anni Ottanta, la cosiddetta Super 301 Investigation fu aggiunta

³⁷ M. Sandbu, *Donald Trump's love of manufacturing is misguided*, in «Financial Times», 14 febbraio 2017.

³⁸ C.J. Green, *The new protectionism*, in «Northwestern Journal of International Law & Business», Vol. 3, n. 1, 1981, pp. 1-20.

alla già esistente Sezione 301 prevista dal Trade Act del 1974. Questi strumenti legali consentivano al rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti indagini che avrebbero potuto portare all'imposizione unilaterale di tariffe sulle importazioni da Paesi ritenuti praticare un «commercio sleale».

Non erano gesti di isolazionismo o autarchia, ma manovre di apertura del mercato, dettate dalla frustrazione degli Stati Uniti per la percezione di un loro svantaggio nel panorama giuridico globale³⁹. Un'espressione di tale frustrazione fu quella del magnate immobiliare Donald J. Trump, che nel 1986, in seguito all'imposizione di barriere agli investimenti economici da parte di Paesi in forte espansione come il Giappone e l'Arabia Saudita, dichiarò: «Credo che il libero scambio sia molto importante, ma in questo momento non c'è alcun libero scambio»⁴⁰. L'idea che un'azione unilaterale dovesse infrangere le regole del libero scambio multilaterale, così da raggiungere, nella pratica, il punto finale del libero scambio – idea nota anche come «liberalizzazione competitiva»⁴¹ – era un sentimento comune del decennio. Alcuni si sono spinti a definirlo «protezionismo neoliberale»⁴², dato l'uso del potere statale per conseguire lo scopo di una maggiore apertura dei mercati globali.

Robert Lighthizer, coinvolto nei negoziati commerciali degli anni Ottanta, sarebbe poi diventato il più potente funzionario commerciale di Trump. Originario dell'Ohio, nato nel 1947 e iscritto alla Georgetown nello stesso periodo dell'ex presidente Bill Clinton, a partire dal 1978 Lighthizer ha ricoperto il ruolo di consulente capo per la Commissione Finanza del Senato sotto la presidenza di Bob Dole, prima di essere nominato da Reagan nel 1983 rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti. È stato inoltre presidente del Comitato per gli investimenti USA-Giappone, contribuendo all'accordo sui limiti all'importazione di acciaio giapponese. Gli Stati Uniti negoziarono restrizioni sulle esportazioni dal Giappone nel 1984, due anni dopo averne

³⁹ I.M. Destler, *American Trade Politics*, Institute for International Economics, Washington (DC) 2005, p. 124.

⁴⁰ D. Trump, L. King, *CNN interview transcript*, 2 settembre 1987.

⁴¹ C.F. Bergsten, *Competitive liberalization and global free trade: A vision for the early 21st century*, in «Working Paper», 1996/15, Peterson Institute for International Economics. Disponibile su: <https://www.piie.com/publications/working-papers/competitive-liberalization-and-global-free-trade-vision-early-21st>.

⁴² T. Wraight, *From Reagan to Trump: The origins of US neoliberal protectionism*, in «The Political Quarterly», 2019.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

negoziate di simili con la Comunità Europea⁴³. Forte di un'esperienza consolidata nell'uso del potere statale per proteggere interessi privati, nel 1985 Lighthizer tornò al settore privato, lavorando per lo storico studio legale Skadden Arps di Wall Street e operando come lobbista per l'industria siderurgica e come «consulente capo per la U.S. Steel nelle controversie commerciali»⁴⁴. Quando è diventato il rappresentante commerciale degli Stati Uniti sotto Trump nel 2017, Lighthizer ha portato con sé diversi membri del suo studio legale, tra cui il nuovo ambasciatore presso la WTO⁴⁵.

Gli economisti liberoscambisti furono ambigui sul cosiddetto protezionismo delle esportazioni degli anni Ottanta. Jagdish Bhagwati leggeva il dilagante ricorso di Reagan agli ordini esecutivi sul commercio come un sintomo di quella che definiva la «sindrome del gigante in declino», per la quale gli Stati Uniti si scatenavano nel timore di perdere il loro dominio industriale, costringendo i loro partner commerciali all'adozione di misure che aumentassero la competitività statunitense. Pur disapprovando il metodo, Bhagwati riconosceva che queste azioni funzionavano spesso nell'interesse dell'apertura dei mercati. Lui e l'economista Douglas Irwin descrivevano questo approccio come «il vantaggio dei reciproci», paragonandolo ai *fair traders* di fine Ottocento in Gran Bretagna, i quali utilizzavano gli accordi commerciali per aprire nuovi mercati⁴⁶. Anche molti altri consideravano le azioni unilaterali degli Stati Uniti come produttive. Tali misure non erano conformi allo spirito del «nuovo costituzionalismo», ma avrebbero contribuito a spingere le nazioni al tavolo delle trattative per la WTO, che parecchie delle nazioni più deboli ritennero un'opzione di ripiego rispetto agli imprevedibili ordini esecutivi degli Stati Uniti.

A prima vista, la WTO, inaugurata nel 1995, era un animale completamente diverso dal repertorio reaganiano del protezionismo sulle esportazioni. I suoi fautori sostenevano che essa avrebbe inaugurato un'economia mondiale governata da «regole» in contrapposizione al «potere» dell'organizzazione che l'aveva preceduta, il General Agree-

⁴³ I.M. Destler, *American Trade Politics*, cit., p. 195.

