

Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Department of Public Policy and Public Choice – POLIS

Working paper n. 122

June 2008

**Il funzionalismo di D. Mitrany:
Dall'economia alla scienza politica**

Stefano Parodi

UNIVERSITA' DEL PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro" ALESSANDRIA

Periodico mensile on-line "POLIS Working Papers" - Iscrizione n.591 del 12/05/2006 - Tribunale di Alessandria

Stefano Parodi

IL FUNZIONALISMO DI D. MITRANY: DALL'ECONOMIA ALLA SCIENZA POLITICA.

1. Cenni storici

L'unità europea è stata pensata e auspicata da molti fino alla fine della Prima Guerra Mondiale¹; certamente, sia pure in presenza di diversi obiettivi, processi, contesti, il mito e l'utopia sono sopravvissuti nonostante le ragioni opposte dell'economia e della politica².

Le due guerre mondiali portano qualcosa di nuovo, l'orrore per i massacri e i genocidi trasformano il mito, l'utopia in qualcosa di più concreto. Si può affermare che solo nel primo dopoguerra quella che fino a quel momento è stata solo l'idea di un'Europa unita diventa un progetto e, dopo la Seconda Guerra Mondiale, un obiettivo della grande politica internazionale.

La Prima Guerra Mondiale rappresenta, in un certo senso, un momento di rottura degli schemi tradizionali della politica internazionale.

Ci si rende conto della ormai quasi totale interdipendenza economica delle nazioni, della perdita di senso delle guerre e delle strategie volte a costituire supremazie politico-militari, conquiste territoriali, superiorità economica.

Si percepisce ormai la realtà di un'Europa che, sotto il profilo economico, rappresenta un'unità organica e le guerre, di conseguenza, non possono che portare ad una distruzione reciproca degli stati belligeranti.

Il primo dopoguerra vede l'affermazione delle proposte del presidente statunitense Wilson e della sua formula *pace senza vittoria*. Essa è fondata sul principio dell'eguaglianza di diritto delle nazioni, anche di quelle sconfitte, sulla collaborazione pacifica in un nuovo organismo internazionale, la *Lega della pace*, sull'autodeterminazione dei popoli, sulla democratizzazione della vita internazionale, sul disarmo, sulla libertà dei mari e dei traffici.

Sono gli anni dell'attuazione della *Lega o Società delle Nazioni*, dell'attesa, da parte delle forze politiche e intellettuali liberali, democratiche e socialiste, della soluzione dei problemi europei.

¹ Per l'inquadramento storico del periodo cfr. Massimo L. Salvadori, *Storia dell'Età Moderna e Contemporanea. Volume secondo 1914-1945*, Loescher Editore, 1994.

² Cfr. G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Editori Laterza, 2° ed. ampliata 2002, p. 3. Per un quadro storico del processo di integrazione europea cfr. L. V. Majocchi, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Jaca Book, Milano, 1995; B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna, 1998; B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005; inoltre cfr. S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea. Dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento Europeo*, Loescher, Torino, 1982 e S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, 1975; M. Albertini, A. Chiti Batelli, G. Petrilli, *Storia del federalismo europeo*, Roma, 1973; L. Levi, U. Morelli, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, 1994; C. Curcio, *Europa. Storia di un'idea*, ERI/Edizioni Rai, Torino, 1978; H. Mikkeli, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, Il Mulino, Bologna, 2002.

La nascita degli Stati Uniti d'Europa, sognata da diversi illustri personaggi, da Saint-Simon a Hugo, da Mazzini a Cattaneo³, sembra diventare realtà.

Sostanzialmente, si può dire che fino alla grande crisi del 1929, che da una parte apre la strada del potere al nazismo, dall'altra rilancia il fascismo (secondo alcuni sia nel Vecchio sia nel Nuovo continente), fermenti pacifisti e unitari percorrono l'Europa. Basti ricordare la conferenza di Washington sul disarmo nel 1922, il Patto di Locarno tra Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna, stipulato a garanzia della sicurezza delle frontiere tra Francia, Belgio e Germania.

Chiude il *periodo della speranza* il Patto Briand-Kellogg del 1928 per il bando della guerra come mezzo di soluzione delle controversie internazionali.

Il vertice della parabola dell'europeismo si raggiunge il 5 settembre 1929, giorno in cui Briand, due anni prima diventato presidente dell'Unione paneuropea di Coudenhove-Kalergi, propone una *federazione europea*, sia pure fondata sul principio dell'unione e non dell'unità (solo legami politici ed economici tra le nazioni senza lederne la sovranità)⁴.

E' impossibile rendere conto in questa sede del dibattito sulle questioni dell'unità europea e della pace di quegli anni, basti pensare che i più importanti studiosi dell'epoca arricchirono tale dibattito, da Luigi Einaudi⁵ a Ortega y Gasset⁶, da Lord Lothian⁷ a Lionel Robbins.

Gli anni Trenta, con l'aumentare incontrollato del livello di aggressività nelle relazioni internazionali e il parallelo fallimento della S.d.N., chiudono quest'epoca piena di speranze e fermento intellettuale.

Durante la tempesta della Seconda Guerra Mondiale, si assiste alla definizione di quello che è stato precedentemente definito l'*obiettivo dell'unità europea*⁸.

La discussione sul futuro dell'Europa è particolarmente viva, nel periodo bellico, all'interno dei movimenti di Resistenza contro il nazismo e il fascismo sorti in vari paesi occupati, in particolare in Francia, Olanda, Germania e Italia.

In tutte queste realtà il dibattito porta ad un'unica conclusione: la rivendicazione dell'obiettivo dell'unificazione federale europea. E' in questo momento che vengono gettate le basi per la nascita del movimento federalista europeo organizzato su scala continentale.

³ Cfr. S. Mastellone, *Storia del pensiero politico europeo*, Torino, UTET, 2002, p.36.; cfr. inoltre S. Mastellone, *Mazzini scrittore politico in inglese. Democracy in Europe (1840-1855)*, Leo S. Olschki, 2004, p. 126.

⁴ Cfr. C. Malandrino, *L'idea dell'unità europea* working paper, Università del Piemonte Orientale, pp. 16, 17; Il *Manifesto europeo* del 1924, predisposto da Coudenhove-Kalergi, prevede: 1) raggruppare gli Stati europei; 2) concludere dei trattati d'arbitraggio obbligatorio e scambiare garanzie reciproche di frontiere tra gli Stati d'Europa; 3) formare un'alleanza comune per difendere la comune frontiera orientale; 4) gettare le basi di una unione doganale per mezzo di conferenze economiche periodiche fra Stati europei. Cfr. *ibidem*, p. 17.

⁵ L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1948, pp. 12, 13. Sulla "realtà" dell'unità d'Europa

⁶ cfr. J. Ortega y Gasset, *La ribellione delle masse* (1930), Bologna, 1985.

⁷ Lord Lothian (Philip Henry Kerr), *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna, 1986, in particolare pp. 97-115.

⁸ G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, op. cit. p. 3.

Non è possibile, con riferimento all'Italia, non menzionare una delle più originali e compiute posizioni federaliste sopranazionali ed europeiste: il *Manifesto di Ventotene* di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, pubblicato nel 1944⁹.

Con Rossi e Spinelli si tiene in stretto contatto, in quegli anni, il già citato Luigi Einaudi, il quale è un deciso sostenitore della federazione europea. In particolare, Einaudi delinea le misure sociali ed economiche necessarie sulla via dell'unificazione federale europea e attacca duramente l'anacronistica concezione della sovranità assoluta dello stato nazionale contemporaneo.

Terminata la guerra, si pone il problema di costruire concretamente l'unità europea. Il *federalismo europeo* si sviluppa in quegli anni, come ideologia autonoma, soprattutto grazie al M.F.E. e al contributo di Altiero Spinelli¹⁰ e Mario Albertini¹¹.

Il loro obiettivo primario e costituzionale della federazione europea viene presto visto in concorrenza (ma senza una totale preclusione) con l'approccio funzionalista al problema dell'integrazione europea proposto da Jean Monnet¹² negli anni Cinquanta.. Quest'ultima strategia, basata sulla costruzione di successive comunità economiche attraverso le quali giungere gradualmente al fine comune degli Stati Uniti d'Europa, diventa quella preferita dai principali statisti che si pongono nell'ottica dell'unificazione europea, da Robert Schuman a Konrad Adenauer, da Paul Henri Spaak ad Alcide De Gasperi.

Monnet e Schuman, il ministro degli Esteri francese che lo appoggia, pensano sia possibile aggirare gradualmente lo scoglio dei poteri statalnazionali europei consolidati nella concezione della sovranità tramite la creazione di organizzazioni comunitarie e di coordinamento intergovernativo in settori economici strategici, come la produzione del carbone, dell'acciaio e poi dell'agricoltura e dell'energia atomica.. L'idea di fondo è quella, in buona sostanza, di giungere all'integrazione politica attraverso quella economica e culturale, considerata una tappa intermedia.

2. David Mitrany: per una organizzazione internazionale su linee funzionali.

David Mitrany, nato a Bucarest il 1° gennaio 1888, lascia il suo paese dopo aver completato il servizio militare, in cerca di opportunità che in patria, essendo egli ebreo, non può avere. Per tre

⁹ C. Malandrino, *L'idea dell'unità europea*, op. cit., pp. 20, 21. Cfr. anche E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna 1988, pp. 13-27.

