



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Dipartimento di scienze politiche e sociali

Corso di laurea magistrale in

Governo e Politiche pubbliche

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ORGANIZZAZIONE
DELLE NAZIONI UNITE NELL'INTERAZIONE E NEL COORDINAMENTO
MULTILATERALE NEL SISTEMA INTERNAZIONALE

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Katarzyna Joanna Gromek

Correlatore:

Chiar.ma Prof. ssa. Anna Facchinetti

Tesi di laurea di

Valeriia Bondarenko

Matricola n. 555256

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

RINGRAZIAMENTI

Alla mia Relatrice e alla mia Correlatrice,

Desidero esprimere la mia più sincera gratitudine alla Prof.ssa Katarzyna Gromek-Broc e alla Prof.ssa Anna Facchinetti per la guida, la disponibilità e il costante supporto che mi hanno offerto durante questo percorso. Grazie per i preziosi consigli, il tempo dedicatomi e l'attenzione con cui avete seguito questo lavoro. La vostra fiducia e il vostro incoraggiamento hanno rappresentato per me un importante punto di riferimento.

Al mio fiancé Riccardo,

Mio Amore, questo traguardo lo dedico a te, a noi, perché possa essere il punto di partenza verso tutti i nostri sogni che desideriamo realizzare insieme. Grazie per aver creduto in me, per essermi stato accanto e per avermi sostenuta in ogni momento, tenendomi sempre per mano. Grazie per aver condiviso con me questo percorso e per aver reso ogni passo ancora più speciale. Grazie, amore mio. Sei il regalo più bello che la vita potesse farmi, la mia certezza e la luce che illumina il mio cammino.

A Maria e Gianluca,

Grazie per tutto il supporto e l'affetto che mi avete sempre dato, per esserci sempre e per tutto quello che fate per me e per noi. Grazie per avermi accolta come una figlia e per avermi fatto sentire parte della vostra famiglia. Sono profondamente grata di avervi nella mia vita, di poter contare sempre su di voi e di condividere insieme non solo questo traguardo, ma tutti i momenti importanti della nostra vita. Vi voglio tanto bene.

Alla mia mamma e al mio papà,

Che hanno sempre creduto in me, che sono stati la mia roccia e il mio punto di riferimento costante, accompagnandomi con tanto amore durante questo percorso. Questo traguardo porta con sé tutto il vostro amore, i vostri sacrifici e la fiducia che avete sempre riposto in me. Nei momenti in cui pensavo di non farcela, siete stati la forza che mi ha permesso di continuare. Una parte di questo risultato appartiene a voi. Siete la linfa della mia esistenza e il mio cuore intero.

Ai miei nonni,

Per l'amore con cui avete sempre accompagnato ogni mio passo e per i valori che continueranno a guidarmi nel futuro. In questo traguardo c'è anche una parte di voi, della vostra forza e di tutto ciò che mi avete insegnato. Porto con me tutto l'affetto con cui avete reso più bello il mio cammino. Grazie per avermi resa la persona che sono, il mio amore per voi è eterno.

A me,

Che ho sempre creduto nel proprio futuro con tutto il cuore e che oggi, sto costruendo, mattoncino dopo mattoncino, la carriera di successo che ho sempre sognato. Che questa laurea magistrale sia il primo passo verso una brillante carriera internazionale di successo. Alla ragazza che sono, alla diplomatica che sogno di diventare e al destino che, passo dopo passo, mi sta indicando la strada verso tutto ciò che ho sempre sognato.

Ad maiora semper

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO I	9
Multilateralismo e governance nel sistema internazionale	9
1.1 Il concetto di multilateralismo nelle relazioni internazionali	9
1.2 Dinamiche e trasformazioni del multilateralismo nel sistema internazionale contemporaneo	22
1.3 Governance globale e policy-making internazionale	62
CAPITOLO II	77
L'Unione Europea come l'attore nel policy-making globale internazionale	77
2.1 Il multilateralismo nell'azione esterna dell'Unione europea	77
2.2 La dimensione normativa e regolativa dell'azione esterna	89
2.3 Gli strumenti e le modalità dell'azione esterna dell'Unione Europea ..	99
CAPITOLO III	119
L'Organizzazione delle Nazioni Unite come lo spazio del multilateralismo globale	119
3.1 Struttura e funzionamento del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	119
3.2 Agenzie, programmi e processi di policy-making globale	139
CAPITOLO IV	170
<i>Interazione e coordinamento multilaterale tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite</i>	170
4.1 Meccanismi di coordinamento istituzionale e diplomatico	170
4.2 Lo status dell'Unione Europea all'interno del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite	187
CAPITOLO V	198
<i>La metamorfosi del multilateralismo: l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite nelle nuove architetture della governance globale</i>	198
5.1 La ridefinizione degli assetti multilaterali verso una governance a geometria variabile	198
5.2 La dimensione multilivello del multilateralismo contemporaneo	205
CONCLUSIONI	219
BIBLIOGRAFIA	225
Documenti e fonti ufficiali	236
Sitografia	237

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il rapporto che intercorre tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, esaminando il ruolo che entrambe rivestono nella governance globale e approfondendo le dinamiche di interazione e coordinamento multilaterale che caratterizzano la loro azione nel sistema internazionale contemporaneo. La domanda di ricerca che viene posta in questa tesi è "In che modo l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiscono all'evoluzione del multilateralismo contemporaneo e alla formazione di nuove modalità di governance globale?" Per rispondere a questa domanda, l'analisi si concentra sul modo in cui le due organizzazioni collaborano e sugli effetti che questa collaborazione può produrre nel sistema multilaterale. L'obiettivo è quindi valutare se e in quale misura il rapporto l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite possa contribuire alla trasformazione delle forme di cooperazione e governance globale.

Il multilateralismo rappresenta un elemento importante sia per l'Unione Europea sia per le Nazioni Unite. Hosli osserva che: «È evidente che sia l'ONU sia l'UE si fondano sui principi del multilateralismo e della governance basata su regole e ne sostengono la promozione»¹. Il fatto che entrambe attribuiscono importanza al multilateralismo permette di leggere il loro rapporto anche oltre la semplice cooperazione istituzionale, osservando come si costruiscono concretamente forme di coordinamento tra soggetti diversi.

¹ Madeleine O. Hosli, *The European Union and the UN in Global Governance*, "Tackling Challenges to Multilateralism: Shared Agendas of the EU and the UN", Bristol University Press, 2022, p. 60. (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.jstor.org/content/oa_chapter_monograph/j.ctv2sjj0bm.8?seq=1

L'importanza della collaborazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite è stata sottolineata anche dal Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres che, in occasione di un incontro con il Presidente del Consiglio europeo, ha detto che: «L'Unione europea è un partner strategico fondamentale delle Nazioni Unite e siamo estremamente grati per il sostegno costante, sia finanziario che politico, alle attività dell'ONU. Riteniamo inoltre che l'Unione europea sia un pilastro fondamentale della risposta multilaterale alle sfide che dobbiamo affrontare in materia di pace e sicurezza, clima, sviluppo sostenibile e diritti umani»², sottolineando l'importanza del rafforzamento del multilateralismo e del coordinamento tra organizzazioni internazionali in un contesto geopolitico caratterizzato da crescenti sfide globali sempre più complesse ed interdipendenti.

La tesi è articolata in cinque capitoli, ognuno dei quali affronta una parte della domanda di ricerca e contribuisce progressivamente alla costruzione della risposta finale.

Nel primo capitolo, l'analisi parte dalla definizione del concetto di multilateralismo nell'ambito delle relazioni internazionali, soffermandosi sulle ragioni per cui questo modello di cooperazione continua ad avere un ruolo nel sistema internazionale. In seguito, verranno affrontati i principali vantaggi e limiti messi in evidenza dalla letteratura scientifica, con particolare attenzione al coordinamento tra gli Stati e alla gestione di problemi che superano la dimensione nazionale. Questi aspetti permetteranno poi di affrontare il rapporto tra l'Unione europea e le

² United Nations, Secretary-General's press encounter with the President of the European Council, Bruxelles, 20 March 2025.
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-events/2025-03-20/secretary-generals-press-encounter-the-president-of-the-european-council> (traduzione mia), (ultimo accesso: 26/07/2026).

Nazioni Unite e di valutare se e in quale misura la loro collaborazione possa essere collegata alle trasformazioni del multilateralismo contemporaneo.

Il secondo capitolo si concentrerà sull'Unione Europea e sul ruolo che ha progressivamente assunto sulla scena internazionale. Verranno ripercorsi i principali passaggi che hanno accompagnato lo sviluppo della sua azione esterna, insieme ai principi, alle competenze e agli strumenti attraverso cui l'Unione opera nei rapporti internazionali. La domanda di ricerca richiede, in questa parte del lavoro, di capire su quali basi l'Unione Europea partecipa alla cooperazione multilaterale e come si siano create nel tempo le condizioni che rendono possibile il coordinamento con le Nazioni Unite.

Il terzo capitolo, invece, esaminerà l'Organizzazione delle Nazioni Unite, soffermandosi sulla sua struttura, sul funzionamento dei principali organi e sul ruolo svolto da agenzie e programmi nei processi di cooperazione internazionale. Verranno inoltre considerate le modalità attraverso cui il sistema ONU organizza il policy-making e coinvolge soggetti diversi nella gestione delle questioni globali. Questo capitolo consente di affrontare la domanda di ricerca dal lato delle Nazioni Unite, chiarendo il contesto istituzionale entro cui può svilupparsi il coordinamento con l'Unione europea.

Il quarto capitolo costituisce il cuore dell'elaborato ed entrerà direttamente nel rapporto tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, analizzando i principali meccanismi di coordinamento istituzionale e diplomatico e le modalità attraverso cui l'Unione Europea partecipa al sistema delle Nazioni Unite. Inoltre, verrà approfondito lo status dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite e il modo in cui questo incide sulla sua presenza nei processi multilaterali. Questo capitolo

rappresenta un passaggio centrale per la domanda di ricerca, perché permette di osservare come l'interazione tra le due organizzazioni si traduca concretamente in forme di coordinamento istituzionale e diplomatico.

Il quinto e ultimo capitolo prenderà in considerazione le trasformazioni più recenti del multilateralismo e le nuove forme di governance globale. L'analisi si concentrerà sulla crescente varietà degli attori coinvolti, sulle diverse competenze che possono entrare negli stessi processi e sulle modalità di cooperazione che cambiano a seconda delle questioni affrontate. Verranno quindi considerate forme di governance più flessibili, nelle quali accanto agli Stati e alle organizzazioni internazionali trovano spazio anche imprese, esperti, società civile e altri soggetti. Questo capitolo affronta la dimensione più ampia della domanda di ricerca, cercando di capire verso quali forme si sta evolvendo il multilateralismo e quali nuove modalità di governance stanno emergendo nel sistema internazionale contemporaneo.

La ricerca ha carattere compilativo e si sviluppa attraverso un approccio qualitativo, basato sull'analisi e sul confronto della letteratura scientifica di riferimento, delle fonti normative dell'Unione europea e delle Nazioni Unite, dei principali documenti istituzionali e degli atti ufficiali adottati dalle due organizzazioni. La letteratura scientifica verrà utilizzata per confrontare le diverse interpretazioni del multilateralismo e del ruolo delle due organizzazioni, mentre le fonti normative e istituzionali permetteranno di osservare come tali dinamiche trovino applicazione concreta.

CAPITOLO I

Multilateralismo e governance nel sistema internazionale

1.1 Il concetto di multilateralismo nelle relazioni internazionali

La domanda che ci poniamo in questa ricerca è: In che modo l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiscono all'evoluzione del multilateralismo contemporaneo e alla formazione di nuove modalità di governance globale? Per rispondere a questa domanda è necessario partire dal concetto di multilateralismo e dalle caratteristiche che ne definiscono il funzionamento. In particolare, occorre capire quali possibilità offre questa forma di cooperazione quando un problema supera il livello nazionale e quali difficoltà incontra quando devono essere coordinate posizioni e interessi differenti. Questo passaggio costituisce il punto di partenza della ricerca, perché permette di individuare gli elementi che verranno successivamente osservati nel rapporto tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Riportando la citazione dal sito di Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC) possiamo dire che: «In origine, “multilaterale” era un termine geometrico che significava “a più facce”. Ad oggi, esso descrive la politica e la diplomazia internazionali, dove molti Paesi con opinioni e obiettivi diversi lavorano insieme»³. Infatti, l'evoluzione delle relazioni internazionali ha progressivamente mostrato come molte problematiche non possano essere affrontate efficacemente dal singolo Stato. Infatti, Caporaso osserva che molti dei principali problemi internazionali coinvolgono contemporaneamente più Paesi e che «ciò che

³ Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), *Il multilateralismo: che cosa significa?*, <https://unric.org/it/il-multilateralismo-che-cosa-significa/> (ultimo accesso il 28/07/2026).

rende un problema internazionale è spesso il fatto che non possa essere affrontato efficacemente all'interno dell'arena nazionale»⁴.

Questa osservazione permette di comprendere perché il multilateralismo non possa essere considerato soltanto come una scelta tra diverse forme di cooperazione. In alcuni casi, infatti, la natura stessa del problema rende necessario superare il livello nazionale e cercare una risposta condivisa. È proprio in questo passaggio che il coordinamento tra più attori acquista una funzione concreta, perché consente di affrontare questioni che il singolo Stato non riuscirebbe a gestire con gli stessi strumenti e con la stessa efficacia.

Vi è, inoltre, necessario prendere in considerazione la definizione fornita da Ruggie per comprendere meglio dalla prospettiva delle relazioni internazionali il concetto di multilateralismo e la sua evoluzione nel tempo. Riportando la citazione dell'autore in cui definisce il fulcro del concetto di multilateralismo: «Multilateralism is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of "generalized" principles of conduct that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence»⁵. Tradotto in italiano: «Il multilateralismo è una forma istituzionale che coordina le relazioni tra tre o più Stati sulla base di principi di condotta "generalizzati", ovvero principi che

⁴ James A. Caporaso, International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations, in "International Organization", 46, n. 3 (1992), pp. 599-632, p. 599, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/international-relations-theory-and-multilateralism-the-search-for-foundations/CF0767105C80E3B4BFD63CA5FFD3E0A1>

⁵ John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in International Organization, vol. 46, n. 3, 1992, p. 571, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

definiscono il comportamento appropriato per una categoria di azioni, senza tener conto degli interessi particolari delle parti o delle esigenze strategiche che possono presentarsi in un caso specifico». Infatti, questa citazione di Ruggie mette in evidenza che il multilateralismo è un modo in cui più Stati collaborano seguendo regole comuni che dovrebbero valere per tutti, senza favorire un Paese in particolare o cambiare ogni volta in base alla convenienza del momento. In tal senso, il multilateralismo cerca di rendere i rapporti internazionali più stabili, prevedibili e imparziali, limitando la logica della forza e della convenienza di singoli stati o attori.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta uno degli esempi più evidenti di applicazione del multilateralismo sul piano internazionale. I suoi principi fondamentali, tra cui il rispetto della sovranità degli Stati, la soluzione pacifica delle controversie e la cooperazione internazionale, mostrano infatti il tentativo di costruire un sistema fondato su regole comuni destinate a valere per una pluralità di Stati. Questo però non significa che, all'interno di un sistema multilaterale, gli interessi nazionali o le differenze di potere tra gli Stati scompaiano. Al contrario, proprio la necessità di far convivere interessi differenti rappresenta uno degli elementi centrali della cooperazione multilaterale.

A questo proposito, Woods osserva che «una delle forze che plasmano il multilateralismo è il delicato equilibrio tra potere e consenso che sostiene la cooperazione multilaterale in un mondo di Stati sovrani»⁶ In questo senso, il multilateralismo non elimina le differenze di interesse tra gli Stati, ma cerca piuttosto di ricondurle all'interno di regole e procedure comuni. La negoziazione e il confronto diventano quindi strumenti attraverso cui gli Stati cercano di trovare forme di coordinamento anche quando le loro

⁶ Ngaire Woods, Multilateralism in the Twenty-First Century, in "Global Perspectives", 4, n. 1 (2023), p. 5. (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.academia.edu/100892048/Multilateralism_in_the_Twenty_First_Century

posizioni non coincidono. Il funzionamento delle Nazioni Unite mostra tuttavia che questo equilibrio tra consenso e potere non è sempre semplice da mantenere. Un esempio particolarmente evidente è rappresentato dal Consiglio di Sicurezza, nel quale alcuni Stati dispongono di prerogative che non sono riconosciute agli altri membri dell'Organizzazione. Come osserva Gifkins: «la struttura istituzionale del Consiglio crea disparità maggiori tra i membri permanenti e quelli eletti rispetto a quanto le differenze formali tra loro potrebbero far pensare»⁷. Come si osserva, questa differenza emerge soprattutto nel diritto di veto riconosciuto ai cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. La possibilità di bloccare l'adozione di una decisione mostra come, anche all'interno di un sistema costruito sulla cooperazione e su principi comuni, il potere non sia distribuito nello stesso modo tra tutti gli Stati. Si crea così una tensione tra la dimensione universale del multilateralismo e una struttura istituzionale che attribuisce ad alcuni Paesi una posizione particolare.

Questo rappresenta uno dei principali limiti del multilateralismo. La presenza di regole comuni permette di organizzare il confronto tra interessi differenti, ma non elimina le disuguaglianze di potere tra gli Stati. La sua efficacia dipende quindi anche dalla capacità delle istituzioni multilaterali di mantenere un equilibrio tra la ricerca del consenso e il peso politico diverso degli attori coinvolti.

Un secondo esempio molto importante per osservare concretamente il funzionamento del multilateralismo è rappresentato dall'Accordo di Parigi sul clima. A questo proposito Rajamani scrive che: «Accordo di Parigi del

⁷ Jess Gifkins, *Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making*, in "Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations", 27, n. 1 (2021), pp. 1-224, p.6, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/349462144_Beyond_the_Veto_Roles_in_UN_Security_Council_Decision-Making

2015 rappresenta un risultato storico della diplomazia multilaterale, raggiunto dopo anni di negoziati profondamente discordanti»⁸.

Il riferimento alla diplomazia multilaterale è particolarmente significativo perché mostra come l'importanza dell'Accordo non dipenda soltanto dagli obiettivi climatici che contiene, ma anche dal processo attraverso il quale è stato raggiunto. Stati con interessi, responsabilità e capacità molto diverse sono riusciti infatti a trovare un quadro comune all'interno del quale affrontare un problema che supera i confini nazionali. Proprio questa diversità tra gli Stati costituisce uno degli aspetti centrali dell'Accordo. Rajamani mette infatti in evidenza come il compromesso raggiunto a Parigi cerchi di mantenere insieme due esigenze: aumentare l'ambizione dell'azione climatica e, allo stesso tempo, riconoscere le differenze esistenti tra i Paesi.⁹

Il cambiamento climatico costituisce infatti un problema che difficilmente può essere affrontato in modo efficace da un singolo Stato, dal momento che le sue cause e le sue conseguenze superano i confini nazionali. Proprio per questo, la cooperazione tra gli Stati assume un ruolo centrale. Keohane e Victor scrivono che «una mitigazione efficace del cambiamento climatico richiederà una profonda cooperazione internazionale»¹⁰. Come si nota dalla citazione riportata, la necessità di cooperazione deriva proprio dalla natura transnazionale del problema climatico. Le decisioni adottate all'interno di un singolo Paese possono infatti produrre conseguenze che

⁸ Lavanya Rajamani, *Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics*, in "International & Comparative Law Quarterly", 65, n. 2 (2016), pp. 493-514, p. 493, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/ambition-and-differentiation-in-the-2015-paris-agreement-interpretative-possibilities-and-underlying-politics/CD4237FABBA8B88854F093BC02453960>

⁹ Ivi, p. 493.

¹⁰ Robert O. Keohane, David G. Victor, *Cooperation and Discord in Global Climate Policy*, in "Nature Climate Change", 6 (2016), pp. 570-575, p. 570, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs-geog_3022/keohane_2016.pdf

vanno oltre il suo territorio, mentre allo stesso tempo le politiche di uno Stato, da sole non sono sufficienti a garantire una risposta efficace a livello globale. Diventa quindi necessario creare forme di coordinamento che permettano a un numero ampio di Paesi di partecipare alla definizione di obiettivi comuni.

L'Accordo di Parigi si fonda quindi sull'idea che tutti i Paesi debbano contribuire alla riduzione delle emissioni e alla protezione del clima, pur tenendo conto delle differenti responsabilità storiche e capacità economiche. Christina Voigt e Felipe Ferreira osservano infatti che «l'Accordo di Parigi ha raggiunto un delicato equilibrio tra la necessità di un'azione climatica ambiziosa ed efficace e un'equa ripartizione degli sforzi basata sulla differenziazione»¹¹.

L'aspetto più rilevante riportato da questo esempio dal punto di vista delle relazioni internazionali è che la cooperazione climatica richiede agli Stati di considerare le conseguenze collettive e future delle proprie decisioni. Il multilateralismo introduce così una forma di responsabilità che supera il semplice interesse nazionale, in quanto ogni paese è responsabile in valutare il proprio comportamento in relazione a un bene comune globale. Come scrive Falkner: «la riduzione delle emissioni nazionali equivale alla fornitura di un "bene pubblico" globale dal quale tutti i Paesi trarrebbero beneficio»¹²

¹¹ Christina Voigt, Felipe Ferreira, 'Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement, in "Transnational Environmental Law", 5, n. 2 (2016), pp. 285-303, p. 285, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20240321-wri-06-03-en.pdf>

¹² Robert Falkner, The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, in "International Affairs", 92, n. 5 (2016), pp. 1107-1125, p. 1111, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/307552839_The_Paris_Agreement_and_the_new_logic_of_international_climate_politics

Questo passaggio rende particolarmente evidente uno degli aspetti più interessanti del multilateralismo: uno Stato può essere chiamato ad assumere dei costi o degli impegni sul piano nazionale per produrre un risultato che non rimane confinato al proprio territorio. Il beneficio, infatti, viene condiviso anche con gli altri Paesi. Proprio per questo la cooperazione diventa più complessa, perché richiede agli Stati di considerare non soltanto ciò che possono ottenere individualmente, ma anche il risultato complessivo che può essere raggiunto attraverso un'azione comune.

L'esempio dell'Accordo di Parigi permette quindi di ritornare alla definizione di multilateralismo proposta da Ruggie e in particolare a uno dei suoi elementi centrali, dai *generalized principles of conduct*, ossia dai principi generali di comportamento. L'autore le definisce come le regole che devono essere applicate in modo uguale a tutti gli Stati partecipanti, indipendentemente dal loro peso politico, economico o militare. Questo significa che il comportamento degli Stati non dovrebbe variare in base al partner con cui si relazionano o alle circostanze del momento, ma dovrebbe essere guidato da principi condivisi e validi per tutti. I principi del multilateralismo mirano a garantire un'applicazione generale e non discriminatoria delle regole, pur riconoscendo che la pratica può presentare eccezioni e limiti come quello di veto citato sopra.

Un esempio concreto riportato da Ruggie dei *generalized principles of conduct* è rappresentato dalla clausola della nazione più favorita (Most-Favoured-Nation, MFN) prevista dal GATT e oggi dall'Organizzazione mondiale del commercio (WTO): «Il trattamento della nazione più favorita (*Most-Favoured-Nation*, MFN) rappresenta un esempio classico in ambito economico: esso vieta la discriminazione tra i Paesi che producono lo stesso prodotto. Il corrispondente nel campo della sicurezza è il principio secondo cui gli Stati devono reagire all'aggressione ogni

volta e ovunque essa si verifichi, indipendentemente dal fatto che il singolo caso corrisponda ai loro interessi o alle loro preferenze. Al contrario, il bilateralismo differenzia le relazioni caso per caso, sulla base di interessi particolari o di esigenze contingenti»¹³. La citazione sottolinea che la differenza principale tra il multilateralismo e il bilateralismo, dunque, sta nel fatto che il multilateralismo tende a utilizzare principi generali, applicabili a una pluralità di attori, mentre il bilateralismo permette di adattare maggiormente gli accordi alle caratteristiche specifiche delle parti coinvolte. In un rapporto bilaterale, ogni elemento può essere discusso direttamente dai due Stati, quasi come avviene in una trattativa privata, nella quale ciascuna parte cerca di ottenere il risultato più favorevole possibile. Questo rende il bilateralismo più flessibile, poiché consente di modificare le condizioni in base alle circostanze concrete, ma può renderlo anche meno uniforme e meno prevedibile. Inoltre, anche il periodo storico può fare una grande differenza. Per esempio, un accordo concluso durante una crisi economica, potrebbe avere caratteristiche completamente diverse rispetto a uno firmato in un momento di crescita e stabilità, questo può valere anche per gli interessi politici, commerciali o militari, ovvero se un paese ha bisogno di acquistare una determinata risorsa e l'altro paese la possiede è evidente che questo elemento influenzerà la trattativa. Come osserva Caporaso: molti dei principali problemi internazionali «coinvolgono intrinsecamente molti Paesi nello stesso momento» e non possono essere affrontati in maniera

¹³ John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in International Organization, vol. 46, n. 3, 1992, p. 571, « Traduzione mia », consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

efficace esclusivamente all'interno dello spazio nazionale”¹⁴. Infatti, l'esempio della NATO ci permette di vedere come il principio dell'indivisibilità possa tradursi concretamente nei rapporti tra gli Stati. In quanto la sicurezza di ciascun membro non viene considerata separatamente da quella degli altri, ma viene inserita all'interno di un sistema più ampio, nel quale una minaccia rivolta contro uno Stato assume una rilevanza anche per gli altri membri.

Accanto ai generalized principles of conduct, Ruggie individua altri due elementi che contribuiscono a definire il multilateralismo: l'indivisibilità (indivisibility) e la reciprocità diffusa (diffuse reciprocity), che contribuiscono a definire il funzionamento delle istituzioni multilaterali. Cominciando dal concetto dell'indivisibilità, l'autore sostiene che i principi generali su cui si fonda il multilateralismo comportano necessariamente una stretta connessione tra gli Stati che partecipano alla cooperazione. In alcuni ambiti, infatti, gli effetti delle decisioni adottate non riguardano un singolo Paese, ma coinvolgono l'intera collettività. Per questo motivo, gli Stati sono chiamati ad affrontare determinate questioni come un interesse comune e non esclusivamente nazionale. L'autore scrive: «I principi organizzativi generali implicano logicamente l'indivisibilità tra i membri di una collettività rispetto alla gamma di comportamenti in questione. A seconda delle circostanze, tale indivisibilità può assumere forme nettamente diverse, che vanno dai collegamenti fisici delle linee ferroviarie che la collettività sceglie di standardizzare oltre i confini, fino all'adozione da parte degli Stati della

¹⁴ James A. Caporaso, International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations, in "International Organization", 46, n. 3 (1992), pp. 599-632, p. 599, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/international-relations-theory-and-multilateralism-the-search-for-foundations/CF0767105C80E3B4BFD63CA5FFD3E0A1>

premessa secondo cui la pace è indivisibile»¹⁵. In aggiunta, viene precisato che il concetto di indivisibilità non costituisce una condizione naturale, ma una costruzione sociale, ovvero il fatto che gli Stati scelgono di considerare alcuni problemi come comuni e che devono essere affrontate insieme. Anche James A. Caporaso riprende il concetto di indivisibilità, collegandolo al modo in cui costi e benefici vengono distribuiti all'interno di una collettività. Secondo l'autore, l'indivisibilità riguarda infatti «l'ambito, geografico e funzionale, nel quale vengono distribuiti costi e benefici»¹⁶.

L'indivisibilità, infatti, si manifesta quando una determinata questione supera l'interesse del singolo Stato e coinvolge l'intera collettività. In queste circostanze, un problema può avere conseguenze anche al di fuori dei confini nazionali e quindi non può essere risolto in modo efficace da uno Stato che agisce completamente da solo. A quel punto, gli Stati iniziano a vedere quel problema come una responsabilità comune e decidono di collaborare e di creare regole condivise per affrontare la situazione e coordinano la propria azione collaborando.

Come scrive Ruggie: «Si noti che l'indivisibilità in questo contesto è una costruzione sociale, non una condizione tecnica: in un sistema di sicurezza collettiva, gli Stati si comportano come se la pace fosse indivisibile e, in tal modo, la rendono tale. Analogamente, nel caso del commercio, è l'adesione dei membri del GATT alla norma della nazione più favorita

¹⁵ John Gerard Ruggie, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, in *International Organization*, vol. 46, n. 3, 1992, p. 571, « Traduzione mia», consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

¹⁶ James A. Caporaso, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, in *"International Organization"*, 46, n. 3 (1992), pp. 599-632, p. 602, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/international-relations-theory-and-multilateralism-the-search-for-foundations/CF0767105C80E3B4BFD63CA5FFD3E0A1>

(MFN) a rendere il sistema commerciale un insieme indivisibile, non un attributo intrinseco del commercio stesso. Il bilateralismo, al contrario, segmenta le relazioni in multipli diadi e le compartimenta»¹⁷. Questo esempio riportato dall'autore che riguarda il mantenimento della pace in un sistema di sicurezza collettiva sottolinea che i soggetti coinvolti si comportano come se la pace fosse indivisibile, considerandola un interesse condiviso dell'intera collettività. Tuttavia, questa indivisibilità non rappresenta una caratteristica naturale delle relazioni internazionali, bensì una costruzione sociale, che prende forma attraverso il comportamento degli stessi Stati e la loro adesione a principi comuni. Una lettura simile si ritrova nell'analisi di Weber sulla NATO. L'autore scrive che: «all'interno della NATO, la sicurezza era indivisibile» e che il principio alla base del sistema era quello secondo cui «un attacco a qualsiasi confine era un attacco contro tutti»¹⁸.

L'esempio permette quindi di vedere che l'indivisibilità produce conseguenze molto concrete sul comportamento degli Stati. Una minaccia che in un sistema diverso potrebbe essere considerata come un problema esclusivamente nazionale viene invece trasformata in una questione che riguarda l'intero gruppo. In questo senso, la cooperazione multilaterale modifica anche il modo in cui gli Stati interpretano i propri interessi, perché ciò che riguarda un singolo membro può assumere una rilevanza per tutti gli altri.

¹⁷ John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in *International Organization*, vol. 46, n. 3, 1992, p. 571, « Traduzione mia », consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

¹⁸ Steve Weber, Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO, in *International Organization*, 46, n. 3 (1992), pp. 633-680, p. 633, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.rochelleterman.com/ir/sites/default/files/weber%201992.pdf>

Un ultimo elemento evidenziato da Ruggie è la “reciprocità diffusa”, un concetto tratto dagli studi di Keohane. Questo termine si riferisce alla nozione per cui i soggetti coinvolti proseguono la reciproca cooperazione perfino quando non ne possono trarre un beneficio immediato. Keohane distingue infatti la reciprocità specifica dalla reciprocità diffusa. In quest'ultima «la definizione dell'equivalenza è meno precisa e i partner possono essere considerati come un gruppo piuttosto che come singoli attori»¹⁹ In effetti, nel sistema multilaterale, è superfluo cercare di garantire che ogni decisione presa comporti un vantaggio direttamente percepibile da tutti i partecipanti. In quanto, l'importante è che, nel lungo periodo, ciascun paese possa trarre vantaggio dalla cooperazione nel suo insieme. Per questo motivo, gli Stati accettano anche obblighi o impegni che, almeno nel breve termine, possono sembrare favorire maggiormente gli altri membri, affidandosi al fatto che il sistema rimarrà equilibrato nel lungo periodo. Come scrive Ruggie: «I partecipanti all'accordo si aspettano che esso garantisca, nel complesso e nel tempo, un'equivalenza approssimativa dei benefici. Il bilateralismo, al contrario, si basa sulla reciprocità specifica, ovvero sul bilanciamento simultaneo di specifici scambi di favori da parte di ciascuna delle parti con tutte le altre in ogni momento»²⁰.

Difatti, i risultati di una singola decisione non costituiscono il criterio di valutazione della cooperazione da parte dei paesi, che tendono piuttosto a considerare il quadro degli equilibri complessivi nell'arco temporale in

¹⁹ Robert O. Keohane, Reciprocity in International Relations, in "International Organization", 40, n. 1 (1986), pp. 1-27, p. 4, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/bolewski/dokumente/2_Multilateral_Diplomacy/Keohane_reciprocity_in_international_relations.pdf

²⁰ John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in International Organization, vol. 46, n. 3, 1992, pp. 571-572, « Traduzione mia », consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

considerazione. Vi è, inoltre, una importante distinzione tra il multilateralismo e il bilateralismo riportato nella citazione, che sottolinea infatti il fatto che nei rapporti bilaterali gli Stati tendono a ricercare un equilibrio immediato tra ciò che concedono e ciò che ricevono. Invece che nel sistema multilaterale la cooperazione si basa su una prospettiva più ampia, nella quale il rapporto tra costi e benefici viene valutato nel lungo periodo. Anche Martin sottolinea l'importanza della dimensione temporale, osservando che gli accordi multilaterali diventano più attraenti quando gli Stati attribuiscono maggiore valore ai benefici futuri della cooperazione²¹.

Concludendo, i tre elementi individuati da Ruggie, cioè i *generalized principles of conduct*, l'indivisibilità e la reciprocità diffusa, aiutano a comprendere come il multilateralismo sia un fenomeno molto più complesso rispetto alla semplice partecipazione di più Stati a una stessa decisione. La dimensione temporale diventa quindi fondamentale per comprendere la stabilità della cooperazione multilaterale. Se ogni Stato valutasse esclusivamente il vantaggio ottenuto da una singola decisione, sarebbe molto più difficile mantenere nel tempo un sistema di impegni condivisi. La continuità della cooperazione dipende invece anche dalla capacità degli attori di accettare che non tutti i benefici siano immediati e che l'equilibrio possa costruirsi attraverso una serie più ampia di interazioni.

Il multilateralismo può quindi essere considerato come un particolare modo di organizzare le relazioni internazionali. Quando in determinate circostanze i soggetti coinvolti, pur mantenendo i propri interessi nazionali

²¹ Lisa L. Martin, *Interests, Power, and Multilateralism*, in "International Organization", 46, n. 4 (1992), pp. 765-792, p. 765, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/interests-power-and-multilateralism/691AF013E40A71EB45BDDCE714BDBB4D>

e le proprie priorità, riconoscono che esistono problemi che non possono essere affrontati efficacemente in maniera isolata. Alcune questioni, infatti, superano inevitabilmente i confini nazionali e richiedono una risposta più ampia e coordinata. Gli esempi possono includere le questioni della sicurezza internazionale, delle crisi economiche, dei cambiamenti climatici, delle emergenze sanitarie e della tutela dei diritti umani. Quindi, in situazioni di questo tipo la collaborazione tra più soggetti rappresenta la scelta razionale e necessaria nel plasmare il futuro sull'arena globale e nel modellare un futuro prospero per le generazioni future.

1.2 Dinamiche e trasformazioni del multilateralismo nel sistema internazionale contemporaneo

Dopo aver definito le caratteristiche del multilateralismo, è necessario osservare come il suo funzionamento sia cambiato insieme al sistema internazionale. La crescente interdipendenza, la comparsa di nuove questioni globali e il coinvolgimento di soggetti diversi dagli Stati hanno reso la cooperazione più articolata rispetto al passato. Gli Stati continuano a mantenere un ruolo centrale, ma oggi operano accanto a organizzazioni regionali, organizzazioni non governative, istituzioni finanziarie, imprese e altri soggetti che possono intervenire nei processi internazionali. Questo cambiamento è importante per la domanda di ricerca perché mostra che l'evoluzione del multilateralismo riguarda anche il modo in cui vengono collegati attori e livelli differenti.

Questa trasformazione è stata evidenziata anche da Ruggie in cui l'autore parla di una «fondamentale ricostituzione del dominio pubblico globale» e osserva come il sistema degli Stati sia sempre più inserito all'interno di un'arena transnazionale più ampia. In questa prospettiva lo Stato continua a mantenere un ruolo centrale, ma non rappresenta più l'unico soggetto

attraverso cui vengono affrontate le questioni di interesse globale²². Anche Forman e Segaar mettono in evidenza questo cambiamento, descrivendo un sistema nel quale le tradizionali organizzazioni intergovernative devono confrontarsi con nuove richieste, nuovi membri e attori non statali capaci di operare su scala globale.²³

Questo cambiamento permette di capire che l'evoluzione del multilateralismo non riguarda soltanto il numero degli attori presenti, ma anche il modo in cui viene organizzata la cooperazione. La presenza di soggetti diversi dagli Stati rende infatti il sistema più articolato e porta le organizzazioni internazionali a confrontarsi con interessi, competenze e richieste che in passato avevano uno spazio molto più limitato. Il multilateralismo contemporaneo appare quindi meno concentrato esclusivamente sui rapporti tra governi e maggiormente aperto a forme di partecipazione diverse.

L'ampliamento della partecipazione può quindi aumentare le competenze e i punti di vista disponibili, ma rende anche più complesso mantenere una direzione comune. La presenza di più attori rappresenta un vantaggio quando i loro contributi riescono a essere coordinati, mentre può aumentare la frammentazione quando competenze, responsabilità e priorità rimangono separate.

Alla luce di quanto detto fin ora, è opportuno centrare la nostra analisi sul fatto che le istituzioni multilaterali sono spesso luoghi di confronto, di

²² John Gerard Ruggie, Reconstituting the Global Public Domain - Issues, Actors, and Practices, in "European Journal of International Relations", 10, n. 4 (2004), pp. 499-531, p. 499, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/46544866_Multilateralism_the_anatomy_of_an_institution

²³ Shepard Forman, Derk Segaar, New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism, in "Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations", 12, n. 2 (2006), pp. 205-225, p. 205, consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/27800610>

negoziiazione e, in alcuni casi, anche di forte conflitto. La loro funzione non consiste nel cancellare queste differenze, ma nel fornire uno spazio stabile nel quale possano essere discusse attraverso regole e procedure condivise. Questa funzione viene sottolineata anche da Abbott e Snidal, secondo i quali «un'organizzazione consolidata fornisce un forum negoziale stabile», rendendo più continuative le interazioni tra gli Stati ²⁴. Questo permette di ridurre l'incertezza che caratterizza le relazioni internazionali. La presenza di regole, organi e procedure rende quindi la cooperazione più continua e meno dipendente dalle circostanze del momento o dai rapporti personali tra i singoli governi. Proprio queste caratteristiche hanno favorito lo sviluppo delle principali organizzazioni internazionali contemporanee, soprattutto nel corso del Novecento. Di fronte alla crescente interdipendenza tra gli Stati e alla necessità di evitare nuovi conflitti di grandi dimensioni, si è sentita sempre di più l'esigenza di creare istituzioni capaci di rendere stabile la cooperazione internazionale. Le organizzazioni internazionali sono nate quindi anche per offrire luoghi permanenti di dialogo, strumenti di mediazione e procedure attraverso cui affrontare problemi di interesse comune. Infatti, esse rappresentano una delle forme più evidenti attraverso cui il multilateralismo viene concretamente realizzato. All'interno di queste organizzazioni, gli Stati si riuniscono, negoziano, adottano decisioni e stabiliscono regole comuni. La presenza di organi permanenti, assemblee, segretariati e sistemi di voto permette di dare una certa continuità alla cooperazione, che non rimane limitata a incontri occasionali o ad accordi temporanei.

²⁴ Kenneth W. Abbott, Duncan Snidal, Why States Act through Formal International Organizations, in "Journal of Conflict Resolution", 42, n. 1 (1998), pp. 3-32, p. 10, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/174551>

Le organizzazioni internazionali svolgono inoltre una funzione importante nella produzione di norme e nella diffusione di determinati modelli di comportamento. Attraverso le loro attività, contribuiscono a definire quali condotte siano considerate accettabili e quali, invece, possano essere ritenute contrarie ai principi condivisi. Ovvero, esse non si limitano a essere semplici luoghi di incontro tra governi, ma partecipano anche alla costruzione di un linguaggio comune e di una serie di aspettative reciproche. Barnett e Finnemore attribuiscono alle organizzazioni internazionali un ruolo ancora più ampio, osservando che esse possono «classificare il mondo, fissare significati e articolare e diffondere nuove norme e principi»²⁵.

Questo significa che il ruolo delle organizzazioni internazionali non può essere ridotto soltanto alla funzione di coordinare gli Stati. Attraverso le norme, i principi e le categorie che contribuiscono a diffondere, esse incidono anche sul modo in cui determinati problemi vengono interpretati e affrontati a livello internazionale. In questo senso, la cooperazione multilaterale non produce soltanto decisioni comuni, ma contribuisce anche alla costruzione di riferimenti condivisi tra soggetti molto diversi.

Il loro funzionamento dipende in gran parte dalla volontà degli Stati membri e dalle risorse che questi ultimi decidono di mettere a disposizione. Inoltre, le differenze di potere economico, politico e militare continuano a influenzare fortemente i processi decisionali. Alcuni Stati hanno infatti una capacità maggiore di orientare le scelte comuni, mentre altri possono avere un ruolo più limitato. Da una prospettiva realista, Mearsheimer insiste proprio su questo aspetto, sostenendo che le istituzioni internazionali «riflettono in larga misura la distribuzione del

²⁵ Michael N. Barnett, Martha Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, in "International Organization", 53, n. 4 (1999), pp. 699-732, p. 710, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/7064302.pdf>

potere nel sistema»²⁶. Nonostante questi problemi, le organizzazioni internazionali restano strumenti fondamentali per la gestione delle relazioni tra gli Stati. Essi rendono possibile una cooperazione più regolare in settori molto diversi, come la pace e la sicurezza, il commercio, la salute, l'ambiente, lo sviluppo e la protezione dei diritti umani. Anche quando non riescono a produrre soluzioni immediate, permettono comunque di mantenere aperto il dialogo e di opporsi al ricorso ad altri modelli politici come l'unilateralismo, che presuppone la scelta di agire da soli o/e il bilateralismo, in cui vi sono gli accordi limitati a due sole parti. Per comprendere come il multilateralismo si sia trasformato nel tempo è utile analizzare il modo in cui tale evoluzione viene descritta dalle principali organizzazioni internazionali. Anche la letteratura ha cercato di descrivere i cambiamenti che hanno interessato il sistema internazionale negli ultimi decenni. Acharya, Estevadeordal e Goodman parlano, ad esempio, di un ordine internazionale sempre più multiplex, caratterizzato dalla presenza di un numero maggiore e più diversificato di attori²⁷. Rispetto al passato, il multilateralismo si sviluppa oggi in un contesto più articolato, nel quale intervengono attori diversi e problemi che richiedono forme di cooperazione sempre più ampie. Questa evoluzione riguarda quindi non soltanto gli Stati e le organizzazioni internazionali tradizionali, ma anche il contesto nel quale questi soggetti sono chiamati a cooperare e a trovare risposte comuni. In questa prospettiva, un punto di riferimento è rappresentato dal rapporto *Our Common Agenda* che è un rapporto presentato nel 2021 dal Segretario generale dell'Organizzazione delle

26 John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*, in "International Security", 19, n. 3 (1994-1995), pp. 5-49, p. 13, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/2539078>

27 Amitav Acharya, Antoni Estevadeordal, Louis W. Goodman, *Reshaping Global Order in the 21st Century: G-Plus Leadership in a Multiplex World*, in "China & World Economy", 27, n. 5 (2019), pp. 63-78, consultabile su questo link: https://www.academia.edu/90362001/Reshaping_Global_Order_in_the_21st_Century_G_Plus_Leadership_in_a_Multiplex_World

Nazioni Unite, António Guterres, su richiesta degli Stati membri in occasione del 75° anniversario dell'ONU. Essa propone una riflessione sul futuro della cooperazione internazionale e individua le principali sfide che il sistema multilaterale è chiamato ad affrontare nel XXI secolo. Infatti, Il rapporto offre una panoramica sul ruolo del multilateralismo riconoscendone i risultati raggiunti e sottolineando al contempo la necessità di renderlo più efficace e inclusivo. Wouters e Latorre, leggono Our Common Agenda come una proposta rivolta al futuro della governance globale e fondata sull'idea di un multilateralismo più inclusivo, interconnesso ed efficace²⁸. Gli autori sottolineano inoltre l'ampiezza delle proposte contenute nel rapporto, che interessano tanto il livello nazionale quanto quello regionale e globale.

Nel rapporto, il Segretario Generale delle Nazioni Unite evidenzia che: *«Multilateralism has evolved considerably since the United Nations was founded, and we have shown that we can come together to forge collective solutions»*²⁹. Tradotto in italiano: «Il multilateralismo si è notevolmente evoluto dalla fondazione delle Nazioni Unite e abbiamo dimostrato di essere in grado di unire le forze per elaborare soluzioni collettive», mette in evidenza la metamorfosi del sistema multilaterale nell'ambito delle relazioni internazionali. Infatti, il carattere trasformativo attribuito al rapporto è stato analizzato anche da Bandola-Gill, che considera Our Common Agenda come un possibile rinnovamento dell'impegno verso il multilateralismo e la gestione dei beni pubblici globali, soprattutto in relazione alle generazioni future.³⁰ Allo stesso tempo, l'autrice evidenzia

²⁸ Jan Wouters, María C. Latorre, Our Common Agenda and its Implementation: An Introduction, in "Global Policy", 14, suppl. 2 (2023), pp. 5-7, p. 5, consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13177>

²⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 14.

³⁰ Justyna Bandola-Gill, Our Common Metrics? Our Common Agenda Report and the Epistemic Infrastructure of the Sustainable Development Goals, in "Global Policy", 14, suppl.

come il passaggio dalle intenzioni ai risultati concreti possa incontrare alcuni limiti, soprattutto quando i nuovi obiettivi vengono inseriti all'interno di strumenti e meccanismi già esistenti.

Le considerazioni espresse dal Segretario generale trovano conferma anche nei risultati conseguiti dal sistema multilaterale nel corso dei decenni. Pur attraversando momenti di difficoltà e dovendo adattarsi a un contesto internazionale in continua evoluzione, la cooperazione multilaterale ha contribuito in modo significativo al raggiungimento di importanti obiettivi comuni. La necessità di mantenere forme di cooperazione multilaterale emerge con particolare evidenza di fronte a problemi che non possono essere risolti all'interno dei confini di un singolo Stato. Feller e Langmore osservano che: “molte delle attuali minacce globali non possono essere risolte unilateralmente e richiedono risposte multilaterali”³¹.

Infatti, si nota che il percorso che ha portato a questi traguardi si è sviluppato nel corso di oltre settant'anni e non ha seguito un'unica direzione. In alcuni casi, il punto di partenza è stato un accordo tra gli Stati, mentre in altri casi era un programma portato avanti dalle agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Con il tempo, queste iniziative hanno coinvolto un numero sempre maggiore di Paesi e hanno dato continuità a un lavoro che spesso richiede molti anni prima di produrre risultati visibili. La presenza di sedi permanenti di confronto ha inoltre permesso di condividere informazioni, coordinare le attività e mantenere aperto il

2 (2023), pp. 8- 12, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/369429741_Our_common_metrics_Our_Common_Agenda_report_and_the_epistemic_infrastructure_of_the_Sustainable_Development_Goals

³¹ Erika Feller, John Langmore, Implications of the UN Common Agenda for Australia: Renewing Multilateralism, in "Australian Journal of International Affairs", 77, n. 1 (2023), pp. 1-10, p. 1, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://minerva-access.unimelb.edu.au/server/api/core/bitstreams/ed58b752-6a5d-4f61-bf7c-e82c7ed7631c/content>

dialogo anche tra Stati con priorità ed esperienze molto diverse. Anche le forme attraverso cui questa cooperazione viene realizzata si sono progressivamente diversificate. Abbott e Faude osservano che la governance globale contemporanea non opera più soltanto attraverso organizzazioni intergovernative formali e trattati, ma anche attraverso organizzazioni informali, reti transgovernative e partenariati transnazionali tra soggetti pubblici e privati³². Questa varietà mostra come il multilateralismo contemporaneo abbia sviluppato modalità di cooperazione più numerose rispetto alle strutture tradizionali. L'evoluzione del multilateralismo, tuttavia, non coincide necessariamente con un processo lineare di maggiore cooperazione. Morse e Keohane utilizzano l'espressione *contested multilateralism* per descrivere situazioni nelle quali Stati, organizzazioni e attori non statali ricorrono a istituzioni multilaterali, esistenti o nuove, anche per contestare regole e pratiche di altre istituzioni³³. Il multilateralismo contemporaneo può quindi essere caratterizzato allo stesso tempo dalla cooperazione e dal confronto tra diverse coalizioni e strutture istituzionali.