⁴⁴ C.D. Johnson, *A return to bilateral agreements: An end to the nondiscriminatory multilateral trading system*, in «Georgia Journal of International and Comparative Law», Vol. 46, n. 3, 2018, p. 710.

⁴⁵ J. Politi, *Trump trade team draws heavily from one law firm: Skadden*, in «Financial Times», 24 settembre 2018.

⁴⁶ J. Bhagwati, D.A. Irwin, *The return of the reciprocitarians: US trade policy today*, in «The World Economy», Vol. 10, n. 2, 1987, pp. 109-130.

ment on Tariffs and Trade (GATT; Accordo generale sulle tariffe e il commercio)⁴⁷. Da un certo punto di vista, gli architetti della WTO hanno ottenuto un successo straordinario. Parlando nel 2015 al *think tank* neoliberale Institute of Economic Affairs, il primo direttore della WTO, Peter Sutherland, ha reso omaggio a un'icona neoliberale affermando che gli ideatori della WTO «hanno attinto a due intuizioni chiave di Hayek: il ruolo del sistema dei prezzi nel trasmettere informazioni e l'importanza del *rule of law*»⁴⁸. Le due caratteristiche assegnate da Hayek al *rule of law* – l'isonomia e la sua applicazione – erano in effetti contemplate nella WTO grazie alla graduale eliminazione del trattamento speciale per i Paesi in via di sviluppo e alla creazione di un meccanismo di risoluzione delle controversie con sentenze vincolanti. Uno di coloro che parteciparono attivamente alla definizione della WTO si entusiasmò del fatto che essa potesse servire da modello per contribuire a rendere le «libertà di mercato» diritti umani universali⁴⁹.

Gli studiosi che adottano il quadro del “nuovo costituzionalismo” spesso fanno propria l'impostazione di Sutherland. Danno per scontato che lo Stato sia stato vincolato in un gioco a due livelli e che il processo decisionale sia stato rimosso in uno spazio internazionale. Ma non tutti gli osservatori sono d'accordo. Come molti hanno notato, è stato facile sopravvalutare lo status costituzionale della WTO. I «concetti costituzionali»⁵⁰ propagandati da alcune delle persone coinvolte accentuarono il potere della WTO, che in fondo rimaneva, come tutte le forme di diritto internazionale, tanto potente quanto gli Stati le permettevano⁵¹. Sebbene per certi aspetti fosse una novità, la WTO fu, da un altro punto di vista, solo un altro forum per il perseguimento di interessi particolari.

Come si sono mossi i diversi settori del capitale statunitense nella definizione della WTO? Alcuni sono stati favoriti dal «grande accor-

⁴⁷ J.H. Jackson, *Crumbling institutions of the liberal trade system*, in «Journal of World Trade Law», Vol. 12, n. 2, 1978, p. 98.

⁴⁸ Q. Slobodian, *Globalists*, cit., p. 273.

⁴⁹ E.U. Petersmann, *Constitutionalism and international organisations*, in «Northwest Journal of International Law», n. 17, 1996-7, pp. 398-469.

⁵⁰ J.L. Dunoff, *Constitutional conceits: The WTO's 'constitution' and the discipline of international law*, in «The European Journal of International Law», Vol. 17, n. 3, 2006, pp. 647-675.

⁵¹ R. Howse, K. Nicolaidis, «Legitimacy and global governance: Why constitutionalizing the WTO is a step too far», in R.B. Porter *et al.* (a cura di), *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution Press, Washington (DC) 2001, pp. 227-252.

— Quinn Slobodian, *La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale* —

do Nord-Sud» che essa implicava⁵². In particolare, i settori farmaceutico, dell'abbigliamento, del software e dell'intrattenimento hanno visto soddisfatte le loro richieste di leggi sulla proprietà intellettuale, nonostante il fatto che, come lamentato da alcuni economisti, esse non fossero nemmeno legate al commercio⁵³. La finanza ha chiaramente beneficiato della liberalizzazione dei servizi e dei movimenti di capitale. Al contrario, i prodotti tessili hanno perso la protezione speciale di cui avevano goduto grazie alle tariffe sull'esportazione dell'Accordo multifibre e l'industria pesante si è aperta alla concorrenza estera, soprattutto dopo l'adesione della Cina alla WTO nel 2001.

Nel giro di un decennio dall'entrata in vigore della WTO, era già chiaro che gli oppositori interni più agguerriti al nuovo accordo multilaterale non sarebbero stati i gruppi di lavoratori e ambientalisti che i liberoscambisti temevano maggiormente⁵⁴. Sarebbero stati, piuttosto, i perdenti dell'élite: le industrie sottoposte alle importazioni permesse dall'espansione del libero commercio e dalla liberalizzazione dei flussi di investimento. Mentre alcuni settori del capitale avevano visto assicurati i propri interessi dall'accordo della WTO, altri avrebbero cercato la stessa protezione da parte dello Stato con altri mezzi.