¹⁰ Sulla figura di Altiero Spinelli cfr. A. Spinelli, *La rivoluzione Federalista. Scritti 1944-1947*, a cura di P. Graglia, Bologna, 1996; A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. Io Ulisse*, Il Mulino, Bologna, 1984; E. Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, 1988; P. Graglia, *Unità europea e federalismo, da "Giustizia e libertà" ad Altiero Spinelli*, Bologna, 1996. Per una storia del MFE cfr. L. Levi, S. Pistone, *Trent'anni di vita del movimento federalista europeo*, Milano, 1973.

¹¹ Sul pensiero federalista di Alberini cfr. F. Terranova, *Il federalismo di Mario Albertini*, Milano, Dott. Giuffrè, 2003.

¹² Cfr. J. Monnet, *Mémoires*, 1976, Paris (trad. It. *Cittadino d'Europa*, 1978, Milano).

anni, dal 1908 al 1911, vive ad Amburgo, lavorando in un ufficio commerciale; nel 1912, trasferitosi in Inghilterra, si iscrive alla London School of Economics per studiare sociologia sotto la guida di L. T. Hobhouse ed economia con Graham Wallas. Allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, Mitrany lavora presso la Legazione rumena, il Foreign Office e il War Office. L'incontro con C. P. Scott, l'editore del "Manchester Guardian", gli apre la strada alla professione di giornalista; dopo un periodo di precariato, entra a far parte dello staff editoriale del giornale e dal maggio 1919 al 1922 si occupa in modo particolare di affari esteri. Per tre mesi, nel 1922, è corrispondente da Berlino e si segnala per la sua opposizione all'ingiusta campagna di stampa contro le industrie Krupp, accusate, soprattutto dalla stampa francese, di produrre in segreto armi. Dimostra la sua diffidenza verso la politica rifiutando l'iscrizione al Labour Party e a qualsiasi altra organizzazione politica (nonostante la sua partecipazione al Labour Party Advisory Committee on International Affairs dal 1918 al 1931); non accetta di essere coinvolto nelle vicende riguardanti i progetti per la costituzione dello Stato di Israele. Nel 1922 Mitrany assume l'incarico di assistente dell'editore europeo di una serie di pubblicazioni sulla storia economica e sociale della guerra; tali pubblicazioni sono finanziate dalla Carnegie Endowment for International Peace, sotto la direzione editoriale di James Shotwell; questa esperienza è di fondamentale importanza nella sua formazione intellettuale e culturale. Nel 1923 sposa la scrittrice ed artista Ena Limebeer e si trasferisce in campagna, nel paese di Kingston Blount, vicino ad Oxford, che diventa la sua "base" e la sua casa per tutta la vita. Durante tutti questi anni, nonostante i suoi molteplici impegni riesce a completare i suoi studi, conseguendo il BSc in Economia nel 1918, un PhD nel 1929 e un DSc in Scienze Economiche nel 1931. Fin dalla sua fondazione, nel 1933, svolge l'attività di docente presso l'Institute for Advanced Study di Princeton (New Jersey); tale Istituto è, in realtà, una sorta di "società di studiosi", ed infatti Mitrany diventa collega e amico di scienziati del calibro di Albert Einstein e Robert Oppenheimer. Studioso e giornalista, presta servizio, durante la Seconda Guerra Mondiale, presso il Foreign Office a Londra. Nel secondo dopoguerra, Mitrany si dedica ad un'intensa attività didattica: tiene lezioni in numerose università e partecipa a conferenze internazionali. Muore nel luglio del 1975¹³.

Nei primi decenni del Novecento contribuisce alla costruzione di una concezione del sistema internazionale, tipica del mondo accademico inglese, soprattutto dell'Università di Oxford e della London School of Economics, fondata sulla convinzione che sia sufficiente predisporre gli

¹³ Per le notizie biografiche cfr. Dorothy Anderson, *David Mitrany (1888-1975): an appreciation of his life and work*, Paper consultabile sul sito Internet <http://journals.cambridge.org>; cfr. anche D. Mitrany, *The Making of the Functional Theory. A Memoir*, in *The Functional Theory of Politics*, London School of Economics & Political Science, Martin Robertson, London, 1975, pp. 3-46.

strumenti per una comprensione reciproca per attivare automaticamente crescenti gradi di cooperazione e integrazione tra le nazioni¹⁴.

In questa sede ci occupiamo del progetto di organizzazione internazionale su linee funzionali¹⁵.

3. I problemi della politica internazionale.

Mitrany avverte la necessità di un rinnovato sistema di rapporti internazionali; la questione era già stata a lungo dibattuta prima dell'inizio della Seconda Guerra Mondiale. Il punto di partenza della discussione era stato ed era per Mitrany il fallimento della Società delle Nazioni, i suoi insuccessi nel prevenire le aggressioni e nell'organizzare la pace¹⁶.

Il nostro autore prende in esame, all'inizio del suo ragionamento, i due principali punti di vista circa le cause di un fallimento che aveva provocato danni così gravi all'umanità.

Secondo la prima prospettiva, l'insuccesso della S.d.N. poteva essere attribuito, alternativamente o simultaneamente, allo scarso senso di responsabilità delle piccole nazioni o all'egoismo delle potenze maggiori; questa diagnosi era sicuramente la più immediata, la più semplice.

La seconda prospettiva era, da molti punti di vista, più interessante: si trattava della diagnosi di coloro tra i quali si stava diffondendo l'idea di un esteso federalismo internazionale. Si sosteneva che la S.d.N. si era dimostrata inefficiente per carenze inerenti alla sua forma organica; in altre parole, non si trattava di mancanza di *ingredienti*, ma di dosi sbagliate: la S.d.N. non si era spinta avanti a sufficienza. Di conseguenza un'organizzazione internazionale, per avere la vitalità necessaria a durare e a svilupparsi, doveva assumere e coordinare attività, anche di fondamentale importanza, controllate fino ad allora, nell'ambito delle singole nazioni, dallo stato. Si trattava, in pratica, di ripetere, su scala internazionale, il processo che aveva portato lo stato ad assumere

¹⁴ Sulla concezione del sistema internazionale elaborata all'Università di Oxford e alla London School cfr. G. Sola, *Storia della scienza politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996.

¹⁵ Va precisato che Mitrany può essere considerato un precursore del funzionalismo più che un funzionalista, almeno da un punto di vista politologico; scrive infatti Giorgio Sola: "Un'ultima annotazione riguarda l'avvio della diffusione del funzionalismo politologico. Per quanto una prospettiva funzionalista fosse presente nelle relazioni internazionali a partire dagli anni Trenta, quando vi venne introdotta da David Mitrany (...), il funzionalismo di cui si parla nel secondo dopoguerra ha come principale riferimento i contributi di Gabriel Almond e della sua scuola." Cfr. G. Sola *Storia della Scienza Politica*, op. cit. p. 122; cfr. inoltre G. A. Almond (1960), *A Functional Approach to Comparative Politics*, in G. A. Almond, J. S. Coleman (eds.), *The Politics of Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton; fra gli scritti che permettono di ricostruire l'insorgenza del funzionalismo nell'ambito della scienza politica, alla fine degli anni Sessanta e, in particolare, la distinzione tra un funzionalismo eclettico, un funzionalismo empirico e l'analisi structural-funzionale cfr. W. Flanigan, E. Fogelman (1967), *L'analisi funzionale*, in J. C. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis*, The Free Press, New York (trad. it. *Teorie e metodi in scienza politica*, Il Mulino, 1971, Bologna).

¹⁶ D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1943; trad. it. *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, "Orientamenti", Cambridge University Press, 1945; cfr. inoltre *A Working Peace System (1943)*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit. pp. 123- 132.

progressivamente attività prima svolte da organizzazioni di giurisdizione municipale, provinciale o regionale.

Mitrany, dopo aver considerato le due principali *diagnosi*, comincia la sua analisi. Innanzitutto rileva che il fallimento della S.d.N. affondava le proprie radici nell'inefficienza dell'istituzione ginevrina di fronte al cosiddetto *revisionismo con mezzi pacifici*, cioè a quel continuo riaggiustamento e consolidamento.

Con questo Mitrany non indica mere modificazioni di frontiere, ma un qualche sistema fondato su un'automata e continua attività sociale, adattata continuamente ai mutevoli bisogni e alle diverse condizioni che il mondo moderno, così strettamente *inter-connesso*, richiede¹⁷.

E' in questo senso che si può giudicare l'operato della S.d.N. inadeguato e insufficiente¹⁸, essendo inadeguati e insufficienti degli sporadici cambiamenti di frontiera rispetto all'unico vero fine ultimo: una pacifica cooperazione internazionale.

Mitrany palesa subito i suoi dubbi riguardo ad una *via federalista*; partendo dalla considerazione che le federazioni avevano fino ad allora avuto solo un'estensione nazionale, si pone una prima domanda: si può essere sicuri che un sistema che ha avuto successo in un certo ambito possa essere trasferito senza problemi in un ambito molto più ampio e complesso? In questo possiamo individuare uno dei principali dubbi dell'autore: rappresenta una incognita il passaggio dai limiti di un'organizzazione nazionale a quelli di un organismo internazionale. Per Mitrany non è possibile paragonare detto passaggio con quello da unità regionali a federazioni nazionali. Non esistono, infatti, *elementi di vicinato*, di *consanguineità* e un comune *vissuto storico* che possano fornire una base di appoggio.

