

GLOBAL POLITY E POLICIES: VERSO FORME NUOVE DI CONOSCENZA DEL POTERE

LORENZO ORNAGHI

*Aseri – Postgraduate School of Economics and International Relations
Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
lorenzo.ornaghi@unicatt.it*

Abstract: Global polity and policies are a forceful new factor in the changing face of power, both how it is exercised and legitimized. The perceptions of politics in the traditional and more widespread social representations can also change by power being modified. For these reasons the article focuses chiefly on the relationship between knowledge of power and global politics. The knowledge of how power comes about and is dealt out in the global system is often still conditioned by models, theories and paradigms linked to the ways in which the State organizes power today. After the breakdown of the *jus publicum europaeum* and sovereignty, knowledge of power and politics today is paramount to explain the new type of political, bureaucratic power exercised by international institutions and regimes, equal or unequal alliances between political classes, international and domestic oligarchies, the way in which information technology constantly changes the traditional representations of politics and its very pervasiveness. The article's concluding thesis is that it is above all the new or not so new approaches characterizing global politics and policies which will prove indispensable for us to adequately get to grips with and suitably systemize the ways in which power currently comes about and is dealt out.

Keywords: knowledge of politics, oligarchies, information technology, *jus publicum europaeum*, sovereignty.

UN QUESITO PRELIMINARE

Occorrerebbe chiedersi subito se la *global polity* e le altrettanto globali *policies* di questi nostri anni siano due “realità” a tal punto consolidate, da lasciare ben pochi dubbi sul fatto che la loro dualità analitica sia euristicamente indispensabile e sempre proficua. Allo scopo di descrivere e far comprendere meglio, innanzi tutto, la rete delle loro interconnessioni e la presenza di eventuali incoerenze o cesure (oltre, naturalmente, a quello di definire il più precisamente possibile le aree di relativa autonomia). Ma anche, poi e in particolare, per scoprire dove e quanto i rispettivi processi di svolgimento costituiscono fattori fondamentali di effettiva *trasformazione*, e

ISSN 2283-7949
GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION
2015, 1, DOI: 10.12893/gjcp.2015.1.5
Published online by "Globus et Locus" at www.glocalismjournal.net



non soltanto prodotti o esiti più o meno necessitati o fortuiti, di quelle che sino a ieri sono state le esclusive organizzazioni del potere e le dominanti dinamiche della politica nell'età moderna.

Questo interrogativo preliminare può sembrare un po' astratto, se non peregrino. E certamente, per mostrare che tale non è, dovremmo inoltrarci in un campo di osservazioni prevalentemente metodologiche ed epistemologiche, le quali toccano in modo diretto la natura "scientifica" del nostro approccio a tutto ciò che è o sembra – continua a essere o sembrare – *polity* ovvero ancora *politics* nella vita odierna del mondo (quantomeno, in quella del "sistema globale"). Anche senza avventurarsi in un simile campo, tuttavia, credo che il quesito vada sollevato e tenuto presente, non fosse altro perché esso chiama in causa un tema di così grande rilievo, da risultare (nel significato etimologico dell'aggettivo) formidabile. Un tema, oltretutto, su cui fatichiamo a concentrare la necessaria attenzione. Con termini molto semplificati lo formulerei così: la dualità fra la *global polity* e le relative *policies* – sia essa intesa come reale, analitica, o (a seconda dei casi e in proporzioni diverse) analitico-reale – adeguatamente registra, e aiuta a comprendere, i mutamenti in atto da tempo nel rapporto fra "potere" e "politica" tanto su scala globale, quanto (anche, e nient'affatto residualmente) al livello domestico-nazionale? Il rischio, se la risposta fosse negativa (o anche positiva, ma non del tutto convincente), è infatti quello che tale dualità appaia una quasi automatica rielaborazione, seppur ingigantita dalla proiezione "globale", di dualismi che hanno scandito la lunga vicenda storica del disciplinamento del potere dell'età moderna – dal dualismo di "pubblico-privato" a quello di "interno-esterno", per richiamarne solo un paio – la cui funzione essenziale, palese o surrettizia, è consistita nel rinsaldare il convincimento che, perché una convivenza stabilmente organizzata sia autenticamente *politica*, occorre necessariamente perseguirne il massimo grado di unità".

