

# L'anti-teoria funzionalista: presupposti, sviluppo ed eredità di una dottrina delle relazioni internazionali

PIERLUIGI MARINUCCI

## Abstract:

In this article, an attempt is made to reconstruct the main theoretical steps of the functionalist doctrine, elaborated by David Mitrany since the early 1940s. The main goals of functionalist theory were those of a lasting social peace that could not be reduced to the mere absence of violence. At the same time, by isolating the theoretical frameworks of the functionalist cooperative procedure, its differences with neo-functionalism are noted in comparison.

## Keywords:

Functionalism, political integration, cooperation, humanitarian cosmopolitanism

## Introduzione

Con il nome *funzionalismo*, in scienza politica e nella teoria delle relazioni internazionali si designa l'elaborazione di un sistema di rapporti tra Stati nazionali avente come obiettivo la riconfigurazione in chiave collaborativa delle loro funzioni amministrative – e conseguentemente, della conduzione su base burocratica di queste – con lo scopo finale di sottrarre terreno operativo e sostanza politica agli Stati stessi in merito al governo delle rispettive società. In altri termini, il funzionalismo prevede ed ipotizza che la sequenza riconoscimento/presa in carico/soddisfacimento dei bisogni sociali – innanzitutto e specialmente quelli che ricadono nella sfera della materialità 'umanitaria' – venga assolta in modo più completo, sostanziale ed efficace da filiere decisionali a carattere amministrativo e sopra-nazionale, derivanti dalla collaborazione tra corpi tecnici e burocratici interni ai singoli Stati. Dall'interazione trasversale tra questi, scaturirebbero delle istituzioni di scopo, sopranazionali e non vincolate né legittimate dalle istituzioni politiche statali-nazionali, e quindi caratterizzate da un approccio orientato alla risoluzione delle criticità tipiche delle società contemporanee secondo una prassi a-politica di mobilitazione e valorizzazione delle *expertise* amministrative.

Per quanto riguarda la cornice cronologica entro la quale la teoria funzionalista prende forma, la pubblicazione del volume *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*, di David Mitrany nel 1944 colloca la sua elaborazione negli anni di maggiore intensità del

secondo conflitto mondiale. Ciò, d'altro canto, autorizza ad attribuire all'operazione teorica del funzionalismo una posizione evidentemente – se non consapevolmente, da parte del suo principale esponente – liminale rispetto ad una evoluzione dei nazionalismi aggressivi in una nuova, necessaria fase di coesistenza pacifica che si sarebbe data negli anni immediatamente seguenti alla comparsa dell'opera di Mitrany.

Ancora a titolo di collocazione entro coordinate cronologiche del funzionalismo, vale la pena ricordare come in continuità con la congiuntura del 1943-44 che ne ha visto la genesi e la comparsa come oggetto teorico, questo ha avuto un antecedente nella prassi politico-diplomatica propria degli anni 1918-20, essendo emersa come necessità di moderazione degli interessi di carattere politico-strategico dei singoli Stati in occasione delle trattative riguardanti il Patto di Versailles.

La seguente proposta interpretativa suggerisce di inquadrare il funzionalismo in termini di *anti-teoria* sulla base di due fattori, dei quali si cercherà di fornire una analisi. In prima battuta si intende sottolineare come la teoria di Mitrany sia improntata ad un pragmatismo materialista, deliberatamente orientato alla soluzione di tematiche sociali e al soddisfacimento di bisogni pre-esistenti a qualsiasi piano politico-prescrittivo. Coerentemente con l'assenza di istanze prescrittive dal punto di vista dell'elaborazione normativa, in seconda istanza il funzionalismo non intende pre-ordinare alcuno sviluppo evolutivo delle forme istituzionali eventualmente preposte alla gestione delle criticità e bisognosità che pure rileva; preferendo a ciò, semplicemente, promuoverne la connessione.

### 1. *David Mitrany e l'elaborazione del funzionalismo come risposta agli statalismi nazionalisti*

La particolarità dell'opzione funzionalista in scienza politica sembra risiedere in una qualificazione della contingenza come occasione per elaborare una formula a vocazione sistemica, pure laddove questa non sconti le farragini e i potenziali scacchi aporetici propri dei sistemi dichiarati come tali. Più ancora, la contingenza implica il riscontro con alcune salienze biografiche del principale – e per molti aspetti unico in quanto originale – elaboratore dell'approccio funzionalista.

Rumeno di origine ebraica, David Mitrany emigrò dapprima in Germania; quindi, mosso da difficoltose condizioni d'esistenza, si stabilì in seguito a Londra. Nella capitale britannica, maturando un precedente interesse, e una sostanziale predisposizione, verso l'analisi di temi sociali, intraprese un percorso di studi presso la London School of Economics, affiancando alla ricerca accademica la frequentazione di ambienti fabiani e laburisti. A questo primo periodo della ricerca mitraniana, che già vede la caratteristica sovrapposizione tra propensione pratico-politica e ricerca, risale la sua affiliazione al *Foreign Office* britannico, per il quale svolgeva il ruolo di osservatore ed analista dell'Europa centro-orientale durante la Prima Guerra Mondiale. È sulla base di questi presupposti, del re-

sto comuni a quelli entro cui muoveva i propri passi l'altro grande esponente e teorico della prassi funzionalista, cioè Jean Monnet, che Mitrany cominciò a intercettare le prime necessità di un sistema di relazioni internazionali coordinate su base europea, ovviamente sensibilizzandosene e amplificandone i motivi. Il profilo biografico-professionale di Mitrany segue, come traiettoria, i presupposti dei primi anni. Si caratterizza, cioè, come figura intellettuale sincretica, che a esperienze propriamente accademiche combina esperienze ed elementi propri delle istituzioni politiche ed economiche<sup>1</sup>.

*Le basi pratiche della pace* è, al contempo, il nodo teorico da cui sprigionano e il punto focale in cui convergono le istanze funzionaliste negli studi di scienze politiche riguardo i sistemi di relazioni internazionali. Ancora riguardo alla biografia dell'autore, è l'opera-precipitato nella quale si materializzano la maturità esperienziale di Mitrany e il punto di sbocco di una osservazione decennale del panorama politico europeo tra i primi anni '30 e il 1942, anno della sua presentazione al Ministero degli Esteri britannico. L'accoglimento dell'opera in quella occasione, nella relativa indifferenza da parte della comunità accademica è coerente con la natura eccentrica rispetto alla pura teorizzazione – così come ad una pratica tutta priva di riflessività – dell'elaborazione funzionalista.

Nonostante un discreto numero di pubblicazioni<sup>2</sup>, il profilo intellettuale di Mitrany rimane essenzialmente quello di principale rappresentante del funzionalismo come metodica di interpretazione ed elaborazione delle relazioni internazionali<sup>3</sup>. Allo scopo di porre a verifica la pertinenza delle tesi della dottrina funzionalista nelle relazioni internazionali, occorre vagliarne contesto di genesi, influenze e presupposti che hanno svolto il ruolo di incubazione della proposta mitraniana.

