Forum di QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

La crisi delle istituzioni del multilateralismo: dall'inefficienza alla crisi… e ritorno. Sull'importanza del dialogo come metodo*

SALVATORE ZAPPALÀ**

Data della pubblicazione sul sito: 3 ottobre 2026

Suggerimento di citazione
S. ZAPPALÀ, *La crisi delle istituzioni del multilateralismo: dall'inefficienza alla crisi… e ritorno. Sull'importanza del dialogo come metodo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* su "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.

** Professore ordinario di Diritto Internazionale nell'Università degli Studi di Catania. Indirizzo mail: szappala@lex.unict.it.

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

1. In apertura del G20 di Roma (30 e 31 ottobre 2021), il Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana, Mario Draghi, dichiarava: *"[…] Il multilateralismo è la migliore risposta ai problemi che affrontiamo oggi. Per molti versi, è l'unica soluzione possibile. Dalla pandemia, al cambiamento climatico, a una tassazione giusta ed equa, fare tutto questo da soli, semplicemente, non è un'opzione possibile"*.

Si potrebbe partire da questa affermazione per ragionare sulla crisi delle istituzioni del multilateralismo. Le numerose questioni che si presentano a livello globale vanno affrontate a partire dai problemi che si pongono. Mario Draghi, che da governatore della BCE ha fatto in ambito Europeo l'atto più "politico" degli ultimi vent'anni (il celebre "whatever it takes" che ha probabilmente salvato l'euro), in questa dichiarazione individuava bene la sola possibile strada del futuro: il multilateralismo[1].

Eppure, meno di cinque anni dopo quel G20, siamo qui ad interrogarci sulla crisi delle istituzioni del multilateralismo. Infatti, purtroppo, la politica mondiale è andata in una direzione diversa: le grandi potenze ne portano le principali responsabilità ma il resto della comunità internazionale non è priva di colpe; e le forze politiche a livello nazionale in molti Stati europei non sono naturalmente prive di macchia.

Pochi mesi dopo, nel 2022, la Russia non ha trovato niente di meglio da fare che commettere un atto di aggressione nei confronti dell'Ucraina[2] (e già aveva illegalmente annesso la Crimea nel 2014), degradando sé stessa a potenza regionale, e provocando una crisi di sistema che è ancora in corso. Tale situazione di crisi è stata poi ulteriormente aggravata – soprattutto a seguito del ritorno di Donald Trump alla Presidenza degli USA nel 2025 – dalle azioni militari di Israele e degli stessi Stati Uniti d'America. L'Amministrazione Trump 2025 ha, poi, ulteriormente indebolito le già fragili (da almeno 25 anni) istituzioni internazionali con una politica unilateralista (peraltro non nuova per gli USA).

Le istituzioni internazionali – va ricordato – non sono entità autonome e indipendenti (nel senso che non hanno "l'originarietà" che caratterizza la sovranità degli Stati); sono enti derivati, composti dagli Stati membri, che agiscono in base al rispettivo trattato istitutivo e devono seguire quello che gli Stati chiedono loro di fare o di non fare, con le scelte assunte negli organi collegiali deputati (per l'ONU, ad esempio, in Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza). Va anche

[1] Non a caso, ancora di recente, con riferimento soprattutto al rapporto sul futuro sulla competitività dell'UE (https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en), sulla copertina del settimanale transalpino "L'Express" del 26 novembre 2025 (n. 3881), indica Mario Draghi come "l'homme que nous devrions écouter".

[2] Come dichiarato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 2 marzo 2022 con la risoluzione ES/11-1 (cfr. UN doc. A/RES/ES-11/1).

evidenziato che benché gli USA storicamente siano stati all'origine dell'attuale sistema multilaterale post Seconda guerra mondiale, al tempo stesso hanno sempre condizionato, e non di rado in negativo, la capacità di funzionare delle istituzioni multilaterali e dell'ONU in particolare (sovente attraverso la leva economica relativa alla maggiore o minore tempestività nel pagamento del proprio contributo annuale).