2. *Wilbur Ross e il verbo protezionista*

L'acciaio offre un'ulteriore dimostrazione del reiterarsi del protezionismo statale. La crisi finanziaria asiatica del 1997-8 inondò il mercato statunitense di importazioni di acciaio a basso costo, contribuendo alla perdita di quasi 200.000 posti di lavoro, con la chiusura o la bancarotta delle fabbriche del settore⁵⁵. Le richieste di protezione in stile anni Ottanta da parte dell'industria siderurgica rimasero inizialmente inevase, ma ottennero una vittoria nel 2002, quando l'amministrazione Bush impose una tariffa fino al 30% su alcune importazioni

⁵² S. Ostry, «The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for future negotiations», in D.M. Kennedy, J.D. Southwick (a cura di), *The Political Economy of International Trade Law*, Cambridge University Press, New York 2002, pp. 285-299.

⁵³ J. Bhagwati, *Threats to the world trading system: Income distribution and the selfish hegemon*, in «Discussion Paper n. 696», 1994, Columbia University. Disponibile su: <https://core.ac.uk/download/pdf/161436412.pdf>.

⁵⁴ C. Barfield, *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*, American Enterprise Institute, Washington (DC) 2001.

⁵⁵ D.A. Irwin, *Clashing over Commerce: A History of US Trade Policy*, University of Chicago Press, Chicago 2017, p. 661.

di acciaio⁵⁶. La risposta degli Stati membri della WTO fu immediata: l'organismo commerciale di Ginevra si pronunciò contro gli Stati Uniti e indusse Bush a ritirare le tariffe nel giro di 18 mesi. La parentesi delle tariffe sull'acciaio di Bush viene solitamente letta come una semplice nota a piè di pagina nella storia del commercio⁵⁷. Si potrebbe perfino leggerla come una prova di forza del nuovo consenso sul libero scambio, se non fosse per il modo in cui ha anticipato le dinamiche che sarebbero tornate in auge con la guerra commerciale di Trump.

Quelle tariffe furono importanti per l'effetto che ebbero sul destino di chi poi sarebbe diventato il secondo funzionario commerciale più influente nell'amministrazione Trump: il futuro segretario al Commercio Wilbur Ross. Trascorsi i primi decenni della sua carriera da Rothschild, come consulente per le procedure fallimentari (compresa quella di Trump nel 1990, quando assistette i creditori del Trump Taj Mahal), Ross era noto come il "re della bancarotta", perché aveva aiutato a ristrutturare 200 miliardi di dollari di passività in un'epoca in cui la richiesta di fallimento ai sensi del Capitolo 11 passò dall'essere una fonte di vergogna personale e un segno di fallimento a una strategia aziendale redditizia⁵⁸. Nel 2000, Ross creò il suo cosiddetto "fondo avvoltoio", specializzato nell'acquisizione, nella ristrutturazione e nella rivendita di attività in difficoltà. La sua più grande vittoria fu un diretto risultato dei dazi sull'acciaio imposti da Bush.

A partire dal 2001, Ross acquisì una serie di aziende siderurgiche in crisi o sull'orlo del fallimento, ristrutturandole e fondendole come International Steel Group. Con i prezzi dell'acciaio negli Stati Uniti momentaneamente sostenuti dai dazi, egli vendette l'azienda a Lakshmi Mittal nel maggio 2005, ottenendo un profitto di 260 milioni di dollari⁵⁹. Ross avrebbe fatto parte del consiglio di amministrazione di quella che sarebbe diventata la più grande azienda siderurgica del mondo, ArcelorMittal, fino a quando, nel 2017, non assunse la carica di segretario al Commercio. La stampa economica ha soprannominato Ross «uomo d'acciaio»⁶⁰, per il successo della sua tattica di «puntare

⁵⁶ Ivi, p. 673.

⁵⁷ I.M. Destler, *American Trade Politics*, cit., p. 245.

⁵⁸ K.J. Delaney, *Strategic Bankruptcy: How Corporations and Creditors Use Chapter 11 to Their Advantage*, University of California Press, Berkeley 1992; D.A. Jr. Skeel, *Debt's Dominion: A History of Bankruptcy Law in America*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2003.

⁵⁹ M. Fong, *Buyout specialist invests in China textile plant*, in «Wall Street Journal», 11 luglio 2005.

— Quinn Slobodian, *La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale* —

sulla protezione» nell'affare Mittal⁶¹. Il ricorso alla protezione, apparentemente, non contrastava con la dichiarazione dello stesso Ross, secondo cui lui e Mittal erano entrambi «forti sostenitori, prima di tutto, della globalizzazione»⁶².

In questo caso, Ross mise in mostra un'abilità che avrebbe dimostrato in tutta la sua carriera: sfruttare il nesso tra diritto, politiche e mercato per massimizzare il profitto personale. Alcuni giornalisti hanno osservato che le azioni di Bush sull'acciaio avevano insegnato a Ross «il valore dell'intervento del governo»⁶³. In risposta alle recriminazioni in campagna elettorale sul suo record di fallimenti bancari, la risposta di Trump è stata simile. Ha fatto spallucce dicendo di aver «usato le leggi del Paese»⁶⁴. L'approccio di Ross rifletteva la consapevolezza che egli avrebbe portato alla Casa Bianca. Le politiche non erano finalizzate a obiettivi di benessere o efficienza universale, ma un'appendice di particolari interessi privati. Il capitalismo funzionava meglio facendo leva sullo Stato a servizio del profitto privato.