David Mitrany, si rammentava, intercetta dinamiche e trasformazioni (forse lente e graduali nell'accumulo ma d'altro canto parossistiche nell'espressione empirica) proprie della prima metà del ventesimo secolo, nella sua fase storicamente suo tempo. Tale posizione, e ruolo per così dire sintomatico, lo accomuna

1 Dopo aver fatto parte del comitato di esperti del Partito Laburista per le questioni internazionali fino alla crisi interna del 1931, ha intrapreso la carriera di giornalista presso il "Manchester Guardian", di assistente alla ricerca presso la Carnegie Foundation, di ricercatore presso l'Institute for Advanced Study di Princeton, esperto del Foreign Office e consulente per gli affari internazionali di Unilever, posizione che ricoprì a tempo parziale dal 1944 fino al suo pensionamento nel 1960, consentendogli di trascorrere metà dell'anno a Princeton e di continuare a pubblicare e tenere conferenze.

2 Si vedano, tra gli altri, *Il Marxismo e i contadini*, La Nuova Italia, Firenze 1954 (in parte pubblicato già negli anni Venti) e *The Functional Theory of Politics*, St. Martin's Press, London 1976; una raccolta di articoli, i più significativi dei quali risalgono agli anni Trenta e Quaranta. Per una bibliografia delle pubblicazioni di Mitrany, cfr. D. Anderson, *David Mitrany (1888-1975): An Appreciation of His Life and Work*, in "Review of International Studies", 24, 1998, pp. 577-592.

3 I suoi epigoni dichiarati sono stati relativamente pochi. Si tratta soprattutto di Arthur John R. Groom e Paul Taylor. Vedi A.J.R. Groom, P. Taylor (eds), *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, London University Press, London 1975, e J.P. Sewell, *Functionalism and World Politics*, Princeton University Press, Princeton 1966.

a molti intellettuali della sua generazione i quali, proprio nel ventennio compreso tra la fine del primo conflitto mondiale e la vigilia del secondo, non poterono fare a meno di rilevare alcune metamorfosi profonde nella morfologia dei singoli Stati-nazione. Conseguentemente, anche i rapporti tra questi avevano mutato natura e proporzioni, incrementando il volume del commercio internazionale e dell'interventismo statale<sup>4</sup>.

La pubblicistica dell'epoca ha ordinato questa correlazione scindendone la problematicità secondo due urgenze tematiche. Da un lato una riflessione sulla portata e sugli effetti dell'"interdipendenza" internazionale<sup>5</sup>; d'altro canto, un'altra focalizzazione si è concentrata sul tema dell'attribuzione allo Stato di funzioni inedite rispetto allo "Stato minimo" ottocentesco liberale, nonché sui margini di legittimità di tale attribuzione<sup>6</sup>. L'approccio di Mitrany al tema si caratterizza, viceversa, per il fatto di mantenere connessi i due fenomeni, mantenendone lo statuto di dinamica sociale tangibile da assumere come perno di un approccio concreto alla pace. Questa aderenza all'ontologia effettuale della politica propria dell'Europa post-bellica non sfugge al porsi in sintonia con le criticità differite e gli strascichi che gli eventi, dirompenti, del 1914-18 avevano scatenato; e autorizza il pensatore anglo-romeno a considerazioni forse ingenerose, ma certamente realistiche sulla Società delle Nazioni:

Una delle disgrazie dell'esperimento fatto con la S.d.N., fu che una nuova istituzione venne fondata su premesse che già erano evidentemente antiquate e basterà ricordarsi che nessuno dei cambiamenti costituzionali introdotti in Europa dopo l'ultima guerra è durato neppure una generazione, per quanto quei cambiamenti stessi volessero esser fondamentali e per quanto buoni ed accorti essi potessero sembrare quando vennero introdotti.<sup>7</sup>

D'altro canto, la sfiducia mitraniana – intesa a recepire come velleitarie e 'volontaristiche' le premesse fondative della S.d.N. – è allineata, se non nella diagnosi, nell'osservazione empirica, con le considerazioni di quel segmento di comunità internazionale a vocazione riflessiva costituito dagli osservatori di estrazione intellettuale, politica o accademica, la quale avvertiva come urgente

4 Basti solo pensare alla riflessione liberale sullo statuto del commercio internazionale, per come è stata elaborata negli anni '20 e '30 del ventesimo secolo da parte degli austriaci L. von Mises e F. Hayek, culminando nel 1938 nei lavori del più complessivo contesto del Colloquio Walter Lippmann a Parigi, cfr. P. Dardot, Ch. Laval, *La nuova ragione del mondo – Critica della razionalità neoliberalista*, DeriveApprodi, Roma 2013.

5 Si veda G. Devin, *Traditions et mystères de l'interdépendance internationale*, in P. Morvan (a cura di), *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruylant, Bruxelles 2008, pp. 245-263.

6 Questo orientamento era molto presente nei circoli fabiani e laburisti che Mitrany frequentava. Si vedano in particolare le opere pubblicate in questo periodo da R.H. Tawney, G.D.H. Cole e H. Laski, nonché le osservazioni di D. Long in *Il funzionalismo internazionale e la politica dell'oblio*, "Rivista Internazionale", 48, 1993, pp. 355-379.

7 D. Mitrany, *Le basi pratiche della pace. Per una organizzazione internazionale su linee funzionali*, Cambridge University Press, Cambridge 1945, pp. 33-34.

la necessità di allestire una pacifica stabilità tramite dispositivi effettivamente efficaci. Mitrany, avendo attraversato diverse articolazioni ed ambienti della comunità internazionale, cercò di intercettare tale impellenza già a partire dall'espressione *working* propria del titolo della propria opera<sup>8</sup>.

L'approccio di Mitrany è quindi improntato ad uno stringente realismo; segnatamente, propenso a valorizzare gli elementi concreti immediatamente mobilitabili in chiave di coesione internazionale anziché demandare questa ad una costruzione per lo più astratta e volontaristica quale la pace basata e derivante dall'onnipotenza delle singole entità statali<sup>9</sup>. L'operatore teorico del programma di Mitrany risiede nell'argomento funzionale, in ragione del quale si propone uno spostamento d'asse. Alla fiducia in una pace derivante da un aleatorio, e storicamente poco affidabile, accordo di natura politica che veda la convergenza cosciente di tutti i soggetti statali, secondo il proprio profilo decisionale, viene sostituito un modello di valorizzazione dei legami e dei connettivi già oggettivamente presenti tra questi. Legami e connettivi i quali, collocati in una sfera infra-soggettiva dell'entità statale, hanno come oggetto le *funzioni* proprie della gestione amministrativa e commerciale proprie di quella.