Il vero problema, però, non è tanto nel multilateralismo e nelle sue istituzioni: a entrambi, non c'è reale alternativa, se non si vuole abbandonare il mondo ad uno stato di incertezza e di conflitto permanente tra gli Stati. Il problema sta piuttosto all'interno degli Stati, nelle loro politiche e nei loro assetti politico-culturali che si proiettano poi sulla sfera internazionale. Specie laddove si tratti di Stati democratici, la questione va affrontata nella società e nella politica a livello nazionale; è lì che bisogna guardare.

In effetti, negli ultimi 25 anni, la deriva anti-internazionalista e anti-universalista, detta talvolta "sovranista" (nutrita anche da fenomeni di "wokismo" di varia matrice ideologica), che ha provocato all'interno degli Stati l'indebolimento della visione delle istituzioni internazionali e delle idee che vi stanno alla base. Questo anche perché i governi di molti Paesi hanno preferito attribuire al cattivo funzionamento delle istituzioni internazionali (del quale sono essi stessi responsabili) la colpa di alcuni dei mali legati alla cd. "globalizzazione" (declino delle industrie in molti Stati occidentali, diminuzione delle garanzie per i lavoratori, del benessere della classe media, profluvio di prodotti di bassa qualità a basso costo, ristagno dei salari, l'incapacità di governare lo sviluppo tecnologico ecc.) che in due decenni – in Occidente almeno – ha arricchito e arricchisce fasce ristrettissime della popolazione (con pochi benefici per le collettività).

Le istituzioni internazionali – invece – rimangono essenziali per affrontare i problemi globali (che richiedono – come indica il Presidente Draghi – il "multilateralismo"), soprattutto per l'importanza del metodo: la collaborazione/cooperazione tra gli Stati. Occasionalmente, peraltro, le istituzioni sovranazionali hanno anche messo in luce quanto si può fare di positivo, per es. con il superamento della fase acuta della crisi del debito sovrano (penso all'azione della BCE), con un certo livello di coordinamento nella lotta all'ISIS/Daesh (penso alla coalizione militare che si è formata a tale scopo), con – sia pure in modo più confuso e frammentato – nella reazione alle potenziali conseguenze della Pandemia da Covid-19 (per es. l'UE con il piano *NextGeneration EU*).

Le istituzioni internazionali richiedono, però, un impegno costante degli Stati per la condivisione di valori e percorsi, una continua riattivazione del circuito virtuoso della cooperazione, nutrito con costanza da un afflato universalista e internazionalista. Questa spinta può soltanto provenire, negli Stati democratici,

dalla società civile che ha il compito di tenere gli Stati sulla stretta via della democrazia[3].

Tutte le principali sfide del nostro tempo (e la lista non è certo esaustiva): 1) diritti e conflitti (ossia la ricerca della pace tra diritti dei popoli e degli individui); 2) ruolo dell'IA e della tecnologia per il futuro dell'umanità; 3) il tema delle migrazioni tra sviluppo e sicurezza; 4) l'emergenza ambientale. Non c'è uno solo di questi problemi che possa essere affrontato da uno Stato singolo (nemmeno le super potenze Cina o Usa), senza strumenti giuridici di condivisione degli obiettivi e senza spazi di dialogo per la costruzione di soluzioni per perseguirli (e quindi istituzioni multilaterali dove incontrarsi e discutere).

Guardare al futuro partendo dai problemi dell'umanità non può non implicare una qualche forma di collaborazione strutturata tra gli Stati; in altri termini: ci vogliono istituzioni nel e per il multilateralismo al fine di perseguire obiettivi condivisi per risolvere problemi comuni. Si tratta, però, più che di un punto di arrivo di un percorso (di un metodo): uno dei valori intriseci del multilateralismo è la preservazione di spazi di dialogo strutturato permanente, le istituzioni internazionali sono essenzialmente questo. Purtroppo, in quest'epoca, è l'idea stessa del dialogo come strumento per affrontare le questioni ad essere entrata profondamente in crisi, anche a seguito (se non proprio a causa) degli sviluppi tecnologici.