A questo proposito viene citato l'esempio dell'Impero britannico, che, pur essendo stato legato da vecchi legami di sangue e di storia, non aveva mai manifestato una propensione dei paesi che lo costituivano all'unione sulla base di un vincolo federativo.

Ed eccoci al grande dubbio di Mitrany: nella sfera internazionale il federalismo garantirebbe la pace e la sicurezza? Per il nostro autore i conflitti sono dei mali dovuti sostanzialmente alla divisione del mondo in unità politico-territoriali diverse e soprattutto rivali: il federalismo semplicemente sposta o riduce le linee di separazione. Conseguentemente è ragionevole pensare che l'esistenza di unità separate, riorganizzate politicamente, possa prima o poi provocare contrasti e guerre.

I rapporti internazionali dovrebbero invece essere caratterizzati dalla progressiva scomparsa delle divisioni politiche.

¹⁷ D. Mitrany, *The Progress of International Government*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1933, p. 17; cfr. anche *The progress of International Government*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit., pp. 85-104.

¹⁸ D. Mitrany, *A War-Time Submission. Territorial, Ideological, or Functional International Organisation?*, Memorandum submitted to the FPRS (Foreign Office) early in 1941, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit. p. 105; cfr. anche D. Mitrany, *How can we Develop a Method of "Peaceful Change"?*, in *ibidem*, pp. 168, 169.

Esistono quindi, per l'economista rumeno, due strade, due *vie*: o si crea un unico soggetto politico, un'unica organizzazione statale mondiale che elimini con la forza le divisioni, o si costruisce un sistema che permetta il superamento delle divisioni politiche con un progressivo processo di diffusione e di intensificazione di attività o istituti di carattere internazionale, creati *ad hoc* al fine di integrare gradualmente gli interessi vitali di tutte le nazioni. Queste ultime righe sintetizzano perfettamente quello che poi Mitrany spiega diffusamente: si tratta di un approccio funzionale al cosiddetto *governo internazionale*, che deve essere esteso parallelamente alle attività internazionali. A proposito della via federalista, si può osservare come Mitrany sembri non considerare una *federazione mondiale*, parlando solo di *organizzazione statale* di livello mondiale, peraltro vagamente autoritaria, vista l'eliminazione con la forza delle divisioni esistenti.

Si può ipotizzare, al riguardo, che, essendo il punto di partenza del ragionamento la S.d.N. e i suoi fallimenti, Mitrany conduca la sua analisi avendo davanti agli occhi l'immagine di una istituzione sicuramente "internazionale", ma certamente non "universale".

Ma, al di là di questo, la questione fondamentale è per Mitrany la necessità di trovare una soluzione soddisfacente, anche a costo di abbandonare come vecchie concetti giuridici tradizionali: si deve tracciare una nuova via che permetta alla comunità internazionale di darsi sicurezza e pace senza l'uso di mezzi coercitivi. In tutto questo si avverte un anelito pionieristico, il desiderio di *sperimentare* un nuovo sistema di rapporti internazionali. Requisito fondamentale è l'elasticità di questo nuovo sistema, che deve avere la possibilità di continue modificazioni alla luce dell'esperienza. E' necessario, inoltre, occuparsi della soddisfazione di quelle comuni necessità che sono evidenti, dal momento che non si può contare, secondo Mitrany, su un'unità sociale che risulta ancora necessariamente latente e non riconosciuta.

Si sottolinea, dunque, il bisogno di un atteggiamento pratico: i fini principali, giustizia, eguaglianza, libertà, vanno perseguiti con assoluta intransigenza e fermezza, ma sono necessarie grandi dosi di adattabilità e realismo riguardo i mezzi che servono questi scopi.

Mitrany considera gli anni a cavallo della Seconda Guerra Mondiale un periodo storico di transizione. L'istituto stesso dello stato, al di là della sua forma e della sua costituzione, vive una fase di profondissima trasformazione dal punto di vista delle sue funzioni sociali e politiche.

Dal punto di vista generale, il nostro autore si chiede se sia possibile portare l'ordine nei rapporti internazionali per mezzo di convenzioni scritte e formali.

Per rispondere a questa domanda, Mitrany analizza il ruolo, decisamente importante, avuto dalle costituzioni scritte, dalle Dichiarazioni di Diritti, e da altri statuti fondamentali durante tutto il diciannovesimo secolo. In quel secolo, infatti, si tentava di creare una nuova divisione delle sfere di autorità e di stabilire nuove relazioni tra il cittadino e lo stato. Si voleva inoltre fissare tali rapporti

una volta per tutte, fondandoli su principi di carattere generale, cioè norme formali destinate a rimanere invariabili e permanenti.

A questo punto sorge un interessante parallelismo: ciascuno dei nuovi stati nazionali prendeva posto nella società internazionale così come il nuovo cittadino in quella municipale. Anche in questo caso, attraverso norme di diritto internazionale e convenzioni scritte, si cercava di stabilire relazioni formali stabili tra i singoli stati sovrani e la collettività degli stati, che si supposeva essere, a sua volta, definitivamente stabilita.

Mitrany, in altre parole, considera il diritto internazionale la carta costituzionale in formazione della universalità politica.

In questa prospettiva, la S.d.N. aveva continuato la tradizione del secolo decimonono: il suo patto costitutivo aveva inteso cristallizzare norme formali nei rapporti fra gli stati membri e, in una certa misura, anche con e fra tutti gli altri stati. Ma la S.d.N. aveva troppo debolmente cercato di promuovere attività ed azioni comuni.

Mitrany, a tal proposito, considera illuminante la fretta con cui, negli anni post-armistizio 1918-1919, i vincitori avevano smantellato le loro organizzazioni comuni di carattere economico e di altro genere, ad esempio l'Allied Shipping Control, che era stato l'organo di controllo degli Alleati sulla navigazione commerciale e che aveva conosciuto un notevole sviluppo durante la guerra¹⁹. Inoltre, i singoli stati avevano progressivamente intensificato il loro controllo e la loro ingerenza, provocando la drastica diminuzione, se non la cessazione, di più di una attività internazionale di iniziativa privata.

In Mitrany c'è quindi una profonda diffidenza nei confronti di norme giuridiche elaborate e severe che spesso, però, rimangono lettera morta: è peculiare dei tempi moderni una grossolana mancanza di rispetto verso costituzioni e patti. Infatti, le forze che agiscono per ottenere cambiamenti di natura sociale non rispettano nessuno dei formali impacci legali, all'interno dei singoli paesi, così come nei rapporti internazionali.

Mitrany, a tal proposito, parla di *iconoclastia politica*, messa in atto dagli stessi promotori di cambiamenti sociali, che si compiacciono della loro inosservanza di norme e formalismi. In tutto ciò il nostro autore coglie molto della efficacia propagandistica, così del comunismo come del fascismo e del nazismo, sulle masse popolari e, in particolare, sui giovani.

Esistono delle profonde differenze tra le masse di tendenze radicali dell'inizio del diciannovesimo secolo e le masse del ventesimo secolo. Le prime chiedevano norme legali ben definite e il rispetto

¹⁹ Per quel che riguarda le Agenzie internazionali durante la Seconda Guerra Mondiale cfr. D. Mitrany, *The Experience of the Second World War*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit. pp. 164 – 167; cfr. anche D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1943, e D. Mitrany, *Colonial Self-Government*, D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit. p. 213.

dei diritti; Mitrany ricorda che a suo tempo Napoleone poté avvalersi della carta del nazionalismo costituzionale contro le monarchie autocratiche.

Le seconde richiedono provvedimenti di natura sociale senza preoccuparsi di diritti prestabiliti: i dirigenti totalitari, così come Napoleone un secolo prima, hanno la loro carta, quella di un socialismo pragmatico, da giocare contro la democrazia costituzionale.

Ma il ventesimo secolo non ha trasformato solo le pulsioni delle masse, ha anche modificato il nazionalismo. Quello ottocentesco si fondava essenzialmente, per Mitrany, sui fattori di differenziazione, ad esempio sulle diversità culturali. In quest'ottica, la creazione di stati nazionali viene vista come una rottura dei preesistenti legami tra i popoli. Per questi motivi, durante il diciannovesimo secolo, nonostante la diffusione rapida di un modo cosmopolita di pensare, le varie nazioni erano nettamente contrarie ad una organizzazione o ad un controllo di natura internazionale. Ma il novecento ha visto nascere un nuovo nazionalismo basato essenzialmente su fattori sociali che sono identici nei singoli paesi e che sono in grado di creare legami paradossali anche fra gruppi totalitari. Infatti, detti fattori sociali non avrebbero possibilità di affermarsi se restassero isolati, confinati all'interno di un singolo stato. In tutto questo il nostro autore vede il sorgere di una convergenza di nazionalismo e internazionalismo, che, a suo parere, appartengono alla stessa categoria politica; la differenza è solo di natura dimensionale.

E' degno di nota il fatto che nella sua analisi Mitrany non si limiti a considerare i governi e il loro agire, ma tenga ben presenti tutte le forze in campo, comprese le masse popolari.

