Forum di QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

La crisi del multilateralismo: declino o metamorfosi?*

LORENZO CASINI**

Data della pubblicazione sul sito: 3 ottobre 2026

Suggerimento di citazione
L. CASINI, *La crisi del multilateralismo: declino o metamorfosi?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione degli interventi svolti in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* "La crisi delle istituzioni del multilateralismo", che si è tenuto a Bologna il 27 febbraio 2026. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: https://www.radioradicale.it/scheda/782973/la-crisi-delle-istituzioni-del-multilateralismo.

** Rettore e Professore ordinario di Diritto Amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi Lucca. Indirizzo mail: lorenzo.casini@imtlucca.it.

© Forum di Quaderni Costituzionali | 3, 2026
ISSN 2281-2113

1. Il multilateralismo è in crisi, ma le istituzioni internazionali non smettono di moltiplicarsi. Questa contraddizione è il punto di partenza. Mentre le narrazioni di declino si intensificano – dall'impasse del Consiglio di sicurezza dell'ONU alle difficoltà dell'Organizzazione mondiale del commercio – il tessuto istituzionale globale continua a densificarsi. Le vicende recenti di alcune tra le principali organizzazioni internazionali hanno portato nuovamente all'attenzione una domanda di fondo: il multilateralismo è un progetto intrinsecamente fragile, destinato a incrinarsi a ogni trauma geopolitico, o una costruzione storicamente ricorrente, capace di rinnovarsi proprio nelle fasi di crisi?

Oltre a questa domanda, tre ulteriori interrogativi guidano questo contributo. Il primo riguarda la capacità di sopravvivenza del multilateralismo: di fronte alle fratture dell'ordine internazionale, il coordinamento multilaterale tende a collassare oppure a rigenerarsi in forme nuove? Il secondo concerne l'ascesa dei poteri privati globali: fino a che punto l'emergere di grandi piattaforme digitali, istituzioni finanziare e organismi di standardizzazione sta svuotando le forme classiche della cooperazione tra Stati? Il terzo interroga lo stesso concetto di crisi: ciò che chiamiamo "crisi del multilateralismo" non è, in realtà, il segno di una riconfigurazione più profonda dell'ordine internazionale, nella quale sopravvivono istituzioni e procedure, ma cambiano soggetti, equilibri e agende?

2. Una prima chiave di lettura è storica. Tra gli episodi spesso richiamati da Jan Klabbers come antecedenti simbolici delle organizzazioni internazionali vi è il tentativo compiuto da Thomas Jefferson nel 1780, ossia quello di costruire una coalizione multilaterale contro la pirateria barbaresca nel Mediterraneo. L'idea, maturata quando gli Stati Uniti avevano appena dichiarato la propria indipendenza, era quella di sostituire il pagamento di tributi alle potenze barbaresche con un meccanismo cooperativo, vale a dire una flotta comune finanziata proporzionalmente dagli Stati interessati, incaricata di scortare i mercantili e di esercitare pressione per porre fine al sistema delle scorribande e delle rendite piratesche.

Il progetto richiedeva condivisione di costi e rischi e un coordinamento politico stabile tra potenze con interessi commerciali divergenti. Non trovò consenso sufficiente. Alcuni Stati europei preferirono continuare a negoziare tributi separati; altri non ritennero la questione prioritaria. Il fallimento del disegno multilaterale fece da sfondo alle guerre barbaresche dell'inizio dell'Ottocento, nelle quali gli Stati Uniti scelsero la via dello scontro armato unilaterale. Questi conflitti contribuirono, tra l'altro, alla nascita della moderna *US Navy* e a una diversa percezione del ruolo degli Stati Uniti nel mondo. La dinamica è ricorrente: quando il coordinamento multilaterale non regge, prevalgono risposte unilaterali o militari.

Una lettura opposta si afferma dopo la Seconda guerra mondiale. Nel classico *The Changing Structure of International Law*, Wolfgang Friedmann descrive il passaggio da una *law of coexistence* a una *law of cooperation*: dal diritto della mera convivenza tra Stati sovrani a un diritto orientato alla produzione di politiche comuni attraverso organizzazioni permanenti. Le Nazioni Unite, il sistema di Bretton Woods e il Consiglio d'Europa ne sono le espressioni paradigmatiche. I numeri confermano la traiettoria: il personale del sistema ONU, composto da poche migliaia di funzionari nel dopoguerra, è cresciuto fino a decine di migliaia nel complesso delle istituzioni del sistema; le operazioni di *peacekeeping*, inesistenti prima del 1948, hanno raggiunto 71 missioni complessive tra il 1948 e il 2024, con oltre 100.000 caschi blu dispiegati nel momento di massimo impiego a metà degli anni 2010.