2. L'attuale situazione di crisi del diritto e delle istituzioni va ben al di là del diritto internazionale, e dipende da una contemporanea incapacità di "dialogare". In questo scenario, il giurista non può abdicare dai suoi due compiti principali: essere guardiano del passato e al tempo stesso contribuire alla costruzione del futuro. Infatti, il giurista deve (a) riportare sempre l'attenzione sulle regole esistenti e sui principi che sono posti a fondamento di ogni sistema giuridico (un approccio, si potrebbe dire con categorie novecentesche, "giuspositivista") e al contempo (b) deve riflettere e ragionare sul futuro cercando di delineare possibili soluzioni normative e istituzionali per governare il cambiamento, tornando ad essere un ingegnere della complessità sociale.

Per troppo tempo (almeno 25-30 anni) è stato lasciato spazio eccessivo ad alcuni "maghi dei numeri" (economisti e banchieri, insieme a ingegneri e giganti dell'informatica e della tecnologia), i quali hanno promesso migliori capacità di previsione e di gestione nel senso dell'efficacia, dell'efficienza, dell'infallibilità. Queste figure, presentandosi come moderni Prometeo hanno finito a turno per ergersi a sacerdoti del tempio, votati ad illuminare il futuro. Invece – e dovrebbe essere chiaro, per lo meno a partire dalla crisi finanziaria del 2008 – sono stati

[3] D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON, *La strettoia. Come le nazioni possono essere libere*, trad. it. a cura di F. Galimberti, G. Seller, Il Saggiatore, Roma, 2020.

smentiti nella loro capacità di prevedere e di tenere sotto controllo il futuro nell'interesse generale (perseguendo, invece, soprattutto l'obiettivo di realizzare arricchimenti personali, che – con ogni evidenza – andrebbero maggiormente tassati) e pensando all'avvento (rapidissimo) dell'IA questo non può che essere fonte di notevoli preoccupazioni.

3. Appropriatamente l'incontro odierno parla di "crisi delle istituzioni del multilateralismo", e non, di per sé, di crisi del multilateralismo; infatti, è improbabile che il multilateralismo possa entrare in crisi poiché dipende da una considerazione di fatto: vi sono molteplici attori e punti di vista che necessitano di una qualche forma di sintesi. In effetti nemmeno l'idea delle istituzioni internazionali sembra concettualmente in crisi; semmai sono le istituzioni esistenti ad avere numerose difficoltà – ma questo lo ribadisco è dovuto alle politiche degli Stati e negli Stati; ed è legato ad una più generale crisi della politica.

La realtà pur complicata del presente, però, non segna la fine del multilateralismo. O per lo meno non per la crisi istituzionale in atto nel sistema delle Nazioni Unite. In effetti, l'ONU è in crisi da 80 anni circa[4]. L'ONU non ha mai davvero funzionato per come era concepita sulla Carta, né è mai stata istituzione efficace nel senso economico del termine[5]. È il sistema stesso della Carta

[4] Si pensi alle difficoltà di ammissione di molti Stati (tra i quali l'Italia) negli anni 1945-55 e alla guerra di Corea, alle divisioni in sede di adozione (nel 1948) della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e poi alla lunga e travagliata gestazione dei Patti internazionali sui diritti del 1966; si rifletta all'incapacità, a pochissimi anni dalla II guerra mondiale e dai processi di Norimberga, di codificare crimini di guerra, crimini contro l'umanità (solo con il genocidio si riuscì) e di aggressione, o di creare una Corte penale internazionale (ci si riuscirà soltanto 50 anni dopo). Si pensi ancora alla decolonizzazione e alle guerre di liberazione nazionale; agli scontri per l'affermazione di un "Nuovo ordine economico internazionale", sullo sfondo della guerra del Vietnam; alle difficoltà ricorrenti dei processi di disarmo; alle tragedie e fallimenti ripetuti di ogni negoziato sulla questione israelo-palestinese; dalla guerra sovietica in Afghanistan a quella tra Iran e Iraq che ha insanguinato per quasi un decennio (1980-88) la regione. E se si guarda poi a quella che sembrava l'età dell'oro, dopo la fine del conflitto ideologico Est-Ovest, ossia gli anni Novanta del Novecento: si va dal fiasco Somalia nel 1992, al sanguinoso conflitto balcanico dal 1991 al 1995, con tragica coda del Kosovo 1998-1999, e il genocidio in Ruanda del 1994.