In definitiva, esistono delle attività sociali che fanno parte delle mansioni dell'autorità e che non possono più essere limitate né frazionate. Si deve perciò, nel campo internazionale, abbandonare i formalismi, le definizioni legali delle relazioni fra gli stati, per riuscire finalmente a coordinare queste relazioni.

4. Critiche al federalismo.

Mitrany non condivide, innanzitutto, la contrapposizione insita nelle proposizioni teoriche dei federalisti²⁰ tra *Unione di Popoli* e *Unione di Stati*. Una federazione deve necessariamente essere una unione di popoli, altrimenti si rischia di incorrere nel difetto costitutivo della S.d.N. che ebbe gli stati come membri. In altre parole, per i federalisti deve essere perseguita la buona intesa non

²⁰ Per una critica al federalismo cfr. D. Mitrany, *The Prospect of Integration: Federal or Functional*, in "Journal of Common Market Studies", 4 (1965). Estratti sono presenti in M. O'Neill, *The Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 1996, pp. 187-191. Sull' "avversione" di Mitrany al federalismo cfr. F. Ingravalle cfr. anche *La sussidiarietà nei trattati e nelle istituzioni politiche dell'UE*, Working Paper n. 55, Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", Alessandria, ottobre 2005 (consultabile sul sito dell'Università), p. 15.

delle unità politiche dirigenti ma delle molteplici comunità politiche nazionali, vale a dire i popoli. Ma proprio questo aspetto non convince il nostro autore: si deve considerare popolo la totalità di ciascuna nazione, con tutti i suoi gruppi e tutte le sue frazioni, senza distinzioni, ad esempio, sulla base delle classi o dei partiti di appartenenza. Questo però significa includere nella federazione non solo coloro che appoggiano l'idea dell'Unione, ma anche quelli che sono contrari; si deve anche tenere presente, in democrazia naturalmente, che coloro che si oppongono possono essere oggi minoranza ma domani maggioranza. Come si può quindi parlare di *Unione di Popoli* se nuove maggioranze possono prima o poi strappare i vincoli comuni?

In realtà le collettività politiche possono sempre mutare oppure essere alterate.

Mitrany riscontra nei federalisti la eco di un modo di pensare ottocentesco, quando l'aggettivo *popolare* indicava qualcosa di schietto e autentico. Ma il novecento ha cancellato tutto questo, mostrando quello che i regimi totalitari sono in grado di fare dell'opinione popolare, corrompendola e usurpandole la voce. La via di uscita è quella di trovare qualcosa che non possa essere modificato dalla propaganda di un qualsiasi particolare gruppo o d'una coalizione politica. In questo si avverte se non avversione diffidenza verso la forza della comunicazione, in particolare di quella politica²¹.

Non convincono l'economista rumeno neppure le proposte suggerite dai federalisti per risolvere il problema. Essi pensano che si possano utilizzare due criteri di selezione nella scelta dei membri di una federazione: l'uno geografico, l'altro ideologico. Al primo tipo apparterrebbe una federazione continentale, cioè una federazione in cui non si dovrebbero considerare le differenze ideologiche, al secondo tipo apparterrebbe, per esempio, una federazione delle democrazie e in questo caso non si terrebbe conto delle naturali divisioni geografiche.

La prima obiezione alle *Unioni continentali*²² riguarda il fatto che necessariamente un'unione di questo tipo vedrebbe il predominio del membro più potente.

La seconda obiezione verte sul *tradimento* delle finalità di pace e cooperazione internazionale: infatti si realizzerebbe una specie di processo unitario che porterebbe ad una unità nazionale su vasta scala.

Si passerebbe, nel volgere di pochi anni, dalle rivalità tra Grandi Potenze e Alleanze alle rivalità fra interi continenti.

Esiste inoltre un aspetto economico di primaria importanza: le *Unioni continentali* avrebbero molte più possibilità dei singoli stati nazionali di praticare l'autarchia, che è causa di divisione.

²¹ Sulla comunicazione politica cfr. G. Mazzoleni, *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna, 1998, cap. I pp. 13-47.

²² D. Mitrany, *Regional Pacts: Their Uses and Dangers*, in ibidem, pp. 152,153; tratto da un paper intitolato *Pan-Europa: A Hope or a Danger?*, The Political Quarterly, London, sett.-dic. 1930.

In buona sostanza, le questioni che dividono gli stati nazionali rimarrebbero tutte in una qualsiasi riorganizzazione di tipo territoriale; si assisterebbe solo ad una variazione dimensionale.

In realtà per Mitrany il problema vero è il perdurare di una concezione che considera le comunità politiche delle unità territoriali chiuse, tendenti all'omogeneità politica e all'autosufficienza economica.

Esiste poi il secondo tipo di federazione, non territoriale, che può essere definita *a tendenze comuni: l'Unione ideologica*. Si tratta di una federazione ideologicamente concorde, ad esempio quella tra democrazie. Questo criterio di selezione sicuramente risolverebbe il problema legato alla mancanza di unità di pensiero nelle *Unioni continentali*, ma si fonderebbe su una presunta omogeneità ideologica che è improbabile che esista nei paesi retti da democrazie. Ci sarebbero pertanto gruppi democratici nei paesi esclusi dalla federazione e gruppi antidemocratici in quelli inclusi: in questo caso i gruppi democratici verrebbero lasciati al loro destino, mentre quelli antidemocratici rappresenterebbero un punto debole e una minaccia latente per la nuova organizzazione politica. Inoltre è sempre possibile che uno dei membri della federazione cambi regime: paesi democratici possono diventare fascisti e viceversa. Per Mitrany la soluzione delle Unioni ideologiche porterebbe al caos; infatti si avrebbero continuamente ammissioni ed espulsioni, inconciliabili con un'unione che deve essere piuttosto stretta e solida sia dal punto di vista politico sia da quello economico.

Impraticabile è poi la via della coercizione, cioè di una federazione pronta ad usare la forza per mantenere le sue originali basi ideologiche.

In definitiva, il ricorso ad un criterio ideologico di selezione incontrerebbe difficoltà di definizione e, allo stesso tempo, sarebbe di ostacolo nella pratica e inconsistente in linea di principio.

Si può quindi affermare che qualsiasi unione, sia di tipo territoriale sia di tipo ideologico, rappresenterebbe, in fondo, una sorta di nazionalismo per così dire razionalizzato in confini più larghi, riprodotto in tutto il resto le caratteristiche e, soprattutto, i difetti propri del sistema degli stati nazionali.

5. La via funzionale.

Serve quindi un qualche altro metodo affinché si possano associare per attività comuni le diverse nazioni.

Mitrany individua il percorso da compiere nella tendenza, generale nelle forme di amministrazione statale del suo tempo, alla creazione di organizzazioni specifiche per specifiche funzioni. E ciò avviene secondo le particolari condizioni di tempo e di luogo, abbandonando, entro certi limiti, la

tradizionale organizzazione basata su prefissate e statutarie suddivisioni giurisdizionali di diritti e poteri. Per l'economista rumeno deve essere rilevato il profondo cambiamento avvenuto nell'ambito degli stati nazionali, in cui concetti come quelli di autorità e di azione pubblica sono in continua evoluzione e vengono determinati più da necessità pratiche che da norme costituzionali.

Si può osservare che accanto ad una tendenza generale verso la centralizzazione dei servizi e quindi dell'autorità, è sorta una controtendenza nella direzione di una delega di poteri e compiti ad autorità regionali o d'altro genere.

Anche a livello internazionale, parallelamente alla formazione di una legislazione basata su norme e convenzioni giuridiche, si sono organizzate attività comuni per mezzo di accordi di tipo funzionale *ad hoc*.

Nella organizzazione amministrativa moderna, sono fondamentali accordi esecutivi e organi amministrativi di questo tipo.

Sorge però un problema per chi è fautore dell'estensione di questo metodo alla dimensione internazionale. Infatti, è possibile che l'adempimento di *funzioni* possa essere organizzato su scala internazionale senza essere in qualche modo ricompreso nell'ambito di un sistema politico?

Mitrany ritiene che il *funzionalismo* non sia incompatibile con una sistemazione generale politica e ricorda che governare significa essenzialmente svolgere un'attività pratica e che è sconveniente elaborare formulazioni costituzionali suggerite da teorici e da "visionari".

Ritorna qui una costante del pensiero di Mitrany: gli sviluppi funzionali devono procedere senza badare troppo alle vecchie divisioni di competenza stabilite dalle costituzioni, che, da questo punto di vista, diventano un intralcio per il nuovo che avanza.

Non è quindi necessaria, perché il metodo funzionale possa essere praticamente operativo, una immediata e organica impalcatura costituzionale. Non servono strutture costituzionali predeterminate, che spesso sono o campate in aria o frutto delle nostre passioni politiche del momento, perché quello che tutti gli uomini hanno in comune è una disperata ansia di pace e di condizioni di vita accettabili. In altre parole, anche quando i popoli applaudono proclamazioni di diritti e costituzioni, quello che è veramente necessario è la soddisfazione di necessità improrogabili.

A questo proposito Mitrany ricorda che il presidente statunitense Roosevelt, che aveva ereditato un paese in crisi profonda, non aveva proposto riforme costituzionali ma aveva preso immediate iniziative per provvedere alle necessità politiche del momento.