È mia opinione – ecco il motivo principale per cui queste pagine hanno preso avvio dal rude interrogativo preliminare – che stiamo attraversando una fase in cui innovazioni e avanzamenti conoscitivi sono veramente tali solo al prezzo di trascinare con sé "persistenti", e oltremodo "resistenti", concetti, o categorie, o idee. La cui persistenza e pressoché inscalfibile

resistenza non sono causate soprattutto da una loro congenita caratteristica (quale la corrispondenza, per restare nell'alveo più tradizionale di tutto il pensiero politico occidentale, alla "natura umana", o alla "natura delle cose"), bensì costituiscono l'effetto sottostimato o misconosciuto della preservazione e della difesa a oltranza di un principio: ossia il convincimento in forza del quale le trasformazioni in atto, se anche possono per un certo lasso di tempo distanziare la conoscenza e il grado di controllo (o di orientamento) che ne abbiamo, sono destinate prima o poi a essere rincorse e nuovamente sopravanzate dagli accrescimenti del *sapere*.

Forse non troppo paradossalmente si potrebbe argomentare che una certa dose di "atavismo culturale" è indispensabile per ogni incremento e per ogni innovazione della conoscenza. Il punto è però che, oggi, questa sorta di atavismo rischia di disorientare la nostra comprensione del sé e come la produzione del potere e la sua distribuzione avvengano dentro il "sistema globale" con strumenti e strutture, vincoli naturali o artificiali, e magari con finalità, significativamente differenti dal passato. Pertanto, l'ipotesi – nulla più che un'ipotesi – cui vorrei dedicare alcune brevi considerazioni è la seguente: il continuo inter-gioco fra *global polity* e *policies*, se da un lato riflette i mutamenti che stanno verificandosi nelle tradizionali forme e nei più consueti mezzi di produzione e distribuzione del potere, dall'altro è esso stesso un potente fattore *nuovo* di cambiamento del potere e dei poteri, del loro esercizio, della loro percezione e del loro spazio dentro le rappresentazioni sociali. Conseguentemente, tale inter-gioco potrà avere sull'organizzazione del potere e dei poteri – ben oltre l'attuale consistenza euristica della dualità fra *global polity* e *policies* – effetti ben più profondi e durevoli di quanto non sia verosimile immaginare in questi anni.

“JUS PUBLICUM EUROPAEUM” E SOVRANITÀ: DOPO IL DEPERIMENTO DELLE IDEE-CARDINE DEL MODERNO STATO E DEL SISTEMA DEGLI STATI

Persino ovvia è la constatazione che l'inter-gioco fra *global polity* e *policies* rispecchi e al tempo stesso tenti di disciplinare l'insieme delle conseguenze delle trasformazioni, da cui dopo

alcuni secoli è stato definitivamente disordinato – al centro e nelle periferie – l’ordine internazionale nato con il moderno Stato e cresciuto con gli Stati-potenza. E altrettanto ovvio è il fatto che ogni sforzo di rispecchiare e regolare un tale “disordine” non può non essere contrassegnato da tutti quei disequilibri e tutte quelle incertezze sugli esiti, con cui le fasi di più esteso e accelerato cambiamento storico si fanno normalmente beffe anche dei più sofisticati fra i disegni di “costruttivismo” più o meno razionalista. Assai meno diffusa, viceversa, sembra essere la registrazione che un tale inter-gioco ormai costituisce esso stesso una forza di cambiamento dell’esercizio del potere, oltre che delle più consolidate rappresentazioni culturali e sociali (quantomeno) della politica.