[5] Ovviamente, l'Organizzazione non è soltanto questo. Da una parte, si tratta di una sede istituzionale universale in cui si può e si deve dialogare su tutto: e il punto è proprio che il dialogo è in sé un valore positivo. D'altra parte, l'ONU è una realtà operativa importante che si dedica a tante missioni che complessivamente (in un rapporto reale di costi benefici) hanno un effetto concreto, spesso positivo, e stimolano la cooperazione internazionale. E, pur con molti limiti nell'azione in concreto, l'ONU è sempre stata ed è presente ed essenziale in molti dei luoghi di sofferenza del mondo.

(con le 5 grandi potenze e il diritto di veto) ad essere fondato sulla possibilità di una situazione di stallo, di paralisi dell'azione dell'Organizzazione, ma di prosecuzione costante del dialogo. Benché sempre in crisi davanti alle grandi contrapposizioni politiche tra gli Stati (specie quando le "superpotenze" hanno interessi confliggenti), l'Organizzazione ha assicurato che si evitasse la "terza guerra mondiale", ossia lo scontro nucleare, anche grazie al fatto che il Consiglio di Sicurezza poteva rimanere bloccato dal veto. Al contempo, è rimasta una delle principali scene di dialogo; una sede istituzionale in cui convocare a scadenze sistematiche vertici di alto livello e adottare documenti per rinnovare lo spirito della Carta. Certo, un luogo in cui si parla; ma non è meglio parlare piuttosto che spararsi?

Le istituzioni internazionali esistono perché sono nate per affrontare insieme problemi comuni. E come tali non pare ipotizzabile una loro scomparsa (tanto è vero che persino il Presidente Trump ha ipotizzato, con il "Board of Peace", la creazione di una specie di istituzione). Di conseguenza l'idea delle istituzioni non è in crisi anzi se ne propongono di nuove[6].

Le istituzioni del multilateralismo di cui parliamo sono quelle disegnate dagli Stati Uniti dopo la Seconda guerra mondiale (ONU/FMI/Banca mondiale/OMC). Esse, ma soprattutto le Nazioni Unite, sono in crisi perché il principale architetto del sistema sembra volerle buttare giù, considerarle carta straccia (ma non è che le considerasse granché in passato – già più di venti anni fa John Bolton, che faceva il Rappresentante Permanente USA alle NU nell'Amministrazione G.W. Bush, esprimeva una posizione critica e scettica verso l'Organizzazione, a tacere delle violazioni della Carta di quell'Amministrazione in occasione, per es., della guerra in Iraq del 2003)[7].

La crisi di fiducia nelle istituzioni multilaterali come strumento per la soluzione di importanti problemi globali è legata alla percezione diffusa che il dialogo, come strumento per affrontare i problemi, sia inutile: non sono tanto e soltanto le istituzioni esistenti ad essere in crisi, ma è proprio l'idea di affrontare alcuni temi insieme. In fondo il postulato del sovranismo imperante è declinabile nella

[6] Lo stesso avviene per Putin: la Russia, emarginata in questa fase, da molte istituzioni internazionali rivitalizza la Comunità degli Stati Euro-Asiatici e la *Shanghai Cooperation Organization*. Ma anche la Cina, che con Brasile, Russia, India e Sud Africa (nella formazione dei cd. "BRICS") ha spinto per la creazione nel 2014 della "Nuova banca di sviluppo", una sorta di alternativa alla banca mondiale. Insomma, l'idea di avere istituzioni per gestire il mondo rimane in piedi. In altre parole: la creazione delle OI non è semplicemente un atto di volontà, ma è una necessità dettata dall'ambiente sociale, ossia l'esistenza di una pluralità di Stati.

