

REPLICA

MARCO BETZU*

MULTILATERALISMO VS. NAZIONAL-POPULISMO: UNA REPLICA A GENNARO FERRAIUOLO

Probabilmente non vi è soddisfazione più grande per un autore di quella consistente nel vedere che il suo libro stimola nel lettore riflessioni che travalicano i confini del volume, perché da questo muovono per solcare nuovi percorsi di ricerca e approfondimento. Questa è la mia impressione nel leggere la ricca recensione di Gennaro Ferraiuolo, la cui analisi si spinge sino al tema dell'identità nazionale e della pensabilità di un "nazionalismo costituzionale".

Ciò si deve senz'altro alla profondità di pensiero del recensore, ma in buona parte – mi piace crederlo – anche alla metodologia seguita nel libro, che vuole utilizzare le categorie del costituzionalismo per risolvere problemi necessariamente interdisciplinari, in quanto aventi ad oggetto fenomeni non profittevolmente indagabili utilizzando le lenti – deformanti – del giurista puro. Tuttavia, proprio in quanto le osservazioni critiche dell'attento recensore si appuntano quasi esclusivamente su problematiche solo accennate nelle conclusioni del lavoro, l'unico modo per replicare compiutamente sarebbe quello di scrivere un nuovo libro, che dal primo prenda le mosse per sviluppare proprio quelli che Ferraiuolo definisce «alcuni nodi problematici», individuati nel populismo e nel nazionalismo. Mi limiterò, allora, ad alcune brevi osservazioni.

Populismo e nazionalismo sono effettivamente da me indicati come alcuni dei fenomeni che mettono in discussione la stessa opportunità del mantenimento delle istituzioni sovranazionali dell'economia. Nella mia visione esse devono essere difese perché luoghi internazionali del dialogo e della cooperazione, ovvero espressione di una politica della mediazione utile che, in quanto tale, è potenzialmente idonea a disinnescare il conflitto tra le ragioni dell'economia globale e le democrazie nazionali, perseguendo quella solidarietà sociale necessaria a contrastare le pulsioni disgregative di un capitalismo lasciato a se stesso.

Ferraiuolo si chiede «se sia il populismo ad ostacolare la loro rivitalizzazione o non piuttosto il modo in cui esse hanno operato ad aver innescato il primo». L'interrogativo presenta aspetti di verità, ma rischia di indulgere verso posizioni ideologicamente orientate, simili a quelle che andavano per la maggiore nella letteratura sulla globalizzazione dei primi anni Duemila.

Non vi è dubbio che il Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio abbiano portato avanti, quanto meno a partire dagli anni Ottanta, politiche liberiste spinte, patrocinate soprattutto dagli Stati Uniti, esprimendo

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Cagliari.

un fondamentalismo del mercato che ha generato sia tra gli studiosi che nella pubblica opinione una reazione demonizzante. Tuttavia, come ho cercato di dimostrare, l'approccio neoliberista non è affatto consacrato nei loro Statuti e nella loro *mission* istituzionale. Lo notò, sin dal 1976, Federico Caffè: «se una filosofia era sottostante alla cooperazione economica internazionale, essa doveva ricercarsi nella compatibilità e nella tolleranza dei vari sistemi di organizzazione produttiva, non nella indicazione di uno di essi come modello ideale»¹.

Occorre prendere atto del fatto che queste istituzioni sovranazionali garantiscono quella cooperazione istituzionalizzata necessaria a pacificare i conflitti interstatali, riconducendoli entro regole predefinite per la loro soluzione e, così facendo, consentono il raggiungimento di soluzioni migliori di quelle che si realizzerebbero se vi fosse un'assenza totale di regole².

Possiamo allora rilevare che se il populismo ha trovato nuova linfa nelle disuguaglianze sociali perpetrate dal neoliberismo, di cui costituisce un effetto³ – e dunque è in parte una conseguenza sociopolitica del modo in cui le istituzioni economiche hanno operato – esso è oggi anche un ostacolo al recupero dei valori fondanti del compromesso di Bretton Woods, perché mira a depotenziarne completamente gli strumenti.