La via ci è indicata dalla tendenza che è generale nelle forme moderne di amministrazione statale. Questa tendenza è quella della organizzazione specifica di ciascuna specifica funzione. Si provvede singolarmente alle diverse necessità sociali conformandosi alle particolari condizioni di tempo e di luogo, invece che alla tradizionale organizzazione sulla base di prefissate e statutarie suddivisioni giurisdizionali di diritti e di poteri. Nell'ambito degli Stati nazionali le nozioni del concetto di autorità e di latitudine dell'azione pubblica sono ora continuamente cangianti e sono determinate volta per volta assai più dalle necessità pratiche che da norme costituzionali. (...) Basti notare solo che mentre vi è una tendenza generale verso la centralizzazione dei servizi (e quindi delle autorità), in certe occasioni è invece accaduto l'inverso e, per il miglior adempimento di certe necessità comuni poteri e compiti sono stati dati ad autorità regionali o d'altro genere. (...) Anche dal punto di vista internazionale, mentre una legislazione si è venuta formando solo lentamente e con molta incertezza nella forma consuetudinaria di norme e convenzioni giuridiche, alcune attività comuni sono state organizzate con rapidità e successo per mezzo di accordi funzionali ad hoc. Accordi esecutivi e organi amministrativi di tal sorta sono novità speciali e senza dubbio fondamentali della organizzazione amministrativa moderna.<sup>10</sup>

Tali funzioni vengono cioè elette ad opportunità di rafforzamento delle interdipendenze tra Stati, nell'ottica di farne elementi di costruzione e ratifica di una pace duratura. Il dinamismo coesivo-orizzontale tra Stati sarebbe inerente alle

8 Mitrany stesso ha ammesso che avrebbe potuto scegliere una formulazione più attraente che facesse riferimento all'unità mondiale o alla pace mondiale, ma ha ritenuto che la dimensione pratica del suo saggio sarebbe stata sminuita.

9 Su questa alternativa, si veda il saggio di L.M. Ashworth in *Creating International Studies. Angell, Mitrany and the Liberal Tradition*, Routledge, London 1999, pp. 121-129.

10 D. Mitrany, *Le basi*, cit., pp. 32-33.

relazioni internazionali stesse; come dato strutturale, pure adiacente al moto di segno contrario, quello della centralizzazione politica, esso pre-esiste alle eventuali strategie di coesione contrassegnati in questa seconda chiave. In questo senso, il metodo funzionale si differenzia, quindi, dall'approccio costituzionale; poiché si caratterizza come una strategia graduale di trasformazione pacifica, insistente sulla legittimazione rinvenuta nella prassi amministrativa, vincolata da "bisogni" e "necessità" comuni.

Per quanto nominalmente concettualizzata, la nozione di funzione, non è del tutto delineata nella propria fisionomia. Il termine viene utilizzato da Mitrany per designare un insieme di attività oggettivamente interdipendenti, secondo una focalizzazione che, del resto, ammettendo di non specificare quasi mai la natura – cioè il contenuto e la modalità – di queste "interdipendenze", insiste sulla sostanza relazionale generata dalle funzioni come connettivo inter-statale. La prospettiva adottata trasforma le categorie diplomatiche di sicurezza e pace in oggetti dinamici, eccentrici al singolo o ai singoli stati e sfuggenti rispetto ad una guida condotta secondo la decisionalità politica statale, laddove questa è regolata, per definizione, da norme e giurisdizioni che ne costituiscono e delineano a priori margini e contenuto dell'azione.

## 2. Finalità strategiche profonde: un umanesimo securitario?

Non risolvendosi in una mera computazione degli osservabili funzionali, assunti come strutturali allo Stato politico novecentesco, l'argomentazione mitraniana precorre gli obiettivi, se non latenti, posti a sigillo finale della propria interpretazione delle relazioni internazionali, quelli di allestire le condizioni per una vita umana sicura, della sicurezza umana<sup>11</sup>.

Per quanto oggetto di discussione, l'affermazione di tale tema nell'agenda della comunità internazionale riflette un riorientamento del tema della sicurezza dall'ambito puramente militare e proprio delle relazioni diplomatiche tra Stati, alla sfera *umana*; laddove questa ri-significazione sta a segnalare due fattori. Il primo, è un'estensione del termine-concetto di sicurezza sino a coprire l'intero spettro di istanze che compongono i parametri di sussistenza e riproduzione della popolazione umana, concepita come svincolata – appunto in questa chiave materiale e *sociale* – dalla segmentazione politico-territoriale degli Stati. Il secondo è un'esclusione dell'attore statale dalla definizione di sicurezza come condizione universale, cioè dalla pace; o meglio, una nuova

11 Notoriamente con questo concetto, proposto dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) nel 1994, ci si riferisce a una concezione più ampia della sicurezza, non ridotta esclusivamente alla sua dimensione militare. Si veda in merito il Rapporto della Commissione sulla sicurezza umana, *La sécurité humaine maintenant*, Presses de SciencesPo Paris 2003. Nel suo rapporto iniziale, l'UNDP ha identificato sette dimensioni della sicurezza umana: economica, alimentare, sanitaria, ambientale, personale, comunitaria e politica. Cfr. United Nations Development Programme, *Human Development Report*, Oxford University Press, Oxford 1994, p. 24.

configurazione dell'articolazione schematica tra i concetti di pace, Stato e sicurezza umana. Se fino a tutto il secolo diciannovesimo sino agli inizi del ventesimo la pace è un concetto negativo, coincidente con l'*assenza* di minacce o aggressioni al singolo Stato o tra singoli Stati, con la teorizzazione funzionalista la pace viene sintonizzata con il concetto/condizione di sicurezza come *bene sociale* positivo, producibile attivamente.

Il compito che abbiamo da affrontare è quello di trovare le basi di un reale e comune interesse per la pace, tenendo necessariamente conto di quell'elemento rivoluzionario che è stato introdotto nella guerra e che esige una nuova concezione della pace. Non una pace che tenga le nazioni quietamente separate l'una dall'altra, ma una pace che le conduca ad operare insieme attivamente; non la superata visione statica della pace di sicurezza strategica, ma una visione sociale di essa. (...) Ciò vuol dire che non possiamo fare i nostri conti basandoci su una pace di carattere difensivo ma su una pace di carattere attivo; che non è poi altra cosa dall'idea e dall'aspirazione della sicurezza sociale, presa nei suoi termini più ampi.<sup>12</sup>

La discontinuità semantica cui Mitrany sottopone il concetto di *sicurezza* consiste nella rielaborazione di questa come ambito sociale e materiale sul quale lo Stato non può pretendere di esercitare alcuna disposizione; sul quale tantomeno detenga un monopolio, e rispetto al quale – è questo forse il passaggio più significativo della mossa funzionalista – può persino rappresentare una minaccia. Questa messa in discussione della tradizionale funzione protettiva dello Stato è la chiave di volta legittimante del lavoro di Mitrany. Di più e oltre, la storia di come si sono venute a formare le entità statali dell'occidente europeo vedrebbe un accumulo progressivo di cooperazione internazionale, ma dovuto alla convergenza degli interessi materiali di quelle stesse entità, non all'iniziativa deliberata mossa da valori etici<sup>13</sup>; accumulazione però insufficiente ad impedire gli eventi bellici del 1914.

D'altro canto, questa decisa preminenza di aspetti che potremmo definire *individuumorfi* dello Stato europeo moderno e contemporaneo, intesi cioè a suggerire che lo Stato abbia una fisionomia caratteriale e una postura decisionale assimilabili, per delimitazione e unilateralità della volontà, a quelle di un soggetto rigidamente individuato, aveva condotto, secondo l'analisi mitraniana, la maggior parte degli osservatori e degli studiosi a recepire una sorta di 'statolatria', la quale impediva loro di concepire le funzioni infra-individuali e relazionali immanenti ai sistemi statali ed inter-statali.