[7] Si veda https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chi-e-john-bolton-ex-consigliere-di-trump-27452.

percezione per cui "l'altro" è il problema! L'altro è un ostacolo e non un aiuto alla soluzione dei problemi.

Questa tendenza è legata anche ad un fenomeno di mutamento quasi antropologico dell'umanità, legato alla società del "click" che lo sviluppo delle tecnologie ha ulteriormente accelerato; il sondaggio immediato, l'istantaneo e contemporaneo dire no o si, la cultura del "like" in altri termini; la pretesa di potere assumere decisioni immediate prive di deliberazione, senza argomentazione, ragionamento, o discussione; posizioni elaborate a seguito di una somma di deliberazioni solipsistiche davanti ad uno schermo. Questo, sul piano politico generale si è tradotto in una incapacità di "dialogare", e in una censura dei luoghi di "deliberazione": l'ONU è inutile perché "si parla soltanto" (come lo sono i parlamenti nazionali, i consigli regionali e comunali, come lo è la politica e via dicendo).

Il rifiuto generalizzato del dialogo, ritenuto intrinsecamente: "tempo perso!", è stato ampiamente sperimentato a livello interno con il triste e progressivo declino dei consigli comunali, con l'eliminazione della scelta da parte dei cittadini dei loro rappresentanti in Parlamento, con la marginalizzazione del dibattito parlamentare, con la ricerca di riforme spesso non ampiamente condivise. E naturalmente tale rifiuto si è spostato a livello di relazioni tra gli Stati: se non c'è fiducia nel percorso del dialogo a livello interno, non si vede come gli Stati possano istaurarlo a livello internazionale.

In questo scenario il diritto internazionale, benché non sia legato soltanto (né forse principalmente) alle istituzioni internazionali o al multilateralismo, potrebbe in effetti soffrire di un progressivo declino, poiché in ogni caso esso nasce come strumento di "dialogo" tra gli Stati, come lingua comune. Se gli Stati non dialogano più e non lo fanno attraverso le regole, in seno alle istituzioni nate con quello scopo, il "sistema" rischia lo sgretolamento, specie se si mettono in discussione i principi fondamentali.

Tuttavia, sebbene il diritto internazionale sia costantemente in mutazione sulla base dei "comportamenti" degli Stati, queste trasformazioni sono frutto di processi complessi e di varie spinte, che non si muovono sempre in direzione univoca. Ed è senz'altro presto per dire che è morto il diritto internazionale, e con esso il multilateralismo, anche perché non sembrano esserci al momento vere alternative all'orizzonte. Ed è forse presto anche per dire che le norme fondamentali dell'ordinamento internazionale sono cambiate: si può certo sostenere (come indica De Sena[8]) che la norma sul divieto dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali sia in crisi e sia stata resa più fragile dalla prassi (per lo meno a partire dalla fine del secolo scorso con la guerra del Kosovo nel 1999), ma è del tutto

[8] Si veda P. DE SENA, *Multilateralismo e diritto internazionale: riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, pp. 552-557.

prematuro ritenere che essa sia stata sostituita (e con quale altra norma poi?). In questo senso il giurista – fedele al suo ruolo di custode del passato deve ribadire senza timori che l'uso della forza armata nelle relazioni tra Stati è vietato e che l'intervento armato della Russia in Ucraina, degli USA contro il Venezuela o l'Iran sono illeciti internazionali.