Questa dimensione più problematica del multilateralismo non esclude, tuttavia, i risultati che la cooperazione internazionale ha prodotto nel corso del tempo. Lo stesso rapporto *Our Common Agenda* dedica una sezione ai principali risultati ottenuti dal sistema multilaterale dalla nascita delle Nazioni Unite. L'infografica, infatti, evidenzia alcuni esempi, tra cui il contributo al mantenimento della pace, la diffusione delle vaccinazioni

³² Kenneth W. Abbott, Benjamin Faude, *Choosing Low-Cost Institutions in Global Governance*, in "International Theory", 13, n. 3 (2021), pp. 397-426, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/342109046_Choosing_low-cost_institutions_in_global_governance

³³ Julia C. Morse, Robert O. Keohane, *Contested Multilateralism*, in "The Review of International Organizations", 9 (2014), pp. 385-412, consultabile su questo link: <https://rkeohane.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf4441/files/rkeohane/files/publishedcm.pdf>

attraverso l'Organizzazione mondiale della sanità, i progressi nella riduzione della povertà estrema, la tutela dei diritti umani, la protezione dell'ambiente, l'avanzamento dell'uguaglianza di genere e il sostegno alle popolazioni colpite da crisi umanitarie. Presi nel loro insieme, questi esempi permettono di vedere in modo concreto alcuni dei settori nei quali la cooperazione tra gli Stati e l'attività delle organizzazioni internazionali hanno prodotto risultati nel corso dei decenni. Anche Wouters Latorre, analizzando Our Common Agenda, sottolineano che il rapporto è pensato per «rafforzare e accelerare i processi multilaterali», collegando questo obiettivo alla necessità di rendere la cooperazione internazionale più adatta alle sfide contemporanee³⁴.

³⁴ Jan Wouters, María C. Latorre, Our Common Agenda and its Implementation: An Introduction, in "Global Policy", 14, suppl. 2 (2023), pp. 5-7, p. 5, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13177>

Figura 1.1 L infografica dei principali risultati del sistema multilaterale

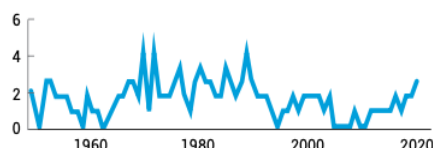
SELECTED ACHIEVEMENTS OF THE MULTILATERAL SYSTEM

PEACE



Despite ongoing international tensions, conflict and violence, the multilateral system with the United Nations at its centre has helped to **avert a third world war or a nuclear holocaust.**

Conflicts between States, 1946–2020



Source: Peace Research Institute Oslo, 2020.

HUMAN RIGHTS



The Universal Declaration of Human Rights (1948) has helped to ensure that **billions of people live safer, longer and more dignified lives.**

80%

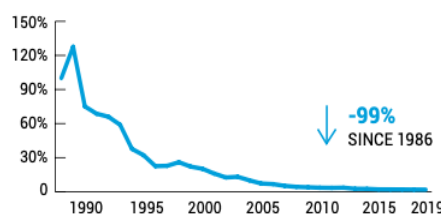
80% of Member States have ratified at least four core international human rights treaties, and all Member States have ratified at least one.

Source: OHCHR, 2021.

ENVIRONMENT



Ozone depleting emissions since the Montreal Protocol, Index 1986 = 100%



Source: UNEP, 2021.

HUMANITARIAN ACTION



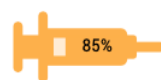
In 2020, the United Nations and partner organizations provided humanitarian assistance to more than **98 million people in 25 countries.**

Source: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2021.

HEALTH



After a 10-year global effort led by WHO involving over **500 million vaccinations**, smallpox was officially eradicated in 1980.



Today, 85% of the world's children are vaccinated and protected from debilitating diseases.

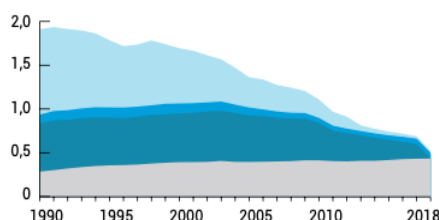
Source: WHO, 2020.

POVERTY ERADICATION



East Asia and Pacific South Asia
Rest of the World Sub-Saharan Africa

Total population (in billions) living in extreme poverty



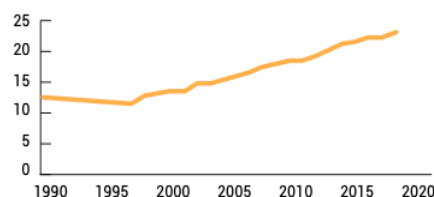
Source: World Bank, 2018.

GENDER EQUALITY



90% of United Nations Member States have ratified or acceded to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

Proportion of seats held by women in national parliaments (percentage)



Source: Statistics Division, 2021.

Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General³⁵

³⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 13.

L'infografica permette di osservare più nel dettaglio alcuni dei risultati che il rapporto Our Common Agenda collega allo sviluppo del sistema multilaterale. Gli ambiti presi in considerazione sono molto diversi tra loro e comprendono la pace e la sicurezza, la salute, la riduzione della povertà, i diritti umani, l'ambiente, l'uguaglianza di genere e l'azione umanitaria. La presenza di settori così differenti permette di vedere come la cooperazione internazionale si sia sviluppata nel tempo attraverso strumenti e modalità diverse.

Un primo aspetto evidenziato riguarda il tema della pace e della sicurezza internazionale. Secondo quanto riportato nell'infografica, nonostante il permanere di tensioni, conflitti e forme di violenza in diverse aree del mondo, il sistema multilaterale con le Nazioni Unite al centro avrebbe contribuito a evitare lo scoppio di un nuovo conflitto mondiale e soprattutto un possibile confronto nucleare su scala globale. Il grafico relativo ai conflitti tra Stati nel periodo compreso tra il 1946 e il 2020 mostra un andamento non lineare, caratterizzato da momenti di maggiore e minore intensità. Ciò che emerge, tuttavia, è il ruolo attribuito alle istituzioni multilaterali nella gestione delle crisi e nella creazione di spazi di dialogo tra gli stati che mette in evidenza la funzione svolta dalla diplomazia, dalla mediazione e dalla cooperazione internazionale nel contenere alcuni dei rischi più gravi per la sicurezza collettiva. Il contributo delle istituzioni internazionali al mantenimento della pace. Infatti, Fortna analizzando gli interventi successivi alle guerre civili, rileva che la presenza di operazioni di peacekeeping contribuisce in maniera significativa alla stabilità della pace. Questo non significa che l'intervento internazionale elimini automaticamente il rischio di nuovi conflitti, ma

mostra come la presenza di strutture multilaterali possa contribuire a rendere più duraturi alcuni processi di pacificazione³⁶.

Successivamente, un secondo risultato particolarmente importante riguarda la salute globale. L'infografica richiama uno degli esempi più significativi di cooperazione sanitaria internazionale: l'eradicazione del vaiolo. Dopo circa dieci anni di iniziative coordinate a livello mondiale sotto la guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), e grazie a oltre 500 milioni di vaccinazioni, il vaiolo è stato ufficialmente dichiarato eradicato nel 1980. Si tratta di un risultato di enorme importanza, poiché dimostra concretamente come una strategia internazionale condivisa possa riuscire ad affrontare problematiche sanitarie che nessuno Stato sarebbe in grado di risolvere completamente agendo da solo. L'infografica sottolinea inoltre che, al momento della rilevazione dei dati, circa l'85% dei bambini nel mondo risultava vaccinato e protetto da malattie potenzialmente debilitanti. Il caso del vaiolo è stato ampiamente studiato anche nella letteratura sulla cooperazione sanitaria internazionale. Bhattacharya mette in evidenza come il programma di eradicazione non sia dipeso soltanto dall'azione centrale dell'OMS, ma anche dal lavoro delle sue strutture regionali e degli operatori impegnati nei diversi contesti nazionali e locali³⁷. Infatti, l'autore ricostruisce proprio il ruolo congiunto dell'OMS, degli uffici regionali e degli attori sul campo nel programma mondiale contro il vaiolo.

³⁶ Virginia Page Fortna, Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War, in "International Studies Quarterly", 48, n. 2 (2004), pp. 269-292, p. 269, consultabile su questo link: <https://www.columbia.edu/~vpf4/pkISQ%20offprint.PDF>

³⁷ Sanjoy Bhattacharya, The World Health Organization and Global Smallpox Eradication, in "Journal of Epidemiology & Community Health", 62, n. 10 (2008), pp. 909-912, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/23255382_The_World_Health_Organization_and_global_smallpox_eradication

In seguito, un altro ambito fondamentale è rappresentato dalla lotta alla povertà estrema. Il grafico mostra l'evoluzione, tra il 1990 e il 2018, del numero complessivo di persone che vivevano in condizioni di estrema povertà, distinguendo tra diverse aree geografiche, come l'Asia orientale e il Pacifico, l'Asia meridionale, l'Africa subsahariana e il resto del mondo. La tendenza generale che emerge è quella di una forte diminuzione della popolazione in condizioni di povertà estrema. All'inizio degli anni Novanta il dato si avvicinava ai due miliardi di persone, mentre negli anni successivi si osserva una progressiva e significativa riduzione. Tuttavia, tale andamento non risulta uniforme in tutte le regioni. Alcune aree hanno registrato progressi particolarmente rapidi, mentre in altre, soprattutto nell'Africa subsahariana, il problema continua a rappresentare una delle principali sfide per lo sviluppo. L'infografica, infatti, permette di osservare contemporaneamente due realtà che da un lato possiamo osservare il notevole miglioramento avvenuto a livello globale; invece, dall'altro lato vi è la necessità di continuare a intervenire sulle disuguaglianze economiche e sociali che persistono tra le diverse regioni del pianeta.

Passando ad altro ambito il quale è invece dedicata ai diritti umani richiama invece il ruolo storico della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, considerata uno dei principali punti di riferimento normativi del sistema internazionale contemporaneo. Secondo l'infografica in questione, la diffusione e il progressivo riconoscimento dei principi contenuti nella Dichiarazione hanno contribuito a rendere la vita di miliardi di persone più sicura, più lunga e maggiormente rispettosa della dignità umana. Un dato particolarmente significativo riguarda la ratifica dei principali trattati internazionali in materia di diritti umani: circa l'80% degli Stati membri delle Nazioni Unite ha ratificato almeno quattro dei principali trattati internazionali, mentre tutti gli Stati membri ne hanno

ratificato almeno uno. Questo elemento è importante perché dimostra come, nel corso del tempo, si sia progressivamente consolidata una base normativa comune sul piano formale in materia di tutela dei diritti fondamentali. Allo stesso tempo, la ratifica di un trattato non garantisce automaticamente la sua piena applicazione, ed è per questo motivo che rimane essenziale osservare anche il modo in cui tali principi vengono concretamente rispettati all'interno dei singoli stati. Questa distinzione tra adesione formale e applicazione concreta è stata approfondita anche da Hathaway. Attraverso un'analisi comparata di numerosi Stati e trattati sui diritti umani, l'autrice mostra infatti come la ratifica di un accordo internazionale non comporti necessariamente un corrispondente miglioramento delle pratiche nazionali e come i casi di mancato rispetto degli obblighi assunti rimangano frequenti³⁸.

Questo aspetto permette anche di distinguere tra l'esistenza formale della cooperazione e i risultati che essa riesce effettivamente a produrre. La presenza di trattati, regole e impegni comuni costituisce certamente una base importante, ma da sola non è sufficiente se gli Stati non trasformano quanto concordato a livello internazionale in comportamenti concreti. Si tratta quindi di uno dei limiti del multilateralismo, perché la sua efficacia dipende anche dalla volontà dei singoli Paesi di rispettare gli impegni assunti.

Particolarmente rilevante è anche la sezione dedicata all'ambiente. In questo caso, l'infografica prende come esempio gli effetti del Protocollo di Montreal, accordo internazionale finalizzato alla progressiva eliminazione delle sostanze responsabili della riduzione dello strato di

³⁸ Oona A. Hathaway, Do Human Rights Treaties Make a Difference?, in "The Yale Law Journal", 111, n. 8 (2002), pp. 1935-2042, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/228157870_Do_Human_Rights_Treaties_Make_a_Difference

ozono. Il grafico mostra una diminuzione estremamente marcata delle emissioni di sostanze dannose per l'ozono rispetto ai livelli del 1986. Entro il 2019, la riduzione indicata raggiunge circa il 99%. Questo caso viene spesso considerato uno degli esempi più riusciti di cooperazione ambientale multilaterale, perché dimostra come gli Stati possano ottenere risultati molto importanti quando condividono obiettivi, regole e responsabilità nella gestione di un problema globale. Anche Norman, DeCanio e Lin Fan descrivono il Protocollo di Montreal come un caso nel quale la cooperazione internazionale è riuscita ad affrontare concretamente un grave problema ambientale globale. Il risultato è particolarmente significativo perché l'accordo è stato raggiunto in presenza di incertezze scientifiche e interessi economici differenti, mostrando come un sistema multilaterale possa modificarsi e rafforzare progressivamente i propri impegni³⁹.

Inoltre, vi è rappresentato anche l'argomento dell'uguaglianza di genere, dove vengono evidenziati alcuni progressi compiuti nella tutela dei diritti delle donne e nella loro partecipazione politica. Infatti, viene riportato che circa il 90% degli Stati membri delle Nazioni Unite ha ratificato o aderito alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Accanto a questo dato, un grafico mostra l'aumento della percentuale di seggi occupati dalle donne nei parlamenti nazionali tra il 1990 e il 2020. Da questi dati forniti, possiamo osservare che la crescita appare progressiva in quanto si passa da una presenza femminile relativamente limitata all'inizio degli anni Novanta a una percentuale superiore al 20% verso la fine del periodo considerato, questo è un andamento molto positivo che segna un miglioramento evidente però,

³⁹ Catherine Norman, Stephen DeCanio, Lin Fan, The Montreal Protocol at 20: Ongoing Opportunities for Integration with Climate Protection, in "Global Environmental Change", 18, n. 2 (2008), pp. 330-340, p. 330, consultabile su questo link: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378008000198>

nonostante ciò, il grafico permette anche di comprendere immediatamente quanto la piena parità politica non sia ancora pienamente raggiunta oggi. La crescita della rappresentanza femminile è stata analizzata anche in relazione alla diffusione internazionale delle norme sull'uguaglianza di genere. Suraj, Scherpereel e Adams rilevano un legame tra la diffusione di queste norme, la partecipazione degli Stati alle organizzazioni intergovernative, la ratifica della CEDAW e l'aumento della presenza delle donne nelle istituzioni politiche⁴⁰. Considerando infatti il fatto che le donne rappresentano circa la metà della popolazione mondiale, una presenza parlamentare poco superiore a un quinto o a un quarto dei seggi continua, infatti, a indicare un evidente squilibrio nella rappresentanza.

Infine, viene richiamata l'importanza dell'azione umanitaria internazionale. Nel solo 2020, secondo i dati riportati, le Nazioni Unite e le organizzazioni partner hanno fornito assistenza umanitaria a più di 98 milioni di persone in 25 Paesi. Questo dato permette di comprendere concretamente la dimensione dell'intervento internazionale nelle situazioni di emergenza, come guerre, crisi politiche, carestie, catastrofi naturali o altre condizioni che mettono a rischio la sopravvivenza delle popolazioni. L'attività umanitaria rappresenta quindi uno degli aspetti più visibili del sistema multilaterale, perché si traduce direttamente nella fornitura di cibo, cure mediche, acqua, ripari e altri servizi indispensabili alle persone che vivono in condizioni di particolare vulnerabilità. L'azione umanitaria internazionale ha inoltre conosciuto una profonda trasformazione nel corso degli ultimi decenni. Michael Barnett osserva che

⁴⁰ Suraj Jacob, John A. Scherpereel, Melinda Adams, Gender Norms and Women's Political Representation: A Global Analysis of Cabinets, 1979-2009, in "Governance", 27, n. 2 (2014), pp.321-345, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/259549554_Gender_Norms_and_Women's_Political_Representation_A_Global_Analysis_of_Cabinets_1979-2009

dalla fine degli anni Ottanta la portata, le dimensioni e l'importanza dell'azione umanitaria sono cresciute in maniera significativa, accompagnate da una progressiva istituzionalizzazione e professionalizzazione delle organizzazioni coinvolte⁴¹. Questo sviluppo mostra come anche l'assistenza umanitaria sia diventata nel tempo una componente sempre più strutturata della cooperazione internazionale.

Nel suo insieme l'infografica illustra con maggiore chiarezza la dimensione concreta del multilateralismo. Molto spesso il concetto di multilateralismo viene associato principalmente a conferenze internazionali, negoziati diplomatici, trattati o strutture istituzionali che possono apparire distanti dalla vita quotidiana delle persone. I dati presentati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite mostrano invece come le decisioni assunte a livello internazionale possano avere conseguenze molto concrete sulla salute, sulla sicurezza, sui diritti, sulle condizioni economiche e sulla qualità della vita delle popolazioni. Detto ciò, l'infografica infatti può essere letta non soltanto come una rappresentazione dei progressi già raggiunti, ma anche come un richiamo alla necessità di preservare e rafforzare gli strumenti della cooperazione multilaterale di fronte alle nuove sfide globali.

Inoltre, all'interno del rapporto viene attribuita una particolare e significativa importanza ad un ulteriore pilastro, che assume un ruolo di notevole rilevanza nell'ambito delle dinamiche considerate il quale è rappresentato dalla solidarietà tra gli Stati. Tale principio, infatti, può essere inteso come un elemento fondamentale per favorire una maggiore collaborazione e cooperazione tra i diversi paesi, soprattutto nei casi in cui si renda necessario affrontare problematiche comuni che, per la loro natura

⁴¹ Michael Barnett, Humanitarianism Transformed, in "Perspectives on Politics", 3, n. 4 (2005), pp. 723-740, consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/231982606_Humanitarianism_Transformed

e per la loro complessità, difficilmente potrebbero essere gestite in maniera efficace attraverso un'azione esclusivamente individuale da parte dei singoli Stati. In questo senso la solidarietà non rappresenta soltanto un valore di carattere generale o astratto, ma costituisce anche uno strumento attraverso il quale promuovere una più ampia condivisione delle responsabilità, degli impegni e anche degli oneri derivanti dal perseguimento di obiettivi condivisi. Anche Gorobets collega la solidarietà alla crescente interdipendenza tra gli Stati. Come osserva l'autore, «gli Stati e i popoli stanno diventando sempre più interdipendenti e questo fa sì che la cooperazione acquisti un valore sempre maggiore»⁴².

È quindi evidente come tale aspetto contribuisca a rafforzare i rapporti tra gli Stati e a favorire la costruzione di un sistema maggiormente orientato alla cooperazione reciproca, al sostegno comune e alla ricerca di soluzioni che possano tenere in considerazione le esigenze e le difficoltà dei diversi soggetti coinvolti. Il Segretario generale osserva infatti che, in un mondo sempre più interconnesso, nessun Paese è in grado di affrontare autonomamente tutte le sfide che lo riguardano. Come viene sottolineato nel rapporto: «Nell'assenza di solidarietà, ci troviamo di fronte a un paradosso critico: la cooperazione internazionale è più necessaria che mai, ma anche più difficile da realizzare. Attraverso un impegno più profondo a favore della solidarietà, a livello nazionale, tra le generazioni e nel sistema multilaterale, possiamo evitare lo scenario di collasso e, al contrario, aprirci la strada verso un futuro più positivo»⁴³.

⁴² Kostiantyn Gorobets, *Solidarity as a Practical Reason: Grounding the Authority of International Law*, in "Netherlands International Law Review", 69 (2022), pp. 3-27, p. 4, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-022-00211-3>

⁴³ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 14, (Traduzione mia).

La solidarietà assume quindi una funzione molto concreta nel funzionamento del multilateralismo, perché rende possibile condividere non soltanto gli obiettivi, ma anche le responsabilità necessarie per raggiungerli. Senza questa disponibilità, il rischio è che gli Stati continuino a riconoscere formalmente l'esistenza di problemi comuni, ma preferiscano poi affrontarli seguendo principalmente i propri interessi immediati. La difficoltà consiste proprio nel trasformare l'interdipendenza esistente tra i Paesi in una cooperazione che sia realmente stabile nel tempo.

Successivamente è opportuno centrare la nostra analisi sulle difficoltà nel costruire una cooperazione stabile e duratura tra gli Stati quando all'interno dei singoli paesi continuano a essere presenti forti divisioni sociali, disuguaglianze e una crescente mancanza di fiducia. Questi aspetti infatti possono sembrare legati soprattutto alla dimensione interna di uno Stato, ma in realtà rappresentano le conseguenze notevoli anche sul modo in cui i paesi riescono a rapportarsi tra loro a livello internazionale. Ovvero, se per esempio un Paese è caratterizzato da tensioni interne, da una forte distanza tra diversi gruppi della popolazione come le minoranze o da una scarsa fiducia nelle istituzioni può infatti incontrare maggiori difficoltà nel costruire relazioni solide anche con gli altri Stati.

Il rapporto tra dimensione interna e dimensione internazionale è stato analizzato in modo particolare da Putnam, secondo il quale «la politica interna e le relazioni internazionali sono spesso inestricabilmente intrecciate»⁴⁴ Le decisioni assunte sul piano internazionale non possono quindi essere considerate completamente separate dagli equilibri politici, sociali e istituzionali presenti all'interno dei singoli Stati. Per questo

⁴⁴ Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in "International Organization", 42, n. 3 (1988), pp. 427-460, p. 427, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/2706785>

motivo sembra necessario innanzitutto considerare ciò che avviene all'interno delle singole società, in quanto la capacità di collaborare con gli altri paesi dipende anche dall'esistenza di una certa stabilità interna e dalla presenza di condizioni che permettano alle persone di sentirsi parte della stessa comunità.

Alla luce di quanto detto fin ora, il Segretario generale richiama il concetto di contratto sociale, ovvero il rapporto che esiste tra le persone, la società e le istituzioni, e quindi anche all'insieme di diritti, responsabilità e aspettative che accompagnano la vita all'interno di una comunità. Il contratto sociale riguarda quindi non soltanto la tutela dei diritti delle persone, ma anche gli obblighi e le responsabilità che ciascuno ha nei confronti degli altri e della società nel suo complesso. In quanto, quando le persone percepiscono che i propri diritti vengono rispettati, che le istituzioni funzionano in modo sufficientemente equo e che esistono regole condivise, diventa più semplice mantenere una certa coesione sociale. Al contrario, quando questo equilibrio viene meno, possono aumentare la sfiducia, le divisioni e la sensazione di distanza tra cittadini e istituzioni. Anche Levi e Stoker sottolineano l'importanza della fiducia nei rapporti tra cittadini e istituzioni. Come osservano le autrici, «quanto più i cittadini percepiscono il governo come affidabile, tanto più sono disposti a rispettare, o persino ad accettare, le sue richieste e le sue regole»⁴⁵.

Il riferimento al contratto sociale serve a sottolineare come la cooperazione tra Stati non possa essere separata completamente dalle condizioni interne dei singoli Paesi, perché la stabilità delle relazioni internazionali dipende anche dalla solidità delle società che ne fanno parte.

⁴⁵ Margaret Levi, Laura Stoker, Political Trust and Trustworthiness, in "Annual Review of Political Science", 3 (2000), pp. 475-507, p. 492, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/247202330_Political_Trust_and_Trustworthiness

Riportando la citazione del Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, António Guterres: «Un solido contratto sociale fondato sui diritti umani a livello nazionale costituisce il fondamento indispensabile per la nostra collaborazione. Pur non essendo sancito da un unico documento scritto, il contratto sociale ha profonde ripercussioni sulla vita delle persone, poiché ne sostiene i diritti e gli obblighi e ne determina le opportunità di vita. È inoltre fondamentale per la cooperazione internazionale, poiché i legami tra i paesi non possono funzionare se quelli all'interno degli stessi sono compromessi»⁴⁶.

Infatti, questa correlazione tra la congiuntura interna dei singoli stati e il funzionamento della cooperazione internazionale diventa particolarmente evidente se si considerano alcune delle principali questioni che hanno avuto rilevanza negli ultimi anni. Un esempio è rappresentato dalle crisi sanitarie, che non si fermano ai confini nazionali e richiedono la collaborazione tra gli stati sia nella prevenzione che nella gestione delle emergenze. Una situazione analoga si riscontra nel caso dei cambiamenti climatici, i cui effetti si ripercuotono su diversi paesi e regioni e non possono essere affrontati attraverso le azioni di un singolo Stato. A tutto ciò si aggiungerebbero le disuguaglianze economiche e sociali, la crescente sfiducia nelle istituzioni e le difficoltà nell'accesso ai servizi essenziali, tutti aspetti che possono aggravare le tensioni esistenti all'interno delle società. Questa difficoltà nel conciliare una crescente interdipendenza con la capacità effettiva delle istituzioni di cooperare è stata evidenziata anche da Hale, Held e Young. Gli autori osservano che: «la crescente interdipendenza richiede una maggiore cooperazione globale, ma in diversi settori il processo decisionale multilaterale sembra

⁴⁶ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Our Common Agenda*. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 14, Traduzione mia).

essersi arrestato»⁴⁷. Il problema nasce quindi dal fatto che la necessità di trovare risposte comuni aumenta proprio mentre diventa più difficile raggiungere accordi tra gli Stati. Autore introduce anche il concetto di gridlock, cioè il divario tra una necessità sempre maggiore di governance globale e la difficoltà delle istituzioni multilaterali di produrla.

Esaminando in maniera più dettagliata l'argomento in questione, il rapporto illustra due possibili scenari per il futuro il cui l'obiettivo è di mostrare due direzioni differenti che potrebbero emergere a seconda della capacità degli Stati e delle istituzioni di rispondere alle sfide attuali. Le due rappresentazioni permettono quindi di osservare, da un lato, quali potrebbero essere le conseguenze di un progressivo indebolimento della cooperazione e, dall'altro, quali risultati potrebbero invece essere raggiunti attraverso un maggiore impegno comune.

Cominciando dal primo scenario, esso prende in considerazione una situazione caratterizzata da un progressivo indebolimento della solidarietà e della capacità di cooperazione internazionale. Si tratta di quello che il rapporto definisce "*a scenario of breakdown and perpetual crisis*", nel quale diverse crisi già presenti nel sistema internazionale tendono ad aggravarsi e a rafforzarsi reciprocamente. Tra queste vengono richiamate le emergenze sanitarie, gli effetti del cambiamento climatico, l'aumento delle disuguaglianze economiche e sociali e la crescita dei conflitti. Il problema, quindi, non riguarda soltanto l'esistenza di queste difficoltà considerate singolarmente, ma anche la possibilità che esse si sovrappongano. In questo caso, le conseguenze riguarderebbero direttamente anche il funzionamento del multilateralismo. Il rapporto

⁴⁷ Thomas Hale, David Held, Kevin Young, Gridlock: From Self-reinforcing Interdependence to Second-order Cooperation Problems, in "Global Policy", 4, n. 3 (2013), pp. 223-235, p. 223, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12068>

sottolinea anche il rischio di un aumento delle tensioni geopolitiche, di un indebolimento delle istituzioni internazionali e di una maggiore preferenza degli Stati per soluzioni unilaterali rispetto alla solidarietà e alla cooperazione. Infatti, Romaniuk, Lyon, Alistair, Stiles e Mills osservano che, di fronte alla presenza di crisi molteplici e complesse, «gli sforzi per rispondere alle sfide contemporanee risultano insufficienti e l'attuale struttura del sistema multilaterale costituisce essa stessa una parte del problema»⁴⁸. Gli autori discutono esplicitamente l'esistenza di crisi multiple e il divario tra le sfide contemporanee e la capacità del sistema multilaterale di rispondervi.

A questa prospettiva negativa, tuttavia, il rapporto contrappone un secondo possibile scenario, definito “a scenario of breakthrough and the prospect of a greener, safer, better future”. In questo caso, le difficoltà che caratterizzano il sistema internazionale non conducono necessariamente a una riduzione della cooperazione, ma possono diventare uno stimolo per rafforzarla. Il secondo scenario si basa quindi sull'idea che una risposta coordinata possa permettere di affrontare in maniera più efficace problemi che nessun Paese sarebbe in grado di risolvere autonomamente. Wouters e Latorre interpretano *Our Common Agenda*, osservando che il Segretario generale presenta una visione del futuro della governance globale fondata su «un multilateralismo inclusivo, interconnesso ed efficace»⁴⁹. Infatti, il rafforzamento della cooperazione non significa semplicemente mantenere le strutture già esistenti, ma adattare alle caratteristiche dei problemi

⁴⁸ Peter Romaniuk, Alynna Lyon, Alistair Edgar, Kendall Stiles, Kurt Mills, *Multilateralism in a Time of Crisis*, in "Global Governance", 30, n. 2 (2024), pp. 179-186, p. 179, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://brill.com/view/journals/gg/30/2/article-p179_1.pdf?srsltid=AU7gw4ViGJN9wG91vpBQ5jnz0gWbWz31tpXERFXU_N1pWBLnEY_UFBoyP

⁴⁹ Jan Wouters, María C. Latorre, *Our Common Agenda and its Implementation: An Introduction*, in "Global Policy", 14, suppl. 2 (2023), pp. 5-7, p. 5, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13177>

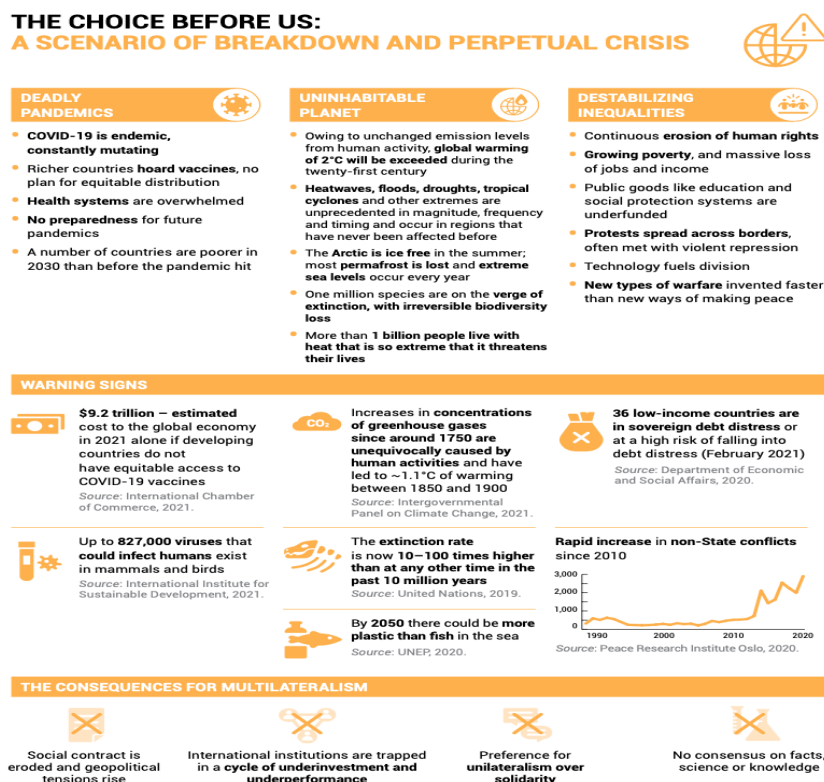
contemporanei e ampliare i soggetti coinvolti nella ricerca di soluzioni comuni.

In questo secondo scenario, il rafforzamento della cooperazione riguarda diversi ambiti, per esempio la necessità di un impegno comune nella lotta al cambiamento climatico e nella protezione dell'ambiente. A questi aspetti si aggiungono la riduzione delle disuguaglianze, la tutela dei diritti umani e il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale. Si tratta di questioni molto diverse tra loro, ma accomunate dal fatto che le decisioni adottate da un singolo Stato possono produrre conseguenze anche al di fuori dei suoi confini. Un altro elemento che emerge da questo scenario riguarda il modo stesso in cui dovrebbe evolvere il multilateralismo, ovvero di essere in grado di intervenire più rapidamente nelle situazioni di emergenza e un coinvolgimento di una pluralità di soggetti nella ricerca di soluzioni comuni. In questo modo, la cooperazione internazionale non viene considerata come un elemento statico, ma come un processo che deve adattarsi alle nuove esigenze e alle trasformazioni del contesto globale. Il rafforzamento del multilateralismo diventa quindi uno degli strumenti attraverso cui cercare risposte comuni a problemi sempre più interconnessi.

In seguito, vengono riportate le due infografiche che permetteranno ad avere una visione più chiara di queste due possibili direzioni. Infatti, la prima mostrerà le conseguenze che potrebbero derivare da un progressivo deterioramento della cooperazione internazionale, mentre la seconda presenterà una prospettiva alternativa, fondata sul rafforzamento del multilateralismo, sulla capacità di risposta comune e su un ruolo più efficace delle istituzioni internazionali. Le due infografiche permettono quindi di vedere in modo più chiaro le differenze tra i due scenari. Il loro

confronto mostra quanto la cooperazione tra gli Stati possa incidere sull'evoluzione del sistema internazionale.

Figura 1.2 Scenario di deterioramento della cooperazione internazionale e di crisi permanente



Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General⁵⁰

Riportando la infografica dello scenario di deterioramento della cooperazione internazionale e di crisi permanente, vi é necessario fornire una descrizione più dettagliata che permetterà di capire meglio gli aspetti rilevanti. La infografica offre infatti una prospettiva particolarmente preoccupante in cui i problemi sanitari, ambientali, economici e sociali tendono a sovrapporsi e a rafforzarsi a vicenda. Il concetto centrale di essa

⁵⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 15.

è che in assenza di risposte coordinate e di un rafforzamento dei meccanismi multilaterali, le sfide già presenti nel sistema internazionale potrebbero diventare sempre più difficili da gestire, generando conseguenze che non si limitano ai singoli Stati ma assumono gradualmente una dimensione globale.

Innanzitutto, l'infografica riportata illustra chiaramente tre grandi aree di rischio che sono rappresentate dalle pandemie, dal deterioramento delle condizioni ambientali e dall'aumento delle disuguaglianze. Il primo ambito riguarda le pandemie, considerate non soltanto come emergenze sanitarie temporanee, ma come fenomeni capaci di produrre effetti duraturi sull'economia e sulla società, soprattutto quando persistono forti differenze nell'accesso ai vaccini tra i paesi più ricchi e quelli economicamente più fragili. In queste situazioni, quando non vi è una distribuzione equa delle risorse sanitarie, siamo davanti un rischio che presuppone che si può essere aumentata la vulnerabilità di numerosi paesi. A parte ciò occorre specificare che nello stesso tempo, i sistemi sanitari già sottoposti a forti pressioni potrebbero trovarsi impreparati di fronte a nuove crisi soprattutto qualora non vengano sviluppate adeguate forme di prevenzione e di cooperazione internazionale. Infatti, Brown e Susskind osservano che molte delle attività necessarie per la tutela della salute pubblica «possono essere realizzate efficacemente soltanto attraverso la cooperazione internazionale»⁵¹. Brown e Susskind spiegano proprio che il controllo delle malattie infettive presenta caratteristiche di un global public good e che la cooperazione è particolarmente importante perché

⁵¹ Gordon Brown, Daniel Susskind, International Cooperation during the COVID-19 Pandemic, in "Oxford Review of Economic Policy", 36, suppl. 1 (2020), pp. S64-S76, p. S64, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/345325420_International_cooperation_during_the_COVID-19_pandemic

l'incapacità di un Paese di controllare una malattia può avere conseguenze per tutti gli altri.

Inoltre, riguardo alle condizioni ambientali e climatiche, viene evidenziato il fatto che il mantenimento degli attuali livelli di emissioni possa determinare un aumento significativo della temperatura globale che può essere accompagnato da una maggiore frequenza e intensità di eventi climatici estremi, come per esempio le ondate di calore, alluvioni, siccità e cicloni nei territori che in passato erano stati meno esposti a fenomeni di questo tipo ed in conseguenza rendendo più difficile prevederne e limitarne gli effetti. A ciò si aggiunge lo scioglimento del permafrost, la trasformazione dell'Artico e il conseguente innalzamento del livello dei mari. In aggiunta, una particolare attenzione viene riservata anche alla perdita della biodiversità, in quanto le numerose specie risultano esposte al rischio di estinzione con conseguenze potenzialmente irreversibili sugli ecosistemi. Infatti, il cambiamento climatico viene presentato come un pericolo con le conseguenze irreversibili sulle condizioni di vita delle persone soprattutto nelle aree maggiormente esposte a temperature estreme e alla scarsità di risorse. Biermann e altri autori sostengono che le trasformazioni del sistema terrestre richiedono «un profondo riorientamento e una ristrutturazione delle istituzioni nazionali e internazionali verso una governance del sistema Terra più efficace»⁵². Come si può notare, la questione ambientale non riguarda soltanto l'adozione di singole politiche nazionali, ma anche la capacità delle

⁵² Frank Biermann et al., Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance, in "Science", 335, n. 6074 (2012), pp. 1306-1307, p. 1306, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/221709688_Navigating_the_Anthropocene_Improving_Earth_System_Governance

istituzioni internazionali di adattarsi a problemi che interessano contemporaneamente più Paesi.

Analizzando invece le disuguaglianze e l'instabilità sociale, vi è il progressivo indebolimento dei sistemi di protezione sociale che può accompagnarsi a una crescita della povertà, alla perdita di posti di lavoro e a una maggiore difficoltà di accesso a beni pubblici fondamentali, quali l'istruzione e l'assistenza sociale, secondo lo scenario di deterioramento della cooperazione internazionale e di crisi permanente. In tale situazione, la crescita delle disuguaglianze può inoltre contribuire ad alimentare proteste e tensioni sociali. Inoltre, potrebbe essere aumentato il rischio di nuove forme di conflitto e di competizione.

La sezione centrale dell'infografica invece esamina altri aspetti fondamentali riportando inoltre i dati quantitativi che facilitano la comprensione dei fattori in questione. Tra questi aspetti c'è il possibile costo economico globale derivante dalla mancanza di un accesso equo ai vaccini contro il COVID-19 nei Paesi in via di sviluppo, stimato in 9,2 mila miliardi di dollari nel 2021. Sul piano ambientale, invece viene ricordato che l'aumento delle concentrazioni di gas a effetto serra prodotto dalle attività umane ha già determinato un riscaldamento globale di circa 1,1 °C rispetto al periodo dal 1850 al 1900. Inoltre, ultimo aspetto da considerare è la fragilità economica dei Paesi a basso reddito, in particolare il fatto che 36 di essi si trovavano già in una situazione di grave difficoltà debitoria o presentavano un elevato rischio di entrarvi rende la situazione abbastanza preoccupante. In aggiunta, bisogna considerare anche elevata concentrazione di virus potenzialmente in grado di infettare l'essere umano trasmessi da parte dei mammiferi e da parte degli uccelli. Inoltre, bisogna prendere in considerazione anche un altro fatto che

riguarda il tasso di estinzione delle specie che oggi è tra dieci e cento volte superiore rispetto a quello registrato in altri periodi degli ultimi dieci milioni di anni. Un ulteriore elemento da considerare riguarda l'inquinamento degli oceani, con la previsione secondo cui entro il 2050 la quantità di plastica presente nei mari potrebbe superare quella dei pesci. Altresì, è necessario considerare anche la sicurezza internazionale. In quanto, osservando il grafico riportato esso illustra una rapida crescita dei conflitti non statali a partire dal 2010 in tal modo evidenziando il fatto di un contesto internazionale instabile e nettamente frammentato.

Infine, nella parte conclusiva dell'infografica possiamo vedere l'impatto, o meglio le conseguenze che una dinamica del genere potrebbe avere sul multilateralismo. Infatti, considerando tutte le problematiche descritte finora e riportate dalla figura 1.2 che riguarda lo scenario di deterioramento della cooperazione internazionale e di crisi permanente, le istituzioni internazionali potrebbero ritrovarsi in una sorta di circolo vizioso nel quale la scarsità di investimenti e di risorse limita la loro capacità di intervento e, di conseguenza, una ridotta efficacia contribuisce ulteriormente a diminuirne la legittimità e il sostegno politico. Il rapporto tra efficacia e legittimità delle organizzazioni internazionali è stato analizzato anche da Tallberg e Zürn, secondo i quali «la capacità di lungo periodo delle organizzazioni internazionali di produrre risultati dipende dalla loro legittimità agli occhi dei governi e dei cittadini»⁵³ La legittimità diventa quindi una risorsa concreta per il funzionamento delle istituzioni: quando viene meno, può diventare più difficile ottenere sostegno politico, promuovere nuove regole e garantire il rispetto degli impegni assunti.

⁵³ Jonas Tallberg, Michael Zürn, The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework, in "The Review of International Organizations", 14, n. 4 (2019), pp. 581-606, p. 582, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-018-9330-7>

Infatti, gli autori spiegano anche che la legittimità influenza la capacità delle organizzazioni internazionali di rimanere sedi centrali della cooperazione, ottenere il sostegno dei governi, sviluppare nuove norme e favorirne il rispetto

In questo contesto potrebbe affermarsi una crescente preferenza per soluzioni unilaterali, adottate dai singoli stati sulla base dei propri interessi immediati a discapito della solidarietà e della ricerca di strategie comuni. Oltre a ciò, potrebbe emergere una difficoltà di costruire un consenso condiviso intorno ai fatti, alla conoscenza scientifica e alle informazioni disponibili. È una conseguenza abbastanza rilevante poiché la cooperazione internazionale richiede la fiducia e l'accordo sulle strategie e sulle soluzioni dei problemi da affrontare. Detto ciò, possiamo dire che le problematiche descritte sopra sono gli elementi interconnessi di uno stesso scenario ed il loro progressivo aggravamento potrebbe indebolire ulteriormente la cooperazione internazionale, riducendo la capacità degli Stati e delle organizzazioni internazionali di elaborare strategie come affrontarli. In tal caso, se gli stati non contribuiranno insieme a trovare un consensus sulle strategie di collaborazione e in assenza di un multilateralismo efficace, le problematiche e le sfide globali in situazione del genere rischiano di alimentarsi reciprocamente.

Dopo aver illustrato lo scenario di deterioramento della cooperazione internazionale e di crisi permanente, in seguito verrà illustrato e descritto invece lo scenario di rafforzamento della cooperazione internazionale e di progresso condiviso.

Figura 1.3 Scenario di rafforzamento della cooperazione internazionale e di progresso condiviso



Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General⁵⁴

L'infografica riportata con la figura 1.3 illustra uno scenario di sviluppo futuro basato sulla possibilità di realizzare un cambiamento significativo

⁵⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 16.

rispetto alle attuali dinamiche economiche, sociali e ambientali. Essa mette in evidenza il fatto che le decisioni adottate nel presente possono contribuire alla costruzione di un futuro più sostenibile, sicuro e inclusivo.

In primis, l'infografica individua tre grandi aree di intervento: “*Sustainable Recovery*”, cioè una ripresa sostenibile, poi “*Healthy People and Planet*”, relativo alla salute delle persone e del pianeta ed infine “*Trust and Social Protection*”, dedicato alla fiducia e alla protezione sociale. Questi tre ambiti illustrano come la costruzione di un futuro migliore richieda interventi tra loro collegati, evitando di considerare separatamente le questioni economiche, sociali e ambientali.

Cominciando dal «*Sustainable Recovery*» ovvero dalla ripresa sostenibile, si può vedere l'importanza di una distribuzione più equa delle risorse e di una maggiore capacità di risposta alle crisi globali. Per esempio, viene riportata una più ampia ed equa distribuzione dei vaccini e la necessità di essere preparati alla possibile comparsa di future pandemie, attraverso sistemi capaci di produrre e distribuire rapidamente nuovi vaccini. Un altro aspetto importante riguarda le persone che vivono in situazioni di crisi e conflitto, per le quali viene evidenziata la necessità di creare migliori condizioni di vita e maggiori possibilità di sviluppo. Nella stessa sezione della ripresa sostenibile rientra anche ambito economico che viene collegato a una revisione del sistema finanziario internazionale. Infatti, possiamo osservare la necessità di intervenire sull'architettura del debito internazionale, sui flussi finanziari illeciti e sull'elusione fiscale, oltre che sulle modalità attraverso le quali vengono finanziate le politiche climatiche. Particolare attenzione viene posta anche sul ruolo delle imprese e dei sistemi economici, che dovrebbero essere maggiormente orientati al sostegno dei beni pubblici globali e alla promozione di modelli di crescita più sostenibili, resilienti e inclusivi, ovvero vi è una necessità di modificare alcune caratteristiche strutturali del sistema economico.

Barbier osserva che: «limitarsi a rilanciare l'attuale economia "Brown" aggraverebbe il cambiamento climatico irreversibile e altri rischi ambientali»⁵⁵, facendo il riferimento alla ripresa sostenibile che non riguarda soltanto il ritorno alla crescita economica, ma anche il tipo di modello produttivo che viene ricostruito dopo una crisi.

Analizzando invece «Healthy People and Planet», che riguarda a salute delle persone e del pianeta, esso fissa come l'obiettivo quello di limitare l'aumento della temperatura globale a 1,5 °C, accompagnando tale impegno con un processo di decarbonizzazione dei diversi settori economici entro il 2050. Il raggiungimento degli obiettivi climatici richiede, tuttavia, anche un sostegno ai Paesi maggiormente esposti agli effetti delle emergenze climatiche, poiché le conseguenze del cambiamento climatico non colpiscono tutte le aree geografiche e tutte le popolazioni nello stesso modo. Inoltre, vi è la necessità di garantire una transizione giusta verso nuovi modelli produttivi e occupazionali. Il passaggio verso un'economia a basse emissioni non dovrebbe quindi essere affrontato soltanto dal punto di vista tecnologico, ma dovrebbe tenere conto anche delle conseguenze sociali e lavorative della trasformazione. Allo stesso tempo, viene sottolineata l'importanza di preservare gli ecosistemi per le generazioni future e di aumentare la capacità delle comunità di adattarsi agli effetti del cambiamento climatico. Questo aspetto viene approfondito da Newell e Mulvaney, secondo i quali

⁵⁵ Edward B. Barbier, Greening the Post-pandemic Recovery in the G20, in "Environmental and Resource Economics", 76, n. 4 (2020), pp. 685-703, p. 685, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10640-020-00437-w>

gli sforzi diretti verso un futuro a basse emissioni devono essere “sostenuti da un'attenzione alle questioni di equità e giustizia” ⁵⁶.

Questo elemento è importante perché mostra che il raggiungimento degli obiettivi ambientali non dipende soltanto dalla capacità tecnica di ridurre le emissioni. Una trasformazione così ampia produce conseguenze economiche e sociali differenti tra Paesi e gruppi della popolazione, e ignorare queste differenze potrebbe rendere la cooperazione più difficile. Per questo motivo, anche la ricerca di una maggiore equità può diventare una condizione necessaria per rendere gli impegni multilaterali più sostenibili nel lungo periodo.

Procediamo, analizzando *“Trust and Social Protection”* che riguarda la fiducia e la protezione sociale, essa mette alla luce l'importanza del rispetto universale dei diritti umani e della presenza di sistemi di protezione sociale accessibili a tutti includendo anche la copertura sanitaria universale. Accanto a questi aspetti vengono considerati la connettività digitale, l'accesso a un'istruzione di qualità, lo sviluppo delle competenze e l'apprendimento permanente. Inoltre, viene evidenziata anche la necessità di intervenire sulle diverse forme di disuguaglianza, comprese quelle di genere, razziali ed economiche. In quanto il rafforzamento della fiducia tra le persone e le istituzioni è una componente fondamentale della stabilità sociale, infatti per poter arrivare ad una maggiore coesione sociale serve una collaborazione più equilibrata tra istituzioni e cittadini e il rafforzamento dei legami tra loro. Anche Rothstein ed Uslaner collegano la fiducia sociale alla riduzione delle

⁵⁶ Peter Newell, Dustin Mulvaney, The Political Economy of the 'Just Transition', in "The Geographical Journal", 179, n. 2 (2013), pp. 132-140, p. 132, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/259043435_The_Political_Economy_of_the_Just_Transition

disuguaglianze. Gli autori osservano infatti che «i Paesi che registrano i livelli più elevati di fiducia sociale sono anche quelli che presentano i livelli più elevati di uguaglianza economica»⁵⁷ Questo collegamento aiuta a comprendere perché protezione sociale, accesso ai servizi e fiducia nelle istituzioni vengano presentati come elementi strettamente connessi.