La maggior parte dei filosofi politici delle ultime generazioni non è riuscita a sfuggire a quella che lo psicoanalista potrebbe chiamare "fissazione dello Stato". Anche coloro il cui temperamento e la cui ragione li portavano a diffidare di una filosofia nazionalista non potevano affrontare lo Stato se non come un'entità rigida. Lo desi-

12 D. Mitrany, *Le basi*, cit., pp. 83-84.

13 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 41.

deravano grande o piccolo, isolato o integrato, ma in ogni caso come unità delimitata (*rounded unit*) che doveva essere presa così com'era e mantenuta tale in qualsiasi ricostruzione della società internazionale.<sup>14</sup>

Questo effetto proiettivo e fascinatorio avrebbe avallato l'idea che le inevitabili interdipendenze tra Stati fossero costruite sulla base di questi come *rounded unit*, convogliando così nei meccanismi di interazione ed integrazione globale l'intero corredo di attributi dell'entità statale classicamente concepita, ed in quella forma avallata dalla comunità politico-intellettuale internazionale. Essenzialmente, nell'interpretazione funzionalista, tale corredo comportamentale dello Stato implica una sorta di *continuum* osmotico tra istanze aggressive ed istanze protettivo-difensive. Sintetizzate in una configurazione inizialmente a-specifica, possono venire attivate in forma *estroflessa* – come aggressione verso altri Stati – o in forma *introflessa*, come protezione e difesa negativa verso gli individui che ne abitano lo spazio delimitato dalla circolarità rigida. I mezzi di difesa e i mezzi di offesa di cui lo Stato ha disponibilità sono segnati, però, dalla stessa ontologia aggressiva, e possono rovesciarsi facilmente in azioni di segno opposto a quello formalmente intenzionale, secondo una combinatoria che vede gli individui cittadini dello Stato politico non meno a rischio degli Stati adiacenti a quello, e quindi esposti alla sua iniziativa unilaterale.

Secondo questo scenario, gli accordi di sicurezza interstatali sono di fatto insoddisfacenti, poiché anche sotto forma di unioni continentali, alleanze o patti regionali, spostano le linee di divisione, ma non le cancellano<sup>15</sup>. La *sicurezza negativa*, cui è esposto il bordo interno della membrana politico-reattiva tramite cui si individua il soggetto-Stato, è d'altro canto allo stesso tempo insufficiente e foriera di rischi per le condizioni di vita di coloro che ad essa sono sottoposti. A partire da queste considerazioni, Mitrany elabora le già citate proposte in merito ad un concetto molto più ampio, cioè la *sicurezza sociale*, a carattere *positivo*, che tenga conto dei bisogni e del benessere dei popoli; la quale disattivi proprio quel nesso di aggressività/protezione tramite cui lo Stato occupa la scena politica della modernità. Ora in tal senso il meccanismo proposto da Mitrany è quello di valorizzare le pretese caratteristiche di incommensurabilità tra sfera statale – nelle sue convenzioni e regolazioni – e sfera pratico-materiale. Ne scaturirebbe una destituzione oggettiva ed implicita, non formalizzata ma altrettanto efficace, dello Stato contemporaneo a carattere isolato e aggressivo.

L'unico senso che può avere il revisionismo pacifico è di fare internazionalmente quello che è stato fatto su scala nazionale: rendere inutili i cambiamenti di confini, privando le frontiere del loro attuale significato, per mezzo di un continuo sviluppo di comuni attività e comuni interessi attraverso di esse. Un mutamento di frontiere non

14 D. Mitrany, *The Progress of International Order*, p. 98, in Id., *The Functional Theory of Politics*, cit. Traduzione mia.

15 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 45.

può che recar disturbo alla vita sociale delle comunità viventi sul luogo o altrimenti legate al luogo in cui avviene quel cambiamento – sia esso ottenuto con mezzi pacifici o per mezzo della forza. Il proposito reale di una revisione pacifica non può essere, invece, che quello di evitare simili disturbi: si può, anzi, senza dubbio, affermare che lo scopo concreto delle revisioni pacifiche sia quello di eliminare la necessità e il desiderio di revisioni di frontiera. Si può a ragione attendersi dal metodo funzionale appunto questo: l'aiutare il sorgere di un così positivo e costruttivo lavoro comune e di tali abitudini ed interessi comuni da rendere i confini fra gli Stati senza alcun significato, col superarli per mezzo di un naturale sorgere di attività comuni e di comuni organi amministrativi. E nella misura nella quale avrà raggiunto tale risultato, esso avrà dato anche un aspetto diverso al problema della sicurezza. Solo per questa via c'è la possibilità di trasformare la "difesa" in "polizia", come è avvenuto nello Stato nazionale; e, particolarmente, la possibilità di dare al concetto di "sicurezza" il senso di una vita sociale indisturbata, mantenuta per mezzo di un regime comune, invece del senso antiquato di sicurezza per l'intangibilità dei confini di un territorio, intangibilità da esser protetta per mezzo di carri armati e di areoplani.<sup>16</sup>

In sostanza, nell'ottica di diminuire la quota di esposizione al securitarismo negativo, facendo prevalere la presa in carico del securitarismo positivo, la revisione funzionalista muove da una iniziale, ed intenzionale, *rimozione* della segmentazione territoriale sotto forma statale; ovvero di una rimozione dei meccanismi di politicizzazione – quantunque declinati in una forma oscillante tra aggressività e difensività – della vita umana. Rimuovendo le cause della politicizzazione originaria proprie dello Stato-nazione contemporaneo, verrebbe a liberarsi la *comunità vivente* sotto le farragini e le fallacie della comunità politica. Verrebbe, di conseguenza, a formarsi una comunità costituita su basi materiali, ricettiva per struttura alla programmazione sociale su base amministrativa, la quale non sia null'altro che la ratifica e il consolidamento di accordi cooperativi già vigenti e sostanzianti su basi funzionali.

Non si può fare a meno di notare, del resto, come tale *rimozione* (per quanto non nominata in questi termini dall'Autore) operi da contraltare simmetrico rispetto alla *fissazione* ottocentesca per lo Stato, laddove in questo secondo fattore, proposto dallo stesso Mitrany in chiave psicoanalitica, risiedeva la causa di un sostanziale anacronismo, quello inteso conferire una indesiderata inerzia allo Stato ottocentesco, influenzando così anche le unioni internazionali basate su compagini politiche su quello modellato<sup>17</sup>.

Ora tale scostamento d'asse, dalla fissazione per lo Stato alla rimozione dei suoi meccanismi primari, genera una discontinuità al livello del *continuum* prima individuato – cioè quello tra aggressione estroflessa e *difensività negativa* introflessa. Se tra queste vigevo, appunto, continuità logica e un certo isomorfismo operativo – essendo forze militari e forze di polizia accomunati dall'uso della

<sup>16</sup> Ivi, pp. 43-44.

<sup>17</sup> Mitrany, si vedrà nelle argomentazioni che seguono, include nel novero di queste anche quelle ispirate al modello federalista.

forza in direzione della negazione/impedimento – l’eliminazione (non concretamente fattiva ma attuata già solo tramite disconoscimento) degli elementi originariamente identificativi dello Stato, riconfigura i rapporti tra *difesa e polizia*. Nel nuovo quadro funzionalista, la seconda è il precipitato della prima, ma secondo una discontinuità metamorfica che converte il negativo delle istanze difensive nel positivo dell’azione amministrativa – “la possibilità di dare al concetto di ‘sicurezza’ il senso di una vita sociale indisturbata, mantenuta per mezzo di un regime comune, invece del senso antiquato di sicurezza per l’intangibilità dei confini di un territorio”<sup>18</sup>.