Considerate dal punto di vista della storia delle idee o del pensiero, le carenze di questa seconda registrazione hanno interessanti implicazioni. E, per più di un motivo, appaiono anche giustificabili. Provo a spiegarmi, ricorrendo al caso di un’idea-architrave dell’ordine internazionale, che tale è rimasta in tutte le mutate configurazioni esterne di quest’ordine nel corso dei secoli, e che è giunta pressoché intatta sin quasi alle soglie della *polity* e delle *policies* del sistema globale. È l’idea di *jus publicum europaeum*. Un’idea che le dottrine dell’età centrale dell’Europa moderna hanno via via innalzato a condizione di esistenza del “sistema degli Stati”, nobilitandola sino a farla coincidere con un insieme di norme “razionali”, o almeno “ragionevoli”, il cui rispetto garantiva da ogni rischio di disordine letale le comunità politiche appartenenti a un tale sistema (e insieme a queste, se non in primo luogo, le relative équipe di governo e di comando).

Già lo stesso Carl Schmitt, per vero, ebbe a sottolineare con forza che il diritto internazionale interstatale, proprio del *jus publicum europaeum*, rappresenta soltanto una delle molteplici possibilità di diritto internazionale presenti nella storia. E, con ancora più forza, subito aggiunse che consistenti elementi *non*-statuali erano contenuti nel diritto internazionale interstatale. In effetti, prima ancora di dare vita a un complesso (come direbbe ancora oggi qualche vecchio giurista) di istituti-organo e istituti-norma con cui orientare, ordinare e così rendere meno imprevedibili tanto le relazioni ordinarie o straordinarie fra gli Stati, quanto le loro inevitabili conseguenze nella stessa vita interna di ciascun Stato, l’idea di *jus publi-*

cum europaeum nacque dalla necessità vitale di *comprendere* gli eventi e i cambiamenti che stavano definitivamente scomponendo l'universalismo medievale e favorendo il sorgere delle comunità politiche particolari. Dunque e innanzi tutto, essa fu il risultato – geniale, se pensiamo alle conseguenze generate e a lungo conservate – dell'attività di conoscenza della realtà in cui si era immersi. Si potrebbe aggiungere: di una conoscenza che venne quasi costretta a innovare se stessa (e non solo ad accrescersi), per poter così rispondere a urgenze e questioni “pratiche” sino a quel momento sconosciute.

Trattenere nell'idea “nuova” di *jus publicum europaeum* alcuni elementi *non*-statuali perché *pre*-statuali (e anche, forse, qualche elemento *anti*-statale, rispetto al “tipo ideale” di Stato, o alla sua posteriore dogmatizzazione dottrinale e ideologica: ma di ciò, naturalmente, ci si sarebbe potuti accorgere solo assai più tardi) fu dunque una necessità. E, se a questa necessità si corrispose positivamente, lo si dovette anche al fatto che le “persistenze” o le inevitabili “inerzie” storiche apparvero un dato quasi naturale di quella nuova realtà che si voleva conoscere adeguatamente, per poi poterla “ordinare” – altrettanto adeguatamente, pur nei limiti congeniti alle intenzioni, ai disegni e alle più o meno coerenti azioni umane che ne discendono – dentro la comunità particolare di uno Stato e dentro il (gemello) sistema degli Stati.

Solo parzialmente simile, a guardare bene, è stata invece la vicenda di un'altra idea che, essenziale e cruciale per l'affermazione e la preservazione dell'esclusiva unità politica incarnata da ogni Stato, è subito divenuta anch'essa un'idea-architrave dell'ordine internazionale: vale a dire, la “sovranità”. I suoi elementi “feudali”, ancora presenti quando una simile nozione si affaccia agli albori dell'inarrestabile sviluppo (dapprima squisitamente conoscitivo, e poi sempre più dottrinale) che da Jean Bodin, Charles Loyseau, Cardin Le Bret conduce sino al cuore della giuspubblicistica dell'Ottocento, non sembrano voler riaffiorare nemmeno quando tale idea si rivela come una delle più raffinate “finzioni” cui ha lavorato senza segni di stanchezza il pensiero politico e giuridico dell'età moderna dell'Europa. Pur smentita da tempo la convinzione che la sovranità degli Stati si legasse indissolubilmente alla loro (presunta) eguaglianza, la sovranità ha continuato a essere intesa come l'indispensabile suggello della “perfetta”