Successivamente, è opportuno centrare la nostra analisi sui “Signs of Hope”, cioè i segnali di speranza, nella quale vengono riportati alcuni dati che mostrano le opportunità concrete associate a un cambiamento delle politiche attuali. Infatti, va precisato che con gli adeguati investimenti nella governance, nella protezione sociale, nell’economia verde e nella digitalizzazione essi potrebbero contribuire a far uscire dalla povertà estrema 146 milioni di persone entro il 2030, tra cui 74 milioni di donne e ragazze. Bisogna precisare inoltre che i dati riportati sulla base di una fonte UNDP del 2020, mettono in evidenza come gli investimenti con finalità ambientali e sociali possano produrre effetti importanti anche in termini di lotta alla povertà e alle disuguaglianze. In aggiunta, osserveremo un altro dato che riguarda le emissioni di metano. UNEP del 2021 ha affermato che circa il 30% delle emissioni di metano potrebbe essere ridotto utilizzando tecnologie già disponibili, grazie a questa affermazione possiamo dedurre che non necessariamente abbiamo bisogno dello sviluppo futuro di nuove tecnologie per la transizione ambientale ma invece che essa possa essere realizzata attraverso strumenti e conoscenze già esistenti e che abbiamo probabilmente imparato ad usare in modo più efficace.

⁵⁷ Bo Rothstein, Eric M. Uslaner, All for All: Equality, Corruption, and Social Trust, in "World Politics", 58, n. 1 (2005), pp. 41-72, p. 41, (Traduzione mia), consultabile su questo link. https://www.researchgate.net/publication/245261987_All_for_All_Equality_Corruption_and_Social_Trust

Inoltre, viene precisato che la transizione ambientale ed ecologica verso i modelli di crescita sostenibili e a basse emissioni può apportare i possibili vantaggi economici. Infatti, l'Organizzazione delle Nazioni Unite afferma che questo cambiamento potrebbe generare benefici economici diretti pari a circa 26 mila miliardi di dollari entro il 2030, rispetto al mantenimento di un modello di sviluppo basato sull'approccio business as usual. Difatti, con l'approccio «*business as usual*» si fa riferimento in questo caso alla scelta di continuare a seguire il modello di sviluppo già esistente, senza apportare cambiamenti rilevanti nelle modalità di produzione e consumo. Il confronto qui è di particolare Interesse in quanto mostra come la transizione verso un'economia più sostenibile non venga considerata soltanto come una scelta necessaria dal punto di vista ambientale ma anche come una possibile opportunità dal punto di vista economico soprattutto considerando il lungo periodo.

Alla fine, prendendo in considerazione le conseguenze per il multilateralismo per poter raggiungere degli obiettivi in questione, servirebbe una maggiore collaborazione internazionale, in quanto il sistema internazionale dovrebbe essere in grado di reagire più rapidamente alle emergenze, assicurare una maggiore responsabilità rispetto agli impegni assunti e rafforzare il ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la cooperazione tra una pluralità crescente di soggetti.

Per concludere, sarebbe utile considerare tre caratteristiche principali con i quali viene caratterizzato il multilateralismo oggi, ovvero, un multilateralismo più connesso, inclusivo ed efficace. In realtà queste tre caratteristiche siano strettamente collegate tra loro in quanto un sistema più connesso facilita il coordinamento tra livelli e istituzioni diverse,

mentre una maggiore inclusività consente di coinvolgere pluralità di attori nella ricerca di soluzioni comuni.

Come possiamo osservare infatti la dinamica di evoluzione del multilateralismo nel corso del tempo ha subito vari trasformazioni. Difatti, Our Common Agenda sottolinea che al momento della nascita delle Nazioni Unite, il multilateralismo riguardava principalmente la cooperazione tra gli Stati, mentre oggi il quadro è diventato molto più ampio. Accanto agli Stati partecipano alla vita internazionale anche numerosi attori non statali, che possono contribuire alla discussione e alla ricerca di soluzioni comuni. Di conseguenza, anche il modo di intendere la cooperazione multilaterale si è progressivamente modificato.

Riportando la citazione, essa conferma che: «Il contesto dell'azione collettiva si è evoluto negli ultimi 75 anni. Quando fu redatta la Carta delle Nazioni Unite, il multilateralismo significava cooperazione tra un numero ristretto di Stati. Oggi, una gamma più ampia di attori statali e non statali partecipa agli affari globali nell'ambito di sistemi aperti, partecipativi, guidati dai pari e trasparenti, orientati a risolvere i problemi attingendo alle capacità e ascoltando le voci di tutti gli attori rilevanti, anziché essere guidati esclusivamente da mandati o istituzioni. Si tratta di una forma di multilateralismo più interconnessa, più inclusiva e più efficace nell'affrontare le sfide del ventunesimo secolo»⁵⁸.

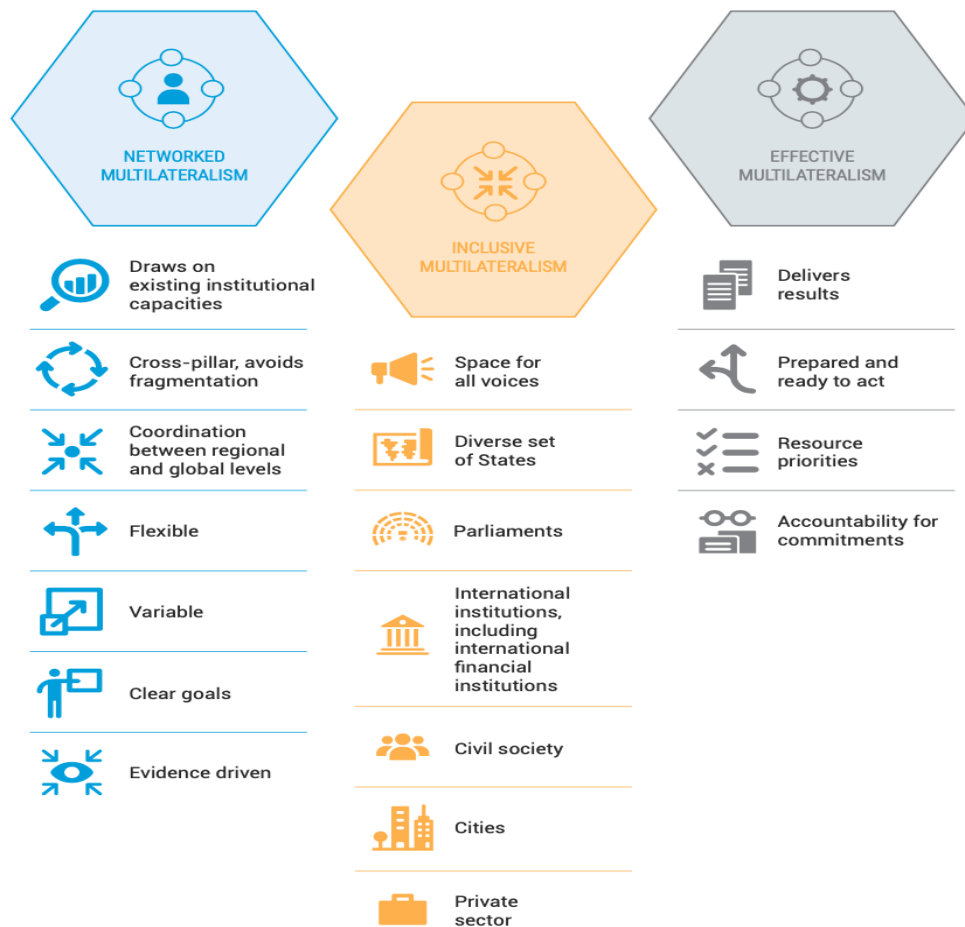
Queste tre caratteristiche consentono pertanto di meglio comprendere come stia attualmente cambiando il multilateralismo. Di seguito, la rappresentazione grafica illustrerà in modo più dettagliato tali caratteristiche ed evidenzierà gli elementi centrali ad esse associati.

⁵⁸ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 66, « Traduzione mia ».

Figura 1.4 Parametri per un multilateralismo interconnesso, inclusivo, ed efficace

Fonte: Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General⁵⁹

PARAMETERS FOR NETWORKED – INCLUSIVE – EFFECTIVE MULTILATERALISM



La rappresentazione grafica riportata evidenzia che le tre caratteristiche comprendono aspetti diversi, in quanto il multilateralismo interconnesso riguarda soprattutto il coordinamento tra diversi livelli e istituzioni e la capacità di adattarsi alle diverse situazioni. In realtà come possiamo

⁵⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York, Nazioni Unite, 2021, p. 67.

osservare dall'analisi del concetto di multilateralismo, esso utilizza le capacità delle istituzioni già esistenti, ma cerca allo stesso tempo di evitare una frammentazione eccessiva tra i diversi ambiti di intervento. Inoltre, vi è anche un elemento della flessibilità, poiché non tutte le questioni internazionali richiedono necessariamente la partecipazione degli stessi soggetti o le stesse modalità di cooperazione, oltre a ciò, si aggiunge anche la necessità di avere obiettivi chiari e di basare le decisioni sulle informazioni e sulle conoscenze disponibili. Questa dimensione interconnessa trova riscontro anche nell'analisi di Slaughter, che attribuisce un ruolo crescente alle reti attraverso cui soggetti appartenenti a diversi Stati scambiano informazioni e coordinano le proprie attività. L'autrice osserva infatti che «le reti di funzionari pubblici [...] costituiscono una caratteristica fondamentale dell'ordine mondiale del XXI secolo» In questo senso, la cooperazione internazionale non passa necessariamente attraverso un'unica struttura centrale, ma può svilupparsi anche attraverso collegamenti continui tra istituzioni e livelli diversi⁶⁰.

Spostando invece il focus sul multilateralismo inclusivo, in questo caso, l'attenzione viene centrata soprattutto sui soggetti che partecipano alla cooperazione internazionale. Si può vedere che i soggetti che ne prendono parte sono una pluralità che comprende i parlamenti, le organizzazioni internazionali, le istituzioni finanziarie internazionali, la società civile, le città e il settore privato. La presenza di soggetti diversi permette quindi di ampliare i punti di vista e le competenze coinvolte nei processi di cooperazione. Questa apertura delle organizzazioni internazionali è stata studiata anche da Tallberg, Sommerer, Squatrito e Jönsson, secondo i quali

⁶⁰ Anne-Marie Slaughter, *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks*, in "Government and Opposition", 39, n. 2 (2004), pp. 159-190, p. 159, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1477-7053.2004.00119.x>

«negli ultimi decenni la cooperazione internazionale ha conosciuto uno spostamento verso un crescente coinvolgimento degli attori transnazionali», tra cui organizzazioni non governative, imprese multinazionali e fondazioni⁶¹. La maggiore inclusività del multilateralismo contemporaneo riguarda anche l'accesso di soggetti che tradizionalmente rimanevano ai margini delle organizzazioni internazionali.

Infine, considerando invece il multilateralismo efficace, il nostro focus si sposta sui risultati della cooperazione, in quanto l'obiettivo centrale che ci interessa è che il sistema sia in grado di produrre risultati concreti. Per questo motivo, vengono considerate la capacità di essere preparati ad agire, la definizione delle priorità e l'utilizzo delle risorse disponibili. A ciò si aggiunge anche la responsabilità rispetto agli impegni assunti, che permette di verificare se quanto concordato a livello internazionale venga poi effettivamente seguito. Il riferimento ai risultati è particolarmente importante perché l'efficacia di un'organizzazione internazionale non può essere valutata soltanto sulla base dell'esistenza di regole o istituzioni. Coen, Kreienkamp, Tokhi e Pegram distinguono infatti tre dimensioni attraverso cui valutare l'efficacia delle organizzazioni internazionali: la capacità istituzionale, il rispetto degli impegni e il raggiungimento degli obiettivi⁶².

⁶¹ Jonas Tallberg, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito, Christer Jönsson, Explaining the Transnational Design of International Organizations, in "International Organization", 68, n. 4 (2014), pp. 741-774, p. 741, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/256025391_Explaining_the_Transnational_Design_of_International_Organizations

⁶² David Coen, Julia Kreienkamp, Alexandros Tokhi, Tom Pegram, Making Global Public Policy Work: A Survey of International Organization Effectiveness, in "Global Policy", 13, n. 5 (2022), pp. 656-668, p. 656, consultabile su questo link: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13125>

Questa distinzione permette di comprendere che l'efficacia del multilateralismo non può essere valutata soltanto osservando quante istituzioni o regole sono state create. Diventa necessario considerare anche se gli impegni vengono realmente rispettati e soprattutto se riescono a produrre i risultati per i quali erano stati adottati. In questo senso, essere interconnesso e inclusivo acquista pienamente valore quando il sistema riesce anche a trasformare il coordinamento tra gli attori in risultati concreti.

L'analisi di queste tre caratteristiche mostra quindi che l'evoluzione del multilateralismo non può essere valutata soltanto in base all'aumento degli attori coinvolti. Un sistema più interconnesso può facilitare il coordinamento e uno più inclusivo può ampliare le competenze e gli interessi rappresentati, ma questi elementi acquistano valore solo quando riescono a tradursi in risultati concreti. Il limite principale riguarda proprio questo passaggio, perché una partecipazione più ampia può aumentare la complessità e non garantisce automaticamente il rispetto degli impegni o il raggiungimento degli obiettivi comuni.

1.3 Governance globale e policy-making internazionale

Dopo aver analizzato le trasformazioni del multilateralismo, è necessario capire come questa cooperazione si traduca nei processi di governance globale e di policy-making internazionale. L'attenzione si sposta quindi sul modo in cui vengono prese le decisioni, sui soggetti che partecipano alla loro formazione e sulla capacità dei diversi livelli di coordinarsi nella gestione di problemi comuni. Questo passaggio permette di avvicinare ulteriormente l'analisi alla domanda di ricerca, perché il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite si sviluppa proprio all'interno di questi processi di interazione e coordinamento. Dingwerth e Pattberg osservano infatti che: «la governance globale è diventata sempre più popolare, e la

confusione sul suo significato ancora maggiore»⁶³. Infatti, gli autori propongono di non considerarla semplicemente come una nuova istituzione o come un governo mondiale, ma come una prospettiva attraverso cui osservare le trasformazioni della politica internazionale. Più avanti precisano infatti che «la governance globale è meglio intesa come una specifica prospettiva sulla politica mondiale»⁶⁴.

Questa prospettiva permette quindi di guardare alla governance globale non come a una struttura unica che sostituisce gli Stati, ma come al modo in cui vengono organizzate decisioni e forme di coordinamento in assenza di un vero governo mondiale. Ciò che diventa interessante, quindi, non è soltanto individuare quali istituzioni esistono, ma capire come diversi soggetti riescano a partecipare alla gestione di problemi comuni e quale capacità abbiano realmente di incidere sulle decisioni.

Innanzitutto, la primissima domanda che possiamo porci riguarda chi prende le decisioni all'interno del sistema internazionale e attraverso quali strumenti queste decisioni vengono adottate o più direttamente «Chi governa a livello globale?». Questa domanda sempre abbastanza lecita da porci in quanto a differenza di quanto avviene all'interno di uno stato, infatti, a livello internazionale non esiste un unico governo dotato di un'autorità generale e superiore a tutti gli altri soggetti. Inoltre, all'interno di uno Stato esistono normalmente istituzioni alle quali viene riconosciuto il potere di adottare leggi, applicarle e se necessario imporne il rispetto ed invece nel sistema internazionale la situazione è diversa perché gli Stati rimangono formalmente sovrani e non sono subordinati a un'autorità

⁶³ Klaus Dingwerth, Philipp Pattberg, Global Governance as a Perspective on World Politics, in "Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations", 12, n. 2 (2006), pp. 185-204, p. 185, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/260121396_Global_Governance_as_a_Perspective_on_World_Politics

⁶⁴ Ivi, p. 197, (Traduzione mia).

politica mondiale paragonabile a un governo nazionale. Rosenau osserva infatti che: «la governance non è sinonimo di governo. Entrambi fanno riferimento a comportamenti intenzionali, ad attività orientate verso determinati obiettivi e a sistemi di regole; tuttavia, il governo richiama attività sostenute da un'autorità formale [...], mentre la governance riguarda attività fondate su obiettivi condivisi che non dipendono necessariamente da responsabilità giuridicamente e formalmente stabilite»⁶⁵. Il punto centrale è quindi che l'assenza di un governo mondiale non comporta necessariamente l'assenza di forme di coordinamento. Nel sistema internazionale possono esistere regole, procedure e pratiche condivise anche senza un'autorità superiore dotata degli stessi poteri di un governo nazionale.

Questo, però, non significa che le relazioni internazionali siano completamente prive di regole o che ogni Stato agisca sempre in modo isolato, in quanto non viviamo in mondo anarchico, al contrario, nel corso del tempo sono stati creati numerosi strumenti attraverso i quali i Paesi cercano di coordinare i propri comportamenti e affrontare problemi che difficilmente potrebbero essere risolti da un singolo governo.

L'esempio che possiamo riportare potrebbe essere le emissioni di gas di serra che rappresentano un problema che riguarda l'intero pianeta e non solo qualche specifico stato. Infatti, le emissioni di gas serra possono essere più elevate in alcuni Paesi e più contenute in altri, ma senza un'azione coordinata da parte della comunità internazionale risulta difficile contrastare efficacemente il problema. Proprio per questo la

⁶⁵ James N. Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, in J. N. Rosenau e E.-O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992, pp. 1-29, p. 4, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/governance-without-government/governance-order-and-change-in-world-politics/2295132EAB29605D9025477637AF132A>

cooperazione tra gli Stati diventa fondamentale per affrontare questioni che superano i confini nazionali e per tutelare il benessere delle generazioni presenti e future. Lo stesso vale per questioni molto diverse tra loro, come la diffusione di malattie infettive, la regolazione dei commerci internazionali, la gestione delle crisi finanziarie, la sicurezza internazionale o i grandi movimenti migratori. Per esempio, una crisi economica nata in un determinato mercato può rapidamente produrre conseguenze su imprese, banche e lavoratori situati in altri Paesi e se non vengono intraprese azioni collettive e tempestive, può generare effetti di spillover negativi su altre economie.

Effettivamente ci sono numerosi strumenti attraverso cui gli stati possono cooperare tra loro, come: stipulare trattati, partecipare a conferenze internazionali, creare organizzazioni permanenti oppure concordare regole e standard comuni in settori specifici. In alcuni casi vengono adottati accordi giuridicamente vincolanti, mentre in altri si preferiscono dichiarazioni politiche, linee guida o impegni volontari. Anche questa differenza è importante, perché non tutte le decisioni internazionali hanno lo stesso peso e non tutte producono gli stessi obblighi per i soggetti coinvolti. Diane Stone mette in evidenza come il processo di formazione delle politiche non possa più essere letto esclusivamente attraverso la dimensione statale. L'autrice afferma infatti che «la politica pubblica è stata prigioniera della parola "Stato"»⁶⁶ Con la globalizzazione, invece, sono emerse nuove forme di autorità e nuovi processi decisionali che si sviluppano anche attraverso partenariati pubblico-privati e reti transnazionali.

⁶⁶ Diane Stone, *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks*, in "Policy Studies Journal", 36, n. 1 (2008), pp. 19-38, p. 19, (Traduzione mia), consultabile su questo link:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>

Questo cambiamento rende più difficile individuare un unico centro dal quale provengono le politiche internazionali. Una decisione può infatti essere il risultato dell'interazione tra governi, organizzazioni internazionali e soggetti privati, ciascuno dei quali interviene con strumenti e capacità differenti. Il policy-making internazionale assume quindi una forma più articolata rispetto a quello nazionale e non può essere ricondotto esclusivamente alla volontà dei singoli Stati.

Inoltre, il processo decisionale internazionale è spesso più lento e complesso rispetto a quello nazionale. Quando devono raggiungere un accordo molti Stati, ciascuno con interessi economici, politici e strategici differenti, trovare una posizione comune può richiedere negoziati molto lunghi che può produrre vari esiti come win - win, lose - lose, win -lose che rappresentano la teoria dei giochi e della negoziazione in cui diversi parti possono o perdere o trattare un vantaggio reciproco. Nel contesto del sistema multilaterale il concetto win- win viene rappresentato dal compromesso che rappresenta una parte centrale dei processi multilaterali. Thomas Risse sottolinea che il confronto tra gli attori internazionali non si basa soltanto sulla negoziazione strategica, ma può comprendere anche processi di argomentazione, deliberazione e persuasione. L'autore afferma infatti che «i processi di argomentazione, deliberazione e persuasione costituiscono una modalità distinta di interazione sociale, diversa sia dalla negoziazione strategica sia dal comportamento guidato dalle regole»⁶⁷. Questo significa che durante un negoziato gli Stati non cercano necessariamente soltanto di ottenere il maggiore vantaggio possibile. In alcune situazioni il confronto può portare anche a mettere in discussione le posizioni iniziali, a chiarire meglio gli interessi coinvolti e in alcuni casi,

⁶⁷ Thomas Risse, "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in "International Organization", 54, n. 1 (2000), pp. 1-39, p. 1, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/lets-argue-communicative-action-in-world-politics/F785E45F33231B4E600F97281BA5A6A3>

a modificare le proprie preferenze attraverso la persuasione. Risse sottolinea che l'argomentazione presuppone una certa apertura degli attori verso le ragioni presentate dagli altri e verso la possibilità di raggiungere un consenso motivato.

Bisogna inoltre considerare che gli Stati non possiedono tutti lo stesso peso politico. Sul piano formale, il principio della sovranità suggerisce una condizione di uguaglianza tra gli Stati, ma nella realtà le differenze di potere economico, militare, demografico e diplomatico incidono fortemente sulla capacità di influenzare le decisioni. Una grande potenza dispone generalmente di strumenti negoziali molto diversi rispetto a quelli di un piccolo Stato. Ciò non significa che gli Stati meno potenti siano necessariamente esclusi dai processi decisionali, ma permette di comprendere il peso politico di vari stati sull'arena globale. Questo aspetto è particolarmente importante anche negli studi sulla governance globale. Michael Barnett e Raymond Duvall osservano infatti che «il concetto di potere è centrale nelle relazioni internazionali»⁶⁸. Gli autori sottolineano inoltre che il potere non si manifesta soltanto quando un attore riesce a imporre direttamente la propria volontà a un altro, ma può operare anche attraverso istituzioni, strutture e relazioni sociali che rendono alcuni soggetti più capaci di influenzare i risultati rispetto ad altri.

Questo aspetto permette di comprendere che la partecipazione alla governance globale non significa necessariamente avere la stessa capacità di incidere sulle decisioni. Anche quando più Stati o attori siedono allo stesso tavolo, le risorse di cui dispongono e la posizione che occupano nel

⁶⁸ Michael Barnett, Raymond Duvall, Power in International Politics, in "International Organization", 59, n. 1 (2005), pp. 39-75, p. 39, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/power-in-international-politics/F5F3C74D30A12A5C4CC9B4EFEA152967>

sistema possono essere molto diverse. L'uguaglianza formale tra gli Stati convive quindi con rapporti di potere che continuano a condizionare il modo in cui vengono definite le priorità e raggiunti gli accordi.

Inoltre, occorre tener conto anche del fatto che essendo di fronte alla pluralità degli attori che partecipano nel sistema multilaterale, accanto ai governi ci sono le organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, imprese multinazionali, esperti, fondazioni, associazioni della società civile ed anche autorità locali e regionali. Il loro ruolo cambia a seconda del settore considerato. In effetti, un'organizzazione non governativa può avere un peso importante nel portare un determinato problema all'attenzione dell'opinione pubblica, mentre una grande impresa multinazionale può incidere concretamente sull'applicazione di standard ambientali o tecnologici in numerosi Paesi. La presenza di soggetti così diversi viene sottolineata anche da Avant, Finnemore e Sell. Le autrici osservano infatti che «l'arena della politica globale è popolata da un'ampia varietà di attori: organizzazioni internazionali, imprese, associazioni professionali, gruppi di advocacy e altri soggetti»⁶⁹. Quindi, per capire il funzionamento di questo sistema internazionale bisogna prendere in considerazione che esiste un insieme di istituzioni, regole, accordi, procedure e soggetti che, attraverso forme differenti di cooperazione, contribuiscono a orientare i comportamenti degli attori internazionali. Ed è proprio all'interno di questo quadro che assume particolare importanza il concetto di governance globale.

⁶⁹ Deborah D. Avant, Martha Finnemore, Susan K. Sell, Who Governs the Globe?, in D. D. Avant, M. Finnemore e S. K. Sell (a cura di), Who Governs the Globe?, Cambridge University Press, Cambridge 2010, pp. 1-32, p. 1, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.academia.edu/82381407/Who_governs_the_globe

La governance globale può quindi essere intesa come il risultato delle interazioni tra attori diversi che in assenza di un'autorità sovraordinata a livello mondiale cercano di affrontare questioni di interesse comune attraverso forme di cooperazione e coordinamento per poter arrivare alla situazione win - win che rappresenterà il beneficio reciproco per tutti gli attori coinvolti in processo decisionale.

Difatti, Cassese utilizza il concetto di global polity con il quale descrive uno spazio globale caratterizzato dalla presenza di molteplici centri di decisione e regolazione, senza che questi siano ricondotti a un'unica autorità politica mondiale. Proprio per questa ragione, come scrive autore, «Nella global polity è largamente assente un'autorità centralizzata [...] anche se è ovvio che vi sia un minimo di ordine, di assetto consuetudinario. Il diritto globale è soprattutto diritto amministrativo, non diritto costituzionale»⁷⁰.

Questa distinzione è importante perché permette di evidenziare una delle caratteristiche principali della governance globale. A differenza di quanto avviene all'interno dello Stato, non esiste infatti una struttura costituzionale unitaria che stabilisca in maniera gerarchica chi governa e attraverso quali poteri; invece, ci sono i numerosi livelli di regolazione nei quali gli Stati continuano ad avere un ruolo centrale, ma interagiscono con organizzazioni internazionali, corti e tribunali, amministrazioni, soggetti privati e organizzazioni della società civile. La governance globale assume quindi una struttura più frammentata, nella quale le decisioni possono essere prodotte attraverso strumenti e procedure differenti.

⁷⁰ Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna 2013, p 58.

Alla luce di quanto detto fin ora, adesso occorre focalizzarsi sul concetto di policy - making internazionale. Riportando la citazione di Cassese, possiamo capire che il ruolo delle istituzioni internazionali non si limita alla semplice applicazione di decisioni già adottate dagli Stati, invece è necessario considerare che esse possono contribuire alla definizione delle politiche, alla produzione di standard e alla creazione di procedure attraverso le quali vengono affrontati problemi comuni. Come scrive Cassese: «Nella global polity, vi sono varie forme di istituzioni amministrative che non sono relegate all'esercizio di compiti di tipo manageriale, ma svolgono anche importanti funzioni normative e di policy-making»⁷¹. La citazione, infatti, mette in evidenza il fatto che il policy-making internazionale non può essere ricondotto solo alle decisioni adottate dai governi nazionali. In quanto la formazione delle politiche a livello internazionale avviene attraverso un processo più articolato, nel quale diversi soggetti possono contribuire in momenti e con modalità differenti per poter definire delle priorità, la formulazione delle regole e la loro successiva attuazione. Infatti, le organizzazioni internazionali assumono in questo contesto una particolare importanza poiché costituiscono degli spazi permanenti nei quali gli Stati possono confrontarsi, negoziare e coordinare le proprie posizioni. Gehring e Urbanski osservano che «le organizzazioni internazionali sono oggi ampiamente riconosciute come attori che svolgono una vasta gamma di funzioni per i propri membri»⁷². Infatti, il loro ruolo non si esaurisce nel mettere a disposizione una sede di incontro, ma può estendersi alla gestione di attività comuni e alla produzione di decisioni che acquistano

⁷¹ Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna 2013, p. 59.

⁷² Thomas Gehring, Kevin Urbanski, *Member-Dominated International Organizations as Actors: A Bottom-Up Theory of Corporate Agency*, in "International Theory", 15, n. 1(2023), pp. 129-153, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/363624311_Member-dominated_international_organizations_as_actors_a_bottom-up_theory_of_corporate_agency

una propria rilevanza nel sistema internazionale. Questa capacità di incidere non riguarda soltanto il livello internazionale. Herold, Liese, Per-Olof Busch e Feil mostrano infatti che: «le burocrazie internazionali influenzano direttamente i ministeri nazionali»⁷³. Gli autori collegano questa influenza soprattutto al riconoscimento delle organizzazioni internazionali come fonti di conoscenza specializzata e affidabile. Il ruolo delle organizzazioni internazionali, però, non si limita soltanto a fornire uno spazio nel quale gli Stati possono incontrarsi e negoziare. Infatti, Béland e Orenstein sottolineano che: «le idee e i discorsi in continua evoluzione delle organizzazioni internazionali possono incidere direttamente sulle politiche nazionali»⁷⁴.

Questo permette di vedere come il rapporto tra livello internazionale e livello nazionale non proceda in una sola direzione. Le organizzazioni internazionali non si limitano infatti a raccogliere le preferenze degli Stati, ma possono a loro volta influenzare il modo in cui determinati problemi vengono interpretati e le soluzioni che vengono considerate possibili. Il confine tra politica nazionale e policy-making internazionale diventa quindi meno netto, perché idee, conoscenze e modelli elaborati a livello internazionale possono essere successivamente incorporati nelle politiche interne.

In seguito, bisogna tener conto anche del fatto che nell'arena globale le decisioni e le politiche possono svilupparsi attraverso meccanismi differenti. In alcuni casi, esse seguono una logica che procede dall'alto

⁷³ Jana Herold, Andrea Liese, Per-Olof Busch, Hauke Feil, Why National Ministries Consider the Policy Advice of International Bureaucracies: Survey Evidence from 106 Countries, in "International Studies Quarterly", 65, n. 3 (2021), pp. 669-682, p. 669, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://academic.oup.com/isq/article/65/3/669/6291384>

⁷⁴ Daniel Béland, Mitchell A. Orenstein, International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach, in "Global Social Policy", 13, n. 2 (2013), pp. 125-143, p. 125, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/256037507_International_organizations_as_policy_actors_An_ideational_approach

verso il basso, definita «top-down». Ciò avviene, per esempio, quando determinate regole, principi o standard vengono elaborati a livello internazionale e vengono poi recepiti e applicati dagli Stati all'interno dei rispettivi ordinamenti o attraverso specifiche politiche nazionali. In questo caso, quindi, l'impulso iniziale proviene principalmente dalle istituzioni internazionali e viene successivamente trasferito ai livelli inferiori. Un esempio di questa dinamica si ritrova anche nell'analisi di Finnemore sul ruolo delle organizzazioni internazionali nella diffusione delle norme. Studiando il ruolo dell'UNESCO, l'autrice osserva che «l'adozione fu promossa dalle attività di un'organizzazione internazionale che "insegnò" agli Stati il valore delle organizzazioni di politica scientifica»⁷⁵. Esempio riportato illustra come un'organizzazione internazionale possa contribuire alla diffusione di idee e modelli che vengono successivamente recepiti all'interno degli Stati.

Però possono invece svilupparsi anche dinamiche opposte che procedono dal basso verso l'alto, definite «bottom-up». In questi casi certe questioni possono emergere inizialmente all'interno della società e arrivare successivamente all'attenzione delle istituzioni internazionali. In questo caso i cittadini, le organizzazioni non governative, le associazioni, i gruppi della società civile o da altri attori interessati possono svolgere un ruolo importante contribuendo a far conoscere una determinata problematica e a renderla maggiormente visibile anche sul piano internazionale. In questo processo loro possono presentare la problematica in questione, fornire informazioni, documenti e altri elementi utili oltre a spiegare le ragioni per cui ritengono necessario un intervento o una maggiore attenzione da parte

⁷⁵ Martha Finnemore, *International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy*, in "International Organization", 47, n. 4 (1993), pp. 565-597, p. 565, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/2706939>

delle istituzioni competenti. Inoltre, loro possono contribuire anche alla definizione del problema mettendone in evidenza le caratteristiche, le cause e le possibili conseguenze. Una questione che inizialmente può riguardare una comunità, un gruppo di cittadini o una determinata realtà territoriale può quindi acquisire progressivamente una dimensione più ampia e arrivare ad essere discussa anche a livello internazionale, quindi, le iniziative possono provenire sia da livelli differenti che i soggetti e attori differenti. Questa dinamica è stata studiata anche da Keck e Sikkink attraverso il cosiddetto boomerang pattern. Le autrici osservano che «quando i canali tra lo Stato e i suoi attori interni sono bloccati, può verificarsi il modello di influenza a boomerang»⁷⁶ In questi casi, i soggetti della società civile possono cercare collegamenti e sostegno a livello internazionale per portare una determinata questione oltre la dimensione nazionale.

Infatti, come scrivere Cassese: «Molte procedure di organizzazioni intergovernative sono aperte e possono essere iniziate dai cittadini interessati, creando così collegamenti verticali diretti - non mediati dalle istituzioni o dalle amministrazioni nazionali - tra dette organizzazioni e la società civile. In questi casi, l'intervento è richiesto dagli stessi interessati, in base a una procedura che viene definita di fire alarm (che può essere più efficiente e meno costosa di quella più tradizionale, di police patrol, dove l'intervento è il risultato di un'azione di controllo operata direttamente dai pubblici poteri), [...]»⁷⁷. Infatti, la distinzione tra fire-alarm e police-patrol deriva originariamente dagli studi di McCubbins e Schwartz sul controllo

⁷⁶ Margaret E. Keck, Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1998, p. 12, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.academia.edu/33156360/Margaret_E_Keck_and_Kathryn_Sikkink_Activists_Beyond_Borders_Advocacy_Networks_in_International_Politics

⁷⁷ Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna 2013, p. 61.

istituzionale. Gli autori sostengono che «ciò che appare come una trascuratezza del controllo è in realtà la preferenza razionale per una forma di supervisione rispetto a un'altra»⁷⁸. Sebbene il loro studio riguardi originariamente il Congresso statunitense, la distinzione permette di comprendere due modalità diverse di attivazione del controllo: una continua e promossa direttamente dall'autorità, l'altra attivata attraverso la segnalazione dei soggetti interessati.

La citazione riportata mette in evidenza il fatto che i cittadini possono interagire in modo diretto con le organizzazioni internazionali senza ricorrere alle autorità nazionali. Questo meccanismo è di grande importanza perché il fatto di interazione diretta tra i cittadini e le organizzazioni internazionali segna il superamento del ruolo passivo, in quanto i cittadini possono direttamente segnalare una determinata situazione e a richiedere l'intervento dell'organismo competente ed è proprio in questo senso che si parla di una procedura di fire alarm, ovvero quando qualcuno segnala l'esistenza di un problema, fornendo le informazioni e gli elementi necessari per portarlo all'attenzione dell'istituzione avviene l'intervento diretto dell'organizzazione internazionale competente. Invece, considerando altra procedura citata, ovvero quella definita come police patrol, in questo caso cambiano le modalità di interazione e di intervento, in quanto sono le stesse autorità pubbliche o le istituzioni competenti a svolgere direttamente e in maniera continuativa un'attività di controllo, cercando di individuare eventuali problemi o violazioni.

⁷⁸ Mathew D. McCubbins, Thomas Schwartz, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, in "American Journal of Political Science", 28, n. 1 (1984), pp. 165-179, p. 165, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://fbaum.unc.edu/teaching/PLSC541_Fall08/mcubbins_schwartz_1984.pdf

Un esempio riportato da Cassese riguarda la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), alla quale un'associazione ambientalista si rivolse affinché intervenisse nei confronti del Kazakistan per garantire l'accesso alle informazioni ambientali. Questo caso mostra come, all'interno della governance globale, l'interazione non avvenga necessariamente soltanto tra Stati e organizzazioni internazionali, ma possa coinvolgere direttamente anche soggetti appartenenti alla società civile.

Nel esempio riportato come possiamo osservare l'iniziativa non parte direttamente dall'organizzazione internazionale o dalle autorità dello Stato interessato ma da un soggetto appartenente alla società civile che segnala l'esistenza di una determinata problematica e richiede che questa venga presa in considerazione, in conseguenza viene sottolineato il meccanismo di fire alarm descritto in precedenza nel quale l'intervento dell'organizzazione viene attivato proprio attraverso la segnalazione proveniente da un'associazione ambientalista. Il ruolo delle organizzazioni non governative nelle questioni ambientali internazionali è stato analizzato anche da Betsill ed Corell. Secondo le autrici, «le ONG influenzano i negoziati ambientali internazionali quando trasmettono intenzionalmente informazioni ai negoziatori modificando il processo e il risultato»⁷⁹ Il caso descritto permette quindi di vedere concretamente come la disponibilità di informazioni e la possibilità di portare una questione all'attenzione di un organismo internazionale possano attribuire alla società civile un ruolo attivo nella governance ambientale.

⁷⁹ Michele M. Betsill, Elisabeth Corell, NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis, in "Global Environmental Politics", 1, n. 4 (2001), pp. 65-85, p. 66, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/24089732_NGO_Influence_in_International_Environmental_Negotiations_A_Framework_for_Analysis

Questo esempio permette di individuare un altro elemento della governance globale contemporanea. L'apertura a soggetti diversi dagli Stati può ampliare le informazioni e le competenze che arrivano alle istituzioni internazionali e creare nuovi canali di partecipazione. Ciò non significa però che tutti gli attori acquisiscano lo stesso potere decisionale, perché la possibilità di partecipare e la capacità di incidere sul risultato rimangono due aspetti differenti.

Il primo capitolo permette quindi di arrivare a un primo risultato rispetto alla domanda di ricerca. Il multilateralismo contemporaneo continua a fondarsi sul ruolo degli Stati e su regole condivise, ma si sviluppa oggi attraverso una rete più ampia di attori, livelli e modalità di partecipazione. Il principale punto di forza di questa trasformazione sta nella possibilità di utilizzare competenze e strumenti differenti per affrontare problemi che superano il livello nazionale. Allo stesso tempo, una maggiore partecipazione rende più complesso il coordinamento e non garantisce che gli impegni assunti vengano effettivamente rispettati o che tutti gli attori abbiano la stessa capacità di incidere. Il risultato centrale è quindi che l'evoluzione del multilateralismo dipende sempre di più dalla capacità di collegare questi diversi livelli senza perdere coerenza nell'azione. Su questa base sarà possibile analizzare nei capitoli successivi il ruolo dell'Unione europea e delle Nazioni Unite e, successivamente, il modo in cui le due organizzazioni interagiscono tra loro.

CAPITOLO II

L'Unione Europea come l'attore nel policy-making globale internazionale

2.1 Il multilateralismo nell'azione esterna dell'Unione europea

La domanda centrale di questa ricerca riguarda il modo in cui l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiscono all'evoluzione del multilateralismo contemporaneo e alla formazione di nuove modalità di governance globale. Partendo da questa domanda, questo capitolo si concentra sull'Unione europea per comprendere perché il multilateralismo abbia assunto un ruolo centrale nella sua azione esterna e in che modo questa scelta le permetta di partecipare ai processi di policy-making internazionale. La sua posizione all'interno del sistema internazionale presenta alcune caratteristiche particolari poiché l'Unione Europea non può essere considerata uno Stato, ma allo stesso tempo la sua azione esterna va oltre quella normalmente esercitata da una tradizionale organizzazione internazionale. Questa posizione dell'Unione è stata analizzata da Uwe Wunderlich.

L'autore osserva che: «la gran parte della letteratura considera l'UE di natura sui generis», sottolineando la difficoltà di valutarne la capacità di azione internazionale utilizzando esclusivamente categorie costruite intorno allo Stato⁸⁰. Questa lettura appare convincente perché permette di cogliere la particolarità dell'Unione senza cercare necessariamente di ricondurla al modello statale. Allo stesso tempo, definirla semplicemente sui generis non spiega ancora in che modo questa particolarità incida sulla sua capacità di agire a livello internazionale. Durante il processo di integrazione europea l'Unione Europea ha progressivamente sviluppato competenze, strumenti e istituzioni che le consentono di intervenire in numerosi ambiti delle relazioni internazionali e di partecipare alla definizione di regole e politiche che servono a coordinare le azioni collettive ed incidere sui processi della formulazione del policy-making internazionale. La centralità del multilateralismo nell'azione esterna europea è stata evidenziata anche da Wouters, Jong e De Man, secondo i

⁸⁰ Uwe Wunderlich, The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness, in "Journal of Common Market Studies", 50, n. 4 (2012), pp. 653-669, p. 653, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://publications.aston.ac.uk/id/eprint/38611/1/EU_and_ASEAN_as_International_Actors_2_.pdf

quali l'impegno dell'UE verso il multilateralismo «è stato un principio cardine delle relazioni esterne dell'Unione fin dalla sua nascita»⁸¹. Questa osservazione aiuta a capire perché il multilateralismo non rappresenti per l'Unione soltanto uno strumento utilizzato in determinate circostanze. La cooperazione attraverso regole e istituzioni comuni accompagna da tempo la sua presenza internazionale e riflette anche il modo in cui la stessa Unione si è sviluppata al proprio interno.

I principali passaggi storici e giuridici dell'azione esterna dell'Unione europea acquistano rilievo soprattutto perché permettono di comprendere come il multilateralismo sia diventato nel tempo una componente centrale della sua presenza internazionale e attraverso quali strumenti questa scelta venga concretamente portata avanti.

Cominciando la nostra analisi dalla definizione del concetto dell'azione esterna dell'Unione europea. Essa comprende l'insieme delle politiche, degli strumenti e delle relazioni attraverso cui l'Unione Europea opera al di fuori dei propri confini e interagisce con Stati terzi e organizzazioni internazionali. Essa non coincide esclusivamente con la politica estera in quanto la politica estera è solo una parte dell'azione esterna, ma l'azione esterna include anche il commercio internazionale, la cooperazione allo sviluppo, gli aiuti umanitari, la politica ambientale esterna e la conclusione di accordi internazionali. Questa pluralità di strumenti aiuta a comprendere perché il multilateralismo occupi una posizione così importante nell'azione esterna europea. Kübek e Mancini osservano che: "l'apertura al multilateralismo e alla cooperazione internazionale può essere considerata quasi «esistenziale» per l'Unione, proprio perché l'articolo 21 TUE collega la sua azione esterna ai principi che hanno ispirato la stessa costruzione europea"⁸². Questa interpretazione dal mio punto di vista sembra di grande rilievo perché collega il multilateralismo ai principi sui quali essa stessa è costruita. Rimane però da verificare se questa preferenza formale si traduca sempre in una capacità effettiva di azione, in

⁸¹ Jan Wouters, Sijbren de Jong e Philip De Man, *The EU's Commitment to Effective Multilateralism in the Field of Security: Theory and Practice*, Working Paper No. 45, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2010, p. 4, (Traduzione mia), consultabile su questo link:

https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2010/45WoutersdeJongDeMan

⁸² Gesa Kübek, Isabella Mancini, *EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy*, in "European Constitutional Law Review", 19, n. 3 (2023), pp. 518-547, p. 523, (Traduzione mia), consultabile su questo link:

<https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/eu-trade-policy-between-constitutional-openness-and-strategic-autonomy/C5075E3F98F72BF9E5162A2FC7869561>

quanto l'esistenza di un orientamento multilaterale non elimina infatti le divergenze politiche tra gli Stati membri.

Come emerso nel capitolo precedente, molte delle principali questioni internazionali richiedono forme di cooperazione che superano la capacità di intervento del singolo Stato. Per l'Unione europea questo aspetto assume un significato particolare, poiché l'azione comune può permettere agli Stati membri di esercitare un'influenza maggiore rispetto a quella che potrebbero ottenere agendo separatamente. Tale vantaggio, tuttavia, non è automatico, perché dipende dalla capacità dell'UE di costruire una posizione sufficientemente coerente e condivisa. Thomas osserva che: «la coerenza può essere necessaria affinché l'Unione Europea eserciti la propria influenza all'estero, ma non è sufficiente»⁸³. La posizione di Thomas consente di ridimensionare l'idea secondo cui l'unione di più Stati produca automaticamente una maggiore influenza internazionale. A mio avviso, questo è un limite centrale dell'azione esterna europea: il peso potenziale dell'UE può essere elevato, ma diventa realmente utilizzabile soltanto quando gli Stati membri riescono a trasformare interessi diversi in una posizione comune.

Nella fase iniziale del processo di integrazione europea, la dimensione esterna era prevalentemente economica e commerciale. Le tappe storiche dell'Unione europea cominciano dalla CECA, ovvero dalla Comunità del Carbone e dell'Acciaio istituita il 18 aprile 1951 con il Trattato di Parigi su iniziativa dei due padri fondatori dell'Unione Europea, Jean Monnet, che in quel tempo occupava la posizione di politico e consulente economico francese, e Robert Schuman che era ministro degli Affari Esteri francese. Loro avevano come idea principale quella di superare i conflitti di inizio del ventesimo secolo in Europa creando un'organizzazione che gestisse in comune queste risorse alla base dell'industria bellica. Questa scelta non fu neutrale, poiché il carbone e l'acciaio erano i principali motori economici e militari tedeschi ed erano stati al centro dei conflitti nelle due guerre mondiali tra Francia e Germania.

Un ulteriore passaggio avvenne nel 1957 con la firma dei Trattati di Roma, attraverso i quali furono istituite la Comunità Economica Europea (CEE)

⁸³ Daniel C. Thomas, Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy, in "Journal of Common Market Studies", 50, n. 3 (2012), pp. 457-474, p. 457, (Traduzione mia), consultabile su questo link. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1939921

e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom). Con la CEE il processo di integrazione assunse una dimensione più ampia, non più limitata a singoli settori produttivi, ma orientata alla progressiva costruzione di un mercato comune. Il progressivo ampliamento della cooperazione europea può essere letto anche attraverso l'analisi di Ernst B. Haas, uno degli autori principali della teoria neofunzionalista dell'integrazione. Haas considera l'integrazione come un processo nel quale gli attori politici arrivano a «spostare le proprie lealtà, aspettative e attività politiche verso un nuovo centro»⁸⁴. Questa interpretazione permette di comprendere come la costruzione europea riguardi anche il progressivo cambiamento del modo in cui gli Stati e gli altri attori considerano i propri interessi. Nel caso europeo, infatti, la cooperazione iniziata in alcuni settori economici ha progressivamente interessato ambiti sempre più ampi. Allo stesso tempo, questo passaggio non può essere considerato automatico, soprattutto quando si arriva a settori come la politica estera, nei quali gli Stati sono tradizionalmente più restii a rinunciare alla propria autonomia. Proprio questo limite rende interessante osservare come l'Unione abbia cercato nel tempo di costruire forme di coordinamento anche in questi settori.

Infatti, l'attuale ruolo internazionale dell'Unione è il risultato di un processo graduale, strettamente collegato all'evoluzione dell'integrazione europea e alle successive modifiche dei Trattati. Per comprendere in che modo l'UE possa oggi partecipare alla governance globale è quindi necessario partire dall'evoluzione della sua azione esterna, osservando come questa sia passata da una dimensione inizialmente concentrata soprattutto sulle relazioni economiche e commerciali a una struttura progressivamente più ampia, comprendente anche la politica estera, la sicurezza, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dell'ambiente e numerosi altri settori.

Negli anni successivi della CECA del 1951, i Trattati di Roma del 1957, il processo di integrazione europea continuò gradualmente a svilupparsi. Tra i passaggi di questo periodo si possono ricordare il Trattato di Bruxelles del 1965 e il Trattato di Lussemburgo del 1970, che contribuì in particolare

⁸⁴ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame 2004 [1958], p. 16, consultabile sul questo link: <https://www.europarl.europa.eu/100books/file/EN-H-BW-0038-The-uniting-of-Europe.pdf>, (ultimo accesso: 17 settembre 2026).

ad ampliare i poteri del Parlamento europeo. Tuttavia, è soprattutto a partire dagli anni Ottanta che il processo di integrazione conduce all'attuale Unione Europea. Come scrive Villani: « I passaggi più significativi, ai fini della ricostruzione dell'attuale ordinamento europeo, merita di essere segnalato - oltre al menzionato Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 - il Trattato di Lussemburgo del 22 aprile 1970, il quale ampliava i poteri del Parlamento europeo (all'epoca denominato ancora Assemblea) e che si poneva in stretta connessione con la decisione, adottata il giorno precedente dal Consiglio, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità»⁸⁵.