L'atteggiamento di Ross nei confronti della politica commerciale è stato guidato da un pragmatismo assoluto. Nel settembre 2003 lanciò un nuovo gruppo di pressione di cui fu fondatore e presidente: la Free Trade for America Coalition. Il gruppo riuniva una «coalizione di aziende siderurgiche, tessili, del vetro, del rame e dell'ottone, del bestiame, del miele e dello zucchero con i sindacati della carta, dell'acciaio e del tessile», secondo le parole di Ross, «per educare il popolo americano e i suoi rappresentanti eletti in merito alle conseguenze del deficit commerciale internazionale e per condurre una campagna contro le pratiche commerciali internazionali sleali»⁶⁵. Ross si vantava di essere stato il primo rappresentante del management a partecipare a una manifestazione contro il libero scambio degli United Steelworkers e si opponeva a gran voce a un'ulteriore liberalizzazione del commercio nelle Americhe in occasione delle loro riunioni⁶⁶. La sua spe-

⁶⁰ Z. Olijnyk, *Man of steel*, in «Canadian Business», 22 novembre – 5 dicembre 2004.

⁶¹ C. Tejada, *New York investor takes center stage over trade issue*, in «Wall Street Journal», 25 novembre 2003.

⁶² *Successful steel equation: Mittal plans world's largest producer*, in «Metal Producing & Processing», 42, 2004, 6.

⁶³ S. Malone, *The Chinese obsession*, in «WWD», 9 dicembre 2003.

⁶⁴ *9th Republican Presidential Candidate Debate*, 13 febbraio 2016. <https://www.c-span.org/video/?404611-1/cbs-republican-presidential-candidates-debate>.

⁶⁵ *News Conference Announcing Formation of Free Trade for America Coalition*, in «U.S. Newswire», Washington 24 settembre 2003.

⁶⁶ S. McCarthy, *An unlikely ally*, in «Globe and Mail», 1 dicembre 2003.

ranza era che la protezione concessa all'acciaio venisse estesa ad altri settori, cercando di ripetere il successo ottenuto con l'International Steel Group anche con l'International Textile Group, rilevando le aziende fallite del settore tessile.

Quando la seconda ondata di quello che potremmo definire il "verbo protezionista" non era ancora alle porte, Ross ribaltò abilmente il suo messaggio, sostenendo nel caso del Central America Free Trade Agreement (CAFTA; Accordo centroamericano di libero scambio) proprio il tipo di trattato a cui si era opposto in precedenza, guadagnando così l'etichetta giustificata di "voltagabbana" da parte dei suoi ex alleati del lavoro organizzato⁶⁷. Discutendo l'incremento delle sue attività di produzione tessile all'estero con un nuovo stabilimento di jeans a Città del Guatemala, egli spiegò la sua logica: «Il Guatemala è un posto perfettamente logico dal punto di vista del CAFTA... Il salario normale, in questo settore, è di poco inferiore ai 200 dollari al mese. Si sta abbassando al livello della Cina»⁶⁸. L'anno successivo, raggiunse il gradino più basso della scala salariale, inaugurando una fabbrica tessile al di fuori di Shanghai, compiendo l'atto che, solo due anni prima, aveva condannato a gran voce sostenendo i lavoratori tessili degli Stati Uniti⁶⁹.

L'autodifesa di Ross fu eloquente. Alla domanda di un giornalista durante una conferenza stampa se stesse sostenendo il protezionismo per preservare i propri investimenti, rispose: «È assolutamente così. Non vedo alcun motivo per cui questo debba essere criticato. Credete che i governi stranieri stiano proteggendo gli interessi di qualcun altro invece che i propri? Ne dubito»⁷⁰. E quando gli fu chiesto di fare marcia indietro sul suo sostegno al CAFTA, ripeté il concetto: «Credo che tutti gli operatori del settore debbano agire nel proprio interesse personale»⁷¹. Lo status di Ross come investitore preoccupato ha comportato un'infinita motilità della retorica: nella convinzione che un'attività dovesse essere sempre tacitata fino al momento giusto per comprare e invece esaltata fino al momento più vantaggioso per vendere. Si nota qui, in superficie, una fedeltà alla logica di valore degli azioni-

⁶⁷ D.W. Patterson, *Hero or villain?*, in «News & Record», Piedmont Triad (NC), 11 gennaio 2004.

⁶⁸ S. Malone, *Wilbur Ross plans Guatemalan plant*, in «WWD», 14 maggio 2004.

⁶⁹ M. Fong, *Buyout specialist invests in China textile plant*, cit.

⁷⁰ J. Nash, *U.S. industrial giant creates coalition to save manufacturing*, in «Manufacturing & Technology News», 3 ottobre 2003.

⁷¹ D.W. Patterson, *Hero or villain?*, cit.

— Quinn Slobodian, *La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale* —

sti⁷² e, più in profondità, un impegno verso quella che Martijn Konings chiama «la logica della leva»⁷³. Lontano dai tropi della costituzionalizzazione neoliberale che assicurerebbe una prevedibilità uniforme allo scambio economico, Ross ha praticato l'agilità della speculazione in condizioni di incertezza⁷⁴.