unità politica sintetizzata dallo Stato, oltre che della correlata pretesa o aspettativa di completa indipendenza (persino economica) di ogni comunità politica particolare. Ancor più dell'idea di *jus publicum europaeum*, quella di sovranità continua a sembrare l'esclusiva creazione della specifica storia dello Stato moderno. In quanto tale, e nonostante le sue lontane radici, ogni sua persistenza o variazione appare *impensabile* oltre l'orizzonte della sintesi statale, ossia della "moderna" organizzazione del potere.

Si può facilmente ipotizzare, a questo punto, che proprio la relativa docilità con cui (pur in gradi diversi: si pensi solo a "costituzione" e a "cittadinanza") talune idee risultano oggi "storizzabili" in piena corrispondenza con la ovvia "relativizzazione" storica di tutta l'esperienza dello Stato moderno favorisca il fatto che la grande maggioranza degli studiosi possa definire e analiticamente descrivere *global polity* e *policies* come due realtà ormai consolidate. Le quali – rispetto alle realtà che specialmente grazie a quelle idee sono state conosciute, dottrinalmente legittimate, orientate – *per differentiam* o per evidenti e irreversibili difformità strutturali ne costituiscono l'esito delle trasformazioni intercorse o lo stadio, pur ancora precario e temporaneo, degli ulteriori mutamenti in atto.

Il carattere multiforme della *global polity* odierna, la pluralità e varietà dei suoi attori principali, la stessa qualità di alcune delle *issues* non solo assurte (rapidamente, e non di rado in modo inatteso) tra le *policies* globali più importanti, ma anche divenute rilevanti nelle aspettative o nella percezione di pressoché tutti i popoli, delineano certamente una configurazione di regole, consuetudini, pratiche antiche o nuove di relazioni nel campo globale, la quale non ha precedenti nella storia. E che, anche nella commistione o nella forzata e provvisoria coesistenza fra ciò che perdura trasformandosi e ciò che è autenticamente inedito, trova pallide analogie storiche cui ricorrere per illuminarla meglio. Sorprende ancora di più, pertanto, che alla rilevazione del potere e della pluralità dei poteri presenti nella *global polity* (e alle connesse indagini sulle *policies* oggi necessarie, più adeguate o convenienti per l'esercizio del potere e per la coesistenza non conflittuale o troppo pericolosamente competitiva di poteri plurimi) raramente si accompagni una serie di riflessioni o analisi sulla questione se qualcosa sia cambiato o stia cambiando nella (almeno) "idea"

di potere. O, per essere più precisi, in quell'idea di potere che, sembrando affondare le sue più robuste radici nella natura umana, in apparenza non reca su di sé i segni ossidanti o le incrostazioni della lunga vicenda storica del moderno Stato.

NELL'ATTUALE BIPOLARISMO FRA ECONOMIA E POLITICA

Credo che ci sarebbe da prestare parecchia attenzione al fatto che, nella costellazione di idee e termini-concetti per molti secoli brillante sullo svolgimento dello Stato e sul sistema degli Stati, il potere sia l'idea oggi più immune dai rischi, o dai vantaggi, di una compiuta "storicizzazione". Non è un caso, probabilmente, che tale sua caratteristica venga rinvigorita, o forse anche per gran parte "inventata", nella parte finale della vicenda della sintesi statale. Approssimarsi alla "essenza" del potere è stato il mezzo con cui raffigurare l'essenza stessa della politica. E in tal modo sottrarla all'ormai soffocante incapsulamento dentro l'organizzazione dello Stato. D'altro canto, lo specifico "plusvalore" del potere (il suo *valere* più dei risultati che è capace o in grado di conseguire, e più della somma delle obbedienze o dei consensi che ne permettono l'esercizio, oltre che la conquista) sembrava aver reso il potere – è stato ancora Carl Schmitt a rilevarlo – una grandezza autonoma e oggettiva rispetto a qualunque individuo in carne e ossa che lo detenga e personifichi. Unicamente l'acuirsi dei possibili contrasti fra la natura umana e una "tecnica" in avanzamento continuo (e sempre più aggressivo soprattutto delle "verità" proposte a credere e sino a quel momento più o meno credute davvero tali) avrebbe toccato e modificato, forse, l'essenza del potere, il suo essere connaturato – pur essendo più forte di ogni uomo che lo possieda – all'uomo stesso.