Infatti, occorre considerare un passaggio particolarmente importante che fu rappresentato dall'Atto unico europeo del 1986, che contribuì a rilanciare il processo di integrazione. Prima della sua adozione, però, vi fu un altro importante tentativo di rafforzare la costruzione europea, rappresentato dal cosiddetto Trattato Spinelli del 1984. Come ricorda Villani: «In questo quadro si inserisce anzitutto l'Atto unico europeo, sottoscritto a Lussemburgo il 17 febbraio e all'Aja il 28 febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987. Esso faceva seguito a un progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 e noto come "Trattato Spinelli", in onore del suo forse principale artefice. Questo Trattato, che non entrò mai in vigore non avendo ottenuto la ratifica di alcuni Stati membri, avrebbe notevolmente modificato le Comunità, creando, appunto, una più ampia e ambiziosa Unione europea, prevedendo, tra l'altro, una vera "legge" europea e un procedimento realmente democratico di adozione della stessa. Esso stabiliva, infatti, che il Parlamento e il Consiglio dell'Unione esercitassero congiuntamente il potere legislativo con la partecipazione attiva della Commissione (art. 36) e che una legge fosse adottata solo a seguito di approvazione sia del Parlamento che del Consiglio (art. 38)»⁸⁶. Difatti, come evidenzia la citazione riportata il progetto Spinelli non entrò in vigore, malgrado avesse una dinamica sostanziale che potesse portare ad una parlamentarizzazione del sistema politica europea e fu ragionevolmente ampia nella portata del suo contenuto ma alla fine alcune delle idee in esso contenute furono riprese negli sviluppi successivi del

⁸⁵ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 16.

⁸⁶ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 17.

processo di integrazione europea. In particolare, dall'Atto unico europeo del 1986 il quale riguardò sia il mercato interno e il funzionamento delle istituzioni europee sia importanti novità sul piano della politica estera. Hoffmann mette in evidenza come l'integrazione non proceda necessariamente con la stessa intensità in tutti i settori. Secondo l'autore, "nelle aree di importanza fondamentale per l'interesse nazionale, le nazioni preferiscono la certezza, o l'incertezza controllata, dell'autosufficienza nazionale all'incertezza non controllata derivante da forme più profonde di integrazione"⁸⁷ Questa osservazione è particolarmente utile quando si passa dalla cooperazione economica alla politica estera. In questo ambito, infatti, gli Stati continuano a mantenere interessi e priorità che non sempre coincidono. La posizione di Hoffmann mi sembra convincente proprio perché spiega perché l'integrazione politica europea sia stata più difficile rispetto a quella economica. Allo stesso tempo, l'esperienza dell'Unione mostra che queste differenze non hanno impedito del tutto la cooperazione: hanno piuttosto reso necessario costruire strumenti di coordinamento capaci di avvicinare progressivamente posizioni nazionali diverse.

Infatti, come scrive Villani: In ogni caso l'Atto unico, oltre a rimuovere la situazione di stallo, produsse anche qualche significativo risultato. Esso, anzitutto, contemplò (per la prima volta in un Trattato europeo) l'instaurazione di una cooperazione europea in materia di politica estera, basata peraltro essenzialmente sull'informazione reciproca, sulla cooperazione e sul coordinamento tra gli Stati membri (art. 30)»⁸⁸.

L'Atto unico europeo segnò quindi un primo riconoscimento formale del coordinamento tra gli Stati in materia di politica estera. Il passaggio successivo più rilevante fu il Trattato di Maastricht del 1992, perché trasformò questa cooperazione in una componente più definita della struttura dell'Unione attraverso l'introduzione della Politica estera e di sicurezza comune.

⁸⁷ Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in "Daedalus", 95, n. 3 (1966), pp. 862-915, p. 882, (Traduzione mia) consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/20027004?seq=1>.

⁸⁸ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 17.

Nel 1992 viene firmato il Trattato di Maastricht, il quale entrò in vigore il 1° novembre 1993. Grazie a questo trattato, il processo di integrazione europea compie un ulteriore passo in avanti e viene formalmente istituita l'Unione europea. Il Trattato di Maastricht estende inoltre la cooperazione tra gli Stati membri a nuovi settori, tra cui la politica estera e di sicurezza comune. Come scrive Villani: «Una svolta e un impulso fondamentali al processo d'integrazione europea furono impressi dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993. Limitandoci a ricordare i profili più significativi delle innovazioni dovute a tale Trattato, va sottolineato anzitutto che esso dà vita a una nuova, più ampia organizzazione, cioè l'Unione europea. Peraltro, questa non sostituisce ancora le tre originarie Comunità europee (CECA, CEE e CEEA), ma le ricomprende, instaurando, inoltre, delle forme di cooperazione tra gli Stati membri in due nuove materie: la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI), regolate nello stesso Trattato sull'Unione europea. Così l'Unione europea viene a fondarsi su tre "pilastri" come si dice comunemente: il primo, rappresentato dalle Comunità europee (i cui Trattati istitutivi, peraltro, sono sensibilmente modificati dallo stesso Trattato di Maastricht), il secondo, consistente nella politica estera e di sicurezza comune, il terzo, relativo alla giustizia e affari interni»⁸⁹.

Inoltre, è importante specificare che l'introduzione del secondo pilastro relativo alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) il controllo delle decisioni e policy-making spettava essenzialmente ai singoli Stati e ai loro governi, ovvero manteneva una natura prevalentemente intergovernativa. Siccome la politica estera riguarda direttamente gli interessi di ogni Paese, i suoi rapporti con gli altri Stati e anche la sua sicurezza, i governi volessero continuare ad avere un ruolo molto forte in questo settore. Di conseguenza, le istituzioni europee avevano un ruolo più limitato in questo ambito rispetto ad altri ambiti dell'integrazione europea. Nonostante, gli Stati collaboravano, cercavano di trovare delle posizioni comuni e di coordinare le loro scelte, allo stesso tempo essi continuavano a mantenere una parte importante del loro potere decisionale. Questo aspetto viene ripreso anche da Dijkstra e Vanhoonacker, secondo i quali gli Stati membri possono «agire attraverso la struttura dell'UE per ottenere un maggiore

⁸⁹ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 19.

impatto a livello internazionale»⁹⁰. Il punto mi sembra particolarmente importante perché mostra un vantaggio concreto della cooperazione europea, in quanto l'azione attraverso l'Unione Europea può dare agli Stati un peso internazionale maggiore rispetto a quello che avrebbero agendo separatamente. Questo vantaggio, però, dipende dalla loro capacità di trovare una posizione comune.

Successivamente dopo il Trattato di Maastricht un passaggio importante nel processo di integrazione fu rappresentato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999. Come scrive Villani: «In esso si accentua la connotazione politico-sociale della costruzione europea, proclamando i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani, Stato di diritto quali principi fondanti dell'Unione (e prevedendo un procedimento di tipo sanzionatorio in caso di loro grave e persistente violazione da parte di uno Stato membro e inserendo tra i suoi obiettivi quello di promuovere un elevato livello di occupazione. Esso, inoltre, istituzionalizza il modello dell'Europa a più velocità (o a geometria variabile) prevedendo - come si è ricordato - un apposito meccanismo, la cooperazione rafforzata, volto a consentire (a certe condizioni) l'impiego delle istituzioni e dei procedimenti dell'Unione per realizzare determinati sviluppi dell'integrazione europea a opera solo di alcuni Stati membri»⁹¹. Moravcsik e Nicolaïdis offrono una lettura interessante delle modifiche introdotte ad Amsterdam, sostenendo che «la necessità di impegni credibili spiega le scelte istituzionali volte a condividere e delegare sovranità»⁹². Questa interpretazione permette di leggere Amsterdam come il tentativo di rendere più stabile una cooperazione che dipendeva comunque dalla volontà degli Stati.

Il Trattato di Amsterdam intervenne sulla struttura dell'Unione e sui diversi pilastri creati con Maastricht. In particolare, modificò alcuni aspetti

⁹⁰ Hylke Dijkstra, Sophie Vanhoonacker, The Common Foreign and Security Policy, in Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford University Press, 2017, p. 1, (Traduzione mia) consultabile sul questo link: https://www.researchgate.net/publication/308802401_The_Common_Foreign_and_Security_Policy.

⁹¹ Ugo Villani, Istituzioni di diritto dell'Unione europea, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 21.

⁹² Andrew Moravcsik, Kalypso Nicolaidis, Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions, in "Journal of Common Market Studies", 37, n. 1 (1999), pp. 59-85, p. 59, (Traduzione mia) consultabile sul questo link: <https://amoravcs.scholar.princeton.edu/sites/g/files/toruqf2776/files/documents/amsterdam.pdf>.

della politica estera e di sicurezza comune e introdusse cambiamenti importanti nel terzo pilastro. Come sottolinea l'autore: «Oltre ad alcune modifiche nel secondo pilastro (con la creazione di un Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune), il Trattato di Amsterdam si segnala particolarmente per avere realizzato una parziale "comunitarizzazione" del terzo pilastro. Le materie, già appartenenti a tale pilastro, concernenti la circolazione delle persone, l'asilo, l'immigrazione e i visti vengono infatti sottratte al Trattato sull'Unione europea e passano nell'ambito del Trattato sulla Comunità europea. In tal modo esse sono sottoposte, di regola, ai procedimenti, alle competenze delle istituzioni, ai tipi di atti propri di tale Trattato»⁹³.

Infatti, il passaggio riportato mette alla luce il fatto che alcune materie che prima erano affidate soprattutto alla cooperazione tra gli Stati, furono inserite nel quadro comunitario e sottoposte alle sue regole e ai suoi strumenti. Di conseguenza, anche il terzo pilastro assunse un ambito più limitato, rimanendo concentrato soprattutto sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Come scrive Villani: «Il terzo pilastro riduce il suo ambito di applicazione alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale; d'altra parte, anche in questi settori il Trattato di Amsterdam introduce modifiche rilevanti, come la possibilità di emanare atti obbligatori quali le decisioni quadro, vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la loro competenza in merito alla forma e ai mezzi, e prive, in ogni caso, di efficacia diretta»⁹⁴. Difatti, le modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam segnarono un ulteriore passo verso maggiore integrazione europea.

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, intervenne soprattutto sul funzionamento delle istituzioni europee in vista dei successivi allargamenti, modificando anche il sistema di voto e le regole relative alle cooperazioni rafforzate. Pur non cambiando in modo sostanziale l'azione esterna già sviluppata con Maastricht e Amsterdam, contribuì a preparare l'Unione a una realtà composta da un numero maggiore di Stati, nella quale il coordinamento diventava necessariamente più complesso.

⁹³ Ibidem

⁹⁴ Ibidem

Sebbene il Trattato di Nizza non cambiò in modo significativo l'azione esterna dell'Unione già sviluppata con Maastricht e Amsterdam, esso contribuì ad adattare il funzionamento dell'UE a una realtà più ampia e composta da un numero maggiore di Stati. Con l'allargamento, infatti, diventava sempre più importante garantire un buon coordinamento tra i diversi Paesi e mantenere efficienti le istituzioni europee.

Il processo di integrazione europea continuò negli anni successivi attraverso nuovi tentativi di riformare e rafforzare la struttura dell'Unione. Un momento importante fu rappresentato dal progetto di una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004. L'obiettivo era quello di introdurre importanti cambiamenti nell'assetto normativo e istituzionale dell'Unione. Tuttavia, il progetto non entrò mai in vigore. Come scrive Villani: «È noto, peraltro, che la Costituzione europea, pur avendo ricevuto numerose ratifiche (l'Italia vi ha provveduto mediante la legge 7 aprile 2005 n. 57), non è entrata in vigore, occorrendo, a tal fine, la ratifica di tutti gli Stati membri. Inoltre, a seguito dei risultati negativi del referendum francese del 29 maggio e di quello olandese del 1° giugno 2005, dopo una "pausa di riflessione" stabilita dal Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, il successivo Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007 ha espressamente dichiarato che "il progetto costituzionale è abbandonato»»⁹⁵. Malgrado, il mancato ingresso in vigore della Costituzione europea, il percorso di riforma non si fermò e molte delle questioni affrontate in quegli anni furono successivamente riprese con il Trattato di Lisbona.

Successivamente, il Trattato di Lisbona che venne firmato il 13 dicembre 2007 nella città di Lisbona, in Portogallo, ed entrò ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009. Tra la firma e la sua entrata in vigore passarono quindi quasi due anni, perché era necessario che tutti gli Stati membri completassero le procedure previste per la sua approvazione. Questo Trattato rappresentò un momento abbastanza importante nella storia dell'Unione europea, soprattutto perché introdusse diversi cambiamenti nel modo in cui essa era organizzata e funzionava. Esso introdusse diversi cambiamenti nella struttura e nel funzionamento dell'Unione europea, riprendendo anche alcune delle riforme che erano state previste nel precedente progetto di Costituzione europea, con l'obiettivo di migliorare

⁹⁵ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 22.

il funzionamento dell'Unione europea, cercando allo stesso tempo di rendere la sua organizzazione più semplice e comprensibile. Wouters e Ramopoulos osservano che «il Trattato di Lisbona cercò di integrare le diverse componenti e di semplificare la struttura dell'azione esterna dell'UE»⁹⁶. Questo passaggio è importante perché mostra che il problema non riguardava soltanto l'introduzione di nuovi strumenti, ma anche la necessità di rendere più coordinata l'azione internazionale dell'Unione. Il risultato, però, continua a dipendere dalla capacità degli Stati e delle istituzioni europee di utilizzare questi strumenti in modo coerente.

Come scrive Villani: «Riguardo ai contenuti del Trattato di Lisbona, dei quali (per i profili istituzionali) si terrà conto, ovviamente, nel prosieguo della trattazione, ci limitiamo a mettere in rilievo che essi comportano, anzitutto, l'abolizione della struttura in tre pilastri, quello comunitario, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, creata dal Trattato di Maastricht del 1992 e modificata, rispetto al terzo pilastro, da quello di Amsterdam del 1997»⁹⁷. Infatti, il superamento dei tre pilastri contribuì a creare una struttura più omogenea rispetto a quella precedente per poter affrontare le diverse questioni che riguardavano gli Stati membri in maniera più efficace.

Il Trattato di Lisbona intervenne anche sul funzionamento delle istituzioni europee, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo. Per il tema di questa ricerca, tuttavia, assume maggiore rilievo il rafforzamento della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, pensata per rendere più coordinata la presenza internazionale dell'UE con lo scopo di permettere all'Unione europea di presentarsi in maniera più coordinata nei rapporti con gli altri Paesi del mondo e nelle questioni internazionali. Tuttavia, considerando invece la politica estera il Trattato di Lisbona cercava di favorire una maggiore capacità dell'Unione Europea di esprimere posizioni comuni senza però eliminare il peso dei governi nazionali nelle scelte di politica estera. Come scrive l'autore: «Riguardo alla struttura organizzativa dell'Unione le novità forse più

⁹⁶ Jan Wouters, Thomas Ramopoulos, *Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper n. 119, 2013, p. 6, (Traduzione mia) consultabile sul link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2324079.

⁹⁷ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7^a ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 24.

rilevanti consistono nella istituzione di un Presidente del Consiglio europeo eletto, per un mandato di due anni e mezzo, dal Consiglio europeo, e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, avente il doppio incarico di Presidente del Consiglio "Affari esteri" e di vicepresidente della Commissione»⁹⁸. Si osserva che avere una figura specificamente incaricata degli affari esteri contribuisce a dare maggiore continuità e coordinamento alla presenza dell'UE sulla scena internazionale. Infatti, il ruolo attribuito all'Alto rappresentante trova una specifica base anche nell'art. 18 TUE. L'articolo infatti mette in evidenza come questa figura svolga una funzione importante nel garantire maggiore coerenza all'azione esterna dell'Unione. L'articolo 18 del Trattato sull'Unione Europea stabilisce che: «1. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura. 2. L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune. 3. L'alto rappresentante presiede il Consiglio "Affari esteri". 4. L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, l'alto rappresentante è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione, per quanto compatibile con i paragrafi 2 e 3 »⁹⁹. Hillion sottolinea però a non considerare queste modifiche come una soluzione automatica al problema del coordinamento. Secondo l'autore, «il loro contributo reale al miglioramento della coerenza resta da dimostrare»¹⁰⁰. Questa osservazione mi sembra convincente perché distingue tra la creazione di nuovi strumenti e la loro capacità di funzionare realmente insieme. Lisbona rafforza quindi

⁹⁸ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 25.

⁹⁹ Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.18.

¹⁰⁰ Christophe Hillion, *Cohérence et action extérieure de l'Union européenne*, EUI Working Paper LAW 2012/14, European University Institute, Firenze 2012, p. 10, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/9a65be6f-43ac-57b0-aa69-b31b6f35ddb6/content>.

la struttura dell'azione esterna, ma non elimina da sola le difficoltà di coordinamento tra istituzioni e Stati membri.

Il modello dell'Unione europea è particolarmente interessante perché mostra come più Stati possano costruire forme stabili di cooperazione mantenendo una parte rilevante della propria autonomia. L'Unione Europea mette a disposizione istituzioni, procedure e strumenti comuni attraverso i quali è possibile coordinare interessi differenti e tradurli, quando esiste un accordo sufficiente, in una posizione condivisa. Il valore di questo modello risiede nella capacità di rendere possibile un'azione comune senza eliminare il ruolo dei governi nazionali. Proprio questa caratteristica ne evidenzia anche il principale limite, poiché l'efficacia dell'azione europea continua a dipendere dal grado di convergenza tra gli Stati membri. L'esperienza dell'Unione Europea offre quindi un esempio particolarmente utile per comprendere sia le possibilità offerte dal multilateralismo sia le difficoltà che emergono quando interessi nazionali diversi devono essere ricondotti a una linea comune.

Questi primi passaggi sono rilevanti per il tema del multilateralismo perché mostrano come la costruzione europea si sia fondata fin dall'inizio sulla gestione comune di interessi che i singoli Stati avevano precedentemente affrontato soprattutto sul piano nazionale o bilaterale. Il merito di questo modello può essere individuato proprio nella capacità di trasformare settori potenzialmente conflittuali in ambiti regolati da istituzioni e regole condivise. Ciò non significa, tuttavia, che l'esperienza europea possa essere automaticamente riprodotta in altri contesti, poiché essa nasce da condizioni storiche e politiche specifiche.

2.2 La dimensione normativa e regolativa dell'azione esterna dell'Unione Europea

L'azione esterna dell'Unione europea non si basa esclusivamente sulla tutela dei propri interessi politici, economici o strategici, ma è collegata anche alla promozione di principi che fanno parte della stessa costruzione europea. Tra questi assumono particolare importanza la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, insieme alla cooperazione internazionale e al rispetto del diritto

internazionale. Manners lega direttamente questa dimensione al modo in cui l'Unione esercita il proprio ruolo internazionale, sostenendo che: «Il fattore più importante che modella il ruolo internazionale dell'UE non è ciò che fa o ciò che dice, ma ciò che è»¹⁰¹. La sua interpretazione mi sembra utile perché collega l'azione esterna ai principi sui quali l'Unione stessa è costruita. Tuttavia, il fatto che l'UE si presenti come portatrice di determinati valori non significa necessariamente che riesca sempre a promuoverli in modo coerente nella propria azione internazionale.

In particolare, un ruolo centrale è svolto dall'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea che individua i principali valori e obiettivi che devono orientare l'azione dell'Unione sulla scena internazionale. Che ci permette di capire meglio quali siano le basi normative dell'azione esterna europea e in che modo l'Unione Europea cerchi di trasferire all'esterno i valori sui quali essa stessa si fonda.

L'art 21 del Trattato sull'Unione europea stabilisce che: «1.L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma.

¹⁰¹ Ian Manners, Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in "Journal of Common Market Studies", 40, n. 2 (2002), pp. 235-258, p. 252, (Traduzione mia), consultabile sul questo link: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/mannersnormativepower.pdf>

Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- a. salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- b. consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul

funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine»¹⁰². L'articolo riportato, in primis, mette in evidenza come l'Unione cerchi di proiettare anche all'esterno i principi e i valori sui quali si fonda al proprio interno. Un altro elemento importante è il continuo riferimento al diritto internazionale e ai principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite. L'articolo richiama inoltre più volte la collaborazione e il dialogo tra i diversi Paesi, confermando l'importanza che l'Unione europea attribuisce al multilateralismo e alla cooperazione tra Stati e organizzazioni internazionali per affrontare problemi che difficilmente possono essere gestiti individualmente.

Un altro aspetto centrale dell'articolo 21 riguarda la coerenza dell'azione esterna. L'obiettivo è evitare che le diverse politiche dell'Unione procedano in direzioni contrastanti, soprattutto quando entrano in gioco interessi economici, politici e strategici differenti. In questo senso, l'articolo 21 rappresenta un punto di riferimento importante, perché individua i principi e gli obiettivi che dovrebbero orientare l'azione internazionale dell'UE. Le diverse politiche esterne, dalla politica commerciale alla cooperazione allo sviluppo, fino alla politica estera e alla tutela dell'ambiente, dovrebbero quindi mantenere una linea coerente con questi principi. Sjursen propone una lettura più critica della dimensione normativa dell'Unione. L'autrice osserva che «il concetto di potere

¹⁰² Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.21.

normativo appare una contraddizione concettuale»¹⁰³. La sua osservazione richiama l'attenzione sulla distanza che può esistere tra i valori dichiarati dall'Unione e il modo in cui essi vengono concretamente applicati nella politica estera.

I principi indicati dall'articolo 21 acquistano un significato più concreto quando si considerano gli strumenti attraverso i quali l'Unione agisce sulla scena internazionale. Tra questi, la Politica estera e di sicurezza comune rappresenta uno degli ambiti principali nei quali gli Stati membri cercano di tradurre gli obiettivi generali dei Trattati in posizioni e azioni comuni. Per comprenderne meglio il funzionamento è quindi necessario considerare l'articolo 24 TUE, che ne definisce le caratteristiche principali e il quadro decisionale.

L'articolo 24 del Trattato sull'Unione europea stabilisce che: «La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune. La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione

¹⁰³ Helene Sjursen, What Kind of Power? in "Journal of European Public Policy", 13, n. 2 (2006), pp.169-181, p. 172, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/248990621_What_kind_of_power

europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2. Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri.

3. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati»¹⁰⁴. Infatti, Dijkstra e Vanhoonacker osservano che «il particolare metodo di policy-making, attraverso il quale gli Stati membri e le istituzioni dell'UE coordinano, definiscono e attuano la PESC, incide sui risultati delle politiche»¹⁰⁵. La loro osservazione è importante perché mostra che l'efficacia della politica estera europea non dipende soltanto dagli obiettivi

¹⁰⁴ Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.24.

¹⁰⁵ Hylke Dijkstra, Sophie Vanhoonacker, *The Common Foreign and Security Policy*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2017, p. 2, (Traduzione mia) consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/308802401_The_Common_Foreign_and_Security_Policy.

fissati nei Trattati, ma anche da come gli Stati e le istituzioni riescono concretamente a lavorare insieme. La PESC offre quindi un quadro stabile di coordinamento, ma la possibilità di arrivare a una posizione comune continua a dipendere dal grado di accordo tra gli Stati membri.

Infatti, si nota che l'articolo riportato evidenzia che all'interno della PESC gli Stati membri hanno un ruolo centrale. Le decisioni più importanti vengono prese soprattutto dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, dove sono rappresentati direttamente i governi nazionali. In questi contesti, le decisioni nascono da negoziazioni complesse, che richiedono spesso di mediare tra posizioni anche molto diverse. Infatti, i governi degli stati membri in questo caso assumono un ruolo di rilievo in ciò che riguarda i settori della politica estera e le questioni relative alla sicurezza comune, stabilendo anche l'ampiezza della materia. Questo aspetto distingue l'ambito della PESC da altri settori dell'azione dell'Unione nei quali il processo decisionale attribuisce un ruolo maggiore alle istituzioni sovranazionali, in quanto la PESC mantiene una forte natura intergovernativa.

Come scrive Villani: «Il carattere distintivo della PESC consiste, essenzialmente, nella netta prevalenza di un metodo intergovernativo rispetto a quello, tipico del sistema generale dell'Unione europea, definibile come comunitario. Infatti, le istituzioni che detengono i più rilevanti poteri sono il Consiglio europeo e il Consiglio, cioè quelle intergovernative nelle quali sono rappresentati gli interessi particolari degli Stati membri; al contrario, più limitati sono i poteri delle istituzioni rappresentative dell'interesse generale dell'Unione (la Commissione) e dei popoli (il Parlamento europeo). Per di più, nel Consiglio (oltre che nel Consiglio europeo) la regola dominante è quella della unanimità, la quale, evidentemente, spinge i governi al negoziato e alla ricerca di un

accordo»¹⁰⁶. Inoltre, Heidi Maurer e Nicholas Wright offrono una lettura interessante di questo meccanismo, ricordando che “la PESC è stata creata anche per aiutare gli Stati membri a gestire le proprie differenze”¹⁰⁷. La loro interpretazione mi sembra utile perché permette di non considerare il disaccordo tra gli Stati soltanto come un limite. La PESC offre infatti uno spazio stabile nel quale interessi nazionali differenti possono essere confrontati e, quando possibile, ricondotti a una posizione comune. Il problema emerge quando questo confronto non riesce a produrre un accordo e impedisce all'Unione di agire in modo unitario.

La ricerca di una posizione comune assume un'importanza particolare quando gli Stati membri agiscono nelle organizzazioni internazionali, dove devono conciliare le proprie responsabilità nazionali con le posizioni definite a livello europeo. Infatti, è importante considerare anche cosa accade quando gli stati agiscono all'interno delle organizzazioni internazionali. Il modo in cui viene svolta la loro coordinazione e interazione viene disciplinato direttamente dall'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale: «1. Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni dell'Unione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assicura l'organizzazione di tale coordinamento. Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni dell'Unione.

¹⁰⁶ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 36.

¹⁰⁷ Heidi Maurer, Nicholas Wright, *How Much U Do You Need? Systemic Contestation in EU Foreign and Security Cooperation*, in "European Security", 30, n. 3 (2021), pp. 385-401, p. 387, (Traduzione mia), consultabile su questo link:https://ueaeprints.uea.ac.uk/id/eprint/90880/1/How_much_unity_do_you_need_Systemic_contestation_in_EU_foreign_and_security_cooperation.pdf

2. Conformemente all'articolo 24, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi e l'alto rappresentante in merito ad ogni questione di interesse comune. Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante.

Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione»¹⁰⁸. Infatti, Kissack individua nel coordinamento tra gli Stati membri uno degli elementi centrali della presenza europea nelle Nazioni Unite e parla della necessità di «lavorare insieme con l'obiettivo di parlare con una sola voce»¹⁰⁹. È particolarmente rilevante perché mostra come il coordinamento tra gli Stati membri possa tradursi in una presenza più unitaria dell'UE nelle sedi multilaterali. Gli Stati rimangono membri autonomi delle Nazioni Unite, ma cercano di trasformare posizioni nazionali differenti in una posizione europea comune. Quando questo coordinamento riesce, l'Unione Europea può presentarsi con maggiore coerenza nel sistema

¹⁰⁸ Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.34.

¹⁰⁹ Robert Kissack, European Union Member State Coordination in the United Nations System: Towards a Methodology for Analysis, European Foreign Policy Unit Working Paper 2007/1, London School of Economics and Political Science, London 2007, p. 1, (Traduzione mia), consultabile su questo link:https://www.researchgate.net/publication/228743461_European_Union_Member_State_coordination_in_the_United_Nations_system_towards_a_methodology_for_analysis

multilaterale, quando non riesce, le differenze tra gli Stati tornano inevitabilmente a pesare sulla sua capacità di azione.

Infatti, quando gli Stati riescono a concordare una posizione comune, l'Unione Europea può presentarsi con maggiore coerenza e rendere più riconoscibile la propria voce nelle organizzazioni internazionali. Le difficoltà emergono invece quando le priorità nazionali divergono, perché in questi casi il coordinamento europeo può indebolirsi e ridurre la capacità dell'Unione di agire in modo unitario. Il coordinamento non riguarda però soltanto la definizione delle posizioni comuni, ma continua anche nella fase della loro attuazione. Questo aspetto emerge dall'articolo 35 TUE, che disciplina la cooperazione tra le missioni diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione. L'articolo 35 TUE stabilisce che: «Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni che definiscono posizioni e azioni dell'Unione adottate in virtù del presente capo. Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni. Esse contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle misure adottate in applicazione dell'articolo 23 di detto trattato»¹¹⁰.

L'articolo riportato illustra altro aspetto dell'azione esterna dell'Unione Europea, ovvero quella che riguarda le missioni diplomatiche, i consolati e le delegazioni dell'Unione che collaborano in sintonia con l'Unione

¹¹⁰ Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.35.

Europea, *ipso facto*, scambiandosi informazioni e cercando di mantenere una linea comune. In questo modo, il rapporto tra Stati membri e Unione non si limita al momento in cui vengono prese le decisioni, ma prosegue anche nella loro attuazione. La presenza internazionale dell'UE dipende quindi anche dalla capacità dei diversi soggetti coinvolti di comunicare tra loro e di agire in modo coordinato, soprattutto nei contesti in cui sono presenti contemporaneamente rappresentanti degli Stati membri e dell'Unione.

Alla luce di quanto detto fino ad ora, risulta evidente il fatto che l'azione esterna dell'Unione europea si sviluppi attraverso il coinvolgimento sia delle istituzioni europee sia degli Stati membri, anche quando l'Unione Europea agisce al di fuori dei propri confini, il rapporto tra questi due livelli continua ad avere un peso importante. Il coordinamento tra Stati membri e istituzioni europee continua quindi anche nella fase successiva alle decisioni. Infatti, le posizioni definite a livello europeo devono trovare una loro applicazione concreta nei rapporti con i Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali. Inoltre, una particolare importanza in tale prospettiva assume anche l'attività svolta dalle rappresentanze diplomatiche degli Stati membri e dalle delegazioni dell'Unione. Attraverso il confronto e lo scambio costante di informazioni loro contribuiscono a rendere operative le posizioni definite a livello europeo e a favorire una presenza più coordinata dell'Unione nei diversi contesti internazionali. In aggiunta, la loro collaborazione permette di rafforzare la percezione dell'UE come interlocutore unitario nei confronti dei soggetti terzi.

2.3 Gli strumenti e le modalità dell'azione esterna dell'Unione Europea

L'analisi del quadro normativo entro il quale si sviluppa l'azione esterna dell'Unione europea ci ha permesso di capire in che modo viene regolata l'azione esterna dell'Unione Europea, soprattutto in ambito di politica estera e sicurezza comune. Successivamente, la nostra analisi si concentrerà sugli strumenti attraverso cui questa azione viene portata avanti concretamente. Bisogna considerare il fatto che l'Unione Europea dispone di modalità diverse per intervenire nei rapporti con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali e la scelta dello strumento dipende dal settore interessato e dagli obiettivi che si intendono raggiungere. Tra gli strumenti più importanti rientrano gli accordi internazionali attraverso i quali l'Unione Europea può stabilire rapporti con Stati terzi e organizzazioni internazionali, definendo impegni e forme di cooperazione che riguardano settori diversi. Gli strumenti dell'azione esterna possono assumere natura giuridica, politica, economica, operativa o diplomatica e possono essere utilizzati separatamente oppure in combinazione, a seconda del contesto e degli obiettivi perseguiti. Infatti, Odermatt e Wessel sottolineano che l'azione esterna dell'Unione si sviluppa attraverso strumenti molto diversi tra loro e che questa varietà riflette la particolare posizione dell'UE nell'ordinamento internazionale¹¹¹. La loro lettura sembra rilevante in quanto mostra che la forza dell'azione esterna europea non dipende da un singolo strumento, ma dalla possibilità di combinare strumenti giuridici, diplomatici ed economici. Questa varietà rappresenta un vantaggio, anche se può rendere più complesso mantenere una linea coerente tra politiche diverse.

¹¹¹ Jed Odermatt, Ramses A. Wessel, *The European Union's External Action: Views from the Outside*, in "Europe and the World: A Law Review", 6, n. 1 (2022), pp. 1-5, consultabile su questo link: <https://journals.uclpress.co.uk/ewlr/article/4/galley/13459/view/>

Inoltre, gli strumenti giuridici assumono una particolare rilevanza nell'ambito di politica esterna dell'Unione Europea, in particolare gli accordi internazionali, in quanto consentono di disciplinare in maniera più stabile i rapporti con altri soggetti internazionali. In effetti, questi accordi hanno un ruolo importante nell'affrontare le questioni molto diverse tra loro che possono riguardare, *de facto*, il commercio, la cooperazione economica, l'ambiente, i trasporti, la migrazione o anche aspetti di carattere politico. In aggiunta, ci sono anche gli strumenti di natura politica ed economica. Anch'essi assumono un peso importante soprattutto considerando che l'Unione europea è uno dei principali attori economici a livello internazionale e può utilizzare la propria capacità economica anche all'interno delle relazioni esterne. Gli strumenti di natura politica ed economica possono comprendere gli aiuti finanziari, i programmi di cooperazione e le forme di sostegno economico inoltre possono essere utilizzati per favorire lo sviluppo di un Paese, sostenere determinate riforme o rafforzare la stabilità economica e istituzionale. Inoltre, bisogna considerare anche il fatto che in presenza di determinate circostanze possono essere adottate anche misure restrittive nei confronti di Stati, organizzazioni o singoli soggetti.

In seguito, considerando invece gli strumenti operativi che operano in maggior parte dei casi nel settore della sicurezza e della difesa, essi possono essere rappresentate dalle missioni civili e militari realizzate in diverse aree del mondo. Queste missioni possono avere finalità differenti, per esempio possono essere considerati nel caso in cui vi è la necessità di sostenere le autorità locali, contribuire alla gestione di una situazione di crisi, rafforzare le capacità delle forze di sicurezza oppure favorire il mantenimento della stabilità in un determinato territorio. Quindi, gli strumenti operativi sono tali attraverso i quali l'Unione cerca di svolgere un ruolo diretto anche sul piano operativo.

A questi strumenti si aggiungono quelli diplomatici. È importante sottolineare il fatto che la diplomazia occupa uno spazio centrale nelle relazioni internazionali e permette all'Unione europea di mantenere rapporti costanti con gli Stati terzi e con le principali organizzazioni internazionali. Come osservano Bicchi e Schade anche dopo la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna, gli Stati membri hanno continuato a mantenere una presenza diplomatica molto significativa¹¹². Questo aspetto mi sembra importante perché mostra che la diplomazia europea non sostituisce quella nazionale, ma si sviluppa accanto ad essa. La capacità dell'UE di presentarsi in modo coerente all'esterno dipende quindi anche dal coordinamento tra le strutture europee e le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri.

Gli strumenti che fanno parte di questa categoria sono principalmente: le dichiarazioni, gli incontri ufficiali, le visite diplomatiche e le prese di posizione su determinate questioni internazionali. Infatti, il ricorso alla via diplomatica e gli strumenti diplomatici permettono all'Unione Europea di far conoscere la propria posizione e di partecipare ai processi di confronto e negoziazione a livello internazionale.

Infine, vi sono gli strumenti di dialogo e di influenza che risultano particolarmente importanti nei rapporti di lungo periodo con i Paesi terzi. Nell'ambito di questa categoria vi possono essere gli strumenti privi di natura vincolante, generalmente riconducibili alla categoria della «*soft law*». Per comprendere meglio il significato di soft law, può essere utile riportare la definizione proposta da Annamaria Poggi, che ha definito il

¹¹² Federica Bicchi, Daniel Schade, *Whither European Diplomacy? Long-Term Trends and the Impact of the Lisbon Treaty*, in "Cooperation and Conflict", 57, n. 1 (2022), pp. 3-24, consultabile su questo link: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00108367211000791>

soft law in questo modo: «*Il soft law* è un termine di elaborazione dottrinale di cui non si trova traccia né nei Trattati dell'Unione, né nella giurisprudenza comunitaria. Tale termine viene utilizzato per comprendere un complesso di atti, documenti o altri strumenti utilizzati dalle istituzioni comunitarie che, pur non essendo esplicitamente o implicitamente previsti dai Trattati come normativi, ovvero pur essendo previsti come strumenti di natura non vincolante, producono comunque effetti giuridici nell'ordinamento comunitario, tra Stati e Stati, tra Stati e Unione e nei confronti dei cittadini comunitari. [...] In essa vengono oggi ricompresi una serie davvero eterogenea di strumenti: pareri e raccomandazioni, la carta dei diritti, la carta di Parigi per una Nuova Europa, le comunicazioni della Commissione, i libri bianchi e i libri verdi, action Programmes o action plans, i codici di condotta, per fermarsi ai più noti»¹¹³. Infatti, Wessel osserva che l'Unione ricorre sempre più anche ad accordi e intese internazionali di natura informale, che non producono gli stessi effetti degli accordi internazionali tradizionali¹¹⁴. Questa flessibilità può rendere l'azione esterna più rapida e adattabile, ma presenta anche alcuni limiti, soprattutto quando l'uso di strumenti informali riduce la trasparenza o il controllo delle istituzioni rappresentative. A mio avviso, questo mostra bene come la maggiore flessibilità degli strumenti europei non coincida necessariamente con una maggiore efficacia o legittimità.

In effetti, gli atti elencati sopra pur non imponendo obblighi giuridici delle norme vincolanti possono comunque orientare il comportamento degli

¹¹³ Annamaria Poggi, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_20032010/materiali/convegni/aic200510/poggi.html. (ultimo accesso: 12/08/2026).

¹¹⁴ Ramses A. Wessel, *Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of 'Soft' International Agreements*, in "West European Politics", 44, n. 1 (2021), pp. 72-92, consultabile su questo link: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01402382.2020.1738094?needAccess=true>

Stati e contribuire alla definizione degli obiettivi dell'Unione Europea. In aggiunta, un esempio degli strumenti di dialogo può essere rappresentato dagli incontri periodici organizzati con alcuni Paesi partner nei quali vengono affrontati temi di interesse comune e vengono discusse eventuali problematiche presenti nei rapporti reciproci.

Alla luce di quanto detto fino ad ora, è importante sottolineare che queste diverse categorie non devono essere considerate come completamente separate tra loro. In quanto l'azione esterna dell'Unione europea si caratterizza spesso per l'utilizzo contemporaneo di più strumenti. Per il fatto che una relazione con un Paese terzo può comprendere allo stesso tempo un accordo commerciale, programmi di assistenza finanziaria, incontri diplomatici e un dialogo periodico su questioni politiche e di conseguenza, a seconda del caso la scelta degli strumenti dipende dal tipo di rapporto esistente e dagli interessi che l'Unione intende perseguire in quel determinato contesto.

Una volta individuate le principali categorie di strumenti attraverso i quali si realizza l'azione esterna dell'Unione europea, è possibile soffermarsi più nello specifico sugli accordi internazionali, che, come anticipato, costituiscono uno degli strumenti giuridici più importanti nei rapporti con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. La possibilità per l'Unione europea di concludere accordi internazionali trova la propria base giuridica nell'articolo 216 del TFUE, inserito nella Parte quinta del Trattato dedicata all'azione esterna dell'Unione. L'articolo 216 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che: «1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista

in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. 2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri»¹¹⁵.

L'articolo 216 fornisce un quadro generale relativo alla conclusione degli accordi internazionali da parte dell'Unione. Infatti, esso chiarisce anche gli effetti che riguardano la conclusione dei tali accordi, in effetti il secondo paragrafo stabilisce che gli accordi conclusi dall'Unione vincolano sia le istituzioni europee sia gli Stati membri. A riguardo, Wessel sottolinea che gli accordi internazionali dell'Unione devono comunque essere conclusi nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento europeo, tra cui l'attribuzione delle competenze, l'equilibrio istituzionale e la leale cooperazione¹¹⁶. Questo aspetto mi sembra importante perché mostra che la capacità dell'UE di concludere accordi con soggetti esterni non è un potere privo di limiti, ma deve rimanere coerente con la distribuzione delle competenze prevista dai Trattati.

In seguito, dopo aver analizzato l'articolo 216 del TFUE che ha individuato in termini generali i casi nei quali l'Unione può concludere un accordo internazionale e gli effetti che ne derivano, risulta necessario comprendere anche in quale modo questi accordi vengano concretamente negoziati e conclusi e soprattutto quali siano le istituzioni chiamate ad intervenire nelle diverse fasi. Successivamente, verrà riportato ed analizzato l'articolo 218 TFUE, il quale disciplina la procedura da seguire per la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali dell'Unione Europea. Infatti, più precisamente l'articolo 218 stabilisce

¹¹⁵ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/143, 26 ottobre 2012, Art. 216.

¹¹⁶ Ramses A. Wessel, *Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of 'Soft' International Agreements*, in "West European Politics", 44, n. 1 (2021), pp. 72-92, consultabile su <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01402382.2020.1738094?needAccess=true> questo sito:

quali istituzioni intervengono nel procedimento e quali funzioni sono attribuite a ciascuna di esse. La conclusione di un accordo internazionale è il risultato di un procedimento composto da diverse fasi, che vanno dall'autorizzazione all'avvio dei negoziati fino alla firma e alla conclusione definitiva dell'accordo.

Alla luce di quanto detto finora, è opportuno esaminare più nel dettaglio la disciplina prevista dall'articolo 218 TFUE, che definisce le principali fasi della procedura e il ruolo attribuito alle diverse istituzioni coinvolte. In particolare, la disposizione stabilisce che: «1. Fatte salve le disposizioni particolari dell'articolo 207, gli accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.

2. Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.

3. La Commissione, o l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

4. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo:

- a. previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti:
 - i) accordi di associazione;
 - ii) accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
 - iii) accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione;
 - iv) accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione;
 - v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. In caso d'urgenza, il Parlamento europeo e il Consiglio possono concordare un termine per l'approvazione;
- b) previa consultazione del Parlamento europeo, negli altri casi. Il Parlamento europeo formula il parere nel termine che il Consiglio può fissare in funzione dell'urgenza. In mancanza di parere entro detto termine, il Consiglio può deliberare»¹¹⁷.

¹¹⁷ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/143, 26 ottobre 2012, Art. 218.

Come illustra l'articolo 218 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione Europea rappresenta il risultato di un procedimento articolato, all'interno del quale intervengono diverse istituzioni. Inoltre, l'articolo individua una serie di passaggi che accompagnano l'intero procedimento dal momento in cui nasce l'esigenza di avviare un negoziato con uno Stato terzo o con un'organizzazione internazionale fino alla decisione finale con cui l'Unione manifesta la propria volontà di essere vincolata dall'accordo. In realtà, prima che un accordo internazionale possa diventare effettivamente vincolante per l'Unione europea è necessario che vengano compiute diverse attività: occorre innanzitutto decidere se iniziare o meno le trattative, stabilire chi dovrà condurle e secondo quali orientamenti, negoziare concretamente il contenuto dell'accordo per poi procedere alla sua firma e infine adottare la decisione attraverso la quale l'accordo viene concluso. Per il fatto dell'articolazione così complessa viene prevista la partecipazione di più istituzioni, tra i quali vengono distribuite le competenze, principalmente tra il Consiglio, la Commissione europea, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Parlamento europeo. Inoltre, serve a precisare che il ruolo concretamente svolto da ciascuna istituzione può inoltre cambiare a seconda della materia oggetto dell'accordo.

Una volta considerata la procedura attraverso cui si arriva alla conclusione di un accordo internazionale, bisogna però tenere conto anche di un altro aspetto, cioè della competenza dell'Unione a stipularlo. Si può notare che le competenze dell'Unione Europea vengono ripartite in base alle diverse materie. I Trattati distinguono infatti tra competenze esclusive, competenze concorrenti e competenze attraverso le quali l'Unione Europea svolge un'azione di sostegno, coordinamento o completamento rispetto a quella degli Stati membri. Nelle materie di competenza esclusiva

è l'Unione ad avere il potere di adottare atti vincolanti, come avviene per l'esempio per la politica commerciale comune o per l'unione doganale. Invece, nelle materie di competenza concorrente possono prendere parte sia l'Unione sia gli Stati membri per esempio nei settori dell'ambiente, dei trasporti o dell'energia. In aggiunta, vi sono poi altri ambiti nei quali il ruolo dell'Unione Europea sta nel sostenere o coordinare gli Stati membri nelle loro azioni nei settori che riguardano la cultura, il turismo o l'istruzione. Di conseguenza, quando l'Unione Europea intende concludere un accordo internazionale, *in primis*, stabilisce a quale materia esso si riferisce e quale tipo di competenza sia prevista dai Trattati. In alcuni casi l'accordo può quindi essere concluso dalla sola Unione, mentre in altri la competenza dell'UE coesiste con quella degli Stati membri.

Proprio nei casi in cui la competenza dell'Unione si affianca a quella degli Stati membri può presentarsi una situazione più articolata, in cui un accordo internazionale può riguardare contemporaneamente materie diverse, di cui alcune rientranti nella competenza dell'Unione e altre in quella degli Stati membri. In questi casi si parla dei cosiddetti accordi misti, nei quali partecipano sia l'Unione europea sia gli Stati membri.

Come scrive Villani: «In casi del genere è da tempo invalsa la prassi di stipulare degli accordi "misti", i quali sono negoziati e sottoscritti sia dall'Unione che dagli Stati membri (e non necessariamente tutti) e richiedono non solo una decisione dell'Unione, ma anche la ratifica degli Stati membri, Questa pratica consente di eliminare in radice il problema di determinare in quale misura l'accordo rientri nella competenza dell'Unione o degli Stati membri. Inoltre, essa assicura la valida stipulazione dell'accordo, scongiurando il rischio che la volontà di

impegnarsi sul piano internazionale sia manifestata da un soggetto (a seconda dei casi, l'Unione o gli Stati membri) privo di competenza»¹¹⁸. Come evidenzia la citazione l'accordo misto permette quindi di coinvolgere contemporaneamente l'Unione Europea e gli Stati membri quando le materie trattate non rientrano interamente nella competenza di uno solo dei due livelli. In questo modo viene evitato il rischio che una parte dell'accordo venga conclusa da un soggetto che non dispone della competenza necessaria. Allo stesso tempo, però, la presenza di più soggetti rende necessario un maggiore coordinamento sia durante la fase di negoziazione sia successivamente quando gli impegni assunti devono essere rispettati e applicati. Questo richiede inevitabilmente un confronto continuo tra le parti coinvolte soprattutto quando uno stesso accordo comprende materie diverse e ciascun soggetto interviene per la parte che rientra nelle proprie competenze. Di conseguenza, nella prassi è stata più volte sottolineata l'importanza della collaborazione tra l'Unione e gli Stati membri durante l'intero processo di conclusione e attuazione degli accordi internazionali.

Come scrive Villani: «La prassi degli accordi misti è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Questa, al riguardo, ha più volte sottolineato che, «qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo o da una convenzione rientra in parte nella competenza della Comunità [oggi dell'Unione] e in parte in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie [oggi dell'Unione] tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Quest'obbligo di collaborazione [...] deriva dall'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale della Comunità» (parere 2/91 del 19 marzo

¹¹⁸ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7^a ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 271.

1993 e, successivamente, sentenza del 20 aprile 2010, causa C-246/07, Commissione c. Svezia)»¹¹⁹. Hillion sottolinea che il principio di cooperazione non interviene tanto sulla distribuzione delle competenze, quanto sul modo in cui queste vengono esercitate, richiedendo agli Stati membri e alle istituzioni europee di informarsi e consultarsi reciprocamente¹²⁰. Negli accordi misti il coordinamento acquista quindi importanza soprattutto nel momento in cui competenze diverse devono essere esercitate all'interno dello stesso rapporto internazionale. La presenza dell'Unione e degli Stati membri richiede un confronto continuo per evitare che la divisione interna delle competenze produca posizioni incoerenti sul piano esterno.

Questa esigenza di coordinamento emerge anche nella partecipazione dell'Unione e degli Stati membri alle organizzazioni internazionali. Come scrive Villani: «Di fatto la maggior parte degli accordi multilaterali dell'Unione è costituita da accordi misti; si pensi agli accordi di associazione, a molti accordi sulle materie prime, agli accordi con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) ecc. L'Unione è entrata a fare parte, accanto agli Stati membri, anche di organizzazioni internazionali, quali la FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) e la OMC (Organizzazione mondiale del commercio)»¹²¹.

La citazione riporta due esempi importanti da considerare, ovvero la FAO e l'OMC. In entrambe l'Unione Europea è presente insieme ai suoi Stati membri.

¹¹⁹ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 272.