Ad esso si affianca il nazionalismo, la cui qualificazione come nemico del multilateralismo non è frutto di un pregiudizio, ma fondata sia su argomenti teorici che su evidenze empiriche.

È ben noto come, in campo economico, il nazionalismo si colleghi strettamente al protezionismo, in netta opposizione rispetto al multilateralismo fondato sulla cooperazione. Gli studi della scuola realista delle relazioni internazionali hanno evidenziato bene questa alternativa, propendendo per una visione secondo cui la principale preoccupazione degli Stati dovrebbe essere devolvere parte dei loro sforzi «non nel promuovere il proprio benessere, ma nell'assicurarsi i mezzi di difesa contro gli altri»⁴. Una conferma sarebbe data dalla teoria dei giochi, la quale ci spiega che, nel breve periodo, secondo una prospettiva strettamente individualistica la strategia migliore è la non cooperazione, rappresentando un equilibrio strategico nel senso di Nash perché massimizza l'utilità attesa di un certo giocatore e, quindi, quest'ultimo «gioca una risposta ottima alle strategie adottate dagli altri giocatori»⁵. Tuttavia, nel lungo periodo non produce un equilibrio ottimale in senso paretiano, perché la strategia alternativa (coopera, coopera) assicura un benessere maggiore a tutti i giocatori. Mentre il nazionalismo protezionista è miope, il multilateralismo consacrato a Bretton Woods è presbite. Tra i due, quindi, la contrapposizione è netta.

L'assunto teorico – per il quale rinvio alla ben più estesa trattazione fatta nel libro – è confermato dalla storia. Il sovranismo nazionalista rappresentò, infatti, il sostrato

¹ F. CAFFÈ, *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, in ID., *Un'economia in ritardo*, Torino, 1976, 109.

² Cfr. J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, 81.

³ Cfr. Y. MÉNY - Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, 11.

⁴ K.N. WALTZ, *Teoria della politica internazionale*, Bologna, 1987, 203.

⁵ F. COLOMBO, *Introduzione alla teoria dei giochi*, Roma, 2003, 117.

ideologico delle misure protezionistiche che aggravarono gli effetti della Grande Depressione, come l'ormai tristemente famoso *Smoot-Hawley Tariff Act* del 1930, che in tre anni determinò, per gli Stati Uniti, un crollo del 66% delle importazioni e del 61% delle esportazioni, portando il tasso di disoccupazione al 25%. Se il nazionalismo economico e il protezionismo sono due nozioni comunque distinte e da non confondere tra loro⁶, non vi è però dubbio che il secondo sia stato assai frequentemente uno strumento utilizzato dal primo.

La compenetrazione tra nazionalismo e populismo, a sua volta, è plasticamente espressa dalla dottrina trumpiana dell'*America First*, il cui nocciolo duro è tutto «nel protezionismo doganale come minaccia e nella soppressione delle misure ecologiche come incentivo, allo scopo di far rivivere l'America dei grandi produttori, quella di un *big business* che si manifestava attraverso le grandi fabbriche e le concentrazioni operaie»⁷. Nel tentativo di percorrere questa strada è lo stesso nazionalpopulista a trovare i propri nemici, da lui individuati, nella dimensione esterna, soprattutto nelle organizzazioni sovranazionali dell'integrazione cooperativa contrapposta alla frammentazione nazionalista⁸.

Il rifiuto del nazionalismo conduce allora inevitabilmente verso una globalizzazione senza ritorno e a un addio all'idea di nazione? Non lo credo affatto. L'autodeterminazione nazionale, contrapposta alla iperglobalizzazione, non è infatti legata all'accettazione di un nazionalismo economico, oggi peraltro caratterizzato da venature populiste. Gli accordi di Bretton Woods, rifuggendo il nazionalismo degli anni Trenta, avevano costituito una cornice di cooperazione nell'ambito della quale era stato possibile coniugare la teoria classica dei vantaggi comparati con il potere degli Stati di intervenire in modo da minimizzare le ricadute negative di una disciplina sovranazionale uniforme, eccessivamente votata alla libertà del commercio a scapito delle esigenze sociali di ogni Paese. Una terza via, dunque, rispetto a nazionalismo e liberismo: un «*embedded liberalism*»⁹.