Questi numeri non vanno letti come un dato meramente quantitativo, perché segnalano una trasformazione qualitativa: il multilateralismo ha cessato di essere un'architettura eccezionale, attivata in momenti di crisi acuta, per diventare l'infrastruttura ordinaria della governance globale. La domanda non è più se le organizzazioni internazionali esistano, ma come funzionino e chi le governi davvero.

Dopo la Guerra fredda si apre una fase ulteriore, segnata da esperimenti più radicali. L'amministrazione transitoria dell'ONU a Timor Est (UNTAET) e i modelli sviluppati in Kosovo (UNMIK) e in Bosnia Erzegovina (OHR) mostrano un multilateralismo che non si limita più a coordinare Stati, ma esercita direttamente funzioni legislative, amministrative e giudiziarie, dando vita a forme di amministrazione internazionale territoriale. In questi contesti, la linea di confine tra sovranità statale e *governance* multilaterale si fa più sfumata: le organizzazioni internazionali assumono compiti di governo interno che, in precedenza, sarebbero stati inconcepibili. Non si tratta di una parentesi. Si tratta di un indizio di dove il multilateralismo può arrivare quando gli Stati lo vogliono davvero e di quanto quella volontà sia rara e contingente.

3. A partire dagli anni Novanta del XX secolo merge un'altra trasformazione: l'affermarsi di regimi ibridi pubblico-privati. La *governance* di Internet (basti pensare al ruolo dell'Internet Corporation for Assigned Names and Numbers-ICANN nella gestione dei nomi di dominio e nella regolamentazione degli indirizzi web) e quella dello sport globale, in particolare nella lotta al doping (con la World Anti-Doping Agency), mostrano regimi dove soggetti pubblici e privati condividono funzioni normative senza che nessuno dei due poli le eserciti in via esclusiva. La distinzione tradizionale tra regolamentazione pubblica e autoregolamentazione privata risulta attenuata: decisioni con effetti globali su sicurezza, diritti e mercati vengono adottate da consorzi misti, in cui Stati e soggetti

privati siedono allo stesso tavolo, spesso senza che sia chiaro chi risponda di fronte a chi, e in base a quale legittimazione.

Un esempio significativo di questi modelli ibridi riguarda la standardizzazione tecnica. L'International Organization for Standardization (ISO) è un'organizzazione indipendente e non governativa che riunisce 167 organismi nazionali di standardizzazione. Elabora norme tecniche – dalla gestione della qualità (ISO 9001) al governo delle organizzazioni (ISO 37000) e alla gestione del rischio (ISO 31000) – usate in settori chiave, dagli appalti pubblici al governo societario sino alla dimensione dei chicchi di caffè e al tempo di cottura della pasta, spesso richiamate da legislazioni nazionali o da regolamenti di gara. Si tratta di standard formalmente volontari, elaborati in sede privata, che però diventano parametri di riferimento anche per le amministrazioni pubbliche, contribuendo a definire in modo indiretto contenuti e soglie della regolazione. È *soft law* che si "indurisce" nell'uso, in base a un paradosso che la teoria giuridica fatica ancora a sistematizzare.

I dati sulla proliferazione istituzionale vanno nella stessa direzione. Il *Yearbook of International Organizations* della Union of International Associations censisce oggi oltre 75.000 organizzazioni internazionali, governative e non, a fronte di circa 40.000 negli anni Ottanta. La crescita dei regimi transnazionali settoriali, dalla finanza (Basilea III) al clima (Accordo di Parigi), testimonia una moltiplicazione delle sedi di regolamentazione multilivello, spesso basate su strumenti di *soft law* e meccanismi di *peer review* più che su trattati classici vincolanti. La *governance* globale si è frammentata in arcipelaghi di regimi settoriali, ciascuno con le proprie logiche, i propri attori, i propri strumenti. Il rischio non è l'assenza di istituzioni, ma la loro incoerenza reciproca.

In alcuni settori, quindi, il multilateralismo mantiene un peso rilevante. Le operazioni di *peacekeeping*, pur ridotte rispetto al picco del 2015, coinvolgono ancora decine di migliaia di militari e civili. Le persone sotto mandato dell'UNHCR sono cresciute sensibilmente nell'ultimo decennio, in un contesto in cui gli sfollati forzati a livello globale hanno superato i cento milioni: un numero che, da solo, rende difficile immaginare una gestione puramente bilaterale o unilaterale del fenomeno.