¹²⁰ Christophe Hillion, *Tous pour un, un pour tous. Coherence in the External Relations of the European Union*, in Marise Cremona (a cura di), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 28, consultabile su questo link:

https://www.researchgate.net/publication/259602484_Coherence_in_EU_external_relations_la_w

¹²¹ Ibidem

Innanzitutto, analizzando l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (la FAO), di cui l'Unione europea è membro dal 1991. Si può notare che la particolarità di questa partecipazione dipende anche dall'ampiezza delle materie affrontate dall'organizzazione. Prendendo in considerazione i settori come l'agricoltura, l'alimentazione e la sicurezza alimentare essi risultano come dei settori nei quali le competenze non si distribuiscono sempre nello stesso modo, in quanto alcune appartengono all'Unione Europea, mentre altre sono condivise con gli Stati membri. Di conseguenza, prima delle riunioni non è sufficiente stabilire semplicemente quale posizione sostenere. È necessario anche chiarire chi abbia il diritto di intervenire, chi possa votare e a nome di chi venga espressa una determinata posizione. Questo richiede un coordinamento costante tra il livello europeo e quello nazionale. Inoltre, a seconda dell'argomento discusso, l'Unione Europea può intervenire oppure possono intervenire gli Stati membri. Quindi si può notare il fatto che esiste spesso un lavoro precedente di confronto e di definizione delle competenze.

D'altra parte, se consideriamo l'Organizzazione mondiale del commercio (la OMC), anche in questo caso sia l'Unione europea che i suoi Stati membri ne fanno parte. Tuttavia, si può osservare che in questa circostanza l'Unione europea svolge un ruolo di rilievo, innanzitutto per il fatto che la politica commerciale comune rientra nelle competenze dell'Unione. Di conseguenza, è la Commissione europea che nella stragrande maggioranza delle riunioni interviene e negozia a nome dell'Unione e nell'interesse generale degli Stati membri. Infatti, bisogna considerare il fatto che gli Stati membri continuano ad avere un ruolo importante nell'Organizzazione mondiale del commercio nonostante il fatto che durante il processo di negoziazione l'Unione europea attraverso la Commissione

svolge un ruolo centrale. In aggiunta, prima delle riunioni internazionali, i governi nazionali e le istituzioni europee discutono insieme per decidere quale posizione seguire. La posizione che viene poi presentata nell'OMC nasce quindi da un confronto tra gli Stati membri e le istituzioni europee, che cercano di trovare un punto comune prima di intervenire sul piano internazionale.

Gli accordi internazionali rappresentano però soltanto una delle modalità attraverso cui l'Unione europea porta avanti la propria azione esterna. Accanto a questi, soprattutto nell'ambito della PESC, vengono utilizzati anche altri atti e strumenti che permettono all'Unione di intervenire rispetto a specifiche questioni internazionali. Come scrive Villani: «Notiamo, anzitutto, che essi non possono avere carattere di atti legislativi (at. 24, par. 1, 2° comma, TUE); va esclusa anche la possibilità di una loro efficaci diretta verso i singoli, tipica del fenomeno dell'integrazione europea, ma non l'obbligatorietà di tali atti, nei confronti degli Stati membri o delle istituzioni (organi o organismi) dell'Unione»¹²².

Come illustra la citazione, la particolarità di questi atti riflette quindi le caratteristiche già osservate in precedenza riguardo alla PESC, ovvero che anche sul piano degli strumenti utilizzati rimane infatti evidente la differenza rispetto agli altri settori dell'azione dell'Unione. In questo ambito vengono soprattutto definite le linee da seguire e le posizioni da assumere rispetto a determinate questioni internazionali, lasciando poi agli Stati membri e alle istituzioni competenti il compito di darvi seguito. Inoltre, le decisioni possono riguardare situazioni molto diverse tra loro. Alcune hanno un carattere più operativo e stabiliscono le azioni che l'Unione intende intraprendere, mentre altre servono a definire la

¹²² Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 364.

posizione europea rispetto a una determinata questione geografica o tematica.

Come stabilisce l'articolo 29 del Trattato sull'Unione europea: «Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione»¹²³. Questo articolo stabilisce la possibilità dell'Unione Europea di intervenire rispetto a questioni che possono riguardare singoli Paesi, determinate aree di crisi oppure problemi che interessano più in generale la comunità internazionale.

Inoltre, un altro strumento particolarmente importante dell'azione esterna dell'Unione Europea è rappresentato dalle misure restrittive che vengono adottate nei confronti di Stati, soggetti pubblici o privati e che possono assumere forme differenti a seconda della situazione presa in considerazione. In effetti, le misure restrittive possono riguardare la limitazione delle relazioni economiche e finanziarie, il congelamento di risorse finanziarie oppure altre restrizioni rivolte a determinati soggetti. Anche in questo caso esiste un collegamento tra la dimensione politica della PESC e gli strumenti giuridici utilizzati per rendere effettive le decisioni adottate. Eckes osserva che le sanzioni rivolte direttamente agli individui rappresentano un caso particolarmente significativo, perché decisioni adottate nell'ambito della politica estera possono incidere in modo concreto sui diritti dei singoli¹²⁴. La sua analisi mi sembra

¹²³ Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, Art.29.

¹²⁴ Christina Eckes, *International Sanctions Against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union's Constitutional Foundations*, in "European Public Law", 15, n. 3 (2009), pp. 351-378,

importante perché mostra che l'efficacia delle misure restrittive non può essere valutata soltanto rispetto agli obiettivi di politica estera, ma deve essere considerata anche alla luce delle garanzie giuridiche e dei diritti fondamentali.

Inoltre, le misure restrittive possono essere adottate sia a seguito di decisioni assunte a livello internazionale, sia autonomamente dall'Unione. Le ragioni che possono portare all'adozione di queste misure sono diverse e dipendono naturalmente dalla situazione internazionale presa in considerazione.

Come scrive Villani: «Esse fanno seguito, talora, alla violazione del diritto internazionale, a cominciare dal divieto di aggressione, e spesso dei valori dell'Unione, quali il rispetto della democrazia e dei diritti umani. In passato la possibilità di adottare misure restrittive verso individui, sebbene ammessa dalla Corte di giustizia, non aveva mancato di sollevare dubbi e perplessità. Oggi essa è riconosciuta espressamente dall'art. 215 TFUE»¹²⁵. Come si può notare dalla citazione riportata, le misure restrittive non possono essere considerati esclusivamente come una manifestazione della capacità dell'Unione di reagire a determinate crisi internazionali o alla violazione di principi ritenuti fondamentali. Infatti, essi rappresentano anche un terreno nel quale emerge con particolare chiarezza la complessa interazione tra la dimensione politica della PESC e la dimensione propriamente giuridica dell'ordinamento dell'Unione.

consultabile su questo link:

https://www.researchgate.net/publication/228161968_International_Sanctions_Against_Individuals_A_Test_Case_for_the_Resilience_of_the_European_Union%27s_Constitutional_Foundations

¹²⁵ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7ª ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 367.

Un altro aspetto da considerare riguarda i soggetti che vengono direttamente colpiti da queste misure. Per esempio, nel caso quando viene disposto il congelamento di risorse finanziarie nei confronti di una persona o di un'organizzazione, l'intervento dell'Unione produce conseguenze molto concrete. Per questo motivo devono essere comunque rispettate alcune garanzie, soprattutto per quanto riguarda il diritto di difesa e la possibilità di contestare la misura adottata. Anche nell'ambito della politica estera, quindi, l'utilizzo di questi strumenti deve avvenire tenendo conto dei diritti dei soggetti interessati.

Alla luce di quanto detto finora, è opportuno osservare che accanto agli strumenti che abbiamo già considerato, l'azione esterna dell'Unione Europea può assumere anche una dimensione più operativa. Infatti, nel corso degli anni l'Unione Europea ha partecipato a diverse missioni al di fuori del proprio territorio con finalità che possono riguardare la sicurezza, la gestione delle crisi, la formazione o il sostegno alle istituzioni locali. Come osserva Klocker, le missioni e le operazioni dell'Unione si inseriscono spesso nel più ampio sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e che l'UE ha sostenuto in più occasioni operazioni di peacekeeping dell'ONU attraverso gli strumenti della Politica di sicurezza e di difesa comune¹²⁶. Questo collegamento mi sembra particolarmente importante perché mostra che la dimensione operativa dell'azione europea non si sviluppa necessariamente in modo autonomo, ma può inserirsi in forme più ampie di cooperazione multilaterale.

¹²⁶ Cornelia Klocker, The UN Security Council and EU CSDP Operations: Exploring EU Military Operations from an Outside Perspective, in "Europe and the World: A Law Review", 5, n. 1 (2021), pp. 1-17, p. 3, consultabile su questo link: <https://journals.uclpress.co.uk/ewlr/article/1211/galley/13447/view/>

Concludendo, l'azione esterna dell'Unione Europea ha la presenza internazionale costruita attraverso strumenti diversi, che spesso si intrecciano e si rafforzano a vicenda. Il ruolo che viene svolto dall'Unione Europea è caratterizzato dalla sua capacità di intervenire nelle crisi attraverso la diplomazia, gli accordi economici, la cooperazione, gli aiuti e la promozione di determinate regole e valori. Infatti, l'Unione Europea agisce attraverso un equilibrio continuo tra istituzioni comuni, interessi degli Stati membri e relazioni con gli altri attori internazionali.

Sul piano internazionale e nell'ambito del multilateralismo, l'Unione Europea tende ad agire attraverso il dialogo, la costruzione di accordi e il rafforzamento delle istituzioni internazionali, cercando di trasferire sul piano globale il metodo sul quale essa stessa è stata costruita. Tale metodo si basa sulla cooperazione, sul confronto e sulla ricerca di compromessi tra interessi diversi, favorendo così la costruzione di relazioni stabili e durature tra gli attori della comunità internazionale. Infatti, Biscop e Drieskens collegano questa impostazione al concetto di "multilateralismo efficace", inteso come costruzione di «una società internazionale più forte, istituzioni internazionali ben funzionanti e un ordine internazionale fondato sulle regole»¹²⁷. La loro lettura chiarisce bene perché il multilateralismo abbia assunto un ruolo così importante nell'azione esterna europea. A mio avviso, il punto più interessante è che l'UE non considera la cooperazione multilaterale soltanto come uno strumento per raggiungere determinati obiettivi, ma anche come una modalità attraverso la quale cerca di organizzare le relazioni internazionali.

¹²⁷ Sven Biscop, Edith Drieskens, *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, IIEB Working Paper n. 16, Leuven 2005, p. 3, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://aei.pitt.edu/3075/1/IIEBWP016-DRIESKENS-BISCOP.pdf>

L'Unione Europea rappresenta un attore di grande importanza sulla scena mondiale, capace di esercitare la propria influenza attraverso una combinazione di strumenti politici, economici e diplomatici. La sua capacità di promuovere la cooperazione internazionale, sostenere lo sviluppo, favorire il dialogo e contribuire alla gestione delle crisi rafforza progressivamente il suo ruolo all'interno del sistema internazionale.

Inoltre, la presenza dell'Unione Europea nelle principali organizzazioni e nei diversi contesti di cooperazione internazionale le permette di contribuire attivamente alla costruzione di un ordine internazionale fondato sul dialogo, sulle regole condivise e sulla collaborazione tra gli Stati. Oltre a ciò, uno degli elementi centrali attraverso cui l'Unione Europea consolida la propria presenza e la propria capacità di influenza a livello globale sono: la promozione della pace, della stabilità, della democrazia e dei diritti fondamentali.

CAPITOLO III

L'Organizzazione delle Nazioni Unite come lo spazio del multilateralismo globale

3.1 Struttura e funzionamento del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Per rispondere alla domanda centrale della ricerca, questo capitolo si concentra sull'Organizzazione delle Nazioni Unite come sede nella quale il multilateralismo assume una dimensione globale. L'obiettivo è comprendere in che modo la struttura dell'ONU, i suoi principi e i suoi meccanismi di coordinamento permettano agli Stati di confrontarsi e costruire forme di azione comune. Questo passaggio servirà successivamente a comprendere meglio il rapporto tra l'ONU e l'Unione europea nei processi di governance globale.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite occupa una posizione centrale nel sistema internazionale contemporaneo e rappresenta uno dei principali luoghi di confronto tra gli Stati. La sua struttura è stata pensata per permettere il dialogo e la cooperazione su questioni molto diverse, che vanno dalla pace e dalla sicurezza internazionale alla tutela dei diritti umani, fino allo sviluppo economico e sociale. Come scrive Filippo Andreatta: «L'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu) rappresenta l'organizzazione internazionale per eccellenza per la membership universale e per il valore simbolico associato alla sua creazione»¹²⁸. Il carattere universale dell'ONU è particolarmente rilevante perché riunisce nello stesso quadro istituzionale Stati con interessi, priorità e posizioni

¹²⁸ Filippo Andreatta, *Le Nazioni Unite e le operazioni di pace*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013, p. 49.

anche molto differenti. Il valore dell'Organizzazione non sta quindi nell'eliminare queste differenze, ma nel creare uno spazio stabile nel quale esse possano essere espresse, confrontate e, quando possibile, ricondotte a posizioni comuni. Thakur collega direttamente questa caratteristica alla capacità dell'ONU di esercitare una funzione internazionale, affermando che «le Nazioni Unite derivano la loro particolare legittimità e la loro capacità di convocazione senza pari dalla loro membership universale»¹²⁹. Questo passaggio rafforza un elemento centrale della nostra analisi. L'universalità non rappresenta soltanto un dato quantitativo, ma consente all'ONU di offrire una sede nella quale posizioni molto diverse possono entrare nello stesso processo di confronto. Proprio questa ampiezza, però, può rendere più difficile raggiungere un accordo comune.

In seguito, dopo aver analizzato il carattere universale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'ampiezza delle finalità che essa persegue, risulta necessario soffermarsi anche sul modo in cui l'Organizzazione è strutturata e sul suo funzionamento. Il suo funzionamento si basa su una serie di organi ai quali sono affidate competenze differenti. Alcuni hanno una funzione principalmente politica e deliberativa, altri svolgono compiti più specifici o amministrativi. Questa articolazione permette all'Organizzazione di intervenire in ambiti molto diversi e di affrontare questioni che per la loro natura richiedono spesso il coinvolgimento di più Stati. La struttura e il funzionamento di questi organi trovano il loro fondamento nello Statuto delle Nazioni Unite che costituisce la base giuridica dell'intera Organizzazione. Lo Statuto delle Nazioni Unite viene firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 ed è entrato in vigore il 24

¹²⁹ Ramesh Thakur, *The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges*, paper presented at the Informal Thematic Debate of the United Nations General Assembly, New York, 28 June 2011, p. 7, (Traduzione mia), consultabile al link: <https://www.un.org/en/ga/president/65/pdf/calendar/20110628-globalgov.pdf>

ottobre dello stesso anno. Esso stabilisce gli obiettivi dell'Organizzazione, i principi che ne guidano l'attività e la struttura istituzionale attraverso cui questi obiettivi vengono perseguiti. Infatti, il contesto nel quale abbia inizio l'Organizzazione delle Nazioni Unite ci permette di comprendere le finalità che vennero successivamente inserite nello Statuto. Come sottolinea Andreatta, la sua creazione fu fortemente legata all'esperienza delle due guerre mondiali e alla volontà di costruire un sistema internazionale capace di evitare il ripetersi di conflitti della stessa portata. La sua citazione mette in evidenza questo passaggio storico molto importante: «I fondatori dell'organizzazione riuniti alla Conferenza di San Francisco del 1945, dopo gli accordi tra le maggiori potenze alleate ai negoziati di Dumbarton Oaks l'anno precedente sotto il particolare impulso degli Stati Uniti, avevano l'obiettivo di riorganizzare l'intero complesso delle relazioni internazionali e in particolare di evitare lo scoppio di nuove guerre distruttive come quella che si stava allora concludendo. L'obiettivo del superamento della guerra era particolarmente ambizioso, data la ricorrenza del fenomeno in ogni epoca storica e in ogni regione geografica e il fallimento recente della Società delle Nazioni, ma era in qualche modo giustificato dalle inquietanti prospettive che scaturivano dall'invenzione delle armi nucleari. Non era quindi la pura utopia a motivare i fondatori dell'Onu, ma la disperazione provocata dalle guerre mondiali e la consapevolezza della necessità di riformare il sistema internazionale»¹³⁰.

Il passaggio riportato mette in risalto la volontà, ovvero l'obiettivo perseguito dalle Nazioni Unite di superare la tradizionale logica di un sistema basato sugli equilibri di potere tipico del periodo precedente e

¹³⁰ Filippo Andreatta, *Le Nazioni Unite e le operazioni di pace*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013, p. 50.

immediatamente successivo alla Seconda guerra mondiale. Quel sistema di relazioni internazionali si focalizzava soprattutto sul modello che riguardava piuttosto gli equilibri di potere tra gli Stati, invece l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha cercato di trasformare la logica precedentemente seguita, proponendo un obiettivo innovativo basato sulla cooperazione tra gli Stati e sulla presenza di istituzioni comuni.

Inoltre, in questo passaggio si può notare una maggiore consapevolezza del fatto che la sicurezza di un singolo Paese non potesse più essere considerata separatamente da quella degli altri. Si osserva inoltre, che idea principale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite é quella di rappresentare uno spazio multilaterale per gli Stati, uno spazio di confronto e di dialogo, e di offrire a loro gli strumenti politici e diplomatici per poter affrontare i casi di disaccordo e cercare di allineare gli interessi che possono non essere omogenei e che possono riguardare vari ambiti, come quello politico, economico e culturale.

Infatti, un aspetto di particolare importanza dell'ONU é rappresentato dal multiculturalismo che racchiude in sé la ricchezza delle culture, delle tradizioni e delle conoscenze delle varie nazioni. Quando vi é un'interazione tra culture diverse attraverso le persone che rappresentano i rispettivi Paesi, si crea una preziosa possibilità di scambio di conoscenze, valori e punti di vista. Questo può portare a una maggiore collaborazione, al perfezionamento delle politiche ed a una visione più ampia del mondo. In quanto, se ognuno condivide parte delle sue conoscenze e delle proprie idee, attraverso la collaborazione si può arrivare ai risultati che contribuiscono ad un maggior sviluppo ed a una prosperità a livello globale. In aggiunta, lo scambio tra esperienze, conoscenze e punti di vista diversi racchiude in sé anche l'importanza del pluralismo culturale, il quale favorisce il confronto tra prospettive

differenti e può contribuire all'elaborazione di soluzioni condivise. Questa capacità di favorire il dialogo e la cooperazione si collega agli obiettivi per i quali le Nazioni Unite sono state istituite.

Alla luce di quanto detto finora, per comprendere gli obiettivi fondamentali delle Nazioni Unite è necessario fare riferimento all'articolo 1 dello Statuto nel quale vengono indicate le principali finalità dell'Organizzazione. L'articolo 1 dello Statuto delle Nazioni Unite stabilisce che le finalità perseguite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite sono: « 1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, ed a questo fine: prendere efficaci misure collettive per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione o le altre violazioni della pace, e conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potrebbero portare ad una violazione della pace;

2. Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale;

3. Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell 'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione;

4. Costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni volta al conseguimento di questi fini comuni»¹³¹.

Tra le finalità indicate dall'articolo 1, ai fini di questa ricerca assume particolare rilievo il quarto punto, che definisce l'ONU come un centro per il coordinamento dell'attività delle nazioni. Il coordinamento non appare quindi come una funzione secondaria sviluppata successivamente, ma è già presente tra gli obiettivi originari dell'Organizzazione. È proprio questo elemento che permette di collegare la struttura delle Nazioni Unite al funzionamento del multilateralismo e ai processi di governance globale. In seguito, dopo aver analizzato le finalità dell'Organizzazione, lo Statuto individua anche alcuni principi che devono guidare l'azione delle Nazioni Unite e dei suoi membri, i quali sono contenuti nell'articolo 2.

L'articolo 2 dello Statuto delle Nazioni Unite stabilisce che: «L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'articolo 1, devono agire in conformità ai seguenti principi:

1. L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri.

2. I Membri, al fine di assicurare a ciascuno di essi i diritti e i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto.

3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo.

¹³¹ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 1.

4. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.

5. I Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva.

6. L'Organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»¹³².

L'articolo 2 chiarisce il rapporto tra sovranità statale e appartenenza a un sistema di regole comuni. Gli Stati rimangono soggetti sovrani e formalmente uguali, ma l'adesione alle Nazioni Unite comporta anche l'accettazione di obblighi relativi alla buona fede, alla soluzione pacifica delle controversie e al divieto dell'uso della forza. Questo equilibrio è centrale nel modello delle Nazioni Unite, perché la cooperazione multilaterale non elimina la sovranità degli Stati, ma cerca di inserirne l'esercizio all'interno di responsabilità e regole condivise. L'esistenza di regole comuni, però, non significa che esse vengano rispettate automaticamente. Ian Hurd definisce infatti la legittimità come «la convinzione normativa di un attore secondo cui una regola o un'istituzione

¹³² Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 2.

debba essere rispettata».¹³³ La lettura di Hurd aggiunge un elemento che l'articolo 2, da solo, non mostra. La presenza di obblighi formali non è sufficiente a garantire la cooperazione, perché conta anche il grado in cui gli Stati riconoscono come legittime le regole e le istituzioni all'interno delle quali operano. A mio avviso, questo è un punto centrale per comprendere il funzionamento concreto del multilateralismo.

Un altro elemento da considerare riguarda la composizione delle Nazioni Unite. Occorre sottolineare il fatto che la presenza all'interno dell'Organizzazione di Stati molto diversi tra loro rende il confronto tra essi più ampio e articolato. Come scrive Filippo Andreatta: «Due caratteristiche discendono dall'universalità della composizione dell'Onu e influenzano profondamente struttura e funzioni dell'organizzazione. Da un lato, la sua membership è necessariamente eterogenea, dal momento che, in una eventuale disputa, tutte le sue componenti fanno parte dell'organizzazione, al contrario di altri tipi di accordi che sono basati sugli interessi comuni e omogenei dei contraenti. Dall'altro lato le Nazioni Unite mirano a regolare le relazioni al proprio interno tra stati membri, e non a influenzare decisioni ed eventi che avvengono all'esterno della membership dell'organizzazione»¹³⁴. La citazione mette in evidenza uno degli aspetti più significativi delle Nazioni Unite: l'eterogeneità degli Stati che ne fanno parte, profondamente diversi per interessi, caratteristiche politiche e orientamenti.

¹³³ Ian Hurd, *Legitimacy and Authority in International Politics*, «International Organization», vol. 53, n. 2 (1999), p. 381, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://static1.squarespace.com/static/55bc2903e4b0b7e056744a52/t/593592382e69cfbb71ec1d6c/1496683067540/hurd+intl+org+1999.pdf>

¹³⁴ Filippo Andreatta, *Le Nazioni Unite e le operazioni di pace*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013, p. 51.

Infatti, l'eterogeneità di cui parla l'autore rappresenta un elemento di particolare valore poiché rende l'Organizzazione uno spazio di confronto molto rappresentativo della comunità internazionale, grazie alla possibilità di riunire posizioni anche molto distanti, esso favorisce il dialogo e la ricerca di soluzioni, rafforzando in questo modo il ruolo dell'ONU come la sede centrale della cooperazione e della diplomazia internazionale.

Una volta individuati le finalità e i principi sui quali si fonda l'Organizzazione delle Nazioni Unite si può analizzare in maniera più dettagliata come è strutturata e attraverso quali organi svolge concretamente le proprie funzioni l'Organizzazione che rappresenta un punto di riferimento di promozione della pace e il centro della diplomazia globale.

Ulteriormente, bisogna specificare che l'Organizzazione delle Nazioni Unite opera attraverso una struttura composta da organi diversi ai quali sono affidati compiti specifici. Questa organizzazione interna riflette in qualche modo la varietà degli obiettivi che le Nazioni Unite sono chiamate a perseguire, dalla pace e dalla sicurezza internazionale fino alla cooperazione economica e sociale. Questa articolazione permette di comprendere meglio come gli obiettivi piuttosto ampi previsti dallo Statuto vengano poi affrontati concretamente all'interno dell'Organizzazione.

Difatti, l'articolo 7 dello Statuto individua gli organi principali delle Nazioni Unite: «Sono istituiti quali organi principali delle Nazioni Unite: un'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza, un Consiglio Economico e Sociale, un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, una

Corte Internazionale di Giustizia, ed un Segretariato»¹³⁵ . Inoltre, lo Statuto prevede la possibilità di istituire organi sussidiari, qualora necessari per lo svolgimento delle attività dell'Organizzazione. Tale possibilità consente al sistema delle Nazioni Unite di articolarsi ulteriormente in relazione alle diverse esigenze che possono emergere. Infatti, col passare del tempo a parte i sei organi principali descritti dall'art 7 dello Statuto, si é sviluppato un sistema composto da numerosi organismi che operano in ambiti differenti e che pur avendo funzioni proprie fanno parte di un quadro più ampio di cooperazione internazionale. Questa articolazione rende però difficile considerare le Nazioni Unite come una struttura completamente unitaria. Luciana Campos descrive infatti il sistema ONU come «un'articolata rete di assemblee, consigli, comitati, commissioni, agenzie specializzate, programmi e fondi interconnessi»¹³⁶. La presenza di competenze differenti permette quindi di affrontare questioni molto diverse, ma rende allo stesso tempo necessario un continuo lavoro di coordinamento tra le varie componenti del sistema

Di conseguenza, attorno agli organi principali troviamo oggi una rete di fondi, programmi, commissioni, agenzie specializzate e altri organismi che contribuiscono con modalità differenti al funzionamento complessivo del sistema. Inoltre, si può osservare l'estensione delle attività dell'Organizzazione, in particolare vi sono i settori come lo sviluppo, la

¹³⁵ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 7.

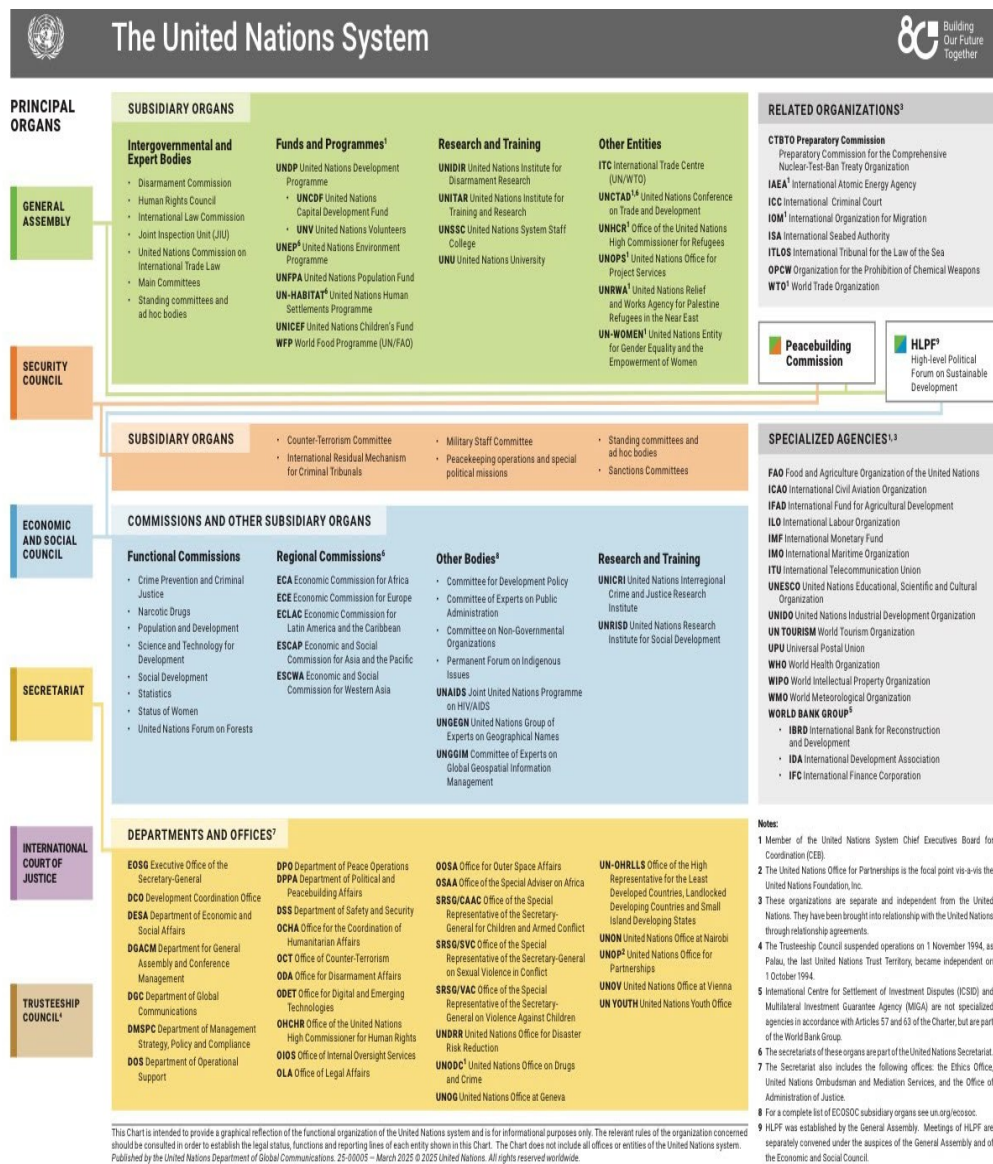
¹³⁶ Luciana Campos, *The "Delivering as One" UN Initiative: Reforming the UN System at the Country Level*, «Journal of International Organizations Studies», vol. 8, n. 2 (2017), p. 49, (Traduzione mia), consultabile sul link: https://journal-iostudies.org/sites/default/files/2020-01/5JIOSfall17_0.pdf?utm

tutela dei diritti umani, l'ambiente, la salute, l'assistenza umanitaria e molti altri ambiti che richiedono competenze specifiche.

In questo momento possiamo chiederci «da che cosa deriva la presenza di così tanti organismi?». La risposta invece è molto semplice, in quanto essa deriva dalla necessità di affrontare questioni molto diverse tra loro che difficilmente potrebbero essere gestite da un unico organo. Infatti, ogni componente del sistema svolge determinate funzioni e interviene secondo le proprie competenze, mentre il collegamento con le altre parti permette di inserire le singole attività all'interno di un quadro più generale, in questo modo si crea una struttura nella quale convivono livelli e modalità di intervento differenti. Inoltre, va notato che alcuni organi rappresentano direttamente gli Stati e costituiscono soprattutto luoghi di discussione e decisione mentre altri svolgono attività più specifiche e tecniche.

In seguito, verrà riportata la rappresentazione grafica di *UN System Chart* ufficiale delle Nazioni Unite, che illustra graficamente l'organizzazione funzionale del sistema ONU e permetterà di avere una visione d'insieme della sua struttura e di comprendere meglio come le diverse componenti si inseriscano all'interno del sistema.

Figura 3. 1: Il sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite



Fonte: United Nations, UN System Chart, Department of Global Communications, sito ufficiale delle Nazioni Unite, 2025.¹³⁷

La rappresentazione grafica dell'organizzazione funzionale del sistema delle Nazioni Unite illustra un sistema istituzionale formato da numerosi

¹³⁷ United Nations, UN System Chart, Department of Global Communications, <https://www.un.org/en/delegate/page/un-system-chart> (ultimo accesso: 13/08/2026).

organi, programmi, fondi, commissioni, istituti di ricerca, agenzie specializzate e organizzazioni collegate. La rappresentazione è organizzata a partire dai principali organi delle Nazioni Unite, tra i quali vi sono: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Segretariato, la Corte Internazionale di Giustizia e il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria. Questi organi costituiscono l'architettura istituzionale fondamentale dell'Organizzazione e svolgono funzioni differenti ma tra loro complementari. L'Assemblea Generale rappresenta il principale organo deliberativo delle Nazioni Unite e costituisce uno degli spazi più importanti di confronto multilaterale. Al suo interno sono rappresentati tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Inoltre, si può osservare che ad essa siano collegati numerosi organi sussidiari, programmi e fondi i quali intervengono in settori molto differenti che comprendono lo sviluppo, la tutela dell'infanzia, l'ambiente, gli insediamenti umani, la sicurezza alimentare e l'assistenza alle popolazioni in condizioni di vulnerabilità. L'obiettivo perseguito da essi è di trasformare determinati obiettivi internazionali in programmi e attività sul campo.

Un altro organo fondamentale è il Consiglio di Sicurezza, al quale è affidata una responsabilità centrale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Infatti, per funzione gli è affidata il Consiglio occupa una posizione di grande rilievo all'interno della struttura delle Nazioni Unite. Come scrive Filippo Andreatta: «Il funzionamento dell'Onu dipende dal Consiglio di sicurezza, al quale gli stati membri conferiscono la responsabilità principale per il mantenimento della pace (art. 24, par. 1). Il Consiglio rappresenta una forma di coordinamento più strutturato di quello che si è tradizionalmente verificato nelle alleanze mutevoli e informali, ma è molto meno di un governo mondiale. Ciascuna delle cinque potenze principali (Stati Uniti, Russia, Cina, Regno Unito

Francia), che sono componenti permanenti del Consiglio (al contrario degli altri che sono eletti periodicamente) e che coincidono con le potenze nucleari «ufficiali» (Trattato di non proliferazione [1968], art. X, par. 3), gode infatti di un diritto di veto (art. 27, par. 3)»¹³⁸. La citazione riportata mette in luce il fatto che il Consiglio di Sicurezza non agisce semplicemente come luogo di incontro tra Stati ma come uno spazio nel quale il confronto viene inserito all'interno di un meccanismo stabile. Questo significa che davanti a una crisi, gli Stati non si muovono soltanto attraverso rapporti bilaterali o alleanze, ma possono confrontarsi all'interno di una sede comune pensata proprio per affrontare questioni che riguardano la pace internazionale. Inoltre, occorre specificare che il Consiglio di Sicurezza comprende diversi organi sussidiari, tra cui comitati e meccanismi istituiti per affrontare specifiche questioni riguardanti la sicurezza internazionale. Questa parte della struttura permette di comprendere come le decisioni politiche del Consiglio richiedano spesso organismi più specifici incaricati di seguirne l'attuazione.

Accanto a questa funzione di coordinamento, occorre però considerare anche i limiti che derivano dalla distribuzione del potere decisionale all'interno del Consiglio di Sicurezza. Keohane osserva infatti che: «il risultato del veto, insieme ai diversi sistemi politici e agli interessi dei membri permanenti, ha spesso prodotto una situazione di stallo».¹³⁹

¹³⁸ Filippo Andreatta, Le Nazioni Unite e le operazioni di pace, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2013, p. 52.

¹³⁹ Robert O. Keohane, *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, in Edward Newman, Ramesh Thakur e John Tirman (a cura di), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo-New York, 2006, p. 61, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://digitallibrary.un.org/record/587112?v=pdf&utm>

Da questa analisi emerge che il Consiglio di Sicurezza rappresenta uno spazio stabile di cooperazione tra gli Stati, ma allo stesso tempo riflette anche le differenze di potere presenti al suo interno. Il limite individuato da Keohane mostra infatti che il confronto multilaterale non elimina completamente gli squilibri tra gli Stati e che, in determinate circostanze, tali differenze possono rendere più difficile il raggiungimento di una decisione comune. Tuttavia, l'esistenza di una sede istituzionale condivisa permette comunque di mantenere aperto il confronto sulle questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale. In questo senso, il Consiglio combina la cooperazione tra gli Stati con una struttura che conserva differenze significative nelle capacità decisionali. Da questa analisi emerge che il Consiglio di Sicurezza rappresenta uno spazio stabile di cooperazione tra gli Stati, ma allo stesso tempo riflette anche le differenze di potere presenti al suo interno. Il limite individuato da Keohane mostra infatti che il confronto multilaterale non elimina completamente gli squilibri tra gli Stati e che, in determinate circostanze, tali differenze possono rendere più difficile il raggiungimento di una decisione comune. Tuttavia, l'esistenza di una sede istituzionale condivisa permette comunque di mantenere aperto il confronto sulle questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale. In questo senso, il Consiglio combina la cooperazione tra gli Stati con una struttura che conserva differenze significative nelle capacità decisionali.

In seguito, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) rappresenta un altro organo di grande rilievo. La sua funzione è strettamente collegata al coordinamento delle attività economiche, sociali e di sviluppo del sistema delle Nazioni Unite. Si può notare dalla rappresentazione grafica i relativi commissioni funzionali, commissioni regionali, organismi specializzati e strutture dedicate alla ricerca e alla formazione che sono collegati ad esso.

Inoltre, si prosegue col Segretariato delle Nazioni Unite, che costituisce la struttura amministrativa dell'Organizzazione. Il Segretariato è formato da diversi dipartimenti e uffici ognuno dei quali si occupa di un settore specifico. Il Segretariato aiuta gli altri organi nello svolgimento delle loro attività e permette di mettere in pratica le decisioni prese dall'ONU, contribuendo ogni giorno al lavoro delle Nazioni Unite e alle diverse iniziative di cooperazione internazionale. In aggiunta, il ruolo del Segretario generale non si limita solo al funzionamento amministrativo, esso può intervenire anche rispetto a questioni che riguardano direttamente la pace e la sicurezza internazionale. Come scrive Filippo Andreatta: «Secondo l'art. 99 della Carta, oltre agli stati membri, anche il segretario generale può portare all'attenzione del Consiglio di sicurezza una questione che minaccia il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Se il Consiglio non è in grado di raggiungere una decisione, l'iniziativa può passare all'Assemblea generale. L'Assemblea, infatti, ha adottato nel 1950 la risoluzione *Uniting for Peace* («Uniti per la pace»), che le assegna un ruolo di supplente nei casi in cui appunto il Consiglio di sicurezza non è in grado di pervenire a una decisione. Anche in presenza di un intervento Onu, gli stati possono comunque affidarsi al loro diritto di autodifesa, sancito dall'art. 51)»¹⁴⁰. La citazione mostra come la struttura delle Nazioni Unite presenti una certa flessibilità anche quando uno degli organi incontra difficoltà nel raggiungere una decisione. La possibilità che una questione passi attraverso organi differenti permette infatti di mantenere aperto il confronto e mostra come le diverse componenti dell'Organizzazione, pur svolgendo funzioni distinte, possano intervenire in maniera complementare.

¹⁴⁰ Ivi, p 52.

Successivamente, passiamo alla Corte Internazionale di Giustizia la quale rappresenta il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite. La sua presenza evidenzia la dimensione giuridica del sistema delle Nazioni Unite e mette in evidenza l'importanza attribuita al diritto internazionale il quale rappresenta lo strumento principale per la regolazione pacifica delle controversie tra Stati.

Inoltre, fanno parte del sistema delle Nazioni Unite anche numerose agenzie specializzate, che operano in settori specifici della cooperazione internazionale e sono collegate all'ONU attraverso appositi accordi. Tra queste vi sono, ad esempio, l'OMS nel campo della salute, la FAO per l'alimentazione e l'agricoltura, l'UNESCO per l'educazione, la scienza e la cultura, l'OIL nel settore del lavoro, l'ICAO per l'aviazione civile, l'ITU per le telecomunicazioni e la WIPO per la proprietà intellettuale. La loro presenza mostra come il sistema delle Nazioni Unite affianchi alla dimensione politica anche competenze tecniche e settoriali necessarie per affrontare problemi internazionali sempre più specifici.

In aggiunta, bisogna specificare che non si può parlare di una gerarchia lineare tra tutte le componenti del sistema delle Nazioni Unite in quanto le relazioni tra i diversi organismi delle Nazioni Unite possono assumere forme differenti. Difatti, alcuni di essi dipendono direttamente dagli organi principali, altri possiedono una significativa autonomia organizzativa e funzionale, mentre altri ancora sono collegati al sistema delle Nazioni Unite attraverso specifici accordi. Il United Nations System Chart permette quindi di comprendere la natura multidimensionale del sistema delle Nazioni Unite la quale rappresenta il centro di un sistema articolato, in cui le istituzioni con funzioni, competenze e livelli di autonomia differenti cooperano per affrontare problemi che per la loro natura transnazionale difficilmente potrebbero essere gestiti esclusivamente a livello nazionale. Quindi l'organizzazione funzionale del sistema delle Nazioni Unite rappresenta un sistema complesso di governance

multilaterale, nel quale dimensione politica, amministrativa, giuridica, economica, sociale e tecnica risultano strettamente interconnessi tra loro.

In seguito, dopo aver analizzato l'organizzazione funzionale del sistema delle Nazioni Unite, occorre esaminare anche la presenza di organismi che operano a livello regionale. Un esempio particolarmente interessante è rappresentato dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), istituita nel 1947 e nata inizialmente con l'obiettivo di contribuire alla ricostruzione economica dell'Europa del dopoguerra e di favorire una maggiore cooperazione economica tra i Paesi della regione. Tuttavia, il suo campo di attività si è progressivamente ampliato col passare degli anni e oggi essa comprende settori molto diversi, tra cui vi sono: l'ambiente, i trasporti, il commercio, l'energia, le statistiche, lo sviluppo urbano e la cooperazione economica.

Inoltre, Il caso della UNECE permette di comprendere in modo più chiaro come il sistema delle Nazioni Unite possa avvicinare questioni globali a contesti regionali più specifici. Infatti, la UNECE non svolge soltanto una funzione di dialogo tra Stati, ma contribuisce anche alla definizione di convenzioni internazionali, norme, standard e raccomandazioni utilizzati per rendere più semplice la cooperazione tra Paesi. In aggiunta, viene sottolineato il loro ruolo nella produzione di norme, standard e convenzioni destinate a facilitare la cooperazione internazionale anche oltre i confini della regione europea. Un esempio particolarmente interessante può essere individuato nel settore ambientale, nel quale la UNECE ha sviluppato strumenti che mostrano bene come la cooperazione internazionale possa partire dalla conoscenza e dalla valutazione preventiva dei possibili effetti di determinate attività. In questo ambito rientra la Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, ovvero la Convenzione di Espoo che riguarda

progetti capaci di produrre effetti ambientali significativi oltre i confini dello Stato nel quale vengono realizzati. Il suo meccanismo di intervento si attiva quando un progetto può avere conseguenze anche sul territorio di un altro Paese, in questo caso la questione non viene più considerata esclusivamente nazionale ma richiede informazione, confronto e cooperazione tra gli Stati interessati. La valutazione ambientale diventa uno strumento attraverso cui produrre e condividere conoscenza prima che una decisione venga definitivamente adottata. È necessario raccogliere informazioni sulle caratteristiche del progetto, individuare i possibili effetti sull'ambiente e permette allo Stato potenzialmente interessato di partecipare al processo. La Convenzione prevede inoltre che anche il pubblico della Parte interessata possa essere informato e avere la possibilità di presentare osservazioni nell'ambito della procedura di valutazione.

Il carattere preventivo della Convenzione è sottolineato anche da Koyano, secondo cui essa «mira a prevenire, ridurre e controllare gli impatti ambientali transfrontalieri negativi significativi [...] istituzionalizzando un processo standardizzato di valutazione dell'impatto ambientale transfrontaliero»¹⁴¹. Il valore della Convenzione si vede soprattutto nel momento in cui la cooperazione entra prima della decisione. Gli Stati hanno la possibilità di conoscere gli effetti che un progetto potrebbe produrre oltre i propri confini e di confrontarsi partendo da informazioni condivise. La valutazione ambientale diventa così uno spazio nel quale conoscenza tecnica, partecipazione e dialogo tra Paesi accompagnano la scelta prima che questa venga definitivamente adottata.

¹⁴¹ Mari Koyano, The Significance of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) in *International Environmental Law: Examining the Implications of the Danube Delta Case*, «Impact Assessment and Project Appraisal», vol. 26, n. 4 (2008), p. 299, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.3152/146155108X391600?needAccess=true>

Infatti, questo meccanismo illustra una forma di cooperazione che interviene prima che il problema ambientale si manifesti, ovvero esso permette di comprenderne anticipatamente le possibili conseguenze e di creare uno spazio di confronto tra i Paesi coinvolti. In questo senso, la produzione di informazioni e la valutazione tecnica e ambientale assumono un ruolo centrale, essi diventano una base sulla quale costruire il dialogo e successivamente, prendere decisioni più consapevoli. Inoltre, bisogna considerare anche il Protocollo sulla valutazione ambientale strategica, che porta la valutazione ambientale a un livello ancora più ampio collegandola non soltanto a singoli progetti ma anche alla pianificazione e alla definizione di politiche e programmi. Esso permette di inserire le considerazioni ambientali già nelle prime fasi del processo decisionale quando esiste ancora la possibilità di confrontare alternative differenti e orientare le scelte future.

Infine, l'esempio della valutazione ambientale mette in luce uno degli aspetti più significativi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ovvero la possibilità di favorire il dialogo e la collaborazione tra gli Stati già nelle fasi che precedono l'adozione di una decisione. Infatti, la raccolta di informazioni, il confronto tra esperienze diverse e la condivisione delle conoscenze contribuiscono a creare una base comune dalla quale partire per affrontare questioni che per la loro natura richiedono una risposta coordinata a livello internazionale. In aggiunta, attraverso queste attività, la cooperazione internazionale si costruisce progressivamente via il confronto e la partecipazione dei diversi attori coinvolti.

L'esempio della UNECE mostra come la cooperazione multilaterale possa diventare più concreta quando viene applicata a problemi specifici e condivisi tra più Stati. In particolare, strumenti come la Convenzione di

Espoo permettono di trasformare il confronto internazionale in procedure che prevedono informazione, partecipazione e valutazione preventiva. In questo modo, la cooperazione non rimane soltanto sul piano politico, ma si traduce in meccanismi capaci di accompagnare le decisioni degli Stati. Si può quindi osservare come il livello regionale contribuisca a rendere più operativi gli obiettivi generali delle Nazioni Unite, trasformando il coordinamento multilaterale in procedure attraverso le quali gli Stati possono affrontare congiuntamente problemi che superano i confini nazionali.

3.2 Agenzie, programmi e processi di policy-making globale

L'Organizzazione delle Nazioni Unite rappresenta uno dei principali centri della diplomazia globale e racchiude in sé una pluralità di organismi ed agenzie con competenze così diverse che permettono alle Nazioni Unite di affrontare le questioni internazionali anche attraverso un lavoro più specifico e tecnico. In molti casi, prima di arrivare alla definizione di un programma o di un obiettivo comune è necessario raccogliere informazioni, confrontare esperienze nazionali, coinvolgere esperti e individuare possibili linee di intervento.

Questa funzione permette di osservare come le organizzazioni internazionali non svolgano soltanto un ruolo esecutivo. Michael Barnett e Martha Finnemore sottolineano infatti che «queste organizzazioni fanno molto più che limitarsi a dare esecuzione agli accordi internazionali tra Stati»¹⁴².

¹⁴² Michael Barnett e Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2004, p. 1, (Traduzione mia), consultabile su [https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780801465161_A29967189/preview-9780801465161_A29967189.pdf?](https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780801465161_A29967189/preview-9780801465161_A29967189.pdf?link=)

Questa osservazione è particolarmente utile per comprendere il ruolo delle agenzie delle Nazioni Unite. Le competenze tecniche, la produzione di informazioni, la definizione di standard e la formulazione di programmi permettono infatti a questi organismi di partecipare concretamente alla costruzione delle risposte internazionali. Il policy-making globale non dipende quindi soltanto dalle decisioni politiche degli Stati, ma anche dal lavoro attraverso cui tali decisioni vengono approfondite, trasformate e rese operative. Questa articolazione è rilevante anche per comprendere il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite, poiché il coordinamento multilaterale non avviene attraverso un unico interlocutore, ma coinvolge organismi e sedi differenti a seconda delle questioni affrontate.

All'interno di questo sistema, gli organismi svolgono attività differenti in base alle proprie competenze e al grado di specializzazione. Alcuni hanno una funzione prevalentemente operativa e realizzano programmi e progetti direttamente nei Paesi interessati, altri possiedono competenze più tecniche e settoriali e contribuiscono alla definizione di norme e standard internazionali; altri ancora intervengono in situazioni di emergenza o si occupano di particolari categorie di persone, come bambini, rifugiati, migranti o popolazioni colpite da crisi umanitarie.

Per comprendere meglio questa articolazione, è possibile distinguere tre grandi gruppi: le agenzie specializzate, i fondi e programmi e le altre entità e organizzazioni collegate al sistema delle Nazioni Unite. Tale distinzione non riguarda soltanto il settore nel quale questi organismi operano, ma anche la loro struttura, il grado di autonomia e le modalità attraverso cui collaborano con l'Organizzazione.