4. Venendo all'ultimo punto relativo agli aspetti di mutamento dei principi fondamentali e delle regole sostanziali del diritto internazionale. La costituzionalizzazione dell'ordinamento internazionale (ammesso che vi sia mai stato spazio realmente – nelle politiche degli Stati – per una simile costruzione) è una idea che si è fondata sulle ferite di due guerre mondiali e sulla progressiva convergenza degli Stati su alcuni valori ("costituenti") condivisi, avendo realizzato a cosa può provocare una nozione assolutistica della sovranità statale (che con l'avvento dell'arma nucleare divenne circostanza dalla quale non si sarebbe potuto tornare indietro). Così le categorie dello *jus cogens*, degli obblighi *erga omnes*, della responsabilità per crimini internazionali si sono sviluppate, sull'assunto dell'esistenza di un elemento universale primario generalmente accettato da tutti gli Stati al fine di tutelare sé stessi e le proprie popolazioni (un passaggio dalla sovranità alla "sovranità responsabile"[9]). Questo processo (nutrito dai contenuti delle Costituzioni di molti Paesi dopo la Seconda guerra mondiale che hanno fatto da specchio alla Carta dell'ONU) si è possibilmente tradotto in una verticalità (o verticalizzazione) normativa del sistema internazionale. Tale assunto, però non implica necessariamente anche una verticalità istituzionale e, proprio per la struttura tradizionale dell'ordinamento internazionale (fatto da attori sovrani che pur con la stessa forma, lo Stato, sono molto diversi tra loro), impone un costante confronto e dialogo nelle sedi deputate a tale scopo (il multilateralismo, che si realizza nelle istituzioni).

Oggi, invece, parrebbe che la ricerca di un'efficacia/efficienza decisionale, sprovvista di ostacoli argomentativi, costituisca il terreno culturale fertile in cui il multilateralismo (e poi anche le sue istituzioni, che in crisi lo erano già per la loro natura) rischia di naufragare, aprendo le porte ad un'interazione fondata su una logica puramente binaria (logica 0/1: inevitabilmente propria della logica delle élite tecnico-informatiche-finanziarie), "con me o contro di me": che sconfessa in radice la possibilità stessa di un assetto, come il multilateralismo, che deve riuscire a conciliare visione diverse, che tendono ad obiettivi universali in un assetto pluralista.

[9] Su cui sia consentito rinviare a S. ZAPPALÀ, *Cenni introduttivi – Dai diritti umani alla sovranità responsabile*, in *Quaderni de "La Comunità Internazionale"*, 20, 2021, pp. 17-26.

Nella prospettiva binaria non ci sono spazi per un pluralismo ordinato di tipo universalista[10] ma si rincorre alternativamente un universalismo di stampo imperiale oppure una frammentazione sovranista, senza alcun disegno di fondo su come affrontare – a livello di sistema – la differenza di opinioni e la divergenza di interessi, con un approccio che non può che portare al contrasto e infine al conflitto permanente (come si sta purtroppo costatando in questo primo semestre 2026); e soprattutto così viene meno ogni possibilità di affrontare (se non di risolvere) i problemi globali.

In questo modello culturale, prima che ancora che sociale, istituzionale o giuridico, l'altro è comunque nemico, ostacolo da rimuovere (altro che collaborare). L'altro va eliminato o assimilato. Ed è questa la realtà del dibattito in molti Paesi occidentali, già nelle sfere pubbliche e nelle relazioni politiche.

Vedere dove porta l'inevitabile trasferimento di questa logica a livello internazionale è fin troppo facile, giacché gli Stati hanno per loro natura una tendenza intrinseca a questo approccio. Essendo potentati, nati per contrapposizione (o al meglio giustapposizione), essi vengono molto agevolmente trascinati verso la logica del muro contro muro che sembra riportare al mondo (pre-)ottocentesco del conflitto permanente. È quindi indispensabile invertire la rotta, ma ciò può avvenire soltanto se tale consapevolezza verrà acquisita a livello nazionale, attraverso un ripristino di modelli di deliberazione orientati più al ragionamento e all'argomentazione che semplicemente alla decisione. E questo dipende da una ripresa di vigore dell'azione politica.

[10] Cfr. M. DELMAS-MARTY, *Le Pluralisme ordonné. Les Forces imaginantes du droit*, Éditions du Seuil, Paris, 2006.