Mitrany quindi non può che accogliere con interesse tutte le misure adottate dalla Società delle Nazioni e dalle Nazioni Unite per promuovere la cooperazione economica, sociale e culturale tra gli Stati membri, pur lamentando la subalternità di questi rispetto alla coordinazione e agli accordi politico-militari, e rilevando il carattere originariamente ottocentesco e negativo della S.d.N.:

(...) la tendenza del diciannovesimo secolo era quella di restringere i poteri dell’autorità e ciò portò alla creazione dell’uomo politico e similmente a quella della nazione come entità politica distinta e alla definizione, per mezzo di patti costituzionali, dei loro rapporti con le collettività politiche cui rispettivamente appartenevano. Il patto costitutivo della S.d.N. (come anche il patto di Locarno e il patto Kellogg) erano ancora essenzialmente patti di tal genere, con la caratteristica predominanza dell’imperativo “Non devi...”<sup>19</sup>.

18 In questo senso, Mitrany si riaggancia in modo sorprendente alla genealogia concettuale pre-ottocentesca del termine *polizia*: rivitalizzando inconsapevolmente il concetto di *polizey* proprio dei manuali della cameralistica germanofona settecentesca, secondo i quali i compiti della *polizey* erano, appunto, positivi e orientati a promuovere deliberatamente condizioni di vita materialmente desiderabili. Anche la terminologia e l’apparato retorico del *Wohlfabrtstaat* e del dispotismo illuminato tedeschi sembrano sovrapporsi senza scarti sull’argomentazione mitraniana: essendo gli obiettivi della *polizey* settecentesca a carattere eminentemente sociale (*Sicherheit, Bequemlichkeit*). Cfr. P. Schiera, *Dalle arti di governo alle scienze dello Stato: il cameralismo e l’assolutismo tedesco*, Giuffrè, Milano 1968. Sempre alla luce di questa proposta interpretativa, la mossa alla base dell’elaborazione funzionalista, ancorché questa dichiara di attestarsi su un terreno squisitamente pratico-materiale e quindi *in nuce* a-storico, consiste ancora in una rimozione deliberata, co-estensiva a quella operata sulle strutture correnti dello Stato contemporaneo a vocazione difensivo-negativa: quella condotta sul segmento cronologico ottocentesco che aveva fatto da laboratorio di incubazione di una costruzione politica fondata sui – e risolta nei – diritti negativi, allo scopo di riallacciarsi alla vocazione amministrativo-positiva delle prerogative di governo. Su questi temi, declinati peraltro con particolare consapevolezza da parte dello stesso Mitrany, al netto di una omissione delle radici pre-ottocentesche dell’amministrazione positiva, si veda la questione del passaggio dal protagonismo (ottocentesca) dei *diritti* alla centralità (novecentesca) dei *servizi*, sempre in D. Mitrany, *Le basi*, cit., p.12.

19 Ivi, p. 16. La convinzione che la S.d.N. presentasse il difetto originario di pretendere che una costituzione internazionale, semplicemente incrementata nelle dimensioni e nella portata rispetto a quelle dei singoli stati, potesse regolare una realtà globale strutturalmente indisciplinata era condivisa da diversi osservatori del tempo, compreso lo storico britannico E.H. Carr; in proposito, si veda E.H. Carr, *Twenty Years’ Crisis: 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Palgrave Macmillan, London 2001.

La S.d.N., quindi, nella lettura di Mitrany, aveva instaurato una sorta di proporzionalità inversa tra perimetro complessivo dei propri aderenti – e quindi estensione geografica del proprio patto di adesione – e capacità e legittimità di intervento positivo da parte di questi nella vita materiale dei propri cittadini: più il patto politico interstatale si allargava, cioè, a nuovi aderenti, più questi disinvestivano le proprie attività dalla sfera positiva di un possibile intervento. Specificamente, e in riferimento al famoso articolo 10 del Patto della Società delle Nazioni, Mitrany osservava come l'impegno collettivo a proteggere le frontiere degli Stati avesse indubbiamente un carattere progressivo, ma come si correlasse ad una sostanziale inattività all'interno delle formazioni statali<sup>20</sup>.

A fronte di questo sostanziale immobilismo giuridico rispetto ai diritti umani positivi, intesi come diritti sociali, l'elaborazione di Mitrany mirava a configurare, di questi, un profilo politicamente trasversale ed universalistico. In quest'ottica, pur riconoscendo nel nuovo protagonismo sociale di marca pubblica, da parte della presidenza statunitense Roosevelt<sup>21</sup>, un nodo nevralgico nella progressione verso la responsabilità giuridica positiva delle élites politiche globali, ne individuava un limite interno poiché limitati alla cittadinanza statunitense. L'universalismo inerente ai progetti di giurisdizione sociale-positivo del funzionalismo, però, confligge con l'imperativo riguardo l'indesiderabilità di una istituzione unitaria che lo applichi e ne salvaguardi efficacia e continuità d'azione.

Questo apparente universalismo avvicina il pensiero di Mitrany al cosmopolitismo, in quanto sostiene i diritti individuali al benessere indipendentemente dall'appartenenza politica. Allo stesso tempo, questa posizione rivela una tensione interna al suo pensiero internazionale. Egli escludeva la possibilità di un'autorità centrale globale che dettasse il significato dei diritti positivi a tutto il mondo, perché avrebbe presupposto l'esistenza di una versione "unica" del benessere individuale, contraddicendo così l'orientamento principale del suo pluralismo funzionale. Al contrario, egli prevedeva un sistema funzionale multilivello di organizzazioni internazionali responsabili della determinazione e dell'applicazione dei diritti positivi.<sup>22</sup>

Il diritto sociale a carattere umanitario come correlato della de-politicizzazione dell'individuo, e la riconfigurazione di questo come passività oggettivo-materiale da prendere in carico amministrativamente, implica una sostanziale neutralità, se non indifferenza, alla natura specifica e al contenuto operativo dei regimi politici, poiché questi sono concepiti come neutralizzati dalla "pressione universale per la riforma sociale". Fondamentalmente, per l'autore anglo-romeno, le dif-

20 "Poco è stato fatto per proteggere la vita all'interno di esse", D. Mitrany, *The Progress of International Government*, cit., p. 102.

21 F.D. Roosevelt, *Discorso al Congresso degli Stati Uniti d'America sullo Stato dell'Unione*, 11 gennaio 1944.

22 Traduzione mia. O. Rosenboim, *From the Private to the Public and Back Again: The International Thought of David Mitrany, 1940-1949*, in "Les Cahiers Européens de Sciences Po", 2, 2013.

ferenze tra regimi politici hanno scarsa o nulla importanza. Ciò che è investito di massima importanza sono, come già detto, le funzioni – ad un tempo, specifiche riguardo all’obiettivo e comuni a tutti gli Stati – trasversali alla variegata tassonomia politico-istituzionale degli anni ‘30 e ‘40. Sono, o *dovrebbero essere*, queste a costituire il legante ed il fulcro della cooperazione internazionale; gli assetti politico-istituzionali sono secondari. Forte di una disinvoltura supportata dall’originario orientamento alla rimozione verso il tema della centralità dello Stato, Mitrany poteva liquidare come superflue le differenze tra regimi politici: “L’argomento che contrappone la democrazia al totalitarismo non affronta il vero problema. È troppo semplice. Ovunque la società è in movimento perché ovunque è in transizione”<sup>23</sup>. In ossequio e in continuità rispetto alla sociologia ottocentesca, Mitrany subordina il politico all’economico-sociale, inclinando così ad un relativismo e ad una sostanziale a-valutatività. La questione di quale sia la cornice formale pubblica più desiderabile ai fini di promuovere la sicurezza positiva, viene ignorata a favore della ricerca di dinamiche globali che travalicano e omettono i caratteri della forma-Stato<sup>24</sup>.