L'analisi sulla strategia di Roosevelt continua: il presidente USA aveva affrontato ogni singolo problema, cercando specifici metodi di soluzione pratica. In certi casi è un errore richiamarsi a generalizzazioni teoriche o a preesistenti metodi amministrativi. In questo senso la biologia ci

insegna: si deve lasciare che ogni funzione generi gradualmente le altre, a somiglianza della suddivisione funzionale delle cellule degli organismi.

Nel caso americano, citato da Mitrany, si era permesso addirittura che l'autorità dirigente si formasse e sviluppasse secondo le necessità sorte via via durante l'assolvimento del compito. Ed è importante notare che il sistema politico nord-americano era stato rivoluzionato da nuove funzioni e nuove autorità.

Quanto di poco federalista ci sia nel funzionalismo è evidente se si pensa che negli anni della presidenza Roosevelt il governo USA, che era federale, si era trasformato, per Mitrany, in un governo nazionale e Washington era diventata per la prima volta veramente la capitale degli Stati Uniti.

L'evoluzione politico-amministrativa degli Stati Uniti è giudicata positiva dall'economista della London School, che ritiene decisamente migliorata l'efficienza del personale e della struttura amministrativa, anche a seguito della caduta in disuso di molti regolamenti restrittivi dei singoli stati.

In questi ultimi concetti troviamo una apparente contraddizione: infatti, da una parte il funzionalismo trasforma un governo federale in un governo nazionale, dall'altra, però, favorisce la federazione liberandola dai particolarismi dei singoli stati membri. Si tratta però di una contraddizione solo apparente, in quanto il funzionalismo non ha e non può avere il compito di favorire o meno un certo ordinamento costituzionale, ma persegue semplicemente ed esclusivamente l'obiettivo di risolvere singoli problemi e, per questa via, garantisce cooperazione e armonia.

E infatti Mitrany ci ricorda che negli USA nessuno ha lavorato di proposito per le trasformazioni di cui si è detto: nessuna legge ha imposto nulla. Si è avuto quindi un importante mutamento costituzionale senza nessuna modifica della Costituzione²³.

Eppure modificare la Costituzione sarebbe stato certamente meno rivoluzionario dell'espedito del regime regolatore delle acque per la valle del Tennessee, del *Tennessee Valley Authority*, che ha introdotto nella struttura politica della federazione nord-americana una nuova giurisdizione territoriale ignota alla Costituzione²⁴.

Mitrany, che elabora queste teorie durante la Seconda Guerra Mondiale, immagina uno scenario europeo post-guerra molto simile a quello USA degli anni '30, ma in una scala di proporzioni molto maggiori.

²³ Sull'utilità della procedura funzionale per gli stati federali, cfr. D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1943; trad. it. *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, op. cit, p. 70.

²⁴ Cfr. D. Mitrany, *The New Deal (1942)*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit, pp. 162, 163.

L'Europa, secondo questa visione, si troverà di fronte all'urgenza di risolvere problemi pratici, a vecchi metodi inadeguati, al disorientamento nel giudizio della situazione e alle incertezze sul da farsi.

Indubbiamente l'economista rumeno si rende perfettamente conto delle perplessità che può suscitare l'accostamento degli Stati Uniti all'Europa. Infatti, i primi, a differenza della situazione europea, rappresentano una forma unitaria di nazione avente una Costituzione comune. Da questa situazione si può dedurre che la procedura funzionale sia stata facilitata da una certa abitudine di lavoro in comune in molti campi dell'attività politico-amministrativa fra stati già federati. Un'osservazione di questo tipo è accettata da Mitrany, ma, a suo parere, il punto più significativo dell'esperimento funzionale nord-americano è rappresentato dal fatto che la procedura funzionale sia stata adottata non per la sua facilità ma per l'impraticabilità dell'altra possibile procedura, quella costituzionale.

Da tutto ciò deriva un insegnamento per tutte le parti non confederate del mondo in generale e per l'Europa in particolare: la via costituzionale non è praticabile. Infatti, se si è stati costretti ad evitare la procedura costituzionale in un sistema politico che era già di cooperazione, ossia in una federazione già esistente, come si può pensare di applicarla nell'ambito di paesi differenti e talora antagonisti, al fine di stringerli in una nuova e stretta collaborazione?

Inoltre, le iniziative di ordine costituzionale, che per loro natura devono essere estremamente caute, hanno il difetto di procrastinare l'inizio di un sistema internazionale di attività comuni. Servono, invece, iniziative audaci, da prendere durante il periodo critico del dopoguerra; tali iniziative sono le uniche che possono porre con rapidità le basi di abitudini e di istituzioni comuni nella vita internazionale.

La ricetta, chiaramente riferita all'Europa del dopoguerra, è quindi l'instaurazione di rapporti di tipo funzionale, che possono, sempre ed in ogni circostanza, dare frutti più solidi e definiti rispetto alle anacronistiche iniziative formalistiche.

Va comunque osservato che Mitrany, pur contestando duramente la via costituzionale, non intende in nessun modo minare le fondamenta costituzionali esistenti. Il funzionalismo non deve necessariamente disturbare l'impalcatura istituzionale. E' necessario però fare i conti con le nuove ideologie, che non è possibile prevenire; la soluzione è quella di permettere che lo sviluppo di nuove abitudini e di nuovi interessi ne smussi, nel tempo, le angolosità. Pertanto il funzionalismo fa leva solo sul comune interesse e richiede anzitutto una decisa mobilitazione di tutte le forze attive, aumentando il più possibile la capacità di cooperazione ed evitando accuratamente di toccare i punti vivi di differenza e di opposizione.

Un altro elemento che emerge dall'analisi dell'economista rumeno è la convinzione che sia di fondamentale importanza giungere il più rapidamente possibile ad una qualche attività di governo internazionale²⁵. Mitrany, infatti, teme che, terminata la guerra, si apra un primo periodo di *convalescenza* e che una forma di riorganizzazione permanente inizi dopo la fine di quel primo periodo. Sarebbe sbagliatissimo creare distinzioni temporali fra due ipotetici periodi; ciò potrebbe rappresentare una qualche giustificazione sia per il tentativo di posporre l'avvio di attività di governo internazionale, sia per l'eventuale pretesa differenziazione tra Enti incaricati di assicurare la convalescenza ed Enti aventi lo scopo di stabilire nuove norme di vita internazionale.

Ma non è concepibile, per Mitrany, nessuna netta divisione di attività che presupponga una separazione cronologica fra due diversi periodi di tempo. Infatti, da una parte la lunghezza del periodo di convalescenza sarà differente per le differenti attività e per le diverse finalità, dall'altra, soprattutto, le necessità di ordine sociale saranno le stesse tanto subito dopo la guerra quanto più tardi. Le uniche differenze ammesse sono le differenze pratiche di priorità, che possono essere determinate da fatti accidentali di carattere sociale quali una epidemia, un terremoto o una crisi economica.

La sostanza del ragionamento non cambia: sono sempre evidenti i vantaggi di una pratica funzionale. E' inutile insistere con tentativi di costruzione di un sistema generale di organizzazione formale.

L'approvazione di uno schema formale generale, tra l'altro, richiede un lungo lavoro per ottenere i consensi necessari. In una situazione di immediato dopoguerra non ci si può permettere ritardi, l'attività per le opere di assistenza e per la ricostruzione deve essere avviata subito. Attendere un accordo operativo generale su basi costituzionali comporterebbe, in qualsiasi situazione, l'affidamento del lavoro urgente o ad istituzioni internazionali provvisorie o agli organismi amministrativi dei singoli stati. La seconda soluzione finirebbe con il prevalere dato che istituzioni provvisorie *ad hoc* non avrebbero sufficiente autorità ed influenza; ciò comporterebbe l'intervento ineludibile dei singoli stati, i soli in grado di far fronte a compiti di pianificazione e ad una notevole attività riorganizzatrice entro e fra le diverse nazioni.

E' fondamentale perciò che tutte le attività internazionali dipendano fin da principio da una attività centralizzata e vengano avviate nella stessa direzione subito e dopo.

Per Mitrany è l'unica via per giungere, appena terminate le attività, alla costruzione di un solido sistema internazionale. A questo proposito mette in guardia circa il rischio che possa essere ripetuto

²⁵ Sul dovere degli stati alla pacifica cooperazione internazionale cfr. D. Mitrany, *The New Meaning of Neutrality*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit, pp. 146, 147; tratto da *The Problem of International Sanctions*, OUP, 1925; cfr. anche D. Mitrany, *The End of "Morality" in War* (International Relations, Londra, novembre 1973), in *ibidem*, pp.231 – 236.

l'errore commesso al tempo della S.d.N., quando le fu data una autorità solo formale e le furono assegnati compiti destinati ad essere operativi solo nel futuro, mentre le attività immediate, fondamentali (ricostruzione e riforma sociale), vennero lasciate agli istituti statali delle singole nazioni. In generale, quindi, i vantaggi della procedura funzionale riguardano anche i tempi di intervento. E' infatti inevitabile, negli schemi formali di organizzazione, che gli stati nazionali siano costretti a fare affidamento solo sui loro mezzi per la ripresa delle attività sociali. Ecco che l'idea stessa di *periodo di convalescenza* si mostra per quello che realmente è, uno schermo per il tempo che deve essere impiegato nella preparazione e nella redazione di un piano generale ben strutturato. Al contrario, le autorità derivanti da organismi funzionali, non hanno problemi di questo tipo, si occupano delle mansioni loro affidate con un'autorità sufficiente ad assicurare fin da subito gli sviluppi eventuali delle specifiche funzioni. Un ulteriore ostacolo alla procedura funzionalista, in prospettiva, è creato dal fatto che, durante un eventuale *periodo di convalescenza*, gli organismi effettivamente operanti sarebbero gli unici ad acquistare autorità ed influenza per l'avvenire.