Il quadro di espansione si accompagna però a tensioni significative. Nel commercio internazionale, il blocco progressivo della nomina dei "giudici" dell'Appellate Body dell'OMC, avviato già durante l'amministrazione Obama e poi accentuatosi con Trump, è culminato nella paralisi dell'organo nel 2019, segnalando una crisi di fiducia nei meccanismi multilaterali di *adjudication* commerciale. La paralisi riflette la riluttanza di alcune potenze a sottoporre le proprie scelte commerciali al controllo di un organo percepito come troppo autonomo. È la stessa tensione che attraversa, in forme diverse, molte altre

organizzazioni internazionali: tra legittimità procedurale e accettazione sostanziale dei vincoli che ne derivano.

La crisi dell'UNESCO nei confronti degli Stati Uniti offre un ulteriore esempio di fragilità politica del multilateralismo culturale. Washington è uscita dall'agenzia per la prima volta nel 1984, sotto l'amministrazione Reagan, che aveva accusato l'organizzazione internazionale di cattiva gestione e di orientamento ideologico; vi è rientrata nel 2003, per poi interrompere i finanziamenti nel 2011, in seguito all'ammissione della Palestina come Stato membro, e uscire nuovamente nel 2017, denunciando presunti pregiudizi anti-israeliani. Dopo un ritorno nel 2023, un nuovo ritiro è stato annunciato nel 2025, con effetto alla fine del 2026. Una sequenza che mostra quanto gli impegni multilaterali possano essere condizionati da cicli politici interni e da contese simboliche, pur in presenza di un patrimonio normativo consolidato. Il problema non è l'UNESCO: è la disponibilità degli Stati a subordinare i propri calcoli di breve periodo a obiettivi collettivi di lungo periodo. Questa disponibilità è, strutturalmente, intermittente.

Anche la pandemia da COVID-19 ha messo in luce i limiti del multilateralismo sanitario con particolare nettezza. La distribuzione dei vaccini è stata dominata da approcci nazionalistici e accordi bilaterali; il meccanismo COVAX, pur avendo distribuito oltre due miliardi di dosi, è arrivato in ritardo rispetto agli acquisti diretti degli Stati ad alto reddito, mostrando la difficoltà di conciliare logiche di mercato, tutela della proprietà intellettuale e obiettivi di equità globale nell'accesso ai farmaci. Qui il fallimento non è stato istituzionale, perché l'OMS e i meccanismi di risposta sanitaria globale hanno funzionato meglio di quanto si ricordi, ma politico: le istituzioni avevano gli strumenti, ma gli Stati non li hanno usati fino in fondo.

4. Un ulteriore elemento di discontinuità riguarda lo spostamento di potere verso soggetti privati globali, in particolare nel settore digitale. Poche grandi piattaforme transnazionali concentrano risorse infrastrutturali e capacità computazionali, controllando una quota rilevante delle infrastrutture *cloud* e dei modelli di intelligenza artificiale su larga scala. Secondo stime recenti, nel 2025 gli investimenti globali in intelligenza artificiale hanno superato i 200 miliardi di dollari, con una crescita di oltre l'80 per cento rispetto all'anno precedente: una dinamica trainata soprattutto da Stati Uniti e Cina, ma con un ruolo crescente di altri hub come India, Israele e alcuni Paesi del Golfo.

Questa corsa all'IA ha una dimensione geopolitica. L'accesso a risorse critiche, dalle terre rare necessarie per i semiconduttori alle infrastrutture energetiche per alimentare i data center, diventa oggetto di politiche industriali aggressive e di strategie di sicurezza nazionale. Le catene di approvvigionamento dei microchip, la localizzazione dei dati, il controllo sui modelli di IA: sono questioni che

ridisegnano le mappe del potere globale con una velocità che le organizzazioni internazionali tradizionali faticano a seguire. I regimi multilaterali appaiono in affanno: le questioni cruciali, dagli standard per i modelli generativi alla governance dei dati, sono discusse in fori ristretti, minilaterali, o addirittura in contesti dominati da imprese, consorzi tecnici e coalizioni di piattaforme, più che nelle sedi classiche delle organizzazioni internazionali. Il risultato è una *governance* digitale globale che si costruisce attraverso decisioni aziendali, scelte tecniche e accordi bilaterali, più che per disegno collettivo.

Il caso TikTok è emblematico. Negli Stati Uniti, i tentativi di ridurre l'influenza del controllo cinese sull'app hanno prodotto soluzioni ibride, dove logiche di sicurezza nazionale si intrecciano con interventi di mercato (ipotesi di acquisizione, spin-off, obblighi di localizzazione dei dati) sostenuti da operatori privati e da coalizioni politiche interne. In simili configurazioni, l'azione statale è mediata da attori economici, con effetti sulla stessa nozione di sovranità e sulla possibilità di costruire regole multilaterali condivise nel campo digitale. Lo Stato non scompare: si trasforma, delegando a soggetti privati funzioni che un tempo sarebbero state esercitate direttamente, e perdendo nel processo parte della propria capacità di costruire coalizioni internazionali coerenti.