### 3. *La pars construens: tecniche di internazionalizzazione liberale*

Teorizzata la riduzione – ovvero, progressiva dissoluzione – dell’onnipotenza statale, e segnatamente il depotenziamento delle caratteristiche di sovranità a carattere negativo-aggressivo, la programmazione funzionalista si risolve a ri-orientare il governo della società incoraggiando la commistione di interessi tra quelle che si potrebbero chiamare *frazioni post-statali*. Non si tratta di un’idea nuova nel pensiero liberale<sup>25</sup>, ma Mitrany ne descrive con una certa precisione i meccanismi di funzionamento e la morfologia organizzativa. L’obiettivo non è l’elaborazione di un’organizzazione mondiale che replicherebbe aporie e conflittualità della politica statale-nazionale, ma favorire lo sviluppo – spesso *ex aliquo* sulla matrice di organizzazioni internazionali a carattere amministrativo già esistenti<sup>26</sup> – di una molteplicità di agenzie ed istituzioni incaricate di gestire, settore per settore, le interdipendenze, incrementandone gradualmente incidenza e portata. Queste “*autorità funzionali*”, molto più numerose e sviluppate rispetto alla Società delle Nazioni o al futuro sistema delle Nazioni Unite, avrebbero dovuto essere organizzate secondo il principio delle attività specifiche (trasporti terrestri, marittimi e aerei, ad esempio); flessibili nella loro

23 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 75.

24 L’anti-dogmatismo e il relativismo che animano l’intrapresa teorica di Mitrany lo conducono anche ad accettare, come già accennato, un incarico di consulente presso una multinazionale anglo-olandese per interesse conoscitivo riguardo i meccanismi di funzionamento della grande impresa globale: questo a riprova di quanto ampio fosse lo spettro degli attori istituzionali rilevanti secondo il pensatore anglo-romeno; cfr. Or Rosenboim, *From the Private to the Public*, cit.

25 Si veda in proposito A.O. Hirschman, *Les passions et les intérêts*, PUF, Paris 1980.

26 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 75.

costituzione e limitate nel loro campo d'azione, trarrebbero legittimazione e potere dalla capacità di erogare e regolare servizi e prestazioni, anziché da sottomultipli di potere politico-statale (anche a carattere internazionale) quale garante di ultima istanza<sup>27</sup>.

Il modulo primario di composizione di questa rete istituzionale è l'istituzione tecnica. Nella forma relazionale, questa connette filiere direttive e apparati gestionali dislocati su due o più territori-Stato; Mitrany ritiene, peraltro, che tale movimento di destrutturazione dello Stato tramite sostituzione graduale – ma progressivamente sistemica – della *politica* con procedimenti e ruoli *tecnici* fosse già in atto dall'interno dello Stato-nazione stesso, e quasi sulla soglia della fase apicale di questo.

Specialmente dagli inizi di questo secolo le attività internazionali sono state sottratte sempre più alla direzione dei ministeri degli esteri e dei diplomatici e poste su basi funzionali; e la tendenza avrebbe raggiunto risultati molto più decisivi se i suoi progressi non fossero stati ostacolati. In molti campi, accordi interstatali sono stati conclusi e sviluppati direttamente da conferenze tenute fra esperti tecnici, in rappresentanza dei loro rispettivi dipartimenti tecnici, senza passare attraverso le reti aggrovigliate delle complicazioni e delle censure politiche e diplomatiche<sup>28</sup>.

Il *metodo* funzionalista, quindi, propugna la coesione come accumulo di prassi connettive, realizzato tramite iniziative unilaterali dei corpi tecnici e ratificate – o cassate – dalla verifica dell'efficacia pratica. Tale *doppio disinvestimento* dalla politica (dal suo *personale* vincolato ai circuiti della legittimazione, come dalla sua *natura strategico-ideologica*, tendenzialmente refrattaria alla revocabilità immediata e viceversa allineata su schemi evolutivi sufficientemente a lungo termine) presenta almeno due caratteristiche. La prima, evidente, è quella di risolversi in una maturazione tecnocratica degli assunti di base, poiché la realtà amministrativa funzionalista sarebbe programmaticamente posta in essere dal veicolo elitario e minoritario. La seconda è quella di occultare, dapprima strumentalmente, la questione delle forme e delle finalità politiche; per poi collocarla su un terreno subalterno e solo derivato. Attribuendo protagonismo al soddisfacimento *immediato ed efficace* dei bisogni economici e sociali come motore della cittadinanza

27 Occorre altresì notare come l'appello ad una coordinazione globale dei diversi aspetti tecnici e materiali, operata da istituzioni dapprima trans- e poi sopra-nazionali ricorre anche nell'opera dell'economista francese Jacques Perroux, che, pure muovendo dai presupposti economici di una analisi del progresso tecnico e materiale – quindi estranei alle urgenze politiche di Mitrany – approda a delineare prognosi affatto simili a quelle dell'autore anglo-romeno: "Il mondo va incontro a mutamenti irreversibili nel periodo lungo o lunghissimo [...] provocati dai progressi tecnici dei trasporti, delle produzioni e delle informazioni, dalla memoria collettiva delle società umane e dal perfezionamento dei suoi strumenti, dalla costruzione d'un tempo economico più esteso di quanto non lo siano previsione, progetti e piani delle attività economiche. Siamo nell'epoca in cui il potere di coordinamento e di arbitrato che si esercita in una nazione o, sotto forme più duttili, nelle istituzioni e negli accordi internazionali, diviene necessario su scala mondiale". Cfr. J. Perroux, *La coesistenza pacifica. Illusioni politiche e realtà economiche*, Einaudi, Torino 1961, pp. 480-481.

28 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 44.

cosmopolita, le forme e le finalità politiche non sono più oggetto di una strategia teleologica, ovvero eccentrica rispetto all'istituzione che la persegue<sup>29</sup>.