3. Peter Navarro e la sinofobia di fondo

L'interesse di Wilbur Ross per l'acciaio sbiadi con la sua partecipazione personale nel settore. Più impegnata fu la terza figura destinata a svolgere un ruolo di primo piano nella squadra commerciale di Trump, come direttore dell'ufficio del commercio e delle politiche di produzione: il professore di economia dell'Università della California-Irvine Peter Navarro. Nel 2011, Navarro scrisse insieme al professore di economia Gene Autry un libro intitolato *Death by China: Confronting the Dragon - A Global Call to Action*⁷⁵. Il libro è una riflessione sensazionalistica sull'ascesa economica della Cina, con una valanga di aneddoti sui prodotti alimentari adulterati, sulla presunta collaborazione con i dittatori e sull'inquinamento non disciplinato. Partendo da un'epigrafe di Albert Camus, secondo cui «è compito delle persone pensanti non stare dalla parte dei boia», gli autori accusano la Cina di essere diventata «l'assassino più efficiente del pianeta», sotto il cui regime di concorrenza sleale «il colletto blu americano è diventato una specie in via di estinzione»⁷⁶. Il libro prende di mira alcune organizzazioni imprenditoriali statunitensi in quanto «soldati della lobby pro-Cina» e accusa politici di un'analogia complicità.

Navarro ha adattato *Death by China* in un documentario omonimo narrato da Martin Sheen (e trasmesso in streaming online oltre un milione di volte alla fine del 2020). Il film è ricco di animazioni sorprendenti. Il sangue sgorga dal Midwest degli Stati Uniti mentre un

⁷² G.F. Davis, *Managed by the Markets: How Finance Reshaped America*, Oxford University Press, New York 2009.

⁷³ M. Konings, *The logic of leverage: Reflections on post-foundational political economy*, in «Finance and Society», Vol. 4, n.2, 2018, pp. 205-213.

⁷⁴ M. Feher, *Rated Agency: Investee Politics in a Speculative Age*, Zone Books, New York 2018.

⁷⁵ P. Navarro, G. Autry, *Death by China: Confronting the Dragon - A Global Call to Action*, Prentice Hall, Upper Saddle River (NJ) 2011.

⁷⁶ Ivi, p. 2.

coltello da caccia con la sigla “made in China” vi si conficca. Bombe cinesi con la scritta “agevolazioni fiscali sul reddito” e “sussidi illegali all’exportazione” polverizzano le fabbriche americane. Baionette con su scritto “lavoro schiavo” e “lavoro minorile” sfilano davanti al ritratto di Mao Zedong. Un gioco di prestigio mostra la Cina che si prende i “posti di lavoro”, le multinazionali che si accaparrano i “profitti” e il governo statunitense che detiene il “debito”. Le bandiere di Microsoft, GE, Caterpillar e Boeing sono issate sia sul Campidoglio che sulla Città Proibita di Pechino. L’effetto è una sinofobia di fondo: uno spirito ibrido tra la critica patriottica alla globalizzazione dei film di Michael Moore e i tropi di lunga data sul pericolo della slealtà cinese e sulla depravazione della civiltà.

I giornalisti hanno poi rivelato che i finanziamenti per il film provenivano dalla seconda azienda siderurgica del Paese, la Nucor, attraverso un’organizzazione no-profit⁷⁷. Sia il film che il libro seguivano da vicino i punti di vista dell’allora Ad di Nucor, Dan DiMicco. Individuato come amministratore delegato esemplare in *Death by China*, DiMicco viene anche citato per aver detto: «Siamo stati in guerra commerciale con la Cina per più di un decennio. Ma loro sono gli unici a sparare!»⁷⁸. DiMicco parlava percependosi come un perdente nella globalizzazione del libero scambio, perché l’occupazione nel settore sarebbe stata colpita dal cosiddetto «shock cinese» della concorrenza sulle importazioni, accanto al ben più consistente aumento della produttività⁷⁹. Egli è stato il pioniere di molti dei punti ripresi in seguito da Trump, tra cui l’attacco alle «pratiche commerciali mercantiliste e predatorie» della Cina, la manipolazione della valuta, i sussidi illegali, e le richieste di indipendenza energetica nazionale e di protezione dell’industria manifatturiera nazionale⁸⁰. In un articolo scritto insieme a Navarro, DiMicco ha descritto la Cina come una minaccia globale, che necessitava o riforme o di «essere inghiottita in una guerra commerciale in gran parte causata da lei»⁸¹.

L’eco di DiMicco nella retorica di Trump non è casuale. DiMicco è stato uno dei consiglieri per la sua campagna elettorale, insieme a Na-

⁷⁷ N. Timiraos, R. Ballhaus, *Navarro’s ties to Nucor highlight Trump advisers’ steel-industry connections*, in «Wall Street Journal», 16 marzo 2018.

⁷⁸ P. Navarro, G. Autry, *Death by China*, cit., pp. 66, 242.

⁷⁹ D. Griswold, *Assessing President Trump’s trade priorities*, in «Cato Journal», Vol. 39, n.1, 2019.

⁸⁰ D. DiMicco, *A nation that ‘builds things’*, in «Wall Street Journal», 15 dicembre 2009.