5. Le difficoltà del multilateralismo emergono con forza sul terreno più delicato, ma anche più tristemente prevedibile: quello dell'uso della forza e della gestione dei conflitti armati. La Carta delle Nazioni Unite pone, almeno sul piano formale, un divieto quasi assoluto del ricorso unilaterale alla forza, salvo i casi di autodifesa e le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza. Allo stesso tempo, i conflitti in corso – dall'Ucraina alla crisi iraniana, che vede coinvolti in prima fila Stati Uniti e Israele – mostrano quanto spesso gli Stati aggirino o reinterpretino in modo estensivo le eccezioni al divieto, invocando minacce imminenti o forme di autodifesa preventiva. La norma regge formalmente; la prassi la erode dall'interno.

Il diritto internazionale umanitario impone limiti alla condotta delle ostilità, come la proporzionalità negli attacchi o il divieto di colpire civili e infrastrutture protette, ma la capacità effettiva delle istituzioni multilaterali di prevenire, sanzionare o anche solo documentare in modo imparziale le violazioni appare ridotta. La Corte penale internazionale, pur configurando l'aggressione come crimine internazionale, incontra vincoli giurisdizionali legati alle mancate ratifiche di alcuni Stati chiave e alle difficoltà politiche di attivare i propri strumenti di indagine. Ne risulta un divario crescente tra la forza simbolica delle norme e la loro applicazione concreta nei teatri di guerra. Questo divario non è nuovo, ma si è allargato: e la differenza tra una norma che stenta ad affermarsi e una norma che viene apertamente sfidato non è solo di grado.

Il quadro complessivo è dunque ambivalente: da un lato, l'espansione istituzionale di lungo periodo; dall'altro lato, l'erosione funzionale in settori strategici dall'altro. Più che a un declino lineare del multilateralismo, si assiste a una sua ristrutturazione selettiva, diseguale tra settori e livelli di governo. In alcuni ambiti, come la sicurezza o il commercio, prevalgono logiche competitive e minilaterali; in altri, come il clima, alcune politiche settoriali o la gestione dei rifugiati, il multilateralismo continua a rappresentare il principale contenitore delle ambizioni cooperative, benché tra mille contraddizioni.

6. Questa ambivalenza invita a usare con cautela la categoria di "crisi del multilateralismo". Più che una crisi del multilateralismo in quanto tale, si tratta di una crisi delle sue forme tradizionali. Emblematico, in tal senso, è il calo dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) complessivo dei Paesi OCSE-DAC, diminuito di oltre il 20 per cento tra il 2024 e il 2025: la contrazione più forte registrata dall'avvio del monitoraggio delle politiche di APS. Non è un dato contabile: è un segnale politico. Segnala che alcuni dei Paesi che hanno costruito l'architettura multilaterale del dopoguerra stanno riducendo il loro investimento in quella stessa architettura.

Trasformazioni di questo tipo non possono essere comprese soltanto attraverso il diritto internazionale o le relazioni internazionali: richiedono uno sguardo più ampio, capace di tenere insieme dimensioni giuridiche, politiche ed economiche. Torna qui attuale l'intuizione di Vittorio Emanuele Orlando, che già nel secondo dopoguerra suggeriva di leggere le trasformazioni dell'ordine internazionale alla luce delle categorie del diritto pubblico, superando le rigide barriere disciplinari. L'ordine internazionale non è mai stato solo un sistema di norme: è sempre stato anche un sistema di poteri, di istituzioni e di aspettative reciproche. Comprenderne le trasformazioni richiede di non perdere di vista queste dimensioni.

La domanda rilevante, perciò, non è se il multilateralismo sopravviverà. La cooperazione ha sempre costituito una dimensione strutturale della vita internazionale: anche nelle fasi di maggiore frammentazione, gli Stati hanno continuato a cooperare, a costruire istituzioni, a negoziare regole comuni. La domanda da porre è dunque quali forme assumerà il multilateralismo nella fase che si apre, e chi avrà il potere di definirle. La sfida principale consiste nell'evitare che le difficoltà della cooperazione riaprano spazi a dinamiche fondate esclusivamente sulla forza. Ma evitare quel rischio richiede qualcosa di più che difendere le istituzioni esistenti: richiede la volontà di riformarle, di renderle più rappresentative, più efficaci e più capaci di rispondere alla complessità di un ordine globale che le istituzioni del dopoguerra non avevano immaginato. Il multilateralismo non declina, ma si trasforma e la trasformazione, come sempre, è aperta a nuove dinamiche.