Il fine principale dell'approccio funzionalista ai problemi delle relazioni internazionali è sicuramente quello del mantenimento della pace.

Mitrany individua due problemi che sono praticamente irrisolvibili nell'ambito dei sistemi tradizionali e che, proprio per questo, rappresentano un ottimo test per valutare l'efficacia del metodo funzionale.

Il primo è il problema di importanza cardinale del *revisionismo con mezzi pacifici*. Il senso profondo di questo tipo di revisionismo è quello di attuare internazionalmente ciò che è stato realizzato su scala nazionale. Si tratta, cioè, di rendere inutili i cambiamenti di confini, privando del loro attuale significato le frontiere fra gli stati²⁶.

Ma è possibile fare questo? Mitrany accetta la sfida e indica in uno sviluppo continuo di attività e interessi comuni il mezzo per ottenere questo altrimenti impensabile risultato.

Qualsiasi mutamento di frontiere rappresenta un fattore di disturbo sociale per le comunità viventi sul luogo, sia che il mutamento venga imposto con la forza, sia attraverso mezzi pacifici.

La procedura funzionalista risolve il problema a monte: elimina la necessità e il desiderio di revisione di frontiere. Infatti, utilizzando il metodo funzionale, si incentiva il sorgere di un lavoro comune costruttivo e di una comunanza di abitudini e interessi che porta alla instaurazione di comuni organi amministrativi; così facendo, i confini fra gli stati non hanno più senso.

²⁶ D. Mitrany, *Nationality and Nationalism*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit, p. 145; nel presente saggio sono stati condensati tre distinti paper, uno scritto nel 1938, gli altri due nei primi anni Cinquanta. Mitrany cita il suo maestro L. T. Hobhouse; cfr. L. T. Hobhouse, *Elements of Social Justice*, 1924, p. 194; cfr. anche D. Mitrany, *Agenda of Peacemaking*, in ibidem pp. 171 – 179; sui diritti individuali cfr. D. Mitrany, *The Protection of Human Rights*, in ibidem, pp. 185 – 198.

Per Mitrany è evidente la benefica ripercussione di un risultato di tal genere sul problema della sicurezza. Solo percorrendo questa via si può pensare di trasformare la *difesa* in *polizia*, così come è avvenuto storicamente durante la genesi dello stato nazionale²⁷.

Cambia completamente perfino il significato della parola sicurezza, che non indica più l'intangibilità dei confini di un territorio, intangibilità che comporta lo schieramento di carri armati e bombardieri. Nella prospettiva funzionalista per sicurezza si intende una vita sociale indisturbata, garantita per mezzo di un regime comune.

La seconda questione che può fungere da banco di prova del funzionalismo è quella tormentosa dell'*eguaglianza fra gli Stati*²⁸. Il problema, in termini generali, è quello di rendere possibile una relazione ragionevole e conciliante fra l'autorità e la responsabilità. In altre parole, è necessario che la partecipazione di ciascun membro sia proporzionata non al peso della mera potenza, ma a quello della responsabilità di fatto. Qualsiasi trasferimento di autorità, infatti, deve essere mantenuto nei limiti specifici derivanti dal particolare scopo da raggiungere. Gli stati meno potenti hanno sempre accettato e a volte richiesto la guida e la direzione delle maggiori potenze per condurre guerre o affrontare crisi economiche; similmente anche in una organizzazione funzionale si comportano allo stesso modo, pur di assicurare il compimento di funzioni che essi stessi desiderano vedere ben adempiute.

Mitrany, quindi, propone di contrapporre ad una finzione legale di eguaglianza una evidente ineguaglianza di fatto, dovuta però non a rapporti di forza, ma a differenze reali nella capacità e nell'interesse di ciascuno, riguardo ad una singola funzione specifica. E' importante notare che in questo modo non vengono offesi né principi fondamentali né la dignità nazionale. Inoltre, nei singoli casi specifici, non è lo stato a trovarsi in una posizione di inferiorità, ma soltanto una sua specifica mansione. Conseguentemente, si tratta di una posizione di inferiorità di fatto, parziale, accidentale e mutevole. Un paese perciò ha sempre la possibilità, in prospettiva futura, di progredire nel compimento di una determinata attività funzionale e, di conseguenza, di progredire anche nella gerarchia del suo controllo internazionale²⁹.

Mitrany considera il metodo funzionale l'unico che possa aprire la strada ad un progresso graduale verso una eguaglianza fra le nazioni ben più reale di quella ottenuta tramite finzioni giuridiche: non eguaglianza formale ma eguaglianza pratica.

²⁷ Cfr. D. Mitrany, *International Security*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit, p. 183.

²⁸ In questo Mitrany sembra prevedere le "gelosie" degli stati nazionali, la loro difficoltà a cedere quote di sovranità; è il problema che si è sempre posto ogni volta che si è trattato di adottare il metodo della decisione a maggioranza; sul punto cfr. C. Malandrino, *Oltre il compromesso del Lussemburgo: Verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, Working Paper, Università del Piemonte orientale, Alessandria, consultabile sul sito dell'Università, in particolare pp. 40-45.

²⁹ Sul punto cfr. D. Mitrany, *International Equality*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit, p. 203.

Inoltre, per questa via, un graduale e sempre crescente sviluppo funzionale, la distribuzione di comuni servizi secondo le necessità sono in grado di creare un tale avvicinamento nelle condizioni di vita comune e, addirittura, nel modo di considerare le cose, da costituire una solida base per una più stretta associazione politica.

A questo punto sorge una domanda: a quali organi amministrativi deve essere affidata la gestione di una organizzazione funzionale?

Per il nostro autore la risposta a questa domanda è insita in quella che considera una virtù fondamentale del metodo funzionale: l'*autodefinizione*. Le dimensioni di una funzione hanno la particolarità intrinseca di autodefinirsi; in pratica è la funzione stessa a determinare quali organi le siano più appropriati. In altre parole, il metodo funzionale, nel suo svolgimento pratico, indica la natura dell'azione richiesta e, date certe condizioni, i poteri richiesti dall'adempimento di tale attività. Inoltre, la funzione non solo determina lo strumento adatto per la sua attività specifica, ma, in un certo senso, provvede anche ai cambiamenti necessari in tale strumento per le successive fasi di attività.

Per Mitrany ciò rappresenta l'ennesima prova dell'inutilità di divisioni statutarie e prescritte in anticipo di autorità e di potere: tali norme sarebbero solo d'intralcio.

Esiste indubbiamente un problema di coordinamento tra i vari istituti funzionali che sorgono via via in una organizzazione di questo tipo. Ogni istituto funzionale è in grado di lavorare in autonomia, ma questo non esclude che alcuni di essi o tutti possano essere legati insieme, in una qualche maniera, in caso di necessità. Il criterio, in questo caso, deriva dal senso stesso del metodo funzionale, che prevede che ogni funzione possa organizzarsi liberamente nel momento in cui sorge la necessità di una attività comune e nei limiti in cui questa è riconosciuta come comune.

Coerentemente con l'approccio funzionale, anche in questo caso, è considerato fuori luogo progettare in anticipo piani formali per il coordinamento delle diverse funzioni. Potremmo dire che, in un certo qual modo, anche il loro coordinamento deve sorgere in maniera funzionale.

L'essenza stessa, pertanto, della procedura funzionale rifiuta qualsiasi forma di pianificazione. Tuttavia Mitrany ipotizza alcune eccezioni (con poco entusiasmo): si tratta delle funzioni di uno stesso tipo o gruppo che devono essere coordinate sia per ragioni tecniche sia per fini funzionali più estesi, primo passo verso un livello più ampio di integrazione. Ma in ogni caso è necessario che tutto nasca dalla pratica, dall'azione concreta.

E' prevista, quindi, in linea teorica, una qualche gerarchia nell'ambito dell'organizzazione funzionale, ma si tratta di qualcosa di marginale nella teoria dell'economista rumeno.

Sicuramente è esclusa la possibilità che a sovrintendere ad una attività internazionale sia una qualche generale autorità politica³⁰. Innanzitutto, per Mitrany, un'autorità superiore di questo genere non rientra nelle possibilità pratiche e inoltre, da un punto di vista funzionale, una tale autorità non può essere in nessun modo considerata essenziale per i bisogni più grandi e immediati³¹. Non va poi dimenticato che le molteplici funzioni necessarie alla vita sociale vengono giocoforza esplicate per mezzo di accordi *ad hoc* dai governi degli stati maggiormente interessati, al fine di dare agli istituti funzionali i requisiti necessari per l'uso dei mezzi adatti per l'esercizio di poteri specifici.