⁸¹ P. Navarro, D. DiMicco, *An emerging global threat*, in «Barron’s», n. 41, 22 marzo 2010.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

varro e ad alcuni gestori di hedge fund e amministratori delegati del settore immobiliare, oltre a veterani dell'arcipelago dei *think tank* neo-liberali come Stephen Moore, di ALEC e Club for Growth, e Arthur Laffer, l'ispiratore dei tagli fiscali marginali di Reagan⁸². DiMicco ha assunto la guida della politica commerciale per Trump, pilotando la transizione nella squadra della rappresentanza commerciale statunitense ed essendo lui stesso in ballo per il posto poi assegnato a Lighthizer⁸³. Conseguente alle minacce di DiMicco e Navarro, il governo ha avviato, tra i suoi primi atti, una guerra commerciale basata su tariffe sull'acciaio e sull'alluminio, con la Cina come obiettivo principale. Questo è stato fatto prima con una "clausola di sicurezza nazionale" (Sezione 232) e poi con ulteriori tariffe autorizzate da un'indagine della Sezione 301 guidata da Lighthizer⁸⁴. Nel 2018 è stata imposta una tariffa del 25% sull'acciaio, revocata per Canada e Messico nel 2019. Trump ha twittato regolarmente sull'acciaio, forse in modo più memorabile il 2 marzo 2018, quando ha scritto: «Dobbiamo proteggere il nostro Paese e i nostri lavoratori. La nostra industria siderurgica è in cattive condizioni. SE NON HAI L'ACCIAIO NON HAI UN PAESE».

Come spiegare l'apparente controllo della politica commerciale degli Stati Uniti da parte dell'industria siderurgica? In veicoli sponsorizzati per il loro messaggio, come *Death by China*, i lobbisti dell'acciaio hanno creato una narrazione persuasiva sull'immiserimento dell'entroterra e di coloro che sono stati lasciati indietro dalla globalizzazione, riproposta da molti giornalisti e politici nonostante la scarsa evidenza che le tariffe abbiano la capacità di invertire i sintomi identificati. La protezione ha dato i suoi frutti, nel breve periodo, per gli azionisti di Nucor, visto che dal gennaio 2016 al gennaio 2018 il prezzo delle azioni è raddoppiato, sebbene da allora sia poi sceso. La politica commerciale di Trump, favorevole all'acciaio, è stata l'opposto del "nuovo costituzionalismo"? Un ritorno "post-neoliberale" al "potere" dopo il dogma delle "regole" degli anni Novanta?

⁸² C. Matthews, *Donald Trump reveals who is on his economic advisory team*, in «Fortune», 5 agosto 2016; S. Moore, A. Laffer, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*, All Points Books, New York 2018.

⁸³ M. Fares, D. Lawder, *In Trump cabinet, Commerce Secretary will run trade policy*, in «Reuters», 20 dicembre 2016.

⁸⁴ J. Park, T. Stangarone, *Trump's America First policy in global and historical perspectives: Implications for US-East Asian Trade*, in «Asian Perspective», 2019, n. 43, pp. 1-34; Q. Slobodian, *You live in Robert Lighthizer's world now*, in «Foreign Policy» [Blog], 6 agosto 2018.

 La globalizzazione neoliberale e la sua crisi

Occorre distinguere tra gli immaginari economici dei consiglieri di Trump. Lighthizer continua a aderire alla “liberalizzazione competitiva”, secondo la quale l’azione unilaterale può aprire il mercato, producendo una maggiore “parità di condizioni” (per usare la metafora comune) e forse anche un futuro accordo multilaterale⁸⁵. Arrivare a questa meta richiede molti degli strumenti del “nuovo costituzionalismo”. Lighthizer è intenzionato a estendere la portata della giuridicizzazione economica ben oltre il confine cinese, nel suo sistema giudiziario, per garantire il rispetto delle leggi sulla proprietà intellettuale. In questo senso, assistiamo a un’intensificazione di alcuni aspetti dell’economia politica legalizzata degli anni Novanta e certamente del protezionismo aperto al mercato degli anni Ottanta⁸⁶.

Navarro, invece, tende alla richiesta più radicale di “sganciare” l’economia statunitense dalla Cina. Piuttosto che una fase transitoria di tariffe per arrivare a un *telos* di libero scambio, egli prevede che le catene di approvvigionamento manifatturiero siano disgiunte in modo permanente così da proteggersi dalle vulnerabilità della sicurezza nazionale⁸⁷. La preoccupazione di Navarro si estende alle infrastrutture, antepoendo le preoccupazioni militari agli interessi economici, in una versione di ciò che gli studiosi hanno definito «interdipendenza armata»⁸⁸ e «geoeconomia»⁸⁹. Il divario tra la visione politica di Lighthizer e quella di Navarro chiarisce come il desiderio di protezione da parte dello Stato per alcuni settori del capitale possa essere costante, ma che la strategia più ampia con cui soddisfarlo sia oggetto di una permanente contestazione.

Conclusion

La metafora centrale del “nuovo costituzionalismo” proviene dall’*Odissea* di Omero. Passando davanti all’isola delle seducenti sire-

⁸⁵ T. Wraight, *From Reagan to Trump: The origins of US neoliberal protectionism*, cit.

⁸⁶ J.M. Miller, *Let’s not be laughed at anymore: Donald Trump and Japan from the 1980s to the present*, in «Journal of American-East Asian Relations», 2018, 25, pp. 138-168.