Solo in anni più recenti – quando *global polity* e *policies* già appaiono, se non realtà ormai stabilmente collocate al centro del teatro della storia, almeno strumenti indispensabili per raccontare quello che è irreversibilmente cambiato, oltre che per riordinare in un sistema gran parte di ciò che è stato disordinato – s'incomincia a sospettare che il potere e il sapere rivelino il loro più autentico nesso funzionale nelle fasi in cui entrambi avvertono di essere in condizioni di evidente incer-

tezza o di visibile stagnazione. E s'inizia a considerare, di conseguenza, l'eventualità che una diversa e più adeguata comprensione dei processi attuali di produzione e distribuzione del potere dipenda dalla nostra capacità di revocare in dubbio, innanzi tutto, ciò che pensiamo di sapere sia sulle finalità e sugli strumenti di esercizio del potere, sia sull'idea stessa di potere e sul suo rapporto con tutto ciò che è, o sembra, "politico".

Ricorro a due soli esempi fra i molti possibili, che suffragano, prima di chiudere queste brevi considerazioni, l'urgenza di riflessioni disincantate e analisi innovative a proposito dell'eventualità or ora accennata. La *global polity* e le relative *policies* si dispiegano in un "sistema" segnato da un autentico bipolarismo: vale a dire, per ricorrere a una tradizionale dicotomia, il bipolarismo fra politica ed economia. Quest'ultima (soprattutto nelle aree di interferenza o turbolenza con la prima) sta sempre più producendo poteri sganciati da ogni forma tradizionale di rappresentanza-rappresentatività e da ogni ipotesi – poco qui importa quanto effettiva ed efficace – di controllo democratico. Contemporaneamente, nelle diverse "parti" che tuttora costituiscono la *global polity*, o nei suoi sottosistemi, persistono e spesso si rafforzano non solo gruppi stabili e coesi di potere oligarchico che di norma sopravvivono alle più vischiose e meno longeve classi politiche, ma anche strutture sempre più mastodontiche di potere burocratico. Le reti di "reciprocità", con cui si limitano o si fa ulteriormente decrescere ciò che resta dell'antica sovranità e delle pretese d'indipendenza degli Stati, non di rado favoriscono e potenziano ineguaglianze o fratture. E gli stessi "regimi internazionali" – forse il tipo oggi più eclatante di potere di comando "burocratico-politico" – si rivelano una delle principali arene, se non anche la fonte, di alleanze "inequali" fra Stati e di alleanze (tendenzialmente) "eguali", invece, fra vecchie e nuove oligarchie, siano esse (sempre usando la più usuale terminologia) prevalentemente "politiche" o "economiche".

L'altro esempio lo si ricava facilmente dalla cosiddetta "comunicazione". Per un verso, è sotto gli occhi di tutti come gli "strumenti" di comunicazione – persino quelli che sono più obsoleti – si siano ormai trasformati in soggetti di azione politica, soprattutto in quei quartieri di potere statale-territoriale che, sebbene il più delle volte periferici rispetto ai centri di efficiente produzione di *global polity*, ne costituiscono ancora le

parti numericamente prevalenti. Per un secondo e più importante verso, proprio dalle continue innovazioni di *information technology* è lecito attendersi non solo i più rilevanti cambiamenti in ordine alle percezioni collettive (psicologiche-emozionali e culturali) della politica e dei suoi fini, ma anche una poderosa spinta alla dislocazione dei poteri (insieme con le loro inevitabili, pur se nuove, “anticamere”) e alla nascita di inedite forme di esercizio e organizzazione del potere stesso.