Quanto appena detto introduce un aspetto peculiare del metodo funzionale. Esiste infatti un problema di rappresentanza degli stati nell'ambito dell'organizzazione funzionale. Questo è di fondamentale importanza per la struttura organica stessa del controllo sulla direzione degli istituti funzionali.

Per Mitrany, al metodo funzionale non è conforme un metodo rappresentativo democratico da usarsi negli organi direttivi.

Se, infatti, è vero che può sembrare auspicabile, corretto che tutti gli stati debbano avere una voce nel controllo delle funzioni, è altrettanto vero che la realtà consiglia di rendere la giurisdizione di ognuno degli istituti destinati all'adempimento di una data funzione ampia quanto basta per il più efficiente limite operativo della funzione stessa. Assecondare il desiderio di ogni paese di partecipare al controllo di tutte le funzioni significa tornare al principio politico della sovranità e, risulta ormai evidente, il metodo funzionale non tollera nessuna influenza di natura politica.

A questo aspetto è legato il ruolo del personale operante in un regime di organizzazione funzionale. Secondo Mitrany, un personale largamente tecnico e stabile³² è in grado di sviluppare un orgoglio professionale e un interesse diretto nel portare a buon fine il proprio compito. Anche per questo motivo il sistema funzionale rifiuta il principio dell'eguale rappresentanza degli stati negli organi di controllo. Infatti, il carattere della rappresentatività non è semplicemente l'essere rappresentato, ma l'essere rappresentato da persone di propria scelta le quali esprimano interessi particolari e specifici. In altre parole, una partecipazione eguale o proporzionale nei quadri del personale internazionale finisce con il creare, all'interno dei singoli istituti funzionali, una certa quantità di gruppi nazionali.

³⁰ D. Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London, 1943; trad. it. *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, op. cit., p. 58.

³¹ Cfr. D. Mitrany, *Nationalism and Planning*, D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit., p. 211.

³² Indubbiamente l'apoliticità dello schema mitraniano e il conseguente deficit democratico fanno temere una sorta di "potere incontrollato" nelle mani dei burocrati internazionali; sul potere ai "competenti" cfr. R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990, pp. 77-97.

Ciò è contrario alla formazione di un corpo internazionale di funzionari³³, essenziale per lo sviluppo di un servizio pubblico su basi funzionali. In questo si può individuare una ulteriore finalità del metodo funzionale: la creazione di un modo di vedere e di pensare autenticamente cosmopolita. Non va dimenticato, peraltro, che le istituzioni funzionali devono essere collocate geograficamente in base a motivi di opportunità (funzionalità), cioè ciascuna istituzione deve fissare la propria residenza nel centro più opportuno per la sua specifica funzione³⁴. Conseguentemente, ciascuno stato può avere sotto diretto controllo un aspetto attivo di amministrazione internazionale.

6. Considerazioni conclusive.

Mitrany rileva, nella sua teoria funzionale, un'importante tendenza generale che è tipica del XX secolo: il passaggio dai diritti ai servizi. Lo stato interventista, positivo, pianificatore è inadeguato a garantire la sicurezza sociale, quella economica e la pace.

In questi anni il dibattito scientifico (certamente multidisciplinare) si è rivolto, di fronte a sfide epocali come, per esempio, la globalizzazione, verso un orizzonte che non si discosta poi di molto da quello che l'economista rumeno aveva di fronte già parecchi anni fa.

³³ Ciò rappresenta, a mio avviso, uno dei principali difetti del metodo funzionalista adottato nella costruzione dell'Europa Unita: la creazione di una burocrazia internazionale lontana dalla "percezione" dei cittadini; anche per questo è oggi così attuale il problema dell'assenza di una vera identità europea. Sul punto cfr. Marita Rampazi, *Cittadinanza e identità europea*, "Il Dibattito Federalista", anno XV, 1999, n. 3, p. 14; M. Albertini (a cura di), *Il Federalismo*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 297 (saggio finale su *L'identità europea e la crisi della ragione*); Flavio Terranova, *Il "popolo europeo" nel pensiero di Mario Albertini*, in Corrado Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa Unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2004, pp. 157-180; sul pensiero di Alberini cfr. F. Terranova, *Il federalismo di Mario Albertini*, Giuffrè, Milano, 2003; cfr. inoltre C. Malandrino, "Popolo europeo" e paradigma federalista-comunicativo. *Dall'unione dei popoli alla federazione dei cittadini europei*, in *Un popolo per l'Europa Unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, op. cit. pp. 1-40 (in particolare Malandrino esamina l'"approdo federale derivante dal paradigma comunicativo di Habermas", pp. 23-27); di Habermas cfr. *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt-M., Suhrkamp, 1996, (trad. it. *L'inclusione dell'altro*, a cura di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano, 1998); J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt-M., Suhrkamp, 1998 (trad. it. *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999); J. Habermas, *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe*, in J. Lenoble, H. Dewandre, (eds), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, ed. Esprit, 1992. sul principio di sussidiarietà e sul suo rapporto con il "soggetto-popolo europeo" cfr. Francesco Ingravalle, *Principio di sussidiarietà, potere sussidiario e "popolo europeo"*, in C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa Unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, op. cit. pp. 123-139 (in particolare cfr. pp. 137-139); di Ingravalle cfr. anche *La sussidiarietà nei trattati e nelle istituzioni politiche dell'UE*, op. cit. In Mitrany e nel suo schema funzionalista non possono esistere neppure riferimenti a tradizioni comuni, ad una comune storia, tutti elementi fondamentali per la costruzione di un'identità; a tal proposito cfr. Eluggero Pii, *La formazione di un modello politico inglese nella cultura italiana del primo settecento*, in V. I. Comparato (a cura di), *Modelli nella storia del pensiero politico*, Leo S. Olschki, 1987, pp. 165-189 (in particolare pp. 185 e ss.).

³⁴ Sulla cooperazione internazionale nel secondo dopoguerra cfr. D. Mitrany, *International Technical Assistance*, in D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, op. cit. pp. 216 – 220; per una valutazione sulla crisi dell'ONU cfr. D. Mitrany, *The United Nations in Historical Perspective* (International Relations, Londra, Novembre 1970), in ibidem, pp. 221 – 230.

Lo stato gestore è ormai in crisi da almeno un trentennio e sta subendo una rapida metamorfosi. Certamente le soluzioni adottate nei singoli sistemi politici (democratici, in particolare) in questo processo di trasformazione della forma stato-interventista sono diversificate a seconda delle specifiche eredità istituzionali. Ma è, tuttavia, possibile individuare un minimo comune denominatore: esso è rappresentato da un modello sicuramente generalissimo i cui tratti possono essere condensati nella definizione di stato regolatore.

Dagli anni Settanta in poi, si sono trasformate le modalità e i contenuti attraverso i quali le istituzioni pubbliche si rapportano alla società, ponendo, in tal modo, un'interessante questione teorico-analitica per gli scienziati sociali e, non bisogna dimenticarlo, uno degli essenziali problemi politici che i sistemi politici occidentali sono chiamati a risolvere per rendere efficiente ed efficace il ruolo delle istituzioni politico-amministrative.

Si può osservare, al riguardo, il fatto che il ruolo da attribuire allo stato sia diventato centrale nelle campagne elettorali dei principali paesi democratici.

Si tratta certamente di un processo che rappresenta un fenomeno di imprescindibile rilevanza scientifica e, nello stesso tempo, di assoluto significato politico.

Sul tema molto hanno scritto gli scienziati sociali, da diverse prospettive teoretiche e molto si è detto sul piano del dibattito politico.

In questo vasto panorama scientifico, il volume *Lo Stato regolatore*³⁵ di Antonio La Spina e Giandomenico Majone offre degli spunti interessanti per chi cerca di analizzare la *procedura funzionale* elaborata da Mitrany.

I due autori ci forniscono una rigorosa definizione di stato regolatore, che non è certo caratterizzato dall'abbandonare a se stesse le dinamiche sociali ed economiche, ma, piuttosto, da un particolare modo di governare i processi sociali senza un diretto coinvolgimento.

In particolare, colpisce il fatto che il principale strumento di azione di questo genere di stato siano delle istituzioni particolari come le agenzie regolative e, fra queste, le autorità indipendenti, che rappresentano la struttura istituzionale per eccellenza dello stato regolatore. Esse sono istituzioni indipendenti dal potere politico, dotate di potere incisivo previsto dalla legge su determinate materie e composte da persone scelte proprio per la loro competenza ed imparzialità.

In questo sembra ravvisabile un'impostazione di tipo funzionale. E infatti occupa una posizione centrale, nel volume citato, l'impalcatura istituzionale dell'Unione Europea, che ormai concordemente, nell'ambito della comunità scientifica, viene considerata il risultato di un percorso di tipo funzionale.

³⁵ Cfr. A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000.

E' di estremo interesse la tesi dei due studiosi a proposito del futuro istituzionale dell'Unione Europea, che, in base alle loro analisi, difficilmente percorrerà le vie tradizionali proprie della formazione degli stati moderni. Probabilmente verrà disegnata un'architettura istituzionale che, nel caso si giunga ad una maggiore integrazione politica, sarà comunque connotata da un forte pluralismo delle forme giuridico-costituzionali³⁶ e, questo è il punto che più ci interessa, dalla strutturale necessità di trovare forme di depoliticizzazione del contenuto delle decisioni.