⁸⁷ D.A. Irwin, C.P. Bown, *Trump’s assault on the global trading system*, in «Foreign Affairs», settembre-ottobre 2019.

⁸⁸ H. Farrell, A.L. Newman, *Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion*, in «International Security», n. 44, 2019, pp. 42-79.

⁸⁹ A. Roberts, H. Choer Moraes, V.Ferguson, *Toward a geoeconomic order*, in «Journal of International Economic Law», 2019, n. 4, pp. 1-22.

— Quinn Slobodian, *La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale* —

ne, Ulisse chiede di essere legato all'albero maestro per godere dei loro canti senza far naufragare la sua nave⁹⁰. La metafora dell'«impegno preventivo» in materia costituzionale⁹¹ è utilizzata sia dai teorici del neoliberalismo sia dai loro critici nel descrivere i vincoli imposti ai governi e, per estensione, alle popolazioni che li eleggono per respingere il fascino seducente della protezione commerciale e le lusinghe degli interessi particolari⁹². La logica narrativa non perdona: allentare i legami significherebbe distruggere tutto.

Gran parte dell'allarme (o dell'entusiasmo), a partire dal 2016, è scaturito dall'impressione comune di un Ulisse slegato. L'«ordine internazionale liberale» è stato disfatto, si è spesso ripetuto, e le navi dell'economia e dello Stato vagano libere con il rischio di affondare. Ma confrontiamo la metafora con la realtà. Anche se ideologi neoliberali come Hayek e Buchanan ritenevano che il sovrano stesso dovesse essere vincolato, gli Stati Uniti, in quanto egemoni, si sono convinti solo provvisoriamente a limitarsi con le regole del commercio. Persino il principale teorico dell'impegno preventivo, Jon Elster, ha ammesso che «in politica, le persone non cercano mai di legarsi, ma solo di legare gli altri»⁹³. La metafora di Ulisse trae in inganno perché comprime tutti gli interessi statali e capitalistici in un'unica figura, eludendo così importanti divisioni.

Tuttavia, ritornando alla metafora, si può accogliere una lettura alternativa, come quella proposta in questo articolo. Ricordiamo che le sirene tentarono Ulisse promettendogli non solo piacere ma anche lungimiranza. Omero scrisse che «chi ascolta [il loro canto] andrà per la sua strada non solo incantato, ma anche più saggio», perché i canti «possono rivelare tutto ciò che sta per accadere nel mondo intero». Erano proprio queste assicurazioni sul futuro ciò che gli interessi particolari cercavano attraverso le protezioni offerte dal repertorio legale dello Stato –si trattasse di Ross, che sfruttava l'intervento statale

⁹⁰ G. Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford University Press, Oxford 2012.

⁹¹ J. Elster, *Ulysses and the sirens: A theory of imperfect rationality*, in «Social Science Information», Vol. 16, n. 5, 1977, pp. 469-526.

⁹² G. Brennan, J.M. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy* (1985), Liberty Fund Press, Indianapolis (IN) 2000, p. 82; D. Lal, *The political economy of the predatory state*, in «World Bank Discussion Paper», giugno 1984, p. 25; P. Tucker, *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2018, p. 223.

⁹³ J. Elster, *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge University Press, Cambridge 2000, p. ix.

per una vendita a breve termine, dei clienti di Lighthizer, che cercavano di ottenere dazi compensativi da un'amministrazione statunitense, o di DiMicco, che cercava una protezione semipermanente per il suo settore manifatturiero.

Gli studiosi sostengono che il metodo di comando neoliberale prevede una doppia fase ripetitiva: governare attraverso l'incertezza, cedendo il controllo sul futuro economico ad attori privati all'interno di un quadro di mercato, e poi intervenire inevitabilmente ma episodicamente per salvare i ricchi nei momenti di crisi sistemica che si susseguono⁹⁴. Questa formula di privatizzazione del profitto e socializzazione del rischio è particolarmente applicabile al settore finanziario, dove le perdite possono essere redditizie quanto i guadagni, a seconda della direzione della scommessa. Gli studi sul neoliberalismo sono stati, a ragione, dominati dall'attenzione alla finanza⁹⁵. Tuttavia, il commercio e la produzione operano in modo diverso, poiché richiedono maggiore regolarità e orizzonti temporali più lunghi. Dal punto di vista del capitalista impegnato nell'esportazione di prodotti manifatturieri, non conta tanto l'opzione binaria di un Ulisse legato oppure liberato quanto, più pragmaticamente, uno sforzo continuo per stringere alleanze con le sirene, fonti di conoscenza del futuro all'interno di un mare agitato. Le pressioni esercitate sul Congresso, sul Dipartimento del commercio e sulla Rappresentanza commerciale degli Stati Uniti per ottenere un'attenzione speciale fanno parte della speranza di "bloccare" un futuro diverso da quello solitamente immaginato dalla letteratura sul "nuovo costituzionalismo": non una griglia neutrale per l'entrata e l'uscita, ma uno sforzo partigiano per preservare la propria quota di mercato in un campo di concorrenti in ascesa.