I “poteri di fatto” si sono visti conferire dai regimi democratici – lo rilevava acutamente Georges Burdeau, quasi sessant’anni fa, esaminando le condizioni di “sopravvivenza” dell’idea di Costituzione – un impareggiabile ruolo nella vita politica. Sempre più marcato ed evidente è questo loro ruolo, ora, proprio nel “sistema globale”, siano essi “poteri di fatto” prevalentemente ancora identificati e circoscritti da una crosta territoriale, o invece a-territoriali (nel senso, almeno, in cui storicamente una porzione di territorio ha rappresentato una indispensabile risorsa per un potere “pieno”). Il “vecchio” potere politico, appunto perché costituzionalmente limitato, veniva – suggerisce Burdeau – consacrato. I plurimi poteri politici che oggi competono, si alleano o confliggono sulla scena mondiale, invece, quanto più sono spogli di ogni consacrazione, tanto più sembrano in grado di perseguire con successo i loro interessi economici di riferimento, le “logiche” dei gruppi burocratici, persino le idealità di gruppi nazionali o transnazionali di individui.

Per numerosi aspetti, in definitiva, *global polity* e *policies* assumeranno una sempre più precisa e indipendente fisionomia, a patto di non restare appesantite o bloccate né dalla contrapposizione palese o strisciante fra democrazia e oligarchia, né dal parossismo dei “poteri di fatto”. Perché così avvenga, sarà necessario che il *sapere* intorno alla politica e al potere non resti pericolosamente attardato rispetto alla realtà. Com’è già avvenuto durante la grande trasformazione storica dell’universalismo medievale nel particolarismo delle “moderne” sintesi statali, anche nella trasformazione in corso – altrettanto grande, e di segno frequentemente inverso – saranno certamente le prassi nuove e meno nuove, insieme con le convenzioni e le regole costruite *ad hoc*, a fornire pur nel loro coacervo l’indispensabile materia per conoscere *realisticamente*, e

poi per “ordinare” nel modo più confacente, la politica in tutta la multiformità dei suoi attuali poteri.

REFERENCES

- G. Burdeau (1956), *Une survivance: la notion de Constitution*, in AA. VV., *L'évolution du droit public. Études en l'honneur d'Achille Mestre* (Paris: Sirey), pp. 53-62; trad. it. *La sopravvivenza della nozione di Costituzione*, E. di Carpegna Brivio (ed.) (Seregno: Herrenhaus Edizioni, 2014).
- M.W. Doyle and G.J. Ikenberry (eds.) (1997), *New Thinking in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press).
- M.R. Ferrarese (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale* (Roma-Bari: Laterza).
- A. Hasenclever, P. Mayer and V. Rittberger Volker (2004), *Interessi, potere, conoscenza: lo studio dei regimi internazionali*, in M. Cesa (ed.), *Le relazioni internazionali* (Bologna: Il Mulino), p. 271-362.
- D. Innerarity (2009), *Sapere e potere. Il rapporto tra due tipi di incertezza*, in “Iride”, XXII, pp. 289-306.
- M. Koenig-Archibugi and M. Zürn (eds.) (2006), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- G. Miglio (1988), *La sovranità limitata*, in *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi* (Milano: Giuffrè), pp. 1007-1074.
- L. Ornaghi (2013), *Nell'età della tarda democrazia. Scritti sullo Stato, le istituzioni e la politica* (Milano: Vita e Pensiero).
- C. Schmitt (1954), *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber* (Stuttgart: Klett-Cotta), pp. 67-95; trad. it. *Dialogo sul potere*, G. Gurisatti (ed.) (Milano: Adelphi, 2012).
- C. Schmitt Carl (1963), *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien* (Berlin: Duncker & Humblot), particularly pp. 112-115; trad. it. in G. Miglio and P. Schiera (eds.) (1972), *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica* (Bologna: Il Mulino), particularly pp. 205-208.