Se questa analisi è corretta, si può ipotizzare che l'Unione Europea, a prescindere dai futuri assetti istituzionali, avrà consistenti elementi propri del modello dello stato regolatore.

Concludendo, la presenza di istituzioni *ad hoc* produttrici di decisioni depoliticizzate e la presenza di personale esperto ed imparziale sono elementi che meritano una attenta riflessione sui possibili punti di contatto tra la teoria funzionale e quella riguardante lo stato regolatore.

Mitrany è certamente un pensatore originale: nelle sue teorie possiamo riscontrare una carica innovativa di grandissima rilevanza.

Ho cercato, nelle pagine precedenti, di sintetizzare il nucleo centrale del pensiero dell'economista rumeno. Tale nucleo è direttamente collegabile all'approccio funzionalista scelto da Monnet per la concreta costruzione dell'edificio europeo.

Un aspetto che mi preme sottolineare è quello dell'attualità delle teorie di Mitrany, che, infatti, già all'inizio degli anni Quaranta, ha delineato scenari nelle relazioni internazionali che sono diventati successivamente delle realtà.

La procedura funzionale non solo è stata lo strumento che ha permesso il decollo del processo di integrazione europea, ma è uno strumento che viene utilizzato ancora ai nostri giorni. In questi ultimi anni, infatti, si è parlato di quello che alcuni definiscono l'*anello di sicurezza* dell'Unione Europea³⁷. In buona sostanza, si tratta di creare dei vincoli economici di tipo comunitario con i paesi situati ai confini dell'Unione Europea, senza però giungere ad una condivisione delle istituzioni dell'Unione.

³⁶ Si dovrà inoltre tener conto delle differenze culturali esistenti tra i vari paesi europei membri dell'Unione; è di notevole interesse, da questo punto di vista, il progetto *Cultural Policy and Cultural Diversity*, promosso dal Consiglio d'Europa e sviluppato tra il 1999 e il 2000; sulla "diversità culturale" cfr. T. Bennet, *Differing Diversities Cultural Policy and Cultural Diversity*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex, 2001; A. Ellmeier, B. Rásky, *Differing Diversities: Eastern European Perspectives. Cultural Policy and Cultural Diversity, Phase 2*, Osterreichische Kulturdocumentation. Internationales Arkiv für Kulturanalysen, Vienna, 2003; The Council of Europe, *Declaration on Cultural Diversity*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, Cedex, 2001; M. Featherstone and S. Lash, *Spaces of Culture-City-Nation-World*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999; U. Hannerz, *Transnational Connections. Culture, People, Places*, London-New York, Routledge, 1996 (Ed. it. *La diversità culturale*, Il Mulino, Bologna, 2001; K. Robins, *Transcultural Diversities Cultural Policy and Cultural Diversity, Final Phase 2003*, Strasbourg, 2004; W. Welsch, *Transculturality – The Puzzling Form of Cultures Today*, in M. Featherstone, S. Lash, *Spaces of Culture-City-Nation-World*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1999.

³⁷ In diverse occasioni ne ha parlato l'allora Presidente della Commissione Europea Romano Prodi.

Si potrebbe quindi creare una zona di libero scambio, forse un vero e proprio mercato unico, con la Russia o con il Marocco, ma non avremmo eurodeputati russi o marocchini, nessun russo o marocchino farebbe parte della Commissione Europea e così via.

Al di là delle valutazioni di merito su questo progetto che, da un certo punto di vista, può essere condivisibile, non si può non inquadrarlo in una prospettiva funzionale.

Esiste poi un altro elemento di fondamentale importanza nelle teorie di Mitrany: la depoliticizzazione delle decisioni. Ciò rappresenta qualcosa di importante sul piano scientifico e, a mio parere, di discutibile sul piano politico.

Infatti detta depoliticizzazione conduce inevitabilmente ad un deficit di democrazia³⁸: il consenso popolare non è più necessario, in quanto le istituzioni funzionali, come si ricorderà, vengono generate dalle funzioni stesse.

Conseguentemente, anche sul piano della comunicazione politica si rileva un grave deficit, poiché, non essendoci la necessità di creare consenso, diventa inutile qualsiasi tecnica di propaganda politica. Naturalmente questo è un discorso che vale solo su scala europea e non può essere ricondotto alle situazioni interne dei singoli stati.

Un'altra considerazione riguarda il dato concreto dell'impalcatura europea, che, pur essendo derivata da un progetto influenzato da un modello teorico ben preciso, oggi è una costruzione unica, sviluppatasi al di là dei modelli e dei processi teorizzati alle origini. E' sotto gli occhi di tutti la rilevante (esclusiva in certi frangenti) presenza della dimensione intergovernativa nelle decisioni che riguardano il futuro dell'Unione. Questo dimostra che, pur essendo indubbiamente lo stato nazionale in crisi, il suo tramonto è ancora lontano.

³⁸ Oltre ad un deficit di democrazia, la procedura funzionale comporta una inevitabile assenza di identità comune. Anche un illustre costituzionalista dichiara la sua insoddisfazione: cfr. G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. V.

Recent working papers

The complete list of working papers is can be found at <http://polis.unipmn.it/pubbl>

*Economics Series

**Political Theory Series

⁶ Al.Ex Series

- 2008 n.122** Stefano Parodi: *Il funzionalismo di D. Mitrany: Dall'economia alla scienza politica*
- 2008 n.121** Joerg Luther: *L'antinegazionismo nell'esperienza giuridica tedesca e comparata*
- 2008 n.120* Roberto Zanola: *Consumer preferences for circus: a cluster approach*
- 2008 n.119* Roberto Ippoliti: *L'incentivazione economica nei problemi di agenzia: Il caso dell'Azienda Sanitaria Pubblica*
- 2008 n.118* Piermassimo Pavese and Roberto Zanola: *Autochthon vs. blended wines: Do objective and sensory characteristics matter?*
- 2008 n.117* Andrea Vindigni: *Uncertainty and the politics of employment protection*
- 2008 n.116* Carla Marchese: *The limits to growth then and now*
- 2008 n.115** Guido Ortona: *Perché in Italia le elezioni violano la legge di Duverger?*
- 2008 n.114* Cinzia Di Novi: *From theory to implementation of the best policy instrument to protect human health: a brief overview*
- 2008 n.113* Cinzia Di Novi: *Adverse selection in the U.S. health insurance markets: evidence from the MEPS*
- 2008 n.112* Giovanni B. Ramello: *Semiotica, diritto e mercato. Economia del marchio nel terzo millennio*
- 2008 n.111⁶ Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano: *How people perceive the welfare state. A real effort experiment*
- 2008 n.110* Daron Acemoglu, Davide Ticchi and Andrea Vindigni: *A theory of military dictatorships*
- 2008 n.109* Marcello Montefiori and Marina Resta: *Social influence and neighbourhood effects in the health care market*
- 2007 n.108* Davide Ticchi and Andrea Vindigni: *War and endogenous democracy*
- 2007 n.107* Fabio Privileggi: *The cutoff policy of taxation when CRRA taxpayers differ in risk aversion coefficients and income: a proof*

- 2007 n.106* Daniele Bondonio: *La valutazione d'impatto della riforma universitaria 3+2: un'analisi empirica sui dati dell'Ufficio Statistica del MIUR*
- 2007 n.105* Franco Amisano and Alberto Cassone: *Proprietà intellettuale ed industria farmaceutica: ricerche nel campo della proprietà intellettuale dei farmaci*
- 2007 n.104* Gianna Lotito: *Resolute Choice in interaction: a qualitative experiment*
- 2007 n.103* Daniele Bondonio: *La distribuzione dei finanziamenti europei sul territorio regionale: un'analisi su micro-dati 2000-2006*
- 2007 n.102* Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano: *Non-self-centered inequity aversion matters. A model*
- 2007 n.101* Daniele Bondonio: *Gli effetti occupazionali delle politiche di aiuto alle imprese una valutazione comparativa tra diverse modalità di agevolazione*
- 2007 n.100* Giovanni B. Ramello: *Access to vs. exclusion from knowledge: Intellectual property, efficiency and social justice*
- 2007 n.99* Roberto Zanola: *Major influences on circus attendance*
- 2007 n.98** Corrado Malandrino: *Pre-modern covenant and covenantalism in Daniel Judah Elazar's federalist elaboration*
- 2007 n.97^ε Stefania Ottone, Ferruccio Ponzano and Roberto Ricciuti: *Simulating voting rule reforms for the Italian parliament. An economic perspective*
- 2007 n.96* Albert Breton, Anthony Scott and Angela Frascini: *Explaining differences in environmental governance patterns between Canada, Italy and the United States*
- 2007 n.95* Roberto Ricciuti: *The quest for a fiscal rule: Italy, 1861-1998*
- 2007 n.94^ε Davide Biassoni: *L'influenza dei sistemi elettorali nella stabilità dei governi*
- 2007 n.93** Joerg Luther and Domenico Francavilla: *Nepal's constitutional transition*
- 2007 n.91^ε Marie-Edith Bissey and Guido Ortona: *The program for the simulation of electoral systems ALEX4.1: what it does and how to use it*
- 2007 n.90* Roberto Ricciuti: *Un'analisi economica della partecipazione ai referendum abrogativi*