A questo punto del discorso credo risulti evidente il motivo per il quale non trovo convincente il recupero, tramite aggettivazioni positive, del populismo e del nazionalismo.

Discutere, come alcuni fanno, di “costituzionalismo populista”¹⁰ o di “nazionalismo costituzionale democratico”¹¹ significa distorcere le convenzioni

⁶ Cfr. A. ETGES, *Theoretical and Historical Reflections on Economic Nationalism in Germany and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, in S. BERGER - T. FETZER, *Nationalism and the Economy*, Budapest - New York, 2019, 88.

⁷ G. BERTA, *Post-global. Economia politica della nostalgia*, in *il Mulino*, 2/2017, 318.

⁸ Sul punto K. BOON, *President Trump and the Future of Multilateralism*, in *Emory International Law Review*, Vol. 31, 2017, 1075 ss.; D. BOSCO, *We've Been Here Before: The Durability of Multilateralism*, in *Journal of International Affairs*, 2/2017, 9 ss.

⁹ J.G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 2/1982, 393: «This was the essence of the embedded liberalism compromise: unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism».

¹⁰ P. BLOKKER, *Populism as a constitutional project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2/2019, 537 ss.

stipulative con le quali i termini sono tradizionalmente intesi, relativizzandone il significato. Simili impostazioni, oltre a generare pericolose confusioni, sono sostanzialmente estranee «alla cultura istituzionale e costituzionalistica»¹². Se, come è stato giustamente osservato, il costituzionalismo è «incompatibile con ogni forma di populismo»¹³, perché quest'ultimo svuota «la natura oppositiva (di limitazione del potere politico) del fenomeno costituzionale»¹⁴, altrettanto è a dirsi nei confronti del nazionalismo. Non è un caso che nei testi costituzionali della seconda metà del Novecento l'idea di nazione abbia del tutto «perso qualsiasi riferimento all'eticità originaria del termine poiché la condanna del nazionalismo è ormai irreversibile»¹⁵. Anche la Costituzione italiana, laddove utilizza il termine “Nazione”, lo declina in concreto come «antinazionalismo»¹⁶. Insomma, “nazione” e “nazionalismo” sono concetti che non possono coincidere in uno Stato democratico costituzionale¹⁷.

«The protection of American industries is not a mere policy, a mere business question; it is a question of patriotism, a question of loyalty to the American flag, to the American laborer, and to the American home. It is a choice between self-defense and self-development on the one hand, and self-annihilation and self-destruction on the other. [...] The protective system stands as a wall of fire between American laborers and the degraded, halfpaid laborers of Europe»¹⁸.

La citazione non è tratta da un recente discorso di Donald Trump, ma risale all'8 maggio 1888. Sono le parole con le quali un deputato repubblicano, Joseph Taylor, difendeva la necessità di misure protezionistiche in nome del patriottismo nazionalista. Sono a tutti note quali siano state le conseguenze di simili politiche nel Novecento.

Ora come allora, se si vogliono far vivere le parole del costituzionalismo e della politica democratica dinnanzi alle sfide dell'economia globale dobbiamo mettere da parte nazionalismo e populismo e rinforzare queste istituzioni come luoghi della cooperazione e del dialogo. Istituzioni sovranazionali deboli non sono altro che una porta aperta alla legge del più forte.

¹¹ Secondo Y. TAMIR, *Why Nationalism*, Princeton, 2019, 141, di fronte alla iperglobalizzazione «democracy and nationalism are on the same side of the fence».

¹² P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 4, con particolare riferimento alle elaborazioni di Laclau e Mouffe sul populismo.

¹³ G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019, 130.

¹⁴ G. MARTINICO, *op. cit.*, 136.

¹⁵ P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 152 ss.

¹⁶ P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e di «Unità nazionale»*, in *Quad. cost.*, 2/2011, 324.

¹⁷ Si v. anche C. De FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2019, 81: «Il ripudio del nazionalismo è alla base della fondazione della nazione repubblicana».

¹⁸ *Congressional Record*, Vol. XIX, Washington, 1888, 3837.