I tentativi compiuti finora per spiegare Trump nell'ambito degli studi sul neoliberalismo sono stati alquanto tortuosi. Le descrizioni di Trump come «Frankenstein del neoliberalismo»⁹⁶ hanno evidenziato

⁹⁴ W. Davies, L. McGoey, *Rationalities of ignorance: On financial crisis and the ambivalence of neo-liberal epistemology*, in «Economy and Society», Vol. 41, n. 1, 2012, pp. 64-83; S. Gindin, L. Panitch, *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*, Verso, Brooklyn (NY) 2012; M. Konings, *Governing the system: Risk, finance, and neoliberal reason*, in «European Journal of International Relations», Vol. 22, n. 2, 2016, pp. 268-288.

⁹⁵ B. Fine, «Neoliberalism in retrospect? It's financialisation, stupid», in C. Kyung-Sup, B. Fine, L. Weiss (a cura di), *Developmental Politics in Transition: The Neoliberal Era and Beyond*, Palgrave, New York 2009, pp. 51-69; M. Konings, *Capital and Time: For a New Critique of Neoliberal Reason*, Stanford University Press, Stanford (CA) 2018.

⁹⁶ W. Brown, *Neoliberalism's Frankenstein: Authoritarian freedom in twenty-first century 'democracies'*, in «Critical Times», Vol. 1, n. 1, 2018, pp. 60-79.

— Quinn Slobodian, La reazione dall'alto alla globalizzazione neoliberale —

in modo produttivo le conseguenze inaspettate delle politiche neoliberali, ma possono anche servire a reinscrivere il processo di disfacimento del neoliberalismo in un orizzonte chiliastico. La modalità escatologica non ha giovato allo studio del neoliberalismo, come testimonia la sequela di annunci della sua fine. Ogni morte del neoliberalismo, com'è ormai abituale osservare, fa presagire una nuova «mutazione»⁹⁷.

Forse lo sforzo di presentare una narrazione unica è stato uno dei nostri ostacoli principali. L'influenza della Scuola della regolazione ha spinto a identificare epoche, stadi o periodi sequenziali. La storia presentata in questo articolo suggerisce che la politica commerciale di Trump sia più comprensibile se collocata all'interno di una gamma di strumenti giuridici tipici dell'«età neoliberale» degli ultimi quarant'anni. Siccome il libero commercio e la protezione sono coesistiti, l'ordine del prima e del dopo si trasforma in un quadro di temporalità plurali.

Come abbiamo visto, la tendenza del “nuovo costituzionalismo” a omogeneizzare i bisogni e gli obiettivi del capitale in astratto ha trascurato il persistente potere di quegli interessi settoriali del capitale svantaggiati dalla globalizzazione del libero commercio. Dando l'impressione di un insieme eccessivamente coerente, i critici hanno sottovalutato il potere di particolari settori del capitale nel piegare le strutture giuridiche a loro vantaggio. L'attenzione agli effetti distributivi dei nuovi regimi giuridici in seno alla stessa classe capitalistica ci aiuta a scovare le prefigurazioni delle crisi future. Dobbiamo prendere sul serio il fatto che è nelle altezze del comando, così come nelle province sofferenti, che si trovano le radici dell'attuale crepa nella filosofia statunitense della governance economica globale.

(traduzione di Giulio Azzolini)

Abstract

Questo articolo racconta il contrasto a quel costituzionalismo neoliberale che negli anni Novanta, attraverso le organizzazioni basate sui trattati multilaterali, ha imposto il libero commercio e i diritti del capitale. L'articolo sostiene

⁹⁷ W. Callison, Z. Manfredi (a cura di), *Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Ruptures*, Fordham University Press, New York 2019; A. Ong, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Durham (NC) 2006; M. Sornarajah, *Mutations of neo-liberalism in international investment law*, in «Trade, Law and Development», Vol. 3, n.1, 2011, pp. 203-232.

La globalizzazione neoliberale e la sua crisi

che, nella rottura dello status quo, si possano trovare forze importanti tra le élites sconfitte dagli accordi di quegli anni. Sottoposta alla concorrenza della Cina, l'industria siderurgica statunitense, in particolare, è divenuta un'accesa avversaria del libero scambio incondizionato e rappresenta un filo rosso che collega tutti i principali consiglieri di Trump in materia di commercio. Gli stessi lobbisti dell'acciaio hanno contribuito a formulare una critica all'esistente globalismo neoliberale, che Trump ha adottato e messo in atto nell'ambito della sua guerra commerciale. Cercando l'attacco contemporaneo al costituzionalismo neoliberale tra le élites aziendali scontente, scopriamo che la crisi attuale va inquadrata come effetto di una reazione dall'alto, non solo dal basso.

This article recounts the backlash against the neoliberal constitutionalism that locked in free trade and capital rights through the multilateral treaty organizations of the 1990s. It argues that we can find important forces in the disruption of the status quo among the elite losers of the 1990s settlement. Undercut by competition from China, the US steel industry, in particular, became a vocal opponent of unconditional free trade and a red thread linking all of Trump's primary advisers on matters of trade. Steel lobbyists themselves helped frame a critique of actually existing neoliberal globalism, which Trump both adopted and acted on as part of his trade war. By searching for the contemporary attack on neoliberal constitutionalism among the disgruntled corporate elite, we find that our current crisis must be framed as a backlash from above as well as one from below.