Innanzitutto, viene analizzato il primo gruppo che riguarda le agenzie specializzate che sono delle organizzazioni internazionali dotate di una propria autonomia istituzionale, create per occuparsi in maniera specifica di determinati settori della cooperazione internazionale. Esse sono collegate alle Nazioni Unite attraverso appositi accordi e mettono a disposizione competenze tecniche particolarmente approfondite. Il loro ruolo è fondamentale perché molti problemi contemporanei non possono essere affrontati efficacemente dai singoli Stati in maniera isolata, ma richiedono regole condivise, coordinamento internazionale e forme costanti di cooperazione.

In primis, analizziamo l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (La FAO), che opera nel settore dell'alimentazione, dell'agricoltura e della sicurezza alimentare. Il suo obiettivo generale è contribuire a ridurre la fame e la malnutrizione, promuovendo al tempo stesso sistemi agricoli più efficienti e sostenibili. La FAO raccoglie dati sulla produzione agricola e alimentare, fornisce assistenza tecnica ai Paesi e sostiene programmi destinati a migliorare le condizioni delle popolazioni rurali. Il suo intervento assume particolare importanza nelle aree nelle quali la scarsità di risorse, i cambiamenti climatici, i conflitti o le crisi economiche rendono difficile garantire un accesso stabile e sicuro al cibo. Inoltre, un elemento interessante da considerare riguarda anche il rapporto tra la FAO e l'Italia, Paese che ospita la sede dell'Organizzazione. Come viene ricordato sul sito ufficiale della FAO: «La FAO e l'Italia hanno un rapporto speciale: l'Italia ospita la sede della FAO dal 1951 ed è parte integrante della storia e della cultura della FAO, oltre a partecipare attivamente al lavoro dell'Organizzazione e agli eventi che si svolgono a Roma»¹⁴³.

¹⁴³ Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), La FAO e l'Italia, sito ufficiale della FAO, <https://www.fao.org/fao-italy/it>, (ultimo accesso: 15/08/2026).

Proseguiamo inoltre con l'Organizzazione internazionale del lavoro (l'ILO), fondata nel 1919 con il Trattato di Versailles che si occupa del mondo del lavoro e della tutela dei lavoratori. La sua attività parte dal principio secondo cui lo sviluppo economico dovrebbe accompagnarsi al rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali. L'ILO promuove pertanto condizioni di lavoro dignitose, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il contrasto allo sfruttamento e al lavoro forzato, nonché il riconoscimento di fondamentali diritti sociali. Inoltre, una delle sue caratteristiche più significative è la sua struttura tripartita che consiste in collaborazione tra governi, rappresentanti dei lavoratori e organizzazioni dei datori di lavoro. Come specifica il sito ufficiale dell'Organizzazione: «L'OIL è l'unica fra tutte le organizzazioni del sistema multilaterale ad avere una struttura tripartita dove i rappresentanti dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati di 187 paesi membri hanno la stessa voce e lavorano insieme per adottare norme internazionali del lavoro e formulare politiche e programmi internazionali che hanno un impatto sul mondo del lavoro e la politica sociale»¹⁴⁴. La particolarità di questa struttura è stata sottolineata anche da Hovary che osserva come il tripartismo comporti «la partecipazione attiva di soggetti non governativi in tutti gli aspetti del lavoro dell'Organizzazione»¹⁴⁵. La presenza stabile di lavoratori e datori di lavoro accanto ai governi rende l'ILO un caso particolare nel sistema multilaterale. Le politiche sul lavoro vengono discusse in uno spazio nel quale entrano interessi diversi e spesso non coincidenti, compresi quelli dei soggetti direttamente coinvolti nella loro applicazione. Questa pluralità può dare maggiore rappresentatività al

¹⁴⁴ Sito ufficiale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), <https://www.ilo.org/it/origine-e-mandato> (ultimo accesso: 15/08/2026).

¹⁴⁵ Claire La Hovary, A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organisation, «International Organizations Law Review», vol. 12, n. 1 (2015), pp. 204–236, cit. p. 205, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://eprints.gla.ac.uk/111479/5/111479.pdf>

processo, anche se trovare un equilibrio tra posizioni differenti può diventare più complesso.

Invece nel settore economico e finanziario abbiamo il Fondo monetario internazionale (l'IMF), che svolge un ruolo centrale nella cooperazione monetaria tra gli Stati e nella stabilità del sistema economico internazionale. Il Fondo monitora l'andamento delle economie, fornisce consulenza e assistenza tecnica e in determinate circostanze può mettere a disposizione risorse finanziarie dei Paesi che attraversano gravi difficoltà economiche o problemi relativi alla bilancia dei pagamenti. La sua attività è strettamente connessa alla stabilità finanziaria e alla prevenzione di crisi capaci di produrre conseguenze anche al di fuori dei confini del singolo Stato. Infatti, il sito ufficiale dell'IMF specifica che: «Il FMI ha tre missioni fondamentali: promuovere la cooperazione monetaria internazionale, favorire l'espansione del commercio e la crescita economica e contrastare le politiche che potrebbero nuocere alla prosperità»¹⁴⁶.

Si procede con l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (l'ITU), che si occupa del settore delle telecomunicazioni e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'ITU contribuisce alla cooperazione nel settore delle comunicazioni, favorendo lo sviluppo e l'utilizzo delle reti e delle tecnologie necessarie a collegare persone, territori e istituzioni. Inoltre, occorre precisare che l'Unione internazionale delle telecomunicazioni rappresenta uno spazio di cooperazione multilaterale nel settore digitale. Sul sito ufficiale dell'Organizzazione viene precisato che: «L'ITU si impegna a garantire la connettività digitale a tutti, fornendo una piattaforma multilaterale affidabile per la

¹⁴⁶ Sito ufficiale del Fondo monetario internazionale (Il FMI), What is the IMF? (traduzione mia), <https://www.imf.org/en/about/factsheets/imf-at-a-glance> (ultimo accesso: 15/08/2026).

negoziiazione di accordi e standard internazionali, la condivisione delle conoscenze, lo sviluppo delle capacità e la collaborazione con i membri e i partner al fine di diffondere l'accesso alla tecnologia in tutto il mondo»¹⁴⁷. L'ITU mostra come il coordinamento multilaterale possa tradursi nella costruzione di standard comuni e nella condivisione di competenze in un settore caratterizzato da una forte interdipendenza internazionale.

Inoltre, ci soffermeremo la nostra attenzione anche su un'altra organizzazione di grande rilievo, ovvero sull'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (l'UNESCO). Essa promuove la cooperazione internazionale attraverso l'istruzione, la ricerca scientifica, la cultura e la comunicazione. Inoltre, una delle sue attività principali riguarda la protezione del patrimonio culturale e naturale di eccezionale valore. Inoltre, l'Organizzazione comprende anche la promozione dell'accesso all'istruzione, la tutela della diversità culturale, la cooperazione scientifica e la valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale delle diverse società. In aggiunta, l'UNESCO contribuisce anche alla costruzione di riferimenti e strumenti che possono orientare le politiche nei diversi settori di sua competenza. Come viene specificato sul sito ufficiale dell'Organizzazione: «Stabiliamo standard, realizziamo strumenti e sviluppiamo conoscenze per trovare soluzioni ad alcune delle sfide più grandi del nostro tempo, promuovendo un mondo più equo e pacifico»¹⁴⁸.

Passiamo all'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (L'UNIDO) con la sede a Vienna, in Austria. Essa si occupa

¹⁴⁷ Sito ufficiale dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni, About ITU, (traduzione mia), <https://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx> (ultimo accesso: 15/08/2026).

¹⁴⁸ Sito ufficiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (l'UNESCO), About us, (traduzione mia), <https://www.unesco.org/en/about-us> (ultimo accesso: 15/08/2026).

della promozione di uno sviluppo industriale inclusivo e sostenibile. In particolare, sostiene i Paesi nel rafforzamento delle capacità produttive, nella modernizzazione delle attività industriali e nell'introduzione di tecnologie e processi capaci di conciliare crescita economica, occupazione e sostenibilità ambientale. Come viene indicato sul sito ufficiale dell'Organizzazione, l'UNIDO opera attraverso «cinque funzioni complementari: cooperazione tecnica, consulenza sulle politiche e analisi statistica, sviluppo e rispetto di norme e standard, funzione di coordinamento e sviluppo di partenariati»¹⁴⁹. Il caso dell'UNIDO è particolarmente significativo perché mostra come nello stesso organismo possano incontrarsi cooperazione tecnica, produzione di conoscenza, definizione di standard e coordinamento tra attori differenti.

Invece, passando al settore turistico abbiamo l'Organizzazione mondiale del turismo (UN Tourism), con la sede a Madrid, in Spagna. Essa promuove un turismo capace di contribuire allo sviluppo economico e sociale dei territori. Inoltre, l'organizzazione favorisce la cooperazione internazionale e lo sviluppo di politiche turistiche sostenibili e responsabili. Considerando la definizione delle politiche nel settore turistico, sul sito ufficiale viene indicato che tra le sue attività rientrano «la promozione del turismo come priorità politica, lo sviluppo di conoscenze e politiche nel settore, l'aumento delle risorse e il rafforzamento della capacità di UN Tourism attraverso partenariati significativi»¹⁵⁰. Questo aspetto risulta molto importante in quanto per l'ambito della cooperazione internazionale esso contribuisce alla definizione degli orientamenti e delle priorità.

¹⁴⁹ Sito ufficiale dell' Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (L'UNIDO), Our vision, our mandate, our work, (traduzione mia), <https://www.unido.org/about-us/who-we-are> (ultimo accesso: 16/08/2026)

¹⁵⁰ Sito ufficiale dell'Organizzazione mondiale del turismo (UN Tourism), Who we are, (traduzione mia), <https://www.untourism.int/how-we-are> (ultimo accesso: 16/08/2026).

Si analizza poi, l'Unione postale universale (L'UPU) con la sede a Berna, in Svizzera. Istituito nel 1874. Esso opera nel campo dei servizi postali internazionali. La sua funzione riguarda il funzionamento coordinato dei sistemi postali dei diversi Stati e serve a facilitare lo scambio internazionale di corrispondenza e merci. Come viene indicato sul sito ufficiale dell'UPU, l'Organizzazione: «svolge un ruolo consultivo, di mediazione e di collegamento e fornisce assistenza tecnica ove necessario. Stabilisce le regole per gli scambi postali internazionali e formula raccomandazioni volte a favorire lo sviluppo dei servizi postali, dei pacchi e dei servizi finanziari e a migliorarne la qualità»¹⁵¹.

In seguito, verrà analizzata l'Organizzazione mondiale della sanità (la WHO) con la sede a Ginevra, istituita nel 1948 ed è specializzata nella tutela della salute pubblica internazionale. La WHO coordina iniziative sanitarie, raccoglie e analizza informazioni sulla diffusione delle malattie, promuove programmi di prevenzione e sostiene gli Stati nel rafforzamento dei propri sistemi sanitari. La cooperazione internazionale in questo campo è particolarmente importante perché malattie infettive, epidemie ed emergenze sanitarie possono rapidamente assumere una dimensione transnazionale. Ruger e Yach osservano che alcune funzioni della salute globale “vanno oltre la capacità dei singoli Stati» e comprendono, tra gli altri aspetti, la definizione di norme e standard, l'azione globale, la ricerca scientifica e la leadership”¹⁵². Nel campo della salute questa dimensione appare in modo particolarmente evidente, perché la diffusione di una malattia può coinvolgere più Paesi in tempi molto rapidi. La presenza della

¹⁵¹ Sito ufficiale dell'Unione postale universale (L'UPU), About UPU, (traduzione mia), <https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union> (ultimo accesso: 16/08/2026).

¹⁵² Jennifer Prah Ruger e Derek Yach, The Global Role of the World Health Organization, «Global Health Governance», vol. 2, n. 2 (2009), p. 2, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3981564/pdf/nihms559045.pdf>

WHO offre una base comune per raccogliere informazioni, costruire standard e coordinare risposte che difficilmente potrebbero funzionare se ogni Stato agisse soltanto attraverso strumenti propri.

Passiamo adesso all'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (la WIPO), che si occupa della tutela della proprietà intellettuale a livello internazionale. Il suo ambito comprende i brevetti, le marchi, le opere dell'ingegno ed altri strumenti attraverso i quali vengono protette innovazioni e produzioni creative. La sua attività cerca di favorire un equilibrio tra la tutela dei diritti degli autori e degli innovatori e la diffusione della conoscenza e dell'innovazione. Infatti, la WIPO rappresenta un punto di riferimento per gli Stati, dove essi possono discutere e sviluppare regole comuni in materia di proprietà intellettuale. Sul sito ufficiale l'Organizzazione si definisce come: «un forum globale nel quale gli Stati membri elaborano regole equilibrate in materia di proprietà intellettuale per un mondo in rapido cambiamento»¹⁵³. La citazione sottolinea Il caso della WIPO mostra come il policy-making internazionale possa svilupparsi attraverso la costruzione progressiva di regole comuni in settori nei quali l'evoluzione tecnologica rende sempre più difficile un'azione esclusivamente nazionale.

In seguito, si osserva il ruolo svolto dall'Organizzazione meteorologica mondiale (La WMO), con la sede a Ginevra, istituita nel 1950. Essa promuove la cooperazione internazionale nel campo della meteorologia, della climatologia e delle scienze collegate. La condivisione di dati e informazioni tra i diversi Paesi è essenziale per elaborare previsioni meteorologiche, monitorare i fenomeni climatici e migliorare la capacità di prevenzione rispetto a eventi naturali estremi. Come viene riportato sul

¹⁵³ Sito ufficiale dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (la WIPO), About WIPO, (traduzione mia), <https://www.wipo.int/en/web/about-wipo> (ultimo accesso: 16/08/2026)

suo sito ufficiale: «La WMO favorisce la cooperazione a livello mondiale nel monitoraggio e nella previsione dei cambiamenti relativi al tempo, al clima, all'acqua e ad altre condizioni ambientali attraverso la definizione di standard e applicazioni, lo scambio di dati, informazioni e servizi, la formazione e la promozione della ricerca»¹⁵⁴. Bisogna sottolineare il ruolo di questa organizzazione in quanto essa permette di raccogliere e condividere dati secondo criteri comuni e in seguito di costruire una base internazionale sulla quale sviluppare previsioni, sistemi di allerta e decisioni più coordinate.

Si procede analizzando l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (L'ICAO), con la sede a Montréal, in Canada, istituita nel 1944. Essa opera nel settore dell'aviazione civile internazionale. Il trasporto aereo collega quotidianamente Stati e continenti e richiede quindi regole tecniche condivise affinché i voli possano svolgersi secondo criteri uniformi di sicurezza, efficienza e regolarità. L'ICAO favorisce la cooperazione tra gli Stati e contribuisce alla definizione degli standard internazionali riguardanti numerosi aspetti dell'aviazione civile, dalla sicurezza del volo alla navigazione aerea. Come viene riportato sul loro sito ufficiale: «L'ICAO sta ampliando i propri partenariati con gli organismi delle Nazioni Unite e con gli attori tecnici, con l'obiettivo di sviluppare una visione strategica globale e soluzioni efficaci e sostenibili»¹⁵⁵.

In seguito, passiamo all'Organizzazione marittima internazionale (l'IMO) che opera nel settore della navigazione marittima, disciplinando gli standard condivisi. L'IMO contribuisce soprattutto a promuovere la

¹⁵⁴ Sito ufficiale dell' Organizzazione meteorologica mondiale (La WMO), Our Mandate, (traduzione mia), <https://wmo.int/about-wmo/our-mandate> (ultimo accesso: 16/08/2026).

¹⁵⁵ Sito ufficiale dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (L'ICAO), About ICAO, (traduzione mia), <https://www.icao.int/about-icao> (ultimo accesso: 16/08/2026).

sicurezza della navigazione, a prevenire gli incidenti e a ridurre l'impatto ambientale prodotto dalle attività delle navi. Inoltre, sul sito ufficiale viene specificato che l'attività dell'IMO riguarda anche la definizione di regole comuni applicabili alla navigazione internazionale: «È da sempre riconosciuto che il modo migliore per migliorare la sicurezza in mare consiste nello sviluppare norme internazionali rispettate da tutti gli Stati che partecipano alla navigazione marittima»¹⁵⁶.

Il caso dell'IMO mostra come la cooperazione internazionale possa tradursi nella definizione di norme tecniche comuni, necessarie in un settore nel quale le attività degli Stati sono strettamente interconnesse. La standardizzazione diventa quindi uno degli strumenti attraverso cui il coordinamento multilaterale assume una forma concreta.

Un ruolo importante nello sviluppo delle aree rurali è svolto anche dal Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo (l'IFAD), con la sede a Roma, in Italia, che è stata istituita nel 1977. Esso concentra la sua attività soprattutto sulle popolazioni rurali dei Paesi in via di sviluppo, sostenendo progetti destinati a migliorare la produttività agricola, aumentare il reddito delle comunità locali e favorire un utilizzo sostenibile delle risorse naturali. Il funzionamento dell'IFAD mostra inoltre quanto la cooperazione tra soggetti diversi sia importante nelle politiche rivolte allo sviluppo rurale. Come viene evidenziato dalla stessa Organizzazione: «Questi problemi, tra loro interconnessi, non possono essere risolti agendo da soli. In qualità di soggetto che riunisce risorse per il finanziamento dello sviluppo, collaboriamo con governi, settore privato, società civile e altri attori [...]». Si nota dalla citazione riportata che il Fondo mette in relazione soggetti pubblici e privati che possono contribuire in maniera diversa allo

¹⁵⁶ Sito ufficiale dell'Organizzazione marittima internazionale (l'IMO), Brief History of IMO, (traduzione mia), <https://www.imo.org/en/about/historyofimo/pages/default.aspx> (ultimo accesso: 16/08/2026).

sviluppo delle comunità rurali. La citazione mostra quindi come l'azione internazionale possa riunire soggetti pubblici e privati che dispongono di risorse e competenze differenti. In questo caso, la cooperazione non riguarda soltanto gli Stati, ma assume una dimensione più ampia e multi-attore.

A queste istituzioni si collega anche il Gruppo Banca Mondiale, che comprende diversi organismi impegnati nel finanziamento dello sviluppo economico e nella riduzione della povertà. Tra questi assumono particolare rilievo la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, poi l'Associazione internazionale per lo sviluppo e infine la Società finanziaria internazionale. Si osserva che tali istituzioni mirano a favorire lo sviluppo economico e sociale, soprattutto nei Paesi caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali ricorrendo all'utilizzo dei finanziamenti, assistenza tecnica e sostegno agli investimenti.

Dall'analisi delle diverse agenzie specializzate emerge quindi che la loro presenza permette al sistema delle Nazioni Unite di affrontare questioni molto differenti attraverso competenze specifiche. Ogni organismo interviene infatti in un settore particolare, mettendo a disposizione conoscenze, strumenti e capacità tecniche proprie.

Il ruolo di queste strutture può essere compreso anche attraverso l'analisi di Abbott e Snidal che individuano nella centralizzazione una delle caratteristiche fondamentali delle organizzazioni internazionali,

definendola come «una struttura organizzativa concreta e stabile e un apparato amministrativo che gestisce attività collettive»¹⁵⁷.

La lettura di Abbott e Snidal permette di osservare che la specializzazione delle agenzie non consiste soltanto nella suddivisione dei compiti. La presenza di strutture stabili permette infatti di organizzare competenze tecniche e attività collettive all'interno di sedi permanenti di cooperazione. In questo senso, la varietà delle agenzie contribuisce a trasformare problemi settoriali in forme più organizzate di coordinamento multilaterale.

Alla luce di quanto detto finora, è opportuno considerare anche i fondi e i programmi delle Nazioni Unite, che affiancano al lavoro svolto dagli organi principali e dalle agenzie specializzate una dimensione più direttamente operativa. Attraverso programmi di assistenza, progetti, raccolta di informazioni e collaborazione con governi e autorità locali, essi contribuiscono a tradurre gli obiettivi definiti a livello internazionale in interventi rivolti a problemi e contesti specifici.

Un esempio importante è rappresentato dall'UNDP, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, che opera in diversi ambiti, tra cui la riduzione della povertà, il rafforzamento delle istituzioni, la sostenibilità ambientale e la capacità delle comunità di affrontare crisi ed emergenze. Attraverso assistenza tecnica e programmi realizzati nei diversi contesti nazionali, l'UNDP contribuisce a collegare gli obiettivi internazionali dello sviluppo alle esigenze specifiche dei Paesi interessati. Altri

¹⁵⁷ Kenneth W. Abbott e Duncan Snidal, *Why States Act through Formal International Organizations*, «Journal of Conflict Resolution», vol. 42, n. 1 (1998), p. 9, (Traduzione mia), consultabile su questo link: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022002798042001001?>

programmi intervengono invece rispetto a esigenze più specifiche. L'UNICEF concentra la propria attività sulla tutela dell'infanzia, il WFP interviene soprattutto nel campo dell'assistenza alimentare, mentre l'UNHCR svolge un ruolo centrale nella protezione dei rifugiati e delle persone costrette alla fuga. Pur operando in ambiti differenti, questi organismi mostrano come l'azione delle Nazioni Unite possa assumere una dimensione direttamente operativa quando determinate crisi producono conseguenze concrete sulle popolazioni.

Nel settore ambientale, l'UNEP promuove la cooperazione internazionale rispetto a questioni come l'inquinamento, la perdita di biodiversità, l'uso delle risorse naturali e il cambiamento climatico.

UN-Habitat concentra invece la propria attività sui problemi legati alle città e all'urbanizzazione, sostenendo politiche rivolte allo sviluppo urbano e alla sostenibilità degli insediamenti umani.

Ulteriormente, abbiamo anche il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (l'UNFPA) che opera nell'ambito della popolazione e della salute sessuale e riproduttiva. Le sue attività comprendono la tutela della salute materna, la promozione dei diritti e della salute riproduttiva e la raccolta di informazioni demografiche utili agli Stati per programmare politiche pubbliche più efficaci. Questo aspetto mostra come anche la produzione di dati e conoscenze possa contribuire al policy-making, fornendo agli Stati una base informativa utile per definire politiche più adeguate alle caratteristiche della popolazione.

La progressiva articolazione di questi organismi può essere collegata anche alla capacità del sistema delle Nazioni Unite di adattarsi all'emergere di nuove esigenze internazionali. Infatti, Stephen Browne e Thomas G. Weiss osservano che: «la progressiva aggiunta di nuovi "fondi

e programmi" ha risposto all'emergere di nuove esigenze e alle preferenze dei donatori». ¹⁵⁸

Nel complesso, i fondi e i programmi rappresentano una delle dimensioni più operative del sistema delle Nazioni Unite. Mentre gli organi principali contribuiscono alla definizione degli orientamenti generali e le agenzie specializzate mettono a disposizione competenze tecniche e settoriali, i fondi e i programmi permettono di tradurre molti di questi obiettivi in attività di assistenza, progetti e interventi realizzati nei diversi contesti nazionali. Si crea così un collegamento tra il livello nel quale vengono definiti gli obiettivi internazionali e quello nel quale essi devono trovare applicazione concreta.

Gli effetti di questo lavoro possono manifestarsi in modi molto diversi anche attraverso interventi che possono sembrare semplici ma che acquistano un'importanza decisiva in situazioni di difficoltà. Per esempio, di permettere a una scuola di continuare a svolgere la propria attività durante una crisi, di garantire l'arrivo di beni essenziali in un'area colpita da un'emergenza oppure di sostenere progetti in grado di creare nuove opportunità di formazione e di lavoro. Grazie alla capacità di passare dagli obiettivi formulati sul piano internazionale alle esigenze concrete delle popolazioni si raggiungono gli obiettivi perseguiti dalle Nazioni Unite.

Accanto ai fondi e ai programmi operano inoltre altre organizzazioni ed entità legate, in forme differenti, al sistema delle Nazioni Unite. Pur presentando caratteristiche giuridiche, istituzionali e operative, esse

¹⁵⁸ Stephen Browne e Thomas G. Weiss, *The UN Development System: Origins, Structure, Status*, in Stephen Browne e Thomas G. Weiss (a cura di), *Routledge Handbook on the UN and Development*, Routledge, London-New York, 2021, p. 11, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9780429590634_A39483961/preview-9780429590634_A39483961.pdf

collaborano con l'ONU in settori specifici e contribuiscono ad affrontare questioni che per la loro natura richiedono una cooperazione tra più Stati.

Un esempio significativo è rappresentato dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA), impegnata nel settore dell'energia e delle tecnologie nucleari. Il ruolo dell'Agenzia assume particolare rilievo anche attraverso il sistema internazionale di salvaguardie. Roehrlich sottolinea infatti che «le salvaguardie nucleari rappresentano una componente essenziale dell'ordine globale fin dall'inizio dell'era nucleare»¹⁵⁹. L'IAEA illustra una forma di cooperazione fondata anche sulla condivisione delle conoscenze e su sistemi di verifica comuni. Nel settore nucleare, le decisioni prese da uno Stato possono avere effetti che superano i confini nazionali, per questo i controlli e le salvaguardie assumono un ruolo importante nel creare maggiore fiducia e nel rendere più stabile la collaborazione tra i Paesi.

Inoltre, va considerato anche l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (l'IOM) che si occupa invece dei fenomeni migratori. Infatti, il fenomeno delle migrazioni contemporanee può derivare da motivazioni economiche, conflitti, persecuzioni, calamità naturali e numerosi altri fattori. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni favorisce una gestione ordinata dei movimenti migratori e interviene anche nelle situazioni di emergenza nelle quali grandi gruppi di persone sono costretti a lasciare rapidamente il proprio luogo di origine. Inoltre, come viene indicato sul sito ufficiale dell'Organizzazione: «L'IOM lavora per valorizzare il potenziale della migrazione, sostenendo gli Stati nella creazione, nell'ampliamento e nel miglioramento di percorsi migratori

¹⁵⁹ Elisabeth Roehrlich, *Negotiating Verification: International Diplomacy and the Evolution of Nuclear Safeguards, 1945–1972*, «Diplomacy & Statecraft», vol. 29, n. 1 (2018), p. 29, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09592296.2017.1420520?needAccess=true>

regolari, contribuendo allo stesso tempo a ridurre la migrazione irregolare». Questa presenza nel campo delle politiche migratorie è diventata sempre più rilevante anche a livello globale. Infatti, gli autori Piper e Foley osservano che: «l'IOM ha assunto una posizione centrale nell'arena della governance globale delle migrazioni» attraverso il suo ruolo di coordinamento di importanti processi internazionali¹⁶⁰. Il ruolo dell'IOM permette di vedere come la gestione delle migrazioni sia diventata una questione che difficilmente può essere affrontata all'interno dei soli confini nazionali. La presenza di un organismo che raccoglie esperienze, mette in contatto gli Stati e accompagna lo sviluppo delle politiche crea uno spazio più stabile di confronto su un fenomeno che coinvolge contemporaneamente Paesi di origine, transito e destinazione.

In seguito, analizzando invece l'Organizzazione mondiale del commercio (La WTO) con la sede a Ginevra, in Svizzera. Essa opera nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali. Il suo obiettivo principale è favorire un sistema di scambi fondato su regole condivise tra gli Stati, fornendo inoltre un quadro nel quale affrontare le controversie commerciali. La crescente interdipendenza delle economie rende infatti necessario disporre di strumenti internazionali capaci di disciplinare rapporti economici che superano costantemente i confini nazionali. Inoltre, occorre prendere in considerazione il fatto che l'Organizzazione mondiale del commercio collega la propria attività anche a obiettivi economici e sociali più ampi. Sul sito ufficiale dell'Organizzazione viene infatti indicato che «l'obiettivo generale dell'OMC è aiutare i propri membri a utilizzare il commercio

¹⁶⁰ Nicola Piper e Laura Foley, *Global Partnerships in Governing Labour Migration: The Uneasy Relationship between the ILO and IOM in the Promotion of Decent Work for Migrants*, «Global Public Policy and Governance», vol. 1 (2021), p. 257, (traduzione mia), accessibile su questo link:

https://www.researchgate.net/publication/353498006_Global_partnerships_in_governing_labour_migration_the_uneasy_relationship_between_the_ILO_and_IOM_in_the_promotion_of_decent_work_for_migrants

come strumento per innalzare il tenore di vita, creare posti di lavoro e migliorare la vita delle persone»¹⁶¹. Infatti, Silke Trommer richiama l'attenzione proprio sulla dimensione istituzionale dell'Organizzazione, osservando che «il suo carattere di organizzazione internazionale le consente di fornire meccanismi di sostegno istituzionale e infrastrutture per la cooperazione commerciale internazionale»¹⁶². Questo aspetto aiuta a capire perché la WTO continui ad avere un ruolo importante anche in un sistema commerciale nel quale sono presenti numerosi accordi regionali e bilaterali. La presenza di una struttura stabile offre agli Stati un luogo nel quale il confronto non nasce ogni volta da zero, ma può svilupparsi attraverso regole, procedure e strumenti già condivisi. La continuità di questo spazio rende più ordinati i rapporti commerciali e permette anche ai Paesi con capacità economiche molto diverse di partecipare allo stesso quadro multilaterale.

Si procede inoltre con l'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi ai progetti (L'UNOPS) che svolge invece una funzione prevalentemente operativa e tecnica. Esso supporta la realizzazione di progetti riguardanti le infrastrutture, gli acquisti, la gestione e lo sviluppo, mettendo le proprie competenze a disposizione di organizzazioni internazionali, governi e altri partner. In questo modo contribuisce concretamente alla trasformazione dei programmi di sviluppo e assistenza in interventi realizzabili sul territorio.

¹⁶¹ Sito ufficiale dell'Organizzazione mondiale del commercio (La WTO), Who we are, (traduzione mia), https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm (ultimo accesso: 17/08/2026).

¹⁶² Silke Trommer, The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance, «World Trade Review», vol. 16, n. 3 (2017), p. 505, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/wto-in-an-era-of-preferential-trade-agreements-thick-and-thin-institutions-in-global-trade-governance/10FB163BA95A310ED7E19FEA3741A14A>

Invece, analizziamo inoltre *UN Women* che è l'entità delle Nazioni Unite dedicata alla promozione dell'uguaglianza di genere e all'emancipazione delle donne. La sua attività riguarda il contrasto alle discriminazioni e alla violenza di genere, la partecipazione delle donne alla vita politica ed economica, la tutela dei loro diritti e la promozione di condizioni di effettiva uguaglianza. Il suo lavoro parte dalla consapevolezza che lo sviluppo sostenibile e il rispetto dei diritti umani non possano essere pienamente realizzati senza la partecipazione e la tutela delle donne. Come viene riportato sul loro sito ufficiale: «Tra i principali compiti di UN Women rientrano il sostegno agli organismi intergovernativi, come la Commissione sulla condizione delle donne, nella formulazione di politiche, standard globali e norme; il sostegno agli Stati membri nell'attuazione di tali standard; e il coordinamento del lavoro del sistema delle Nazioni Unite in materia di uguaglianza di genere»¹⁶³. Questa posizione all'interno del sistema delle Nazioni Unite ha permesso a UN Women di partecipare direttamente anche ai processi attraverso cui vengono costruite le priorità internazionali. Sara Rose Taylor osserva che l'Organizzazione ha potuto operare «aggiungendo una voce femminista dall'interno del sistema delle Nazioni Unite, insieme a quelle presenti ai suoi margini o al di fuori di esso»¹⁶⁴. La posizione di UN Women è interessante proprio perché permette di portare determinate questioni dentro gli spazi nei quali vengono costruiti obiettivi e orientamenti comuni. Il suo lavoro mette in relazione il livello istituzionale con le richieste che provengono anche dalla società civile e rende la parità di

¹⁶³ Sito ufficiale di UN Women, About UN Women, (traduzione mia), <https://www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women> (ultimo accesso: 17/08/2026).

¹⁶⁴ Sara Rose Taylor, UN Women's Feminist Engagement with Governance by Indicators in the Millennium and Sustainable Development Goals, «Global Social Policy», vol. 20, n. 3 (2020), pp. 352–366, cit. p. 357, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/342451726_UN_Women's_feminist_engagement_with_governance_by_indicators_in_the_Millennium_and_Sustainable_Development_Goals

generare una questione presente in più settori dell'azione internazionale, non soltanto in un ambito separato.

Dopo aver osservato i diversi organismi che compongono il sistema delle Nazioni Unite, si può comprendere meglio quanto siano ampi e diversi gli ambiti nei quali oggi si sviluppa la cooperazione internazionale. Se consideriamo nel loro insieme le questioni che caratterizzano il ventunesimo secolo, essi riguardano gli aspetti molto diversi, come la salute, l'alimentazione, le migrazioni, lo sviluppo economico, il cambiamento climatico, l'istruzione, il lavoro e il commercio. Inoltre, si nota che questi ambiti risultano spesso collegati, interconnessi tra loro e ciò che avviene in un settore può avere conseguenze anche su molti altri. Per esempio, le condizioni economiche di un Paese possono incidere sulle opportunità di lavoro e sulle condizioni sociali della popolazione, così come le trasformazioni climatiche possono avere effetti sull'agricoltura, sulla disponibilità delle risorse, sulla salute e sugli spostamenti delle persone. Allo stesso modo, l'accesso all'istruzione può influire sulle possibilità di sviluppo economico e sociale, mentre la tutela della salute può essere collegata alle condizioni di vita, all'alimentazione e alla disponibilità di servizi adeguati. Questa interdipendenza aiuta anche a comprendere perché il coordinamento multilaterale abbia assunto uno spazio così importante. Infatti, Frederking e Diehl osservano che: “molti dei principali problemi della politica mondiale non possono essere risolti senza una cooperazione multilaterale”¹⁶⁵. L'opinione degli autori ci conferma il fatto che problemi che nascono in ambiti diversi finiscono spesso per incontrarsi e produrre effetti gli uni sugli altri. La presenza di organismi con competenze differenti permette alle Nazioni Unite di

¹⁶⁵ Brian Frederking e Paul F. Diehl, “Introduction”, in Brian Frederking e Paul F. Diehl (a cura di), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, 5a ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder-London, 2015, p. 1, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.rienner.com/uploads/4c067bd496db3.pdf>

guardare alla stessa questione da più prospettive e di mettere insieme conoscenze che, se rimanessero separate, offrirebbero una lettura solo parziale del problema.

La presenza all'interno del sistema delle Nazioni Unite di organismi con competenze così diverse risponde quindi alla necessità di affrontare una realtà internazionale nella quale le questioni tendono sempre più a essere interdipendenti. Ogni organismo sviluppa conoscenze, strumenti ed esperienze nel proprio settore e questo permette di approfondire problemi molto specifici mantenendo allo stesso tempo un collegamento con obiettivi più ampi. Il lavoro svolto nei diversi ambiti può così incontrarsi e completarsi attraverso programmi comuni, attività di assistenza, raccolta e condivisione di informazioni, cooperazione tecnica, elaborazione di standard e collaborazione con gli Stati. La varietà delle competenze non rappresenta soltanto una caratteristica organizzativa del sistema, perché permette di affrontare uno stesso problema attraverso strumenti e livelli di intervento differenti. Il punto più delicato diventa allora riuscire a collegare queste competenze senza disperderle in attività separate.

Dopo aver analizzato gli organismi e le competenze a loro attribuite, è possibile soffermarsi sul modo in cui queste diverse componenti partecipano alla costruzione delle politiche a livello internazionale. Prima che una questione si trasformi in un programma, una strategia o un orientamento comune, vi è un percorso fatto di studio, raccolta di informazioni, confronto tra gli Stati e individuazione delle possibili linee di intervento. È in questo passaggio che il policy-making globale acquista particolare interesse, perché permette di osservare come un problema condiviso entri progressivamente nel confronto internazionale e possa arrivare a una risposta comune.

Per comprendere meglio il modo in cui le Nazioni Unite intervengono nella definizione delle questioni che riguardano il policy-making globale, cominceremo ad analizzare l'articolo 13 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il quale riconosce all'Assemblea generale la possibilità di promuovere studi e formulare raccomandazioni in diversi ambiti della cooperazione internazionale. L'articolo 13 stabilisce che: «1. L'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di:

- a. promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione.
- b. sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico, sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione.

2. Gli ulteriori compiti, funzioni e poteri dell'Assemblea Generale rispetto alle materie indicate nel precedente paragrafo 1 b sono stabiliti nei capitoli IX e X»¹⁶⁶.

L'articolo 13 mostra che la formazione di un orientamento comune può iniziare molto prima dell'adozione di una decisione. Lo studio di una questione e la raccolta di esperienze provenienti da Paesi diversi permettono di costruire una conoscenza condivisa del problema, sulla quale può svilupparsi il confronto tra gli Stati. Le raccomandazioni acquistano valore proprio all'interno di questo percorso, perché raccolgono il lavoro svolto e possono offrire una direzione comune anche quando non producono obblighi giuridici.

¹⁶⁶ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 13.

Si procede analizzando invece il contributo del Consiglio economico e sociale, che occupa una posizione centrale nel coordinamento delle attività delle Nazioni Unite nei settori economico, sociale e umanitario. Come abbiamo visto, l'Assemblea Generale rappresenta il luogo nel quale vengono portate all'attenzione della comunità internazionale le grandi questioni di interesse comune, invece il Consiglio economico e sociale contribuisce a svilupparle in modo più specifico, seguendole nei diversi ambiti nei quali si articola la cooperazione internazionale. Inoltre, l'importanza del suo ruolo sta anche nel favorire una lettura più completa dei problemi, mettendo in collegamento temi che nella realtà sono già profondamente intrecciati. Per esempio, nelle questioni che riguardano il rapporto tra sviluppo economico, condizioni sociali, istruzione, salute e tutela dei diritti. In tal modo, il confronto tra gli Stati può svilupparsi in maniera più coerente, con una maggiore attenzione ai legami che uniscono le diverse dimensioni della vita internazionale. Le funzioni attribuite al Consiglio economico e sociale vengono precisate dall'articolo 62 dello Statuto delle Nazioni Unite che stabilisce: «1. Il Consiglio Economico e Sociale può compiere o promuovere studi o relazioni su questioni internazionali economiche sociali, culturali, educative, sanitarie e simili, e può fare raccomandazioni riguardo a tali questioni all'Assemblea Generale, ai Membri delle Nazioni Unite, ed agli istituti specializzati interessati.

2. Esso può fare raccomandazioni al fine di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti.

3. Esso può preparare progetti di convenzione da sottoporre all'Assemblea Generale riguardo a questioni che rientrino nella sua competenza.

4. Esso può convocare, in conformità alle norme stabilite dalle Nazioni Unite, conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza»¹⁶⁷.

Ai fini della nostra analisi, l'articolo 62 dello Statuto delle Nazioni Unite è particolarmente interessante perché riunisce diverse attività che possono accompagnare la formazione delle politiche a livello internazionale. Infatti, gli studi e le relazioni permettono di approfondire le questioni che rientrano nelle competenze dell'ECOSOC, mentre attraverso le raccomandazioni possono essere individuati orientamenti rivolti all'Assemblea Generale, agli Stati e alle agenzie specializzate. Inoltre, è prevista anche la possibilità di preparare progetti di convenzione e di convocare conferenze internazionali. Infatti, le conferenze internazionali aprono uno spazio di discussione più ampio nel quale i governi possono incontrarsi e lavorare alla definizione di posizioni comuni. In aggiunta, si nota che anche la possibilità di preparare progetti di convenzione mostra quanto il lavoro del Consiglio economico e sociale contribuisce alla costruzione di strumenti destinati a regolare questioni di interesse internazionale.

Il passaggio successivo riguarda il rapporto tra il Consiglio economico e sociale e le agenzie specializzate. Il lavoro dell'ECOSOC acquista una dimensione più concreta quando entra in relazione con organismi che dispongono di competenze tecniche e conoscenze specifiche nei diversi settori. L'articolo 63 dello Statuto delle Nazioni Unite stabilisce che: «1. Il Consiglio Economico e Sociale può concludere accordi con qualsiasi istituto di quelli indicati all'articolo 57 per definire le condizioni in base

¹⁶⁷ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 62.

alle quali l'istituto considerato sarà collegato con le Nazioni Unite. Tali accordi sono soggetti all'approvazione dell'Assemblea Generale.

2. Esso può coordinare le attività degli istituti specializzati mediante consultazioni con tali istituti e raccomandazioni ad essi come mediante raccomandazioni all'Assemblea Generale ed ai Membri delle Nazioni Unite»¹⁶⁸. Il coordinamento tra organismi diversi non si esaurisce però nella presenza di regole o collegamenti istituzionali. Valentina Mele e Giulia Cappellaro osservano che esso richiede «una continua (ri)costruzione e adattamento dei meccanismi guida mentre gli attori svolgono i propri compiti nel tempo»¹⁶⁹. Questa lettura rende il coordinamento qualcosa di meno statico rispetto a quanto potrebbe apparire dallo Statuto. Le agenzie mantengono competenze e modalità di lavoro proprie e il collegamento tra di esse prende forma anche attraverso il confronto quotidiano, lo scambio di informazioni e l'adattamento alle situazioni che emergono. Il ruolo dell'ECOSOC acquista valore proprio dentro questa rete di rapporti, dove creare coerenza richiede un lavoro continuo.

L'articolo riportato sottolinea il fatto che Il Consiglio Economico e Sociale svolge una vera e propria funzione di coordinamento tra agenzie specializzate e l'ONU. Esso può mettere insieme competenze tecniche differenti e ricondurle all'interno di un quadro più generale di indirizzo politico. Infatti, nel processo di global policy-making, le politiche

¹⁶⁸ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 63.

¹⁶⁹ Valentina Mele e Giulia Cappellaro, Cross-level Coordination among International Organizations: Dilemmas and Practices, «Public Administration», vol. 96, n. 4 (2018), pp. 736–752, cit. p. 738, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.giuliacappellaro.com/wp-content/uploads/2022/08/Mele-Cappellaro-2018_Cross-level-coordination.pdf

elaborate a livello internazionale richiedono spesso conoscenze e informazioni provenienti da settori diversi, che devono però essere coordinate affinché possano tradursi in orientamenti comuni. Il Consiglio Economico e Sociale svolge quindi una funzione di raccordo tra il livello tecnico, rappresentato dalle agenzie specializzate, e il livello più propriamente politico delle Nazioni Unite. Inoltre, viene sottolineato il ruolo svolto dal coordinamento che diventa uno degli elementi attraverso cui l'ECOSOC contribuisce a dare maggiore coerenza all'azione internazionale in campo economico e sociale. Tuttavia, per poter svolgere questa funzione il Consiglio deve anche essere in grado di conoscere l'attività delle agenzie e di ottenere informazioni sul lavoro da esse svolto. Come viene stabilito dall'articolo 64 dello Statuto delle Nazioni Unite: «1. Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportune disposizioni per ricevere rapporti regolari dagli istituti specializzati. Esso può concludere accordi con i Membri delle Nazioni Unite e con gli istituti specializzati al fine di ottenere rapporti sulle misure prese per attuare le sue raccomandazioni e le raccomandazioni fatte dall'Assemblea Generale su questioni che rientrino nella sua competenza. 2. Esso può comunicare all'Assemblea Generale le sue osservazioni su tali relazioni»¹⁷⁰.

L'articolo 64 aggiunge un passaggio importante al funzionamento del coordinamento, perché permette all'ECOSOC di seguire ciò che accade dopo la formulazione delle raccomandazioni. Le informazioni provenienti dagli Stati e dalle agenzie riportano all'interno delle Nazioni Unite ciò che è stato effettivamente realizzato e possono diventare nuovamente parte del confronto internazionale. Il processo non rimane così fermo al momento

¹⁷⁰ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 64.

della decisione, ma continua attraverso uno scambio di informazioni tra livello internazionale e nazionale.

Il rapporto tra il livello internazionale e quello nazionale non procede in una sola direzione. Alle raccomandazioni elaborate nell'ambito delle Nazioni Unite seguono informazioni provenienti dagli Stati e dalle agenzie specializzate sulle misure adottate. Queste informazioni possono tornare all'interno dell'Organizzazione ed entrare nuovamente nel confronto internazionale, creando un percorso nel quale elaborazione, attuazione e verifica rimangono collegate.

Un altro elemento riguarda il modo in cui l'ECOSOC distribuisce il proprio lavoro tra settori differenti. L'articolo 68 dello Statuto prevede la possibilità di istituire commissioni dedicate a materie specifiche: «Il Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possano essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni»¹⁷¹. La presenza di commissioni specializzate permette di approfondire questioni molto diverse senza concentrare tutto il lavoro in un'unica sede. Ogni tema può essere seguito attraverso competenze più specifiche, mantenendo comunque un collegamento con il quadro generale dell'ECOSOC. Questa organizzazione rende il sistema più flessibile e permette di adattarlo anche a nuove esigenze che possono emergere nel tempo.

Inoltre, come viene previsto dall'articolo 71 dello Statuto delle Nazioni Unite, vi è anche la possibilità di instaurare rapporti di consultazione con soggetti esterni all'Organizzazione, ampliando così la partecipazione al

¹⁷¹ Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 68.

confronto internazionale. In particolare, l'articolo stabilisce che: «Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato»¹⁷². La possibilità di coinvolgere le organizzazioni non governative amplia il confronto oltre la dimensione esclusivamente intergovernativa. Mowell osserva che: «l'inclusione della società civile all'interno delle Nazioni Unite contribuisce ad aumentare il numero e la varietà delle prospettive rappresentate»¹⁷³. La presenza delle ONG può portare nel dibattito esperienze e conoscenze maturate direttamente nei settori nei quali operano. Il confronto acquista così punti di vista che difficilmente potrebbero emergere soltanto attraverso la rappresentanza degli Stati, soprattutto quando vengono affrontate questioni legate ai diritti umani, allo sviluppo, all'ambiente o alle condizioni sociali. Lo spazio previsto dall'articolo 71 allarga quindi il processo attraverso cui una questione viene discussa a livello internazionale.

Come possiamo osservare dall'articolo riportato, la possibilità di consultare le ONG offre un'opportunità di interagire con le parti interessate che operano direttamente in settori specifici e dispongono di esperienze, informazioni e conoscenze diversificate, accumulate nei vari ambiti della loro attività. Grazie a ciò, la discussione acquista un valore aggiunto e si arricchisce di contributi che non si limitano agli Stati membri o agli organi delle Nazioni Unite. In particolare, tale possibilità di

¹⁷² Lo Statuto delle Nazioni Unite e Lo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), art. 71.

¹⁷³ B.D. Mowell, *The Nature and Degree of NGO Interaction with the United Nations within the ECOSOC Consultative Status Program*, «Estudios Internacionales», vol. 57, n. 210 (2025), p. 45, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jstor.org/stable/27441524?seq=2>

confronto e interazione assume un ruolo rilevante quando vengono affrontate questioni che riguardano da vicino la società, come i diritti umani, lo sviluppo, la condizione delle donne, la tutela dell'ambiente o le condizioni sociali, soprattutto nel ambito del policy-making globale.

Un esempio concreto di questo tipo di partecipazione è rappresentato dalla Commission on the Status of Women. Il suo funzionamento permette di osservare come alcuni dei meccanismi previsti dallo Statuto trovino applicazione nella pratica. All'interno della Commissione, gli Stati si confrontano su questioni legate all'uguaglianza di genere e alla condizione delle donne, mentre anche le organizzazioni non governative possono partecipare al dibattito attraverso i meccanismi di consultazione previsti nel quadro del Consiglio economico e sociale. Inoltre, come viene precisato sul sito ufficiale di UN Women, la Commission on the Status of Women rappresenta «il principale organismo intergovernativo globale dedicato esclusivamente alla promozione dell'uguaglianza di genere, dei diritti e dell'empowerment delle donne»¹⁷⁴. La Commissione contribuisce anche alla definizione di standard globali in questo ambito e offre uno spazio nel quale rappresentanti degli Stati, enti delle Nazioni Unite e organizzazioni della società civile possono portare esperienze e prospettive differenti nello stesso confronto.

Difatti, l'esempio riportato della Commission on the Status of Women illustra come possano incontrarsi diversi livelli del policy-making globale in cui gli Stati partecipano al confronto e alla definizione degli orientamenti, mentre le organizzazioni della società civile possono portare esperienze maturate nei diversi settori. Quindi, si può dire che il confronto

¹⁷⁴ Sito ufficiale di UN Women, Commission on the Status of Women, (traduzione mia), <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/commission-on-the-status-of-women> (ultimo accesso: 18/08/2026).

internazionale possa arricchirsi quando accanto alla dimensione intergovernativa trovano spazio contributi provenienti dalla società civile. La Commissione diventa così un punto in cui queste due dimensioni riescono a incontrarsi.