Lungi dal liquidare l'ordine delle finalità, ma tetragono a riconoscere a corredo di queste la complessità di una articolazione compiutamente politica – la quale dislocherebbe, snaturandola, l'istituzione a carattere funzionale dalla sua caratterizzazione limitata e strumentale, ovvero *tecnica* – Mitrany suggerisce che quell'ordine scaturisca da ciò che egli chiama “la virtù dell'autodeterminazione tecnica”; sarà cioè definito e prodotto dalla funzione stessa, dal suo sviluppo e decorso pratici:

(...) appare evidente una virtù fondamentale del metodo funzionale: ciò che si potrebbe chiamare *la virtù dell'autodeterminazione*. Le dimensioni di una funzione hanno la particolarità intrinseca di autodefinirsi e, similmente, la funzione determina quali organi le siano più appropriati. Il metodo funzionale rivela, attraverso la sua stessa pratica, la natura dell'azione richiesta date certe condizioni e, in questa maniera, anche i poteri richiesti dall'adempimento di tale attività. Si potrebbe dire che la funzione determini lo strumento adatto per la sua attività specifica e con lo stesso processo provveda ai cambiamenti necessari in tale strumento per ogni successiva fase di attività.<sup>30</sup>

Fedele e coerente con i presupposti materialistici – ma invero attestati su un vitalismo modellato individualisticamente che proietta i contorni di forme istituzionali sullo schermo della scienza politica – Mitrany attribuisce una sorta di capacità *omeostatica* all'agenzia o istituzione funzionale; la quale sarebbe capace, oltre che di generare forme specifiche al proprio scopo, di regolarne da sé il contenuto, oltre che i margini operativi e l'incidenza del proprio potere, calibrandoli sulla massima efficacia. L'ipotesi di una efficienza, per così dire, a carattere autopoietico e capillarmente infiltrata ad una ontologia politico-sociale pluralista, rigetta in principio – e sostanzialmente, ancora, rimuove – l'interrogazione su quale sia la forma ideale della società internazionale, preferendo ad essa un più stringente, ed empirico, rilevamento delle sue funzioni essenziali<sup>31</sup>.

29 Secondo uno schema, propriamente, *topologico* della politica: in ragione del quale l'istituzione sia il segmento *attuale* di una prassi cui precede un presupposto programmatico-ideale e segue una costruzione in via di completamento.

30 D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 57. Mitrany arriva a questo, decisivo, passaggio della propria argomentazione, poco sorprendentemente, sulla scorta di una diagnosi e una prognosi squisitamente empiriche, cioè le condizioni e le possibili evoluzioni tecniche del sistema europeo dei trasporti: “Se i trasporti su strade ferrate dovessero esser sostituiti, fra qualche tempo, sul continente europeo, da quelli su autostrade e su camionabili, l'organizzazione dei trasporti terrestri dovrebbe adottare colà metodi funzionali differenti e istituti differenti da quelli adottati prima che ciò accada – mentre vi sarà naturalmente un cambiamento negli organismi direttivi dei trasporti continentali europei se sarà aperta la galleria sotto la Manica e l'Inghilterra dovrà entrare a far parte di accordi dai quali essa era stata anteriormente esclusa”. L'immagine di una tecnica dei trasporti che, evolvendo, richiede adeguamenti sotto forma di codificazioni amministrative era stata formulata, in chiave metaforica ma allineata nel messaggio alla riflessione mitraniana, negli ambienti neo-liberali, da L. Rougier, W. Lippmann oltre che da Hayek; cfr. P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberale*, Deriveapprodi, Roma 2019.

31 D. Mitrany, *The Progress of International Government*, cit., p. 99.

Si tratta indubbiamente di una differenza notevole rispetto agli approcci federalisti e neofunzionalisti<sup>32</sup>, i quali dichiaravano un obiettivo teleologico – l'integrazione politica – deliberatamente accantonato dal metodo funzionale. Egli critica i federalisti per essere rimasti prigionieri di una concezione della società politica come un insieme di unità territoriali chiuse in loro stesse<sup>33</sup>, di fatto ricollocando la questione statale sulle proporzioni, amplificate, dello Stato-continente. Il federalismo, presupponendo una teorica propensione all'accordo tra Stati, inverificata in concreto, si consegnerebbe alla ricerca di un obiettivo politico finale altamente improbabile, tramite l'illusoria tendenza a spostare le linee di divisione politica su un periplo più ampio, anziché destituirne necessità e quindi vigenza<sup>34</sup>. Il funzionalismo, invece, "tenderebbe piuttosto a disintegrare le comunità politiche esistenti"<sup>35</sup>.

Quanto al neo-funzionalismo, la sua similitudine rispetto al funzionalismo, per come elaborato da Mitrany, è certamente macroscopica. Collocato cronologicamente poco dopo rispetto all'anno di pubblicazione del manifesto programmatico funzionalista<sup>36</sup>, mutua dal prototipo la ricerca di una procedura di cooperazione non politico-verticistico. Ne immagina una sostanza più consapevole e soggettiva, rispetto all'oggettivismo amministrativo originario, riservando un ruolo più accentuato alle élites tecniche nella promozione consapevole del processo cooperativo. Tale processo cooperativo, difatti, sotto il coordinamento di quelle assume i tratti di un percorso verso l'integrazione, tramite una successione di tappe intermedie che sfocia nell'unione politica vera e propria. Questa derivazione *neo-funzionalista* è sembrata ad alcuni osservatori, più che una vera teorizzazione e senza porre in discussione la rilevanza teorica della proposta di E.B. Haas, una "teorizzazione del metodo Monnet"<sup>37</sup>, realizzata a posteriori rispetto alle pratiche governative attuate dall'eminente politico francese.

32 Con neo-funzionalismo si designa la dottrina, in larga misura riconducibile a quella di Mitrany, elaborata da E. B. Haas e al metodo politico-governativo di J. Monnet.

33 Sostanzialmente il federalismo sarebbe una delle varianti riconducibili alla *fissazione statale*.

34 Il vaglio analitico cui Mitrany sottopone l'orientamento federalista è piuttosto sofisticato, differenziando un federalismo basato sulle *Unioni di Popoli* e un altro sulle Unioni di Stati: i quali a loro volta trovano formalizzazione, rispettivamente, nelle *Unioni Continentali* e nelle *Unioni Ideologiche*. Tutta l'articolazione tassonomica fornita da Mitrany scontrerebbe, nell'opinione dell'Autore, i difetti di una rigidità dogmatica sulla base della quale presupposti ideologico-politici si risolverebbero in una volontà di immobilizzare la realtà sociale, inderogabilmente cangiante: "Una Unione di Popoli significa, in pratica, l'unione di collettività politiche e sia la forma di queste come la loro condotta possono sempre mutare", D. Mitrany, *Le basi*, cit., p. 18. Quanto alle Unioni statali-ideologiche, in cui l'elemento unificante è l'adesione ad una determinata forma ideologico-politica e non l'elemento territoriale, riprodurrebbero sul terreno federativo il fideismo velleitario dei sostenitori della stabilità intra-statale per mezzo del legalismo giuridico, i quali "continuano a pensare che la pace possa essere assicurata dai paragrafi delle costituzioni democratiche", ivi, pp. 23-24.

35 D. Mitrany, *Retrospect and Prospect*, in Id., *The Functional Theory of Politics*, cit., p. 255.

36 Il libro di E.B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford 1958, vede la luce circa 15 anni dopo quello di Mitrany.

37 R. Schwok, *Théories de l'intégration européenne*, Montchrestien, Paris 2005, p. 56.

Indubbiamente, nella CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio) sono rinvenibili le caratteristiche di una istituzione pressoché paradigmatica dal punto di vista della teoria funzionalista mitraniana. Nonostante ciò, il *neo-funzionalismo* inquadra le agenzie amministrative nella propria strategia di integrazione politica, ricodificandole come veicolo strumentale a questa. Le istituzioni neo-funzionaliste, vedono così potenziarsi il proprio virtuosismo e la propria vocazione all'autodeterminazione, passando da qualità auto-poietiche a facoltà auto-*propulsive*; autodeterminano cioè non solo le proprie forme, ma la propria evoluzione. Sarebbe strutturale ad essa, quindi, un dinamismo che le trasforma in istituzioni morfologicamente e operativamente analoghe alla matrice amministrativa originaria, ma attribuite di un ambito di pertinenza – e di una potestà – via via più universalistiche e generiche. Ciò è dovuto in parte, nella teoria neo-funzionalista, all'assistenza e supervisione coscienti del ceto tecnico-dirigente.