In conclusione, il sistema delle Nazioni Unite presenta una struttura complessa e articolata, nella quale competenze e funzioni vengono distribuite tra organi, agenzie, programmi e commissioni specializzate. Essi operano in ambiti differenti attraverso forme di coordinamento e collaborazione che contribuiscono ad affrontare problemi che spesso superano i confini nazionali. Questa organizzazione permette di affrontare questioni internazionali che comprendono la tutela della salute, lo sviluppo economico e sociale, l'istruzione e la protezione dei diritti umani. Inoltre, vi sono gli strumenti diversi che vengono utilizzati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, tra cui: lo studio e la raccolta di informazioni, le consultazioni, l'elaborazione di raccomandazioni e la definizione di standard comuni.

Considerando invece il policy-making globale nell'ambito delle Nazioni Unite, dall'analisi emerge che la formazione delle politiche internazionali avviene attraverso un processo graduale fatto di confronto, scambio di informazioni e collaborazione tra soggetti differenti. Inoltre, si nota che gli Stati interagiscono continuamente con gli organi dell'Organizzazione, con le agenzie specializzate e anche con attori della società civile, che possono portare competenze ed esperienze maturate sul campo. Di conseguenza le informazioni circolano tra diversi livelli, mentre le singole questioni possono essere approfondite nelle sedi più competenti e gli orientamenti elaborati possono successivamente essere tradotti in raccomandazioni, programmi o standard e seguiti nella loro applicazione. In questo modo il confronto e la collaborazione tra gli Stati, le agenzie

specializzate, le ONG, gli organi dell'Organizzazione e la società civile contribuiscono a plasmare il policy-making globale, costituito da un processo multilivello, negoziale e collaborativo. Infatti, Zürn osserva che: «la governance globale non procede parallelamente agli altri livelli di governance, ma si costruisce attraverso l'interazione tra livelli e organizzazioni differenti»¹⁷⁵. Difatti, nel sistema delle Nazioni Unite questa interazione si vede nel passaggio continuo tra sedi, competenze e livelli differenti. Una questione può essere discussa politicamente, approfondita attraverso il lavoro tecnico delle agenzie e successivamente tornare agli Stati sotto forma di raccomandazioni, programmi o standard. Anche le informazioni raccolte a livello nazionale possono rientrare nel processo e influenzare il modo in cui il problema viene affrontato a livello internazionale

Alla luce dell'analisi svolta, il policy-making globale nelle Nazioni Unite prende forma attraverso il collegamento tra confronto politico, competenze tecniche e applicazione a livello nazionale. Il valore di questo sistema sta nella possibilità di far entrare nello stesso processo Stati, organismi specializzati e attori della società civile, mettendo in relazione conoscenze e interessi differenti. È proprio questa capacità di coordinamento a rendere l'ONU uno degli spazi centrali nei quali il multilateralismo trova una dimensione concreta.

¹⁷⁵ Michael Zürn, Global Governance as Multi-Level Governance, in David Levi-Faur (a cura di), The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 736, (Traduzione mia), consultabile su questo link: https://wzb.eu/system/files/docs/ip1/gg/global_governance_as_multi-level_governance.pdf

CAPITOLO IV

Interazione e coordinamento multilaterale tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite

4.1 Meccanismi di coordinamento istituzionale e diplomatico

Il contributo di questo capitolo alla domanda di ricerca consiste nel mostrare come l'interazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite diventi concreta attraverso meccanismi di coordinamento istituzionale, diplomatico e giuridico. L'analisi delle delegazioni europee, del Servizio europeo per l'azione esterna, del rapporto con gli Stati membri e delle diverse forme di partecipazione dell'Unione europea nel sistema delle Nazioni Unite permette di osservare che il multilateralismo contemporaneo non si sviluppa soltanto attraverso il confronto tra Stati, ma anche attraverso un coordinamento continuo tra più livelli e più attori. In questo modo, il rapporto tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuisce alla formazione di una governance globale più articolata, nella quale istituzioni europee, Stati membri e organismi delle Nazioni Unite partecipano insieme alla definizione e all'attuazione dell'azione internazionale.

Infatti, il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite riguarda oggi numerosi settori della vita internazionale e si sviluppa attraverso una presenza istituzionale e diplomatica di natura stabile. Il Consiglio dell'Unione europea descrive il ruolo delle Nazioni Unite nel sistema multilaterale contemporaneo definendolo come il cuore del sistema multilaterale mondiale. Infatti, Sul sito ufficiale del Consiglio viene riportato che: «Le Nazioni Unite (ONU) costituiscono il cuore del sistema multilaterale mondiale e fungono da piattaforma per il dialogo, la cooperazione e l'azione collettiva. L'UE e le Nazioni Unite si sono impegnate a sostenere il sistema multilaterale che disciplina le relazioni

globali in modo vantaggioso per tutti. Tale impegno è fondato sulla convinzione che, per rispondere a crisi, sfide e minacce globali, la comunità internazionale abbia bisogno di un sistema multilaterale efficiente, basato su norme e valori universali»¹⁷⁶. Come viene sottolineato dalla citazione riportata, la cooperazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite viene collocata all'interno di una visione del multilateralismo fondata sul dialogo, sull'azione collettiva e sulla presenza di regole condivise. Questo rapporto tra la presenza dell'Unione europea nel sistema delle Nazioni Unite e la sua concezione del multilateralismo viene evidenziato anche da Farrell, secondo la quale: «la partecipazione al sistema delle Nazioni Unite rappresenta uno dei modi attraverso cui l'Unione europea cerca di promuovere questi valori e principi a livello internazionale e globale»¹⁷⁷. La partecipazione all'interno delle Nazioni Unite può quindi essere considerata non soltanto come una forma di presenza istituzionale, ma anche come uno degli strumenti attraverso cui l'Unione porta la propria concezione del multilateralismo nella governance internazionale.

La collaborazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite assume un ruolo importante in diversi ambiti della vita internazionale, come il mantenimento della pace, la tutela dei diritti umani, gli aiuti umanitari e lo sviluppo sostenibile. Gli Stati continuano ad avere un ruolo fondamentale, ma il coordinamento permette di mettere in comune risorse, competenze e strumenti quando le questioni affrontate superano la dimensione nazionale e richiedono una risposta condivisa.

¹⁷⁶ Sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, Cooperazione tra l'UE e le Nazioni Unite, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-un-cooperation/> (ultimo accesso: 19/08/2026)

¹⁷⁷ Mary Farrell, EU Representation and Coordination within the United Nations, GARNET Working Paper, n. 06/06, 2006, p. 3, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/4233/1/EU_representation_and_coordination_within_the_UN_farrell.pdf

Inoltre, occorre sottolineare anche la presenza stabile dell'Unione europea nelle principali sedi delle Nazioni Unite. Il sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea riporta inoltre che: «Nel corso degli anni l'UE ha costruito solide relazioni con le Nazioni Unite. L'Unione Europea partecipa all'Assemblea generale annuale delle Nazioni Unite (UNGA) e possiede delegazioni accreditate presso le Nazioni Unite a Ginevra, New York, Parigi, Roma e Vienna»¹⁷⁸. Come si può notare, la presenza di delegazioni in più sedi permette di vedere come il rapporto con le Nazioni Unite non sia concentrato esclusivamente a New York, ma vi sono le sedi in diverse città, ove è richiesta la presenza diplomatica. Inoltre, vi è un lavoro continuo di contatto, preparazione delle posizioni e coordinamento tra le istituzioni europee e gli Stati membri. Detto ciò, l'azione diplomatica dell'Unione Europea, conseguentemente, risulta estesa alla rappresentanza formale in vari ambiti ma inoltre comprende anche il dialogo quotidiano e il lavoro preparatorio. Di fatto, si osserva che le questioni discusse in seno alle Nazioni Unite richiedono delle decisioni condivise, prese di posizione unitarie e il coordinamento delle diverse delegazioni nazionali. Di conseguenza è cruciale che le dichiarazioni dell'Unione Europea mantengano un certo grado di coerenza nei vari consessi e che gli Stati membri ne possano condividere. Inoltre, bisogna considerare che la presenza internazionale dell'Unione Europea si articola su più livelli. Infatti, da una parte vi sono le istituzioni e le delegazioni dell'Unione, dall'altra continuano ad agire gli Stati membri con le proprie rappresentanze diplomatiche, quindi il ruolo del coordinamento in questo caso risulta cruciale.

¹⁷⁸ Sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, Cooperazione tra l'UE e le Nazioni Unite, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-un-cooperation/> (ultimo accesso: 19/08/2026)

In conseguenza, la volontà di rafforzare questa capacità di coordinamento emerge anche negli orientamenti più recenti dell'Unione Europea in materia di multilateralismo. Nell'EU Agenda for a Renewed Multilateralism viene sottolineata la necessità di rendere più coerente la diplomazia europea e di rafforzare la capacità dell'Unione Europea e degli Stati membri di agire insieme nelle sedi internazionali. Tra gli obiettivi indicati nel documento viene affermato: «Approfondire i partenariati e le alleanze con i Paesi terzi e con le organizzazioni multilaterali e regionali, rafforzando le coalizioni sulle priorità principali. Essere il miglior alleato dei partner multilaterali, richiedendo al tempo stesso trasformazione e relazioni realmente strategiche. Garantire una maggiore coerenza tra la diplomazia multilaterale e quella bilaterale. Agire insieme agli Stati membri per esprimersi con una sola voce»¹⁷⁹. La citazione riportata vuole sottolineare soprattutto che uno degli obiettivi dell'Unione europea è quello di rafforzare i rapporti con i Paesi terzi e con le diverse organizzazioni internazionali e regionali, cercando di creare dei rapporti che siano più stabili e che possano durare nel tempo. Infatti, molte delle questioni che oggi vengono affrontate a livello internazionale coinvolgono realtà diverse e richiedono una collaborazione più ampia. Lo scopo dell'Unione è anche di approfondire i partenariati e le alleanze già esistenti e di crearne di nuovi, cercando di rafforzare la cooperazione soprattutto sulle priorità considerate più importanti.

Inoltre, vi è anche il riferimento a “esprimersi con una sola voce”, con il quale si riferisce al fatto che gli Stati membri dovrebbero cercare di condividere gli stessi obiettivi e gli stessi valori e di coordinare le proprie azioni, specialmente quando devono rappresentare la posizione europea nelle sedi internazionali. Questo significa che ogni Stato dovrebbe seguire

¹⁷⁹ Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, EU Agenda for a Renewed Multilateralism, settembre 2022, p. 1.

una sorta di linea comune sulle questioni che riguardano l'Unione Europea nel suo insieme. Infatti, se ogni Paese portasse avanti una posizione completamente diversa, sarebbe più difficile presentare all'esterno un'Europa unita e sarebbe anche più difficile costruire relazioni solide con gli altri partner.

Il rapporto tra unità interna ed efficacia esterna è stato analizzato anche da Conceição-Heldt e Meunier, le quali partono dalla diffusa convinzione secondo cui «the more cohesive the EU presents itself to the world, the more effective it is in achieving its goals»¹⁸⁰. Tuttavia, le autrici mostrano che questo rapporto non è automatico, perché gli effetti della coesione dipendono anche dal contesto internazionale e dalla situazione negoziale. La posizione di Conceição-Heldt e Meunier mi sembra convincente perché mostra che l'unità interna può rafforzare l'azione europea, ma non ne garantisce automaticamente l'efficacia. Il limite sta proprio nel fatto che anche una posizione condivisa tra gli Stati membri può non essere sufficiente se non riesce poi a trovare sostegno nel negoziato con gli altri attori. La coerenza interna rimane quindi importante, ma da sola non assicura un risultato concreto. Questa distinzione è importante perché permette di non mettere sullo stesso piano due aspetti che non sempre coincidono, cioè la capacità dell'Unione di costruire una posizione comune e quella di riuscire poi a farla valere nel negoziato.

¹⁸⁰ Eugénia da Conceição-Heldt, S. Meunier, *Speaking with a Single Voice: Internal Cohesiveness and External Effectiveness of the EU in Global Governance*, "Journal of European Public Policy", vol. 21, n. 7 (2014), pp. 961–979, p. 961, consultabile su questo sito <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2014.913219?needAccess=true>

Difatti, il concetto di coordinamento non riguarda soltanto la ricerca di obiettivi comuni, ma anche il modo in cui l'Unione Europea mantiene i propri rapporti con le organizzazioni internazionali. Infatti, la presenza diplomatica europea richiede le strutture capaci di dare continuità alle relazioni esterne e di rappresentare l'Unione Europea nei diversi contesti nei quali essa è chiamata ad intervenire. In seguito, ci focalizzeremo la nostra attenzione sulla base giuridica che disciplina direttamente queste relazioni. Un riferimento particolarmente utile è contenuto nell'articolo 220 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dedicato proprio ai rapporti dell'Unione con le organizzazioni internazionali. L'articolo stabilisce che: «1. L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico. L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali. 2. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione sono incaricati dell'attuazione del presente articolo»¹⁸¹.

L'articolo riportato aiuta a comprendere in che modo viene costruita la cooperazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite. La presenza di questa disposizione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea colloca tale rapporto all'interno dell'azione esterna dell'Unione e gli attribuisce un riferimento preciso nei Trattati. Il richiamo agli organi e agli istituti specializzati dell'organizzazione delle Nazioni Unite tiene conto del modo in cui le Nazioni Unite sono organizzate e del suo funzionamento. Come abbiamo già analizzato nel capitolo precedente, ogni organismo del sistema delle Nazioni Unite possiede competenze

¹⁸¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/143, 26 ottobre 2012, Art. 220.

proprie e si occupa di questioni specifiche, permettendo all'Unione Europea di rivolgersi all'interlocutore più vicino al tema affrontato. Per esempio, una questione sanitaria richiede conoscenze e strumenti diversi rispetto a un problema legato alla sicurezza o allo sviluppo. Il rapporto può così essere costruito intorno alle esigenze reali e coinvolgere di volta in volta i soggetti che possiedono le competenze necessarie. Il riferimento diretto agli organi delle Nazioni Unite e ai suoi istituti specializzati permette quindi di osservare quanto questa relazione possa svilupparsi su più livelli e attraverso interlocutori diversi.

È significativo anche il fatto che la disposizione parli di «ogni utile forma di cooperazione», lasciando quindi spazio a modalità di relazione differenti a seconda delle materie e delle organizzazioni coinvolte. Si osserva infatti che il Trattato può comprendere nella pratica una cornice generale capace di comprendere il coordinamento delle posizioni, la condivisione di informazioni, la realizzazione di programmi comuni e il sostegno a iniziative internazionali. Inoltre, una formulazione ampia permette di adattare la collaborazione alle circostanze e di continuare a utilizzarla anche quando cambiano le priorità o emergono nuove questioni. Il riferimento all'utilità della cooperazione richiama anche il fatto che le attività svolte insieme devono rispondere al problema affrontato e valorizzare le competenze che le due organizzazioni possono mettere a disposizione. Quindi, la cooperazione può assumere una dimensione diplomatica, politica, tecnica o operativa e adattarsi alle caratteristiche della sede nella quale viene sviluppata. La disposizione, tuttavia, mostra anche che l'esistenza di una base giuridica ampia non è sufficiente, da sola, a garantire il funzionamento della cooperazione. Come osserva Wessel:

«effective multilateralism to a large extent depends on the (coordinated) actions by the member states»¹⁸².

Questo elemento permette di vedere anche il limite della flessibilità prevista dall'articolo 220. Il Trattato mette a disposizione una cornice molto ampia, ma la sua effettività dipende dal modo in cui l'Unione e gli Stati membri riescono concretamente a coordinare le proprie posizioni. La dimensione giuridica e quella diplomatica risultano quindi strettamente collegate.

La cooperazione con le organizzazioni internazionali richiede inoltre una presenza capace di garantire continuità ai rapporti diplomatici. Nel sistema delle Nazioni Unite questa esigenza assume particolare rilievo, poiché accanto alle delegazioni dell'Unione continuano ad operare le rappresentanze dei singoli Stati membri. La dimensione europea e quella nazionale devono quindi convivere e mantenere un collegamento costante. Il significato di questa trasformazione è messo in evidenza da Baroncini, secondo la quale le delegazioni costituiscono: «una presenza unica e permanente la quale assorbe la funzione di coordinamento e rappresentanza dell'Europa presso Paesi terzi e organizzazioni internazionali»¹⁸³.

¹⁸² R. A. Wessel, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, "Journal of European Integration", vol. 33, n. 6 (2011), pp. 621–635, p. 627, consultabile su questo sito: https://www.researchgate.net/publication/229054066_The_Legal_Framework_for_the_Participation_of_the_European_Union_in_International_Institutions

¹⁸³ E. Baroncini, *Le delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, status e funzioni*, "Cuadernos de Derecho Transnacional", vol. 6, n. 1 (2014), pp. 68–107, p. 70, consultabile su questo link:

<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/en/article/download/1911/903/1433>

Infatti, si nota che viene attribuito un ruolo specifico alle delegazioni dell'Unione Europea che operano nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali e costituiscono quindi una parte importante della sua rappresentanza esterna. Come stabilisce l'articolo 221 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «1. Le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione.

2. Le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri»¹⁸⁴.

Letto insieme alla disposizione dell'articolo 221, il contributo di Baroncini permette di considerare le delegazioni non soltanto come una presenza fisica dell'Unione all'estero. La loro stabilità crea infatti un punto permanente di collegamento tra il livello europeo, le diplomazie nazionali e le organizzazioni internazionali. Nel rapporto UE-ONU ciò contribuisce a dare continuità al coordinamento, anche se non elimina la necessità di trovare un accordo politico tra gli Stati membri.

L'articolo in questione illustra la presenza internazionale dell'Unione Europea, infatti le sue delegazioni la rappresentano nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali e permettono quindi di mantenere una presenza stabile nei luoghi in cui si svolgono i rapporti diplomatici. Inoltre, ciò che riguarda il rapporto con gli Stati membri, l'articolo specifica che le delegazioni dell'Unione lavorano in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari nazionali. Questo significa che la

¹⁸⁴ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/143, 26 ottobre 2012, Art. 221.

presenza dell'Unione Europea all'estero non prende il posto delle singole diplomazie degli Stati, che continuano ad esistere e ad agire, ma si affianca ad esse. Questa compresenza rende centrale il coordinamento tra la rappresentanza dell'Unione e le diplomazie nazionali, soprattutto nelle sedi multilaterali, dove è necessario mantenere un collegamento tra i diversi livelli. Il fatto che le delegazioni siano poste sotto l'autorità dell'Alto rappresentante le inserisce inoltre nella struttura più ampia dell'azione esterna dell'Unione, collegando il coordinamento diplomatico a quello politico.

In questo quadro assume particolare rilievo il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che assiste l'Alto rappresentante e costituisce uno dei principali punti di collegamento tra Bruxelles e la rete diplomatica dell'Unione. Difatti, Il Servizio europeo per l'azione esterna ha assunto la sua forma attuale con la decisione 2010/427/UE del Consiglio del 26 luglio 2010, adottata per definirne l'organizzazione e il funzionamento. La decisione permette di capire meglio come è costruita questa struttura e quale posto occupano al suo interno le delegazioni dell'Unione. L'articolo 1 stabilisce infatti che: «1. La presente decisione fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). 2. Il SEAE, che ha sede a Bruxelles, è un organo dell'Unione europea che opera in autonomia funzionale, distintamente dal segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione e di spone della capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti e al conseguimento dei suoi obiettivi. 3. Il SEAE è posto sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza («alto rappresentante»). 4. Il SEAE si articola in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni

internazionali»¹⁸⁵. Questa particolare posizione istituzionale è stata analizzata da Henökl, che definisce il SEAE «un attore istituzionale ibrido e composito nell'amministrazione multilivello dell'Unione europea»¹⁸⁶. La lettura proposta da Henökl mi sembra convincente perché la natura ibrida del SEAE non rimane soltanto una caratteristica della sua struttura, ma incide concretamente sul modo in cui l'Unione riesce ad agire all'esterno. Il collegamento tra istituzioni europee, Stati membri e rappresentanze esterne può dare maggiore continuità all'azione europea e facilitare il coordinamento tra livelli diversi. Tuttavia, proprio questa capacità di mettere in relazione soggetti diversi mostra anche il principale limite del SEAE, perché quando le posizioni delle istituzioni europee e degli Stati membri restano troppo distanti, il coordinamento diventa più difficile e il Servizio non può trasformare da solo queste differenze in una posizione europea comune. La sua efficacia dipende quindi non soltanto dalla struttura prevista formalmente, ma anche dalla capacità concreta degli attori coinvolti di avvicinare le proprie posizioni e raggiungere un accordo politico.

La presenza delle delegazioni rende il coordinamento particolarmente visibile nelle sedi internazionali, dove istituzioni europee e rappresentanze nazionali possono trovarsi a lavorare sugli stessi dossier. Questo può rafforzare la continuità della presenza europea, ma richiede anche un confronto costante per evitare sovrapposizioni o posizioni non perfettamente coerenti.

¹⁸⁵ Decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 201, 3 agosto 2010, p. 30, art. 1.

¹⁸⁶ T. E. Henökl, *The European External Action Service: Torn Apart Between Several Principals or Acting as a Smart 'Double-agent'?*, "Journal of Contemporary European Research", vol. 10, n. 4 (2014), pp. 381–401, p. 382, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/605/494>

Come stabilisce l'articolo 3 della decisione 2010/427/UE del Consiglio del 26 luglio 2010: «1. Il SEAE assiste e lavora in cooperazione con i servizi diplomatici degli Stati membri, nonché con il segretariato generale del Consiglio e con i servizi della Commissione, al fine di assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e tra questi settori e le altre politiche. 2. Il SEAE e i servizi della Commissione si consultano su tutte le tematiche inerenti all'azione esterna dell'Unione nell'esercizio delle loro rispettive funzioni.

L'articolo mostra che l'autonomia funzionale del SEAE non comporta una separazione dalle altre componenti dell'azione esterna europea. Al contrario, il suo funzionamento dipende dal rapporto con la Commissione, il Consiglio e i servizi diplomatici degli Stati membri. La coerenza dell'azione esterna nasce quindi dal coordinamento tra soggetti che continuano a mantenere competenze e funzioni proprie.

Oltre a ciò, ai fini della nostra analisi risulta particolarmente importante osservare il rapporto con i servizi diplomatici degli Stati membri. Il fatto che questi continuino ad avere un proprio ruolo permette di capire perché la diplomazia europea non possa essere osservata come una struttura completamente separata dalle diplomazie nazionali. Le due dimensioni convivono e si incontrano soprattutto nelle sedi internazionali, dove l'Unione Europea e i suoi Stati membri possono trovarsi a partecipare agli stessi lavori. In questi casi il confronto che avviene all'interno dell'Unione Europea diventa importante anche per ciò che verrà successivamente sostenuto all'esterno. In aggiunta, bisogna sottolineare il fatto che un esempio di rilievo viene rappresentato dalle Nazioni Unite. La presenza dell'Unione europea nelle diverse sedi dell'Organizzazione permette infatti di osservare come il coordinamento europeo venga portato dal

livello interno a quello internazionale. Infatti, si può notare anche il fatto che tra queste sedi, quella di New York occupa una posizione particolare poiché vi si trovano l'Assemblea generale e numerosi altri organi centrali dell'ONU e vi è anche una Delegazione permanente dell'Unione Europea. Il ruolo svolto dalla Delegazione di New York viene messo in evidenza anche da Hosli e Kantorowicz, secondo i quali essa rappresenta «a crucial bridge between the EU and the UN»¹⁸⁷ e contribuisce al coordinamento delle posizioni degli Stati membri nelle diverse sedi delle Nazioni Unite. Gli autori sottolineano inoltre come il lavoro della Delegazione comprenda numerose riunioni finalizzate alla costruzione di posizioni comuni europee sui diversi punti dell'agenda delle Nazioni Unite. La definizione proposta da Hosli e Kantorowicz descrive bene il ruolo della Delegazione, soprattutto perché mette in evidenza il lavoro di collegamento che avviene prima che l'Unione intervenga nelle sedi delle Nazioni Unite. Accanto a questo elemento positivo emerge però un limite importante: la Delegazione può facilitare il coordinamento, ma non può trasformare automaticamente posizioni nazionali diverse in una posizione europea unica. Infatti, gli autori mostrano che nel dibattito generale dell'Assemblea gli Stati membri continuano spesso a esprimere priorità proprie. Il punto più rilevante riguarda proprio questa difficoltà, perché l'efficacia della Delegazione rimane legata alla capacità degli Stati di avvicinare concretamente le proprie posizioni. Di conseguenza, quando questa convergenza manca, il limite non sembra dipendere tanto dalla struttura della Delegazione quanto dalle differenze politiche che continuano a esistere all'interno dell'Unione. Detto ciò, si nota che la

¹⁸⁷ M. O. Hosli, J. Kantorowicz, *The European Union in the Annual United Nations General Assembly Debates*, "Contemporary Politics", vol. 31, n. 3 (2025), pp. 413–438, p. 416, consultabile su <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2024.2387424?#d1e191> questo link:

presenza di una Delegazione comune da sola non sia sufficiente a garantire una voce europea realmente unitaria. Ne consegue che il coordinamento istituzionale può creare le condizioni per una maggiore coerenza mentre il risultato finale continua a dipendere dal grado di convergenza politica raggiunto tra gli Stati membri.

Sul piano operativo, il coordinamento può essere osservato nel rapporto continuo tra la Delegazione di New York e le istituzioni europee. La Delegazione europea segue l'ampia agenda delle Nazioni Unite, mantiene il rapporto con gli Stati membri e rappresenta allo stesso tempo un collegamento diretto con Bruxelles. Nella descrizione delle sue funzioni viene specificato che: «La Delegazione dell'Unione europea svolge sia funzioni di coordinamento sia di reporting, seguendo l'insieme dell'agenda delle Nazioni Unite e lavorando con gli Stati membri anche sulla ripartizione degli oneri. Le relazioni della Delegazione contribuiscono all'agenda politica a Bruxelles, che a sua volta definisce il quadro per l'azione a livello locale»¹⁸⁸. Infatti, si nota che il rapporto non procede in una sola direzione, in quanto ciò che accade alle Nazioni Unite viene seguito a New York e riportato a Bruxelles, mentre le decisioni e gli orientamenti elaborati a livello europeo tornano poi a guidare il lavoro della Delegazione, in questo modo viene creata una sorta di scambio continuo tra i due livelli.

La varietà delle questioni seguite dalla Delegazione rende necessario un coordinamento continuo sia al suo interno sia con le missioni degli Stati membri e con le istituzioni europee. Il suo ruolo non consiste quindi soltanto nel seguire i diversi dossier delle Nazioni Unite, ma soprattutto nel mantenere un collegamento tra il negoziato che si svolge a New York

¹⁸⁸ Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), Who we are – Delegation of the European Union to the United Nations in New York, sito ufficiale del Servizio europeo per l'azione esterna (Traduzione mia), https://www.eeas.europa.eu/un-new-york/who-we-are_en?s=63#8807 (ultimo accesso: 30/08/2026).

e le posizioni elaborate a livello europeo. Questa struttura può favorire una presenza più coerente dell'Unione, ma non garantisce da sola che le posizioni comuni riescano poi a incidere sui risultati del negoziato multilaterale.

Tuttavia, la presenza di una posizione comune e di meccanismi di coordinamento non garantisce automaticamente che l'Unione europea riesca ad incidere sui risultati dei negoziati. Infatti, Panke sottolinea che: «avere una posizione comune è essenziale, ma non sufficiente»¹⁸⁹ affinché l'Unione possa diventare un attore esterno efficace nei negoziati internazionali.

Questo aspetto permette di osservare un limite importante del coordinamento europeo. Riuscire a costruire una posizione condivisa rende l'azione dell'Unione più coerente, ma non significa necessariamente riuscire a farla prevalere nel confronto con gli altri attori. Nel sistema delle Nazioni Unite il coordinamento interno rappresenta quindi un punto di partenza, mentre l'efficacia dipende anche dal successivo processo di negoziazione multilaterale.

Su questo aspetto è utile anche la distinzione proposta da Kissack, secondo il quale «ogni forma di rappresentanza costituisce una prova verificabile

¹⁸⁹ D. Panke, *The European Union in the United Nations: An Effective External Actor?*, "Journal of European Public Policy", vol. 21, n. 7 (2014), pp. 1050–1066, p. 1050, (traduzione mia), consultabile su questo link:

https://www.researchgate.net/publication/263288210_The_European_Union_in_the_United_Nations_An_effective_external_actor

del coordinamento tra gli Stati membri»¹⁹⁰. La sua lettura mi sembra utile perché permette di distinguere la posizione comune che viene mostrata all'esterno dal lavoro che è stato necessario per costruirla. Una dichiarazione comune dimostra che un coordinamento è avvenuto, ma non permette da sola di capire quanto sia stato semplice raggiungerlo o quali differenze siano rimaste tra gli Stati membri. Per questo ritengo che, nel caso dell'Unione europea alle Nazioni Unite, sia importante guardare non soltanto alla posizione finale, ma anche al modo in cui quella posizione viene preparata prima di essere portata nel negoziato.

Uno dei meccanismi attraverso cui questo coordinamento viene costruito è il Gruppo “Nazioni Unite” (CONUN) del Consiglio dell'Unione europea, fondato nel 1975, che rappresenta un gruppo operativo del Consiglio dell'Unione europea che incaricato di orientare la politica multilaterale dell'Unione Europea all'interno delle Nazioni Unite. È composto da esperti nazionali provenienti dagli Stati membri e si riunisce normalmente una volta al mese. In aggiunta, è inoltre importante sottolineare il fatto che durante gli incontri possono essere invitati anche rappresentanti del sistema delle Nazioni Unite in modo di avere un confronto diretto sui temi in discussione. Inoltre, spostando la nostra attenzione sui compiti e il ruolo svolto dal CONUN si osserva che esso riguarda sia la preparazione delle posizioni europee sia la definizione delle priorità che l'Unione Europea intende portare avanti all'interno delle Nazioni Unite. Come viene descritto sul sito del Consiglio dell'Unione

¹⁹⁰ Robert Kissack, *European Union Member State Coordination in the United Nations System: Towards a Methodology for Analysis*, European Foreign Policy Unit Working Paper 2007/1, London School of Economics and Political Science, London, 2007, p. 11, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.lse.ac.uk/international-relations/assets/documents/efpu/publications/EFPUworkingpaper2007-1.pdf>

europea: «Il gruppo "Nazioni Unite" mette a punto la politica comune dell'UE sulle questioni attinenti alle Nazioni Unite di interesse comune per gli Stati membri dell'UE. Il gruppo fornisce raccomandazioni e orientamenti sugli obiettivi politici strategici dell'UE e le questioni tematiche presso le Nazioni Unite. Coordina le priorità degli Stati membri e contribuisce al processo di definizione degli obiettivi politici a lungo termine. Il gruppo agisce, a nome dell'UE, in quattro settori principali come la promozione del rafforzamento delle Nazioni Unite, la garanzia di pace e sicurezza a livello internazionale, la riforma del sistema delle Nazioni Unite e i contributi a favore di agenzie, programmi, fondi e conferenze delle Nazioni Unite»¹⁹¹

Come si può notare, questi quattro ambiti mostrano abbastanza chiaramente dove si concentra il lavoro del CONUN. Alcune questioni riguardano problemi molto presenti nell'agenda internazionale, come la pace e la sicurezza, mentre altre richiedono un lavoro più lungo, come la riforma del sistema delle Nazioni Unite o il rapporto con agenzie, programmi e fondi. Si osserva inoltre che il gruppo permette agli Stati membri di discutere questi temi prima che vengano portati nelle sedi dell'ONU e di stabilire quali priorità sostenere insieme. Il ruolo del coordinamento viene evidenziato anche da Gstöhl, la quale osserva che: «un gruppo di lavoro orizzontale sulle questioni delle Nazioni Unite, il CONUN, si riunisce mensilmente a Bruxelles per coordinare le posizioni dell'Unione europea»¹⁹². La lettura di Gstöhl mi sembra convincente

¹⁹¹ Sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, Gruppo "Nazioni Unite" (CONUN), sito ufficiale del Consiglio dell'Unione europea, <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/search-the-list-of-council-preparatory-bodies/united-nations-working-party/> (ultimo accesso: 30/08/2026).

¹⁹² S. Gstöhl, 'Patchwork Power' Europe? The EU's Representation in International Institutions, "Bruges Regional Integration & Global Governance Papers", n. 2 (2008), College of Europe-UNU-CRIS, p. 13, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://aei.pitt.edu/33529/1/BRIGG_2-2008_Gst%C3%B6hl.pdf

perché mostra che il ruolo del CONUN non consiste soltanto nell'organizzare il confronto tra gli Stati membri, ma soprattutto nel cercare di costruire una posizione europea prima che questa venga portata alle Nazioni Unite. È importante considerare questo aspetto perché mette in evidenza quanto la coerenza esterna dell'Unione Europea dipenda anche dal lavoro svolto al suo interno. Tuttavia, il limite vi è quando le priorità nazionali restano distanti, perché il coordinamento del CONUN può favorire il confronto ma non garantisce che queste differenze vengano sempre superate. Da ciò deriva che la sua efficacia dipende da quanto gli Stati membri riescano realmente ad avvicinare le proprie posizioni prima del confronto multilaterale.

Il passaggio successivo riguarda il modo in cui questa posizione comune viene poi rappresentata alle Nazioni Unite. Per comprenderlo, occorre guardare alla posizione giuridica dell'UE nell'Organizzazione e ai diritti di partecipazione che le sono stati riconosciuti nel tempo.

4.2 Lo status dell'Unione Europea all'interno del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Passando allo status dell'Unione Europea all'interno del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ci concentreremo sul suo status giuridico e sui diritti che le sono riconosciuti al suo interno. Come osservato nei capitoli precedenti, l'ampliamento delle competenze attribuite all'Unione ha progressivamente rafforzato anche la sua capacità di agire sul piano internazionale. Nel sistema delle Nazioni Unite questa presenza assume però caratteristiche particolari, poiché lo status dell'Unione varia a seconda dell'organo, dell'organizzazione o dello strumento considerato.

L'Unione Europea possiede una propria personalità giuridica internazionale e competenze che gli Stati membri le hanno attribuito attraverso i Trattati. In aggiunta, si osserva che la presenza dell'Unione

Europea all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite presenta alcune caratteristiche particolari, soprattutto perché l'Unione Europea partecipa ai lavori dell'Organizzazione con uno status diverso da quello riconosciuto agli Stati membri, ovvero con lo status di osservatore rafforzato. Come vedremo in seguito, l'Unione Europea dispone del diritto di partecipazione nei dibattiti e può presentare le proposte, però non dispone del diritto di voto. Nel corso del tempo questa posizione si è sviluppata insieme alla crescita del ruolo internazionale dell'Unione e le ha permesso di partecipare in maniera sempre più ampia alle attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Questa diversità è sottolineata anche da Wouters, Chané, Odermatt e Ramopoulos, secondo i quali: *«Il tipo di status dipende non solo dalle competenze dell'UE, ma anche dal quadro istituzionale dei rispettivi organi dell'ONU»*¹⁹³.

Questo elemento permette di comprendere che non esiste un'unica forma di presenza dell'Unione all'interno del sistema delle Nazioni Unite. Le competenze attribuite all'UE sono fondamentali, ma devono confrontarsi anche con le regole proprie di ciascuna organizzazione. Il coordinamento multilaterale dipende quindi dall'incontro tra la struttura interna dell'Unione e quella istituzionale del sistema ONU.

Un primo passaggio importante risale al 1974, quando la Comunità economica europea ottenne un proprio riconoscimento all'interno dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In quel momento la Comunità aveva ancora competenze molto più limitate rispetto all'attuale Unione europea, ma la sua presenza nelle relazioni internazionali aveva

¹⁹³ J. Wouters, A.-L. Chané, J. Odermatt, T. Ramopoulos, Improving the EU's Status in the UN and the UN System: An Objective without a Strategy?, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper n. 133, 2014, p. 5, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2431171&utm

già iniziato ad assumere una dimensione propria. Con la Risoluzione 3208 (XXIX), adottata l'11 ottobre 1974, l'Assemblea generale intervenne direttamente sulla sua posizione all'interno dell'Organizzazione. Riportando la citazione della Risoluzione, essa stabilisce che: «L'Assemblea generale, desiderando promuovere la cooperazione tra le Nazioni Unite e la Comunità economica europea, chiede al Segretario generale di invitare la Comunità economica europea a partecipare alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea generale in qualità di osservatore»¹⁹⁴.

Come viene sottolineato dalla Risoluzione la Comunità Economica Europea (CEE) ottiene per la prima volta uno spazio all'interno dell'Assemblea generale e viene riconosciuta come soggetto capace di partecipare ai suoi lavori in maniera distinta rispetto agli Stati che la compongono. In aggiunta, lo status di osservatore rappresenta un passaggio particolarmente significativo nel progressivo consolidamento della dimensione internazionale della Comunità. Infatti, si può notare che negli anni successivi l'integrazione procede, pian piano si ampliano le competenze ad essa attribuite e in seguito la sua azione internazionale arriva a comprendere un numero sempre maggiore dei settori. Un ulteriore passaggio avviene con il Trattato di Lisbona, che attribuisce all'Unione europea una personalità giuridica unica e rafforza gli strumenti attraverso cui essa può essere rappresentata sul piano internazionale. Come scrive Villani: «Va ricordato che gli sviluppi dell'azione esterna dell'Unione europea hanno ricevuto un riconoscimento da parte delle Nazioni Unite: l'Assemblea generale, infatti, con risoluzione 65/276 del 3 maggio 2011 ha esteso le prerogative che l'Unione può esercitare in tale Organizzazione

¹⁹⁴ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 3208 (XXIX), Status of the European Economic Community in the General Assembly, 11 ottobre 1974, A/RES/3208(XXIX), (traduzione mia).

nella sua qualità di osservatore (già accordata con risoluzione dell'Assemblea generale 3208 (XXIX) dell'11 ottobre 1974)»¹⁹⁵.

La citazione riportata sottolinea il fatto che lo status di osservatore, riconosciuto già nel 1974 alla Comunità economica europea rimane il punto di partenza ma nel frattempo il processo di integrazione europea aveva ampliato in maniera significativa le competenze e la capacità dell'Unione di agire all'esterno. Per questo motivo, nel 2011 l'Assemblea generale interviene sulle prerogative legate a quello status e riconosce all'Unione europea forme di partecipazione più ampie. Si osserva anche che si crea una continuità tra i due momenti, ovvero che nel 1974 viene riconosciuta per la prima volta una presenza europea all'interno dell'Assemblea generale, mentre nel 2011 viene ulteriormente ampliata.

Questo ampliamento dello status dell'Unione europea è analizzato anche da Schwarzkopf, secondo la quale: «lo status di osservatore rafforzato ha rappresentato un passaggio cruciale verso questo obiettivo, poiché ampi diritti di partecipazione sono indispensabili per un ruolo attivo e coinvolto»¹⁹⁶. L'ampliamento delle prerogative riconosciute all'Unione può quindi essere letto come un passaggio che rafforza la sua capacità di partecipare ai processi multilaterali senza trasformarne la natura giuridica in quella di uno Stato. Questo elemento mostra bene sia il vantaggio sia il limite dello status riconosciuto nel 2011. L'Unione europea dispone di maggiori strumenti per prendere parte ai lavori dell'Assemblea generale e rappresentare le posizioni concordate, ma continua ad operare all'interno di un sistema costruito principalmente intorno agli Stati. Il suo ruolo nella

¹⁹⁵ Ugo Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 7^a ed., Cacucci Editore, Bari 2024, p. 39.

¹⁹⁶ A. Schwarzkopf, *The EU as a Global Negotiator? The Advancement of the EU's Role in Multilateral Negotiations at the UN General Assembly*, "International Relations", vol. 35, n. 4 (2021), pp. 574–592, p. 576, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00471178211045623>

governance multilaterale cresce quindi senza eliminare questa differenza di fondo.

In questa prospettiva, lo status di osservatore rafforzato può essere letto come un compromesso tra due esigenze. Da una parte permette all'Unione di rappresentare più direttamente le posizioni concordate dai suoi Stati membri; dall'altra mantiene la distinzione rispetto agli Stati membri dell'ONU, soprattutto attraverso l'assenza del diritto di voto. L'UE acquisisce quindi maggiore capacità di partecipazione senza assumere una posizione equivalente a quella di uno Stato.

La Risoluzione 65/276 definisce in modo più preciso lo spazio riconosciuto all'Unione europea all'interno dell'Assemblea generale, permettendo ai suoi rappresentanti di intervenire nei dibattiti, partecipare al dibattito generale, far circolare comunicazioni e presentare oralmente proposte ed emendamenti concordati dagli Stati membri. Queste possibilità rafforzano concretamente la presenza dell'Unione alle Nazioni Unite, ma lasciano allo stesso tempo un limite molto chiaro, perché l'UE non dispone del diritto di voto e non può co-sponsorizzare progetti di risoluzione o presentare candidature. Ritengo che sia proprio questa combinazione a rendere particolare la sua posizione. L'Unione Europea dispone infatti di strumenti che le permettono di portare una posizione comune nell'Assemblea, ma continua a non avere gli stessi diritti riconosciuti agli Stati membri dell'ONU. Ne consegue che la sua capacità di incidere dipende non soltanto dallo spazio di partecipazione che le viene riconosciuto, ma anche dalla capacità di costruire consenso intorno alle posizioni che presenta.

Questo limite importante viene evidenziato anche da Schwarzkopf, secondo la quale: «l'Unione europea si trova generalmente di fronte

all'ostacolo della mancanza del diritto di voto alle Nazioni Unite»¹⁹⁷. La sua osservazione mi sembra convincente perché mette in evidenza la differenza tra poter partecipare al negoziato e avere gli stessi strumenti decisionali degli Stati membri. L'ampliamento dei diritti riconosciuti all'Unione rafforza sicuramente la sua presenza, ma non elimina la necessità di ottenere il sostegno degli Stati che dispongono del diritto di voto. Il limite, quindi, non riguarda tanto la possibilità dell'UE di essere presente e presentare una posizione comune, quanto il fatto che la sua capacità di incidere continua a dipendere dal consenso che riesce a costruire intorno a quella posizione.

Va però specificato che lo status dell'Unione Europea cambia a seconda della sede del sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite che viene preso in considerazione. La posizione riconosciuta nell'Assemblea generale rappresenta quindi solo una delle forme attraverso cui l'Unione Europea partecipa alle attività delle Nazioni Unite. Negli altri organismi e nelle agenzie, invece, le modalità di partecipazione dipendono dalle rispettive regole istituzionali e dalle competenze attribuite all'Unione. Un caso molto interessante da riportare è quello dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (la FAO), nella quale l'Unione Europea partecipa come un'organizzazione membro accanto ai suoi Stati membri dal 1991.

La particolarità di questo passaggio era stata evidenziata già da Frid, secondo la quale l'ingresso della Comunità nella FAO: «segna un passo avanti sia nel diritto delle istituzioni internazionali che nel diritto della

¹⁹⁷ A. Schwarzkopf, *The EU as a Global Negotiator? The Advancement of the EU's Role in Multilateral Negotiations at the UN General Assembly*, "International Relations", vol. 35, n. 4 (2021), pp. 574–592, p. 587, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00471178211045623>

Comunità economica europea»¹⁹⁸. La lettura di Frid mi sembra convincente perché il caso della FAO mostra in modo molto concreto quanto possa cambiare la posizione dell'Unione all'interno dello stesso sistema delle Nazioni Unite. In questo caso, una partecipazione più ampia rafforza sicuramente la presenza dell'UE, ma rende anche più delicato stabilire quando debba intervenire l'Unione e quando invece siano gli Stati membri a esercitare i propri diritti. Il limite nasce quindi proprio dalla distribuzione delle competenze, perché una maggiore possibilità di partecipare non elimina il bisogno di coordinamento interno e, in alcuni casi, può renderlo ancora più importante.

In aggiunta, occorre mettere in luce anche il fatto che nel 1991 la Conferenza della FAO adottò la Risoluzione 7/91, attraverso la quale vennero modificate alcune disposizioni della Costituzione e delle Regole generali dell'Organizzazione, introducendo la possibilità di ammettere come membri anche le organizzazioni regionali di integrazione economica. In particolare il paragrafo 4 della Risoluzione 7/91 stabilisce che: «Per poter richiedere l'ammissione all'Organizzazione, un'organizzazione regionale di integrazione economica deve essere costituita da Stati sovrani, la maggioranza dei quali membri dell'Organizzazione, e deve aver ricevuto dai propri Stati membri competenze in una serie di materie rientranti nell'ambito di attività

¹⁹⁸ R. Frid, *The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, "European Journal of International Law", vol. 4, n. 2 (1993), pp. 239–255, p. 239, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/313382540_The_European_Economic_Community_A_Member_of_a_Specialized_Agency_of_the_United_Nations?

dell'Organizzazione, compreso il potere di adottare decisioni vincolanti per i propri Stati membri in tali materie»¹⁹⁹.

Alla luce di quanto detto finora, bisogna inoltre specificare come vengano esercitati questi diritti quando all'interno della FAO sono presenti contemporaneamente l'Unione Europea e i suoi Stati membri. La Risoluzione 7/91 fornisce una spiegazione precisa e al paragrafo 8, stabilisce che: «Un'Organizzazione membro esercita i diritti derivanti dalla membership in maniera alternativa rispetto ai propri Stati membri che sono membri dell'Organizzazione, negli ambiti delle rispettive competenze e conformemente alle regole stabilite dalla Conferenza»²⁰⁰. Questa regola permette di evitare che l'Unione e gli Stati membri esercitino contemporaneamente gli stessi diritti, ma rende necessario stabilire con precisione a chi appartenga la competenza nella materia trattata. Il coordinamento diventa quindi particolarmente importante proprio nei casi in cui la distinzione non è immediata, perché prima di intervenire all'interno della FAO deve essere chiaro se la posizione debba essere rappresentata dall'Unione oppure dagli Stati membri.

Proprio questa difficoltà viene evidenziata anche da Frid, secondo la quale: «queste procedure sono così complesse che è dubbio che possano essere applicate con successo nella pratica»²⁰¹.

¹⁹⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (la FAO), Risoluzione 7/91, Amendments to the Constitution and the General Rules of the Organization to Allow for Membership of FAO by Regional Economic Integration Organizations, 18 novembre 1991, art. II, par.4, (traduzione mia).

²⁰⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (la FAO), Risoluzione 7/91, Amendments to the Constitution and the General Rules of the Organization to Allow for Membership of FAO by Regional Economic Integration Organizations, 18 novembre 1991, art. II, par.8, (traduzione mia).

²⁰¹ R. Frid, The European Economic Community: A Member of a Specialized Agency of the United Nations, "European Journal of International Law", vol. 4, n. 2 (1993), pp. 239-255, p. 249, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/313382540_The_European_Economic_Community_A_Member_of_a_Specialized_Agency_of_the_United_Nations

La critica di Frid mi sembra convincente perché il problema non riguarda tanto il riconoscimento formale dei diritti dell'Unione, quanto la loro applicazione concreta. La divisione delle competenze permette di stabilire chi possa intervenire, ma quando questa distinzione diventa complessa può rallentare il coordinamento tra l'Unione e gli Stati membri. Il limite del sistema sta quindi proprio nella distanza che può crearsi tra una soluzione chiara sul piano giuridico e una gestione molto più difficile nella pratica. Un ulteriore esempio riguarda la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE). L'Unione europea non figura tra i 56 Stati membri della Commissione, ma può partecipare direttamente ad alcuni strumenti giuridici sviluppati nel suo ambito. È il caso, ad esempio, della Convenzione di Espoo sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, della quale l'Unione europea è parte insieme agli Stati che vi hanno aderito.

Il rapporto tra la Convenzione di Espoo e l'ordinamento europeo viene evidenziato anche da Marsden e Koivurova, i quali osservano che: «l'articolo 7 della direttiva VIA modificata recepisce nel diritto dell'Unione europea la maggior parte degli obblighi previsti dalla Convenzione di Espoo»²⁰². La loro lettura mi sembra particolarmente utile perché mostra che, in questo caso, la partecipazione dell'Unione non si ferma alla dimensione internazionale, ma produce effetti anche all'interno dell'ordinamento europeo. Rispetto all'Assemblea generale e alla FAO, cambia quindi anche il tipo di problema che emerge. Qui non si tratta soltanto di partecipare o di stabilire chi eserciti una determinata competenza, ma di coordinare l'attuazione di obblighi che coinvolgono

²⁰² S. Marsden, T. Koivurova, "Introduction", in S. Marsden, T. Koivurova (a cura di), *Transboundary Environmental Impact Assessment in the European Union: The Espoo Convention and its Kiev Protocol on Strategic Environmental Assessment*, Earthscan, London-New York, 2011, p. 5, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781134075065_A23768898/preview-9781134075065_A23768898.pdf

contemporaneamente il livello europeo e quello degli Stati membri. Proprio per questo, una partecipazione giuridicamente più intensa non elimina le difficoltà di coordinamento, ma può renderle ancora più evidenti nella fase di applicazione concreta.