Ora, questa distorsione dall'*auto-poiesi* all'*auto-propulsività*, ovvero l'idea che le istituzioni evolvano e maturino in modo relativamente spontaneo da una dimensione prettamente strumentale e limitata ad una universalistica e governativa (con il vantaggio – o l'illusione – di restare immuni rispetto alla rischiosa prospettiva di una loro politicizzazione) è alla base delle critiche, a tratti anche severe, dei funzionalisti 'ortodossi' rispetto alle teorizzazioni neo-funzionaliste degli anni '50 e '60, come anche della metamorfosi della CECA nella CEE (Comunità Economica Europea), nella quale evidentemente si riscontra quanto descritto. La pratica neo-funzionalista, volta all'integrazione, era infatti stata re-inquadrata come *semi-funzionalismo* da parte di Mitrany; poiché spuria e risultante da una combinazione, contraddittoria ed aporetica, tra pratica funzionalista pura e cornice volontarista di tipo federalista-statalista. Il sostanziale semi-funzionalismo di Monnet e Haas sarebbe così rimasto "impantanato nel vecchio concetto di sovranità territoriale dell'organizzazione politica"<sup>38</sup>.

38 D. Mitrany, *The Functional Idea in the International Context*, in *Functionalism. Final Report of the Conference Bellagio*, 20-24 November 1969, New York, Carnegie Endowment for International Peace, Institute for the Study of International Organization, University of Sussex 1970, pp. 29-30. J. Groom, continuatore dell'opera di Mitrany, vede nella strategia neofunzionalista "semplicemente uno stratagemma per infondere nuova vita al sistema degli Stati, non uno strumento per il suo declino". Cfr. A.J.R. Groom, *Neofunctionalism: A Case of Mistaken Identity*, *Political Science*, 30, 1, luglio 1978, p. 21. Probabilmente questo rilancio, contraddittorio ed aporetico, dello Stato – in chiave di Unione Continentale – sotto forma però fattivamente amministrativa e non più politica finisce per esaltare caratteristiche imperative e verticistiche dello Stato stesso che non possono essere gestite tramite i canali della legittimità e dell'investitura democratica. D'altro canto, uno dei tratti caratteristici del funzionalismo è quello di operare un sostanziale occultamento dell'azione di governo nell'ordinaria gestionalità amministrativa, in modo da disattivare, soprattutto nella loro visibilità, criticità e complessità foriere di attriti sociali. Il rischio cui si espone il neo-funzionalismo è quello di inquadrare meccanismi primari puramente funzionalisti in una architettura generale fortemente orientata alla valorizzazione del diritto pubblico come cifra del patto politico. Ciò è particolarmente vero nella costruzione europea, nella quale la *Soziale Marktwirtschaft* e l'ordoliberalismo, come orientamenti economici egemoni, implicano un forte affidamento alla sfera pubblica per ciò che riguarda la guida politico-economica: e quindi una deliberata e consapevole esposizione e visibilità dell'azione governativa. Si genera quindi una sorta di corto-circuito, intrinsecamente

4. *Un messaggio pragmatista?*

Una critica relativamente recente ha voluto leggere in Mitrany e nel suo funzionalismo analogie con il pragmatismo filosofico di W. James<sup>39</sup>. Certamente, alcuni fattori distintivi del pensiero dell'autore anglo-romeno sono sintomatici di una attitudine che potrebbe agevolmente definirsi, in deroga ad una visione troppo avventata nell'assimilare funzionalismo e pragmatismo nello stesso orientamento intellettuale, *realistico-pragmatica*.

Di questa attitudine, una delle componenti fondamentali è l'anti-dottrinarismo; che lo portò, in uno studio molto approfondito dei rapporti tra marxismo e questione agraria nell'Europa centro-orientale – *Il marxismo e i contadini* – ad individuare nelle strategie politiche e nei percorsi analitici dei partiti socialisti un eccesso di dogmatismo e di rigidità, che impediva a quelli di sviluppare realistici programmi di accordo e interrelazione con le organizzazioni contadine. L'area politica socialista e marxista, oltre che estranea ideologicamente, scontava ai suoi occhi le tare di una dipendenza operativa da presupposti volontaristici e ideologici<sup>40</sup>.

In quest'ottica, la natura della *relazionalità* alla base della costruzione funzionalista assume connotati materialisti, specialmente se considerata in rapporto alla sfuggente trascendenza, agli occhi di Mitrany, delle strategie federaliste o socialiste. Sul piano della pratica programmatica, ciò induce Mitrany alla preferenza verso il modello di una pluralità di contratti parziali, ma effettivamente operativi, rispetto ad un unico patto di adesione globale. Se è corretto immaginare che tali convergenze locali, sistematizzandosi, possano frenare o comunque temperare gli aspetti più accentuati della competizione economica mondiale, è forse esagerato leggere nel funzionalismo una dottrina “economicamente socialdemocratica”<sup>41</sup>.

Inoltre, ed effettivamente in sintonia con l'orientamento pragmatista in senso lato, l'interesse di Mitrany per le agenzie di scopo come veicolo del suo cosmopolitismo a carattere umanitario-sociale, è giustificato dalla propensione a privilegiare quei modelli che garantiscano la maggiore efficacia empirica; e designa così, complessivamente, più l'elaborazione di un *metodo* (pratico) che di un *principio* (ideale).

contraddittorio, tra *inesauribilità* e tendenziale *infinità* del governo neoliberale – e la sua incessante ostentazione – e pratiche amministrativo-burocratiche di marca funzionalista: laddove queste, concepite per essere installate nella sostanza sociale immediata, si ritrovano viceversa nel mezzo della sfera pubblica. Sull'ipertrofia del *Neoliberaler Steuerung* e la visibilità della sua *governance*, si vedano A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Il Mulino, Bologna 2022, e il classico M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2015.

39 G. Devin, *Que reste-t-il du fonctionnalisme international? Relire David Mitrany (1888-1975)*, in “Critique internationale”, 38, 2008, pp. 137-152.

40 Anche se è stato soprattutto il motivo di mantenere la propria indipendenza la causa del suo rifiuto di aderire al Partito Laburista, che aveva appena rotto con Ramsay MacDonald, e lasciare il comitato di esperti sulle questioni internazionali di cui era membro.

41 G. Devin, *Traditions et mystères de l'interdépendance internationale*, cit., p. 151.

**Pierluigi Marinucci**

Nonostante ciò, la specifica meccanica di formazione e soprattutto riproduzione delle istituzioni a carattere funzionalista esibisce una scommessa, innanzitutto epistemologica e quindi politica, sulla vitalità di quelle che, come petizione di principio, sembra negare l'accurato, quando non smaccatamente pugnace, *pragmatismo* mitraniano.

Pierluigi Marinucci  
([pierluigimarinucci4@gmail.com](mailto:pierluigimarinucci4@gmail.com))