Questo caso permette di osservare anche un'ulteriore modalità di partecipazione dell'Unione nel sistema delle Nazioni Unite. La partecipazione dell'Unione assume quindi una forma diversa rispetto a quella osservata nell'Assemblea generale: nel caso della Convenzione di Espoo, l'Unione europea partecipa direttamente a un trattato internazionale e dispone anche di propri referenti istituzionali indicati dalla Commissione europea per seguire le attività legate alla sua attuazione.²⁰³.

Il contributo di questo capitolo alla domanda di ricerca emerge soprattutto dal modo in cui il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite cambia a seconda della sede e degli strumenti utilizzati. L'Unione può assumere ruoli diversi, ma in ogni caso il coordinamento con gli Stati membri e con le strutture delle Nazioni Unite rimane un elemento centrale. I casi analizzati mostrano anche che questa flessibilità rappresenta allo stesso tempo una risorsa e una difficoltà, perché permette all'Unione di adattare la propria presenza ai diversi contesti, ma rende il coordinamento meno uniforme e più dipendente dalle competenze e dalle regole applicabili in ciascuna sede. Il multilateralismo contemporaneo non si basa quindi soltanto sui rapporti tra Stati, ma coinvolge anche organizzazioni internazionali che collaborano tra loro e agiscono su livelli differenti. Proprio questa capacità di collegare competenze, istituzioni e attori diversi

²⁰³ UNECE, Focal Points for Administrative Matters regarding the Espoo Convention, consultabile su questo link: <https://unece.org/environmental-policy/environmental-assessment/focal-points-administrative-matters> (ultimo accesso: 20/09/2026).

rende la cooperazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite un esempio concreto di una governance globale sempre più condivisa e multilivello.

CAPITOLO V

La metamorfosi del multilateralismo: l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite nelle nuove architetture della governance globale

5.1 La ridefinizione degli assetti multilaterali verso una governance a geometria variabile

Il contributo di questo capitolo alla domanda di ricerca consiste nel mostrare che l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiscono all'evoluzione del multilateralismo perché rendono la cooperazione internazionale più articolata e meno legata esclusivamente ai rapporti tra Stati. La presenza di organizzazioni internazionali, istituzioni regionali e altri attori fa sì che le decisioni e le risposte ai problemi globali vengano costruite attraverso più livelli di confronto e di coordinamento. In questo modo, il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite contribuisce anche alla formazione di nuove modalità di governance globale, nelle quali ruoli, competenze e strumenti possono cambiare a seconda delle questioni affrontate e dei soggetti coinvolti.

Il multilateralismo contemporaneo non riguarda più soltanto il confronto tra Stati, ma coinvolge un numero crescente di attori e strumenti. Le questioni presenti oggi nell'agenda internazionale, come il cambiamento climatico, la sostenibilità del settore digitale, l'intelligenza artificiale, le infrastrutture digitali, la proprietà intellettuale e le crisi economiche e geopolitiche, richiedono competenze differenti e non possono essere affrontate sempre attraverso gli stessi meccanismi. Per questo motivo, nell'analizzare le trasformazioni del sistema multilaterale, è importante osservare non soltanto quanti soggetti partecipano, ma soprattutto come cambiano i loro ruoli e il modo in cui lavorano insieme a seconda della questione affrontata.

Inoltre, occorre precisare che la governance a geometria variabile nella nostra analisi si concentra sia sulla varietà degli attori coinvolti sia sulla forma della loro collaborazione che cambia a seconda del problema in questione. Davanti a una questione globale non interviene sempre lo stesso

gruppo di soggetti con gli stessi poteri e strumenti. In alcune materie possono essere centrali le Nazioni Unite e gli Stati, mentre in altre può assumere maggiore rilievo l'Unione europea. Nei settori più tecnici acquistano invece maggiore peso organizzazioni specializzate come ITU o WIPO, mentre in altri processi partecipano anche imprese, ONG, esperti, università e società civile. Detto ciò, si osserva che la geometria del sistema cambia quando cambia chi partecipa, chi coordina, quale istituzione assume il ruolo principale e attraverso quale strumento si arriva a un risultato. Questa situazione può essere collegata al concetto di regime complex utilizzato da Alter e Raustiala, che lo definiscono come «un insieme di istituzioni parzialmente sovrapposte e non gerarchiche, che comprende più di un accordo o di un'autorità internazionale»²⁰⁴. La presenza di più istituzioni nello stesso ambito non significa quindi necessariamente che una sostituisca le altre, ma che possono convivere e assumere un peso diverso a seconda della questione affrontata. Questo aiuta a comprendere meglio anche l'idea di una governance a geometria variabile, nella quale attori, competenze e strumenti cambiano senza dipendere da un unico centro decisionale.

La lettura di Alter e Raustiala mi sembra convincente perché permette di spiegare perché più istituzioni possano intervenire contemporaneamente sulla stessa questione senza che una debba necessariamente sostituire le altre. Tuttavia, questa sovrapposizione presenta anche un limite, in quanto la presenza di più soggetti non garantisce da sola che le loro competenze siano coordinate in modo efficace. Quando i rispettivi ruoli non sono sufficientemente chiari, la stessa pluralità che rende il sistema più flessibile può anche creare sovrapposizioni e rendere più difficile individuare chi debba assumere la responsabilità principale.

La governance globale va osservata anche da una prospettiva più ampia rispetto alle sole procedure formali delle organizzazioni internazionali. Dato che la geometria della governance è in continuo cambiamento, diventa necessario poter contare su strutture capaci di accompagnare questi cambiamenti e di tenere insieme soggetti, interessi e competenze diverse. Le questioni globali, infatti, coinvolgono sempre più spesso attori che provengono da ambiti differenti e che non operano necessariamente secondo le stesse logiche o con gli stessi strumenti. Per questo motivo, la cooperazione ha bisogno di luoghi e meccanismi che permettano di organizzare il confronto, far circolare informazioni, chiarire gli interessi

²⁰⁴ K.J. Alter, K. Raustiala, The Rise of International Regime Complexity, "Annual Review of Law and Social Science", vol: 14 (2018), pp. 329-349, p. 329, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3085043

in gioco e costruire e seguire una linea condivisa. In questo quadro, le organizzazioni internazionali continuano a rappresentare uno dei principali punti di riferimento perché offrono regole, procedure e spazi di lavoro attraverso cui la cooperazione può diventare più stabile e concreta. Il loro ruolo diventa particolarmente importante proprio nei momenti in cui aumenta il numero degli attori coinvolti e la complessità dei problemi da affrontare, perché permettono di collegare posizioni diverse e di trasformare il confronto in programmi, politiche e strumenti comuni. Come osserva Attinà: «Le organizzazioni internazionali, come si è detto, sono insiemi coerenti di regole, procedure, organi e strutture decisionali, amministrative e operative sui quali gli stati convergono per dare soluzione a importanti problemi comuni mediante la formulazione di regole, programmi e politiche. Esse esprimono l'interesse e il consenso dei governi di dare stabilità alle politiche che regolano settori cruciali stimolando la cooperazione e alzando il costo della devianza. Questo avviene, in via generale, perché contribuiscono a dividere i costi dell'interdipendenza, diffondono informazioni sugli interessi comuni e facilitano i negoziati per trovare soluzioni condivise»²⁰⁵.

La posizione di Attinà mi sembra particolarmente utile perché mostra che l'aumento degli attori coinvolti non riduce necessariamente l'importanza delle organizzazioni internazionali. Al contrario, proprio quando cresce l'interdipendenza aumenta anche il bisogno di regole, informazioni e sedi nelle quali le diverse posizioni possano essere coordinate. Il limite sta però nel fatto che la presenza di queste strutture non elimina automaticamente le differenze tra gli attori, in quanto le organizzazioni possono facilitare il confronto e il negoziato, ma il risultato continua a dipendere dalla capacità dei soggetti coinvolti di trovare una posizione condivisa. Questa maggiore complessità viene descritta anche da Biermann, Pattberg, Van Asselt e Zelli attraverso il concetto di architettura della governance globale. Gli autori la definiscono come «il sistema complessivo delle istituzioni pubbliche e private attive in uno specifico ambito della politica mondiale»²⁰⁶. La definizione proposta dagli autori mi sembra importante perché permette di superare l'idea che la governance globale dipenda da

²⁰⁵ Fulvio Attinà, *Le organizzazioni internazionali e la governance del sistema internazionale*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, il Mulino, Bologna 2013, p. 250.

²⁰⁶ Frank Biermann, Philipp. Pattberg, Harro van Asselt, Fariborz Zelli, *The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis*, "Global Environmental Politics", vol. 9, n. 4 (2009), pp. 14-40, p. 15, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/227627447_The_Fragmentation_of_Global_Governance_Architectures_A_Framework_for_Analysis

un'unica organizzazione o da un solo centro decisionale. Il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite può essere letto proprio all'interno di questa architettura più ampia, nella quale istituzioni e regole diverse possono operare contemporaneamente. Anche in questo caso però la pluralità non rappresenta automaticamente un vantaggio: quando più istituzioni intervengono nello stesso ambito senza un coordinamento sufficiente, aumenta il rischio di sovrapposizioni e frammentazione.

Lo sviluppo tecnologico e la crescita delle comunicazioni hanno aumentato anche la necessità di coordinare le azioni dei diversi soggetti coinvolti. Oggi informazioni, servizi, capitali e tecnologie circolano con una velocità molto maggiore rispetto al passato e, insieme a queste possibilità, aumentano anche le questioni che richiedono un coordinamento internazionale.

Il digitale rappresenta uno degli esempi più chiari perché questioni come l'intelligenza artificiale, le telecomunicazioni, la sicurezza delle reti o la sostenibilità delle tecnologie coinvolgono contemporaneamente governi, organizzazioni internazionali, imprese ed esperti. Come scrive Attinà: «La crescita di istituzioni organizzative del sistema mondiale è legata a fattori propulsivi di natura internazionale e interna. I primi derivano dalla crescita delle relazioni sotto l'effetto dello sviluppo tecnologico delle comunicazioni, dei trasporti e degli scambi di ogni genere. I secondi derivano dall'allargamento dello spazio pubblico interno e della sfera di regolazione degli stati»²⁰⁷. La citazione riportata mette in evidenza come lo sviluppo tecnologico abbia inciso direttamente anche sul modo in cui gli attori internazionali entrano in relazione tra loro. La crescita delle comunicazioni e degli scambi rende più frequente il contatto tra soggetti che operano in ambiti diversi e aumenta nello stesso tempo il numero delle questioni che richiedono un coordinamento comune. Questa complessità è stata analizzata anche da Gritsenko, che individua nella governance policentrica una possibile risposta alla frammentazione della cooperazione digitale. Secondo l'autrice, «la pluralità istituzionale, la complessità e le sovrapposizioni rappresentano un vantaggio, piuttosto che un limite, all'interno di un quadro di governance policentrica»²⁰⁸. La lettura di

²⁰⁷ Fulvio Attinà, *Le organizzazioni internazionali e la governance del sistema internazionale*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, il Mulino, Bologna 2013, p. 251.

²⁰⁸ Daria Gritsenko, *Advancing UN Digital Cooperation: Lessons from Environmental Policy and Governance*, "World Development", vol. 173 (2024), art. 106392, p. 5, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/98445081-d829-476a-b9ad-64115a100638/content>

Gritsenko mi sembra molto convincente perché non considera automaticamente la presenza di più istituzioni come un elemento negativo. La diversità può infatti permettere di combinare competenze differenti e di adattare la risposta al problema affrontato. Tuttavia, questo vantaggio dipende dall'esistenza di forme di coordinamento sufficienti in quanto senza un collegamento tra i diversi centri decisionali, la stessa pluralità che rende il sistema più flessibile può trasformarsi in frammentazione. Il settore digitale rappresenta quindi un esempio particolarmente chiaro di questa tensione propria della governance a geometria variabile.

Questo rapporto tra tecnologia e cooperazione internazionale è oggi ancora più evidente nel settore digitale, dove l'innovazione procede molto rapidamente e coinvolge contemporaneamente governi, organizzazioni internazionali, imprese, esperti e società civile. Un esempio molto recente che permette di osservare questo processo nella pratica è il Seventh World Telecommunication/ICT Policy Forum (WTPF-26), organizzato dall'Unione internazionale delle telecomunicazioni nel settembre 2026. Il Forum rappresenta un caso interessante proprio perché riunisce soggetti diversi intorno a questioni comuni del settore digitale e mostra come il confronto internazionale possa svilupparsi attraverso forme di partecipazione più aperte e flessibili. In aggiunta, il WTPF riunisce governi, industria, mondo accademico, società civile e comunità tecnica, permettendo a soggetti con competenze e interessi diversi di partecipare alle discussioni. Lo scopo del Forum consiste nel creare uno spazio nel quale sia possibile mettere a confronto informazioni, esperienze e posizioni sulle questioni tecnologiche emergenti, cercando di costruire una visione condivisa tra loro. Sul sito ufficiale vengono specificate le finalità del Forum: «Lo scopo del WTPF è quello di fornire una piattaforma per lo scambio di opinioni e informazioni, creando una visione condivisa tra i responsabili politici di tutto il mondo sulle sfide e le opportunità derivanti dai servizi e dalle tecnologie di telecomunicazione e ICT nuovi ed emergenti. Il WTPF non produce risultati normativi vincolanti. Il Forum adotta invece, per consenso, pareri non vincolanti. Tali pareri possono poi essere presi in considerazione dagli Stati membri, dai membri del settore e nelle riunioni pertinenti dell'ITU»²⁰⁹.

²⁰⁹ Sito ufficiale del World Telecommunication/ICT Policy Forum (WTPF-26), Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), WTPF and objective, sezione «Objective», (traduzione mia), <https://wtpf.itu.int/2026/about/about-wtpf-and-objective/>, (ultimo accesso: 06/09/2026).

Il WTPF-26 si è svolto dal 2 al 4 settembre 2026 a Nassau, nelle Bahamas, ed è stato dedicato al tema «Accelerating an inclusive, sustainable, resilient, and innovative digital future». Le discussioni hanno riguardato cinque aree: riduzione del divario digitale, transizione digitale verde, resilienza delle telecomunicazioni e delle infrastrutture ICT, connettività spaziale e sviluppo di ecosistemi favorevoli all'innovazione. La scelta di questi temi mostra già quanto le questioni digitali siano difficili da ricondurre ad un solo settore, perché al loro interno si incontrano sviluppo economico, sostenibilità, infrastrutture, innovazione, sicurezza e inclusione sociale.

Va notato che le discussioni del Forum si basano su un unico rapporto del Segretario generale dell'ITU, preparato secondo una procedura definita ed articolata. Infatti, prima dello svolgimento del Forum vi è una fase preparatoria, durante la quale vengono raccolti contributi, osservazioni e proposte che serviranno poi come base per le discussioni finali. Come viene specificato sul sito ufficiale: «Le discussioni del WTPF-26 si basano esclusivamente su un unico rapporto del Segretario generale dell'ITU e sui contributi dei partecipanti elaborati sulla base di tale rapporto, preparato secondo una procedura adottata dal Consiglio e sulla base delle proposte degli Stati membri e dei Membri di Settore, nonché delle opinioni degli Associati, del mondo accademico e degli stakeholder»²¹⁰. Si osserva che la composizione della consultazione mette in evidenza in maniera chiara il concetto di geometria variabile utilizzato in questa analisi. La consultazione riunisce infatti soggetti provenienti da contesti diversi e capaci di contribuire con conoscenze differenti.

Vi sono soggetti con competenze politiche, altri che conoscono direttamente il settore industriale, altri ancora che svolgono ricerca o analizzano gli effetti delle tecnologie sulla società. Il caso del World Telecommunication/ICT Policy Forum mostra quindi il vantaggio di una governance aperta a competenze e soggetti differenti, ma evidenzia anche un limite importante. Il Forum favorisce il confronto e la costruzione di posizioni condivise, ma i suoi risultati non hanno carattere vincolante. La partecipazione di più attori amplia quindi le possibilità di dialogo e coordinamento senza sostituire le decisioni formali degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Questa apertura verso categorie diverse di

²¹⁰ Sito ufficiale del World Telecommunication/ICT Policy Forum (WTPF-26), Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), WTPF and objective, sezione Preparatory process, (traduzione mia), <https://wtpf.itu.int/2026/about/preparatory-process/>, (ultimo accesso: 06/09/2026).

soggetti è stata analizzata anche da Raymond e DeNardis, i quali osservano che: «i casi presentano una significativa variazione sia nelle combinazioni di categorie di attori ammesse a partecipare sia nella natura delle relazioni di autorità tra tali attori»²¹¹. Questo permette di considerare il World Telecommunication/ICT Policy Forum come uno degli esempi di una trasformazione più ampia della governance globale, nella quale cambiano non soltanto i soggetti coinvolti, ma anche il peso e le funzioni che essi assumono nei diversi processi.

Infatti, gli autori mettono molto bene in evidenza sia il punto di forza sia il limite di questo tipo di governance. Il vantaggio sta nella possibilità di coinvolgere soggetti con competenze e prospettive diverse, rendendo il confronto più ampio e più adatto a questioni complesse come quelle digitali. Il limite sta nel momento in cui questa partecipazione deve tradursi in decisioni concrete, perché nel caso del WTPF-26 i risultati rimangono non vincolanti ed è per questo motivo che il Forum appare efficace nel favorire il coordinamento e la costruzione di posizioni condivise, ma più debole nella capacità di produrre effetti decisionali diretti.

Tornando alla nostra domanda di ricerca, a questo punto possiamo dire che il multilateralismo contemporaneo non cambia soltanto perché coinvolge più attori, ma perché cambia il modo stesso in cui viene organizzata la cooperazione internazionale. Le questioni globali non vengono più affrontate solo attraverso strutture fisse e con gli stessi soggetti, ma attraverso combinazioni diverse di Stati, organizzazioni internazionali, attori regionali, esperti, imprese e società civile, che assumono un peso diverso a seconda del problema. Possiamo osservare che la governance a geometria variabile acquista una maggiore importanza, in quanto permette di adattare competenze, strumenti e forme di coordinamento alle esigenze concrete e rende il sistema più flessibile rispetto a un modello basato esclusivamente sugli Stati. Il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite gioca un ruolo importante in questa trasformazione perché collega il livello regionale e quello globale e mostra come competenze e responsabilità possano essere distribuite tra più soggetti. Il vantaggio principale è una maggiore capacità di mettere insieme risorse e conoscenze diverse, il limite, invece, è che più aumenta la pluralità degli attori, più diventa difficile mantenere chiari i ruoli e costruire una posizione

²¹¹ M. Raymond, L. DeNardis, Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution, "International Theory", vol. 7, n. 3 (2015), pp. 572–616, p. 572, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/277935397_Multistakeholderism_anatomy_of_an_inchoate_global_institution

realmente comune. Ne consegue che la forza del multilateralismo contemporaneo sta nella sua capacità di essere più aperto e adattabile, ma questa stessa apertura può funzionare solo se il coordinamento riesce a evitare che la pluralità si trasformi in frammentazione.

5.2 La dimensione multilivello del multilateralismo contemporaneo

Dopo aver visto come sta cambiando il multilateralismo contemporaneo, possiamo soffermarci su una delle caratteristiche che emergono da questa trasformazione, cioè la presenza di più livelli di azione e di soggetti differenti. Nel caso dell'Unione europea e delle Nazioni Unite, il coordinamento non riguarda soltanto il rapporto tra due organizzazioni, ma coinvolge anche gli Stati membri e altri attori che possono assumere un ruolo diverso a seconda della questione affrontata. Il riferimento alla governance multilivello non modifica l'oggetto centrale della ricerca, che rimane il multilateralismo, ma permette di comprendere meglio come quest'ultimo si articola attraverso livelli, competenze e soggetti differenti. Questa distinzione può essere chiarita anche attraverso l'analisi di Sandholtz e Stone Sweet. Gli autori osservano che l'Unione europea è diventata un sistema di governance multilivello nel quale l'autorità decisionale è distribuita e condivisa tra il livello subnazionale, quello nazionale e quello europeo. Inoltre, precisano che la governance multilivello costituisce un risultato dei processi di integrazione e viene utilizzata per analizzare le caratteristiche e i meccanismi attraverso cui le politiche vengono formulate e attuate²¹². Questa lettura è particolarmente utile per la nostra analisi perché permette di considerare la dimensione multilivello come una delle forme attraverso cui si articola il

²¹² Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, *Neo-functionalism and Supranational Governance*, forthcoming in *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, p. 29, consultabile su questo link: <https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/fb70e69d-76f1-4baf-a12a-3c818de29e27/content>

multilateralismo contemporaneo, senza sostituirla al multilateralismo come oggetto principale della ricerca.

Gli autori osservano inoltre che «le unità subnazionali e i gruppi di interesse possono accedere direttamente alle organizzazioni dell'Unione europea e creare connessioni transnazionali»²¹³. Questo aspetto mostra che la dimensione multilivello non riguarda soltanto la distribuzione dell'autorità tra istituzioni, ma anche la possibilità per soggetti diversi di entrare in relazione attraverso livelli differenti. Nel nostro caso, ciò aiuta a comprendere meglio perché il multilateralismo contemporaneo non possa essere osservato esclusivamente attraverso i rapporti tra Stati.

Attinà osserva che «la collaborazione tra organizzazioni internazionali crea network ai quali possono prendere parte anche soggetti non governativi»²¹⁴. Nello stesso passaggio l'autore richiama proprio il coordinamento tra le Nazioni Unite e organizzazioni regionali come l'Unione europea nel campo del soccorso, della ricostruzione e delle emergenze umanitarie. Il rapporto tra le due organizzazioni può quindi essere letto non soltanto come una relazione istituzionale bilaterale, ma come parte di una rete più ampia nella quale vengono collegate competenze, risorse e capacità di intervento differenti. Attinà mette molto bene in evidenza un aspetto che considero centrale per questa ricerca. Il valore del rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite non sta soltanto nelle attività che le due organizzazioni riescono a svolgere insieme, ma anche nella capacità di creare collegamenti tra livelli e soggetti diversi. Il punto di forza di questa relazione è quindi la possibilità di mettere insieme competenze, risorse e capacità che rimarrebbero altrimenti separate. Il

²¹³ Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, *Neo-functionalism and Supranational Governance*, forthcoming in *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, p. 29, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/fb70e69d-76f1-4baf-a12a-3c818de29e27/content>

²¹⁴ Fulvio Attinà, *Le organizzazioni internazionali e la governance del sistema internazionale*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, il Mulino, Bologna 2013, p. 255.

limite, però emerge da questa pluralità, perché più aumentano i soggetti coinvolti, più diventa necessario chiarire chi coordina, chi interviene e con quale responsabilità. In effetti, il rapporto tra Unione europea e Nazioni Unite mostra concretamente come il multilateralismo contemporaneo possa articolarsi attraverso più livelli, mettendo in relazione soggetti diversi senza eliminare le differenze tra i loro ruoli e le loro competenze.

Questa struttura richiama anche la distinzione elaborata da Hooghe e Marks, che descrivono una forma di governance multilivello composta da «giurisdizioni specifiche per compito, intersecanti e flessibili»²¹⁵. Infatti, gli autori mostrano che non tutte le forme di governance devono essere organizzate attraverso livelli rigidi e permanenti: alcune possono modificarsi in relazione alla funzione da svolgere e al problema da affrontare. Questa lettura è particolarmente utile nel caso dell'Unione europea e delle Nazioni Unite, perché nei capitoli precedenti abbiamo osservato proprio come la forma della partecipazione europea e gli strumenti di coordinamento cambino a seconda della sede e delle competenze interessate.

Inoltre, gli autori Abbott, Genschel, Snidal e Zangl osservano che: «i soggetti che esercitano funzioni di governance possono rafforzare la propria capacità di governo facendo ricorso alle capacità di soggetti terzi»²¹⁶. Nel loro insieme, queste letture mi sembrano particolarmente utili perché mostrano come il multilateralismo possa funzionare attraverso una

²¹⁵ Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*, IHS Political Science Series, n. 87, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2003, p. 8, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/248233581_Unraveling_the_Central_State_but_How_Types_of_Multi-level_Governance

²¹⁶ Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, Bernhard Zangl, *Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration*, "British Journal of Political Science", vol. 46, n. 4 (2016), pp. 719–729, p. 719, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/268926143_Two_Logics_of_Indirect_Governance_Delegation_and_Orchestration

distribuzione delle competenze tra più livelli senza richiedere necessariamente la loro concentrazione in un unico soggetto. L'Unione europea, le Nazioni Unite e gli Stati membri possono mantenere funzioni differenti e allo stesso tempo utilizzare reciprocamente competenze e capacità che si trovano a livelli diversi. Il vantaggio è quindi la possibilità di ampliare le risorse disponibili, mentre il limite consiste nella necessità di mantenere un coordinamento continuo tra soggetti che restano autonomi e che possono avere priorità differenti.

Infatti, nel sistema internazionale di oggi, gli Stati non sono più gli unici soggetti coinvolti. Come osserva Attinà: «grazie alle Nazioni Unite e all'azione di soggetti non territoriali si sono create le condizioni per la formazione di uno spazio pubblico mondiale»²¹⁷. La presenza di attori diversi non elimina quindi il ruolo delle istituzioni internazionali, ma modifica il contesto nel quale esse operano. Le organizzazioni diventano anche luoghi nei quali interessi, competenze e soggetti differenti possono entrare in relazione e contribuire alla costruzione di risposte comuni.

Difatti, questo cambiamento è confermato anche dall'analisi di Sommerer e Tallberg, secondo i quali «negli ultimi decenni si è verificato uno spostamento verso forme di governance più inclusive con una crescente partecipazione di organizzazioni non governative, fondazioni, imprese multinazionali e altri attori transnazionali»²¹⁸. La loro analisi mi sembra importante perché mostra che l'apertura verso soggetti non statali non rappresenta un'eccezione, ma una trasformazione più generale della governance internazionale. Questa apertura può ampliare le competenze e

²¹⁷ Fulvio Attinà, *Le organizzazioni internazionali e la governance del sistema internazionale*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, il Mulino, Bologna 2013, p. 256.

²¹⁸ Thomas Sommerer, Jonas Tallberg, *Transnational Access to International Organizations 1950–2010: A New Data Set*, "International Studies Perspectives", vol. 18, n. 3 (2017), pp. 247–266, p. 247, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.researchgate.net/publication/293190988_Transnational_Access_to_International_Organizations_1950-2010_A_New_Data_Set

i punti di vista presenti nel processo, ma rende allo stesso tempo più importante chiarire chi partecipa alle decisioni, con quale ruolo e con quale responsabilità.

Questa maggiore apertura non deve però essere considerata automaticamente priva di problemi. Infatti, Attinà scrive al riguardo che: «l'esistenza di un importante problema di trasparenza e accountability legato alla crescente autonomia delle organizzazioni internazionali»²¹⁹. Più attori, livelli e forme di coordinamento possono rendere la governance più capace di adattarsi alle questioni globali, ma possono anche rendere meno immediato individuare chi prende le decisioni e chi ne assume la responsabilità. Questa articolazione del multilateralismo su più livelli presenta il vantaggio di collegare competenze differenti, ma richiede allo stesso tempo regole chiare, coordinamento e responsabilità definite.

Si nota inoltre un cambiamento nel peso assunto dai diversi soggetti nel processo, a seconda del contesto. Nel caso dell'Unione europea e delle Nazioni Unite questo aspetto è particolarmente evidente, perché l'Unione non partecipa sempre nello stesso modo e il suo ruolo cambia in base alla sede, alla materia e alle competenze coinvolte. Questo rende il rapporto meno uniforme, ma allo stesso tempo mostra come il multilateralismo contemporaneo non segua più una sola forma di partecipazione. Si adatta alle questioni affrontate e agli attori che, di volta in volta, possono contribuire in modo diverso.

Questo aspetto trova conferma anche nell'analisi di Debaere, De Ville, Orbie, Saenen e Verschaeve, i quali osservano che «lo status di

²¹⁹ Fulvio Attinà, *Le organizzazioni internazionali e la governance del sistema internazionale*, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, il Mulino, Bologna 2013, p. 256.

partecipazione dell'Unione europea, ossia il modo in cui può agire e agisce nelle organizzazioni internazionali, varia in modo significativo»²²⁰. Gli autori sottolineano inoltre che questa diversità non può essere spiegata attraverso un unico elemento, ma dipende da fattori giuridici e politici, dalle competenze dell'Unione europea e dalle regole delle singole organizzazioni.

La lettura di Debaere e degli altri autori mi sembra particolarmente rilevante per questa ricerca perché conferma che la presenza internazionale dell'Unione non può essere ricondotta a un unico modello. Questa flessibilità rappresenta un vantaggio, perché permette all'Unione europea di adattare la propria partecipazione alle regole e alle caratteristiche delle diverse organizzazioni internazionali. Tuttavia, vi è anche un limite, perché il modo in cui l'Unione può agire cambia da una sede all'altra e questo può rendere meno uniforme la sua rappresentanza esterna. La sua capacità di incidere dipende in effetti non soltanto dalle competenze che possiede, ma anche dallo spazio di partecipazione che le viene riconosciuto nel singolo contesto istituzionale.

Infatti, la varietà nelle forme di partecipazione ci permette di leggere il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite come una relazione che cambia insieme al sistema multilaterale nel quale si inserisce.

Questa coesistenza tra modalità differenti emerge anche dall'analisi di Sandholtz e Stone Sweet, secondo i quali l'Unione europea continuerà a presentare «elementi e meccanismi di produzione delle regole sia

²²⁰ Peter Debaere, Ferdi De Ville, Jan Orbie, Bregt Saenen, Joren Verschaeye, *Membership: The Evolution of EU Membership in Major International Organisations*, in Amandine Orsini (a cura di), *The European Union with(in) International Organisations: Commitment, Consistency and Effects across Time*, Ashgate, Farnham, 2014, pp. 35–55, p. 35, (traduzione mia), consultabile su [questo link:https://www.researchgate.net/publication/278028428_Membership_the_evolution_of_EU_membership_in_major_international_organisations](https://www.researchgate.net/publication/278028428_Membership_the_evolution_of_EU_membership_in_major_international_organisations)

intergovernativi sia sovranazionali»²²¹. La presenza di un livello sovranazionale non determina quindi la scomparsa di quello intergovernativo. I diversi livelli continuano piuttosto a coesistere e ad assumere un peso differente a seconda del processo considerato. Questo elemento è particolarmente utile anche per la nostra analisi, perché rafforza l'idea di un multilateralismo nel quale livelli diversi non si sostituiscono necessariamente, ma possono operare contemporaneamente. Questa varietà non riguarda soltanto il ruolo assunto dall'Unione europea, ma si inserisce in un sistema internazionale che presenta già al suo interno più livelli e più forme di coordinamento. Come scrive Cassese: «la global polity é come un mosaico di ordinamenti giuridici, a più livelli (locale, nazionale, regionale, globale)»²²². Dalla citazione riportata possiamo notare che la partecipazione crea un collegamento concreto tra livelli diversi della governance. Nel caso dell'Unione europea e delle Nazioni Unite, questo collegamento prende forma attraverso un coordinamento che mette in relazione il livello regionale e quello globale, adattandosi alle competenze e al contesto in cui le due organizzazioni operano.

La variabilità descritta precedentemente riguarda anche la rete degli attori. Infatti, Bobbio, Pomatto e Ravazzi definiscono i policy networks come: «entità informali che nascono dalle relazioni costruite tra gli attori per trovare, oppure contrastare, una soluzione a un problema pubblico»²²³. Gli autori aggiungono che «queste reti possono assumere configurazioni diverse nel tempo, fino a presentarsi come aggregati mutevoli e

²²¹ Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet, *Neo-functionalism and Supranational Governance*, forthcoming in *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, pp. 30-31 (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://openyls.law.yale.edu/server/api/core/bitstreams/fb70e69d-76f1-4baf-a12a-3c818de29e27/content>

²²² Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 107

²²³ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 37.

variabili»²²⁴. Questa definizione si avvicina molto a ciò che abbiamo osservato nel corso della nostra analisi. Il coordinamento non mantiene sempre la stessa forma e anche il peso degli attori può cambiare in base alla questione affrontata. Nel rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite, questa caratteristica si vede soprattutto nella possibilità di coinvolgere livelli e soggetti differenti a seconda delle competenze richieste.

Inoltre, è importante osservare che la presenza di soggetti diversi diventa ancora più evidente quando le questioni affrontate richiedono conoscenze specialistiche. Come scrivono Bobbio, Pomatto e Ravazzi: «gli esperti sono ormai attori onnipresenti nella formulazione delle politiche pubbliche»²²⁵. Il loro contributo assume particolare importanza quando i problemi hanno una forte componente scientifica o tecnica. Questo aspetto riguarda direttamente anche le trasformazioni più recenti del sistema internazionale, dove temi come la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale richiedono competenze che non appartengono esclusivamente agli attori politici o istituzionali. Il confronto multilaterale si amplia quindi anche attraverso l'ingresso di conoscenze specialistiche che contribuiscono alla costruzione delle possibili risposte.

Tuttavia, occorre anche tener conto del fatto che la presenza degli esperti non elimina automaticamente le difficoltà del processo decisionale. Gli autori scrivono che: «l'intervento dei tecnici non è sempre risolutivo»²²⁶. Esperti diversi possono infatti arrivare a valutazioni differenti e la conoscenza tecnica rimane quindi inserita all'interno di un confronto più

²²⁴ Ibidem

²²⁵ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 32.

²²⁶ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 33.

ampio. Questo conferma che l'ingresso di nuovi attori amplia le possibilità del sistema multilaterale, senza rendere necessariamente più semplice la costruzione di una posizione condivisa.

Dopo aver visto che nello stesso processo possono incontrarsi soggetti appartenenti a livelli diversi, possiamo soffermarci su come questi livelli entrano effettivamente in relazione. La partecipazione delle amministrazioni nazionali ai processi globali mostra che le decisioni internazionali continuano ad avere un legame diretto con il livello interno degli Stati. Su questo aspetto Cassese osserva che: «la partecipazione delle autorità nazionali a livello globale è necessaria per integrare le amministrazioni domestiche nei processi decisionali globali e per favorire la loro cooperazione in tali processi»²²⁷. Dalla citazione riportata possiamo notare che il livello nazionale continua ad avere un ruolo importante anche quando il processo si sposta sul piano globale. Questo rende il coordinamento ancora più necessario, perché le decisioni vengono costruite attraverso soggetti che mantengono competenze diverse e che devono comunque trovare un punto di collegamento.

Questa articolazione dei livelli si ritrova anche nel modo in cui l'Unione europea entra in relazione con le altre istituzioni della governance globale. Marx e Westerwinter osservano che: «la governance globale contemporanea è caratterizzata da una pluralità di istituzioni e che l'Unione europea interagisce con queste istituzioni in molteplici modi»²²⁸. Gli autori mostrano che queste interazioni possono cambiare per intensità e grado di formalità, quindi non seguono sempre lo stesso

²²⁷ Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 81.

²²⁸ Axel Marx, Oliver Westerwinter, *An Ever More Entangled Union? The European Union's Interactions with Global Governance Institutions*, "Journal of European Integration", vol. 44, n. 5 (2022), pp. 597–615, p. 597, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/07036337.2022.2080819?needAccess=true>

modello. Questo conferma quanto emerso nel nostro caso. Il rapporto dell'Unione europea con il sistema multilaterale non assume una forma unica, perché cambia in base alla sede, alle regole e alle possibilità di partecipazione offerte da ciascuna istituzione. Anche la relazione con le Nazioni Unite va quindi letta dentro un quadro più ampio, dove il coordinamento può essere più o meno intenso e più o meno formalizzato a seconda del contesto.

L'aumento dei soggetti e dei livelli coinvolti rende però più complesso anche il momento in cui il coordinamento deve tradursi in un'azione concreta. Su questo punto, Bobbio, Pomatto e Ravazzi richiamano l'analisi di Pressman e Wildavsky, secondo i quali: «la principale difficoltà dell'attuazione di una politica pubblica riguarda la complessità dell'azione congiunta: la difficoltà, cioè, di coordinare e orientare le azioni frammentate dei molti attori coinvolti in modo tale da conseguire gli obiettivi della politica»²²⁹. Questa osservazione è particolarmente utile per la nostra analisi, perché mostra che la presenza di più attori non rende automaticamente più efficace la cooperazione. Nel rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite, il coordinamento diventa quindi essenziale proprio perché soggetti diversi intervengono con competenze, strumenti e responsabilità differenti. Se questi elementi non riescono a collegarsi, la stessa pluralità che amplia il sistema multilaterale può anche renderne più difficile il funzionamento.

Alla luce di quanto detto finora, occorre prendere in considerazione anche il fatto che quando più organizzazioni partecipano allo stesso processo, il coordinamento non cancella le differenze che esistono tra di loro. Ogni soggetto continua, infatti, ad avere proprie regole, priorità e responsabilità,

²²⁹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 145.

anche quando prende parte ad un obiettivo comune. Come scrivono gli autori: «ciascun programma è attuato con il contributo di più organizzazioni» e che, per questo motivo, può crearsi una «doppia appartenenza», legata da una parte alla propria organizzazione e dall'altra alla struttura comune di implementazione.»²³⁰. Questa doppia appartenenza può creare delle difficoltà quando le priorità dell'organizzazione di appartenenza non coincidono con quelle del programma comune. Gli stessi autori osservano infatti che «quando la logica dell'organizzazione è significativamente diversa o addirittura in contrasto con la logica del programma, possono emergere consistenti difficoltà nel coordinamento delle azioni e negoziazioni che portano a soluzioni di compromesso»²³¹. Come possiamo notare da questa citazione, in questo caso emerge un limite concreto di un multilateralismo articolato tra più livelli e organizzazioni. La presenza di più organizzazioni mette a disposizione competenze e risorse diverse, però richiede anche di trovare un equilibrio tra priorità che possono essere differenti. Il coordinamento diventa quindi parte essenziale del processo, soprattutto quando gli attori coinvolti devono arrivare ad una decisione comune partendo da posizioni diverse.

Le differenze tra gli attori coinvolti non producono però soltanto difficoltà. Nel momento dell'attuazione può diventare importante anche la possibilità di adattare le regole alle situazioni concrete. Infatti, gli autori osservano che: «i funzionari possono utilizzare il margine di discrezionalità di cui dispongono per interpretare la norma in modo flessibile, adattandola alla realtà e favorendo un più agevole processo di attuazione»²³². Da questa

²³⁰ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 148.

²³¹ Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 149.

²³² Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, Stefania Ravazzi, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017, p. 150.

osservazione possiamo notare che un sistema composto da più livelli e più soggetti non può sempre funzionare attraverso modalità completamente rigide, perché le condizioni possono cambiare durante il processo e quindi una certa capacità di adattamento può facilitare l'attuazione, purché rimangano chiari gli obiettivi e le responsabilità dei soggetti coinvolti.

Dopo aver analizzato le difficoltà di coordinamento legate alla presenza di più attori, si può prendere in considerazione anche il fatto che questo tipo di governance tende a svilupparsi attraverso più centri decisionali. In effetti, le responsabilità e le competenze rimangono distribuite tra soggetti diversi, che continuano ad avere una propria autonomia. L'autrice descrive questa configurazione attraverso il concetto di sistema policentrico e osserva che: «i sistemi policentrici sono caratterizzati da molteplici autorità di governo collocate a livelli differenti, piuttosto che da un'unica unità monocentrica»²³³. Dalla citazione riportata possiamo notare che la presenza di più centri decisionali implica che ogni soggetto mantiene un proprio spazio di autonomia e può intervenire sul problema da una posizione diversa. Questo rende la governance più flessibile e permette di utilizzare competenze differenti, anche se aumenta la necessità di coordinare le azioni e di mantenere chiari i ruoli dei soggetti coinvolti.

Inoltre, bisogna precisare che all'interno delle organizzazioni esistono organi, competenze e posizioni differenti che devono essere coordinate. Infatti, come osserva Hosli: «In quanto sistema di integrazione regionale, l'Unione europea non è un attore unitario; è composta da diverse istituzioni e, attualmente, da 27 Stati membri. Neppure le Nazioni Unite costituiscono un attore unitario, trattandosi invece di un'organizzazione

²³³ Elinor Ostrom, Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change, "Global Environmental Change", vol. 20, n. 4 (2010), pp. 550–557, p. 552, (traduzione mia), consultabile su questo link: <https://commonsblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2007/10/elinor-ostrom-polycentric-system-for-coping-with-climate-change.pdf>

intergovernativa globale composta da una varietà di unità»²³⁴. La lettura di Hosli mi sembra particolarmente convincente perché mostra che la difficoltà del coordinamento tra l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite non nasce soltanto dall'incontro tra due organizzazioni differenti. Entrambe devono prima mettere insieme al proprio interno istituzioni, Stati, organi e competenze diverse. Il coordinamento tra Unione europea e Nazioni Unite si sviluppa quindi su più livelli contemporaneamente e la sua efficacia dipende anche dalla capacità di ciascuna organizzazione di costruire al proprio interno una posizione sufficientemente coerente prima del confronto con l'altra. Questo aspetto mi sembra particolarmente importante perché mostra che il coordinamento esterno può funzionare realmente solo quando esiste prima una sufficiente capacità di coordinamento all'interno delle stesse organizzazioni.

Per concludere, da quanto analizzato si può osservare che la presenza di più attori può essere un vantaggio quando esiste un coordinamento capace di mettere insieme le diverse competenze e risorse. Il fatto che partecipino soggetti differenti permette infatti di affrontare uno stesso problema da più punti di vista e con strumenti diversi. Questo però non rende automaticamente il processo più semplice. Quando aumentano gli attori coinvolti aumentano anche le differenze tra interessi, responsabilità e modalità di azione, e diventa quindi più difficile arrivare a una posizione condivisa. Il coordinamento assume per questo un ruolo centrale, perché è ciò che permette alla pluralità di diventare una risorsa e non soltanto un elemento di maggiore complessità.

²³⁴ Madeleine O. Hosli, *The European Union and the United Nations in Global Governance*, Bristol University Press, Bristol, 2022, p. 122, (traduzione mia), consultabile su questo link: https://www.jstor.org/content/oa_chapter_monograph/j.ctv2sjj0bm.14?seq=1

La geometria variabile descritta nel capitolo aiuta a capire anche perché la cooperazione non assume sempre la stessa forma. A seconda della questione possono cambiare i soggetti coinvolti, il livello sul quale si interviene e le competenze necessarie. In alcuni casi il ruolo principale rimane agli Stati, in altri acquistano maggiore importanza le organizzazioni internazionali, l'Unione europea oppure soggetti con competenze più specifiche. Questa flessibilità permette di adattare la cooperazione alle diverse situazioni, ma richiede allo stesso tempo un lavoro continuo di coordinamento, perché i diversi livelli rimangono distinti e continuano ad avere responsabilità proprie.

Tornando quindi alla domanda di ricerca, possiamo dire che l'interazione tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuisce all'evoluzione del multilateralismo perché mette in relazione livelli e competenze che prima venivano considerati più separatamente. Il rapporto tra le due organizzazioni non elimina il ruolo degli Stati e non crea un unico livello di decisione, ma permette a soggetti diversi di partecipare allo stesso processo mantenendo funzioni proprie. Da questa relazione nasce quindi una forma di cooperazione più flessibile, nella quale il modo di lavorare insieme cambia a seconda del problema affrontato. Il risultato che mi sembra più importante è che il multilateralismo contemporaneo dipende sempre meno da una sola struttura e sempre di più dalla capacità di coordinare attori diversi senza perdere chiarezza sui loro ruoli e sulle loro responsabilità.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta in questa tesi ha permesso di osservare il rapporto tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite all'interno delle trasformazioni che stanno interessando il multilateralismo contemporaneo. La domanda di ricerca che ha guidato questo lavoro era volta a capire in che modo l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e le Nazioni Unite contribuiscano all'evoluzione del multilateralismo e alla formazione di nuove modalità di governance globale. L'analisi svolta ci ha permesso l'elaborazione di alcune considerazioni finali. Infatti, la ricerca ha permesso di rispondere a questa domanda mostrando che il rapporto tra le due organizzazioni contribuisce a rendere il multilateralismo più articolato e flessibile, perché mette in relazione il livello nazionale, quello regionale e quello globale attraverso forme di partecipazione e coordinamento che cambiano in base alla sede, alle competenze e alla questione affrontata. Questo coordinamento permette di utilizzare strumenti e competenze differenti, ma la sua efficacia non è automatica e dipende dalla capacità degli attori coinvolti di costruire posizioni comuni, mantenere chiari i rispettivi ruoli e trovare sostegno anche al di fuori del proprio livello di appartenenza. Da questa evoluzione prendono forma modalità di governance che possono essere ricondotte a una geometria variabile, nella quale la composizione degli attori e la distribuzione delle competenze non rimangono sempre uguali.

La ricerca non ha però potuto verificare con la stessa profondità l'efficacia di queste forme di coordinamento in tutti gli ambiti nei quali Unione europea e Nazioni Unite interagiscono. I casi analizzati presentano le regole, le competenze e le forme di partecipazione differenti e sono stati scelti per osservare modalità diverse della relazione tra le due organizzazioni. Questo permette di individuare alcune caratteristiche comuni, ma non consente di estendere automaticamente gli stessi risultati

a ogni settore della cooperazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite. Inoltre, rimane da approfondire quanto queste forme di coordinamento riescano a produrre risultati concreti nella fase di attuazione e come cambia il loro funzionamento quando aumenta il coinvolgimento di attori non statali. Una ricerca successiva potrebbe quindi ampliare il confronto ad altri settori e seguire nel tempo gli effetti del coordinamento, così da verificare meglio quando questa flessibilità rafforza l'azione multilaterale e quando, invece, rischia di aumentare la frammentazione.

Cominciando dal primo capitolo della tesi, esso ci ha permesso di rispondere alla domanda di ricerca partendo dalle trasformazioni del multilateralismo nel sistema internazionale. Abbiamo visto che gli Stati continuano ad avere un ruolo centrale, mentre la cooperazione coinvolge oggi un numero maggiore di attori, livelli decisionali e ambiti di intervento. Questa evoluzione ha reso il coordinamento sempre più importante, perché molte questioni superano la capacità di intervento del singolo Stato e richiedono il coinvolgimento di soggetti con competenze e responsabilità differenti. Il capitolo ha fornito un primo elemento di risposta alla domanda di ricerca, mostrando che il multilateralismo contemporaneo si sviluppa attraverso forme di cooperazione che collegano livelli diversi. Uno dei suoi punti di forza sta nella possibilità di affrontare problemi comuni attraverso regole condivise, sedi stabili di confronto e il contributo di attori che dispongono di competenze differenti. Questo amplia le possibilità di azione rispetto a quelle disponibili per un singolo Stato. Il limite emerge invece quando l'aumento dei soggetti coinvolti e le differenze tra i loro interessi rendono più difficile raggiungere una posizione comune e coordinare l'azione.

Nel secondo capitolo abbiamo analizzato il ruolo dell'Unione Europea nel sistema multilaterale partendo dall'evoluzione della sua azione esterna e dagli strumenti che ha sviluppato nel tempo. Abbiamo visto che l'Unione

dispone oggi di competenze e meccanismi che le consentono di intervenire in diversi ambiti internazionali e di sostenere posizioni comuni anche all'interno delle organizzazioni internazionali. Una parte importante dell'analisi ha riguardato il rapporto tra questa capacità di azione e il ruolo che continuano ad avere gli Stati membri. Infatti, nella politica estera le differenze tra le posizioni nazionali possono rendere più difficile arrivare a una linea condivisa e mantenerla nelle sedi multilaterali. Per questo il coordinamento interno assume un peso centrale. La presenza di istituzioni e strumenti comuni può rafforzare la posizione dell'Unione, ma il risultato dipende anche dal grado di accordo che viene raggiunto tra gli Stati membri. Rispetto alla domanda di ricerca, questo capitolo ci ha aiutato a capire che il contributo dell'Unione al multilateralismo è legato alla sua capacità di organizzare al proprio interno interessi e competenze differenti e di trasformarli in una posizione sufficientemente coerente da portare sul piano internazionale.

Nel terzo capitolo abbiamo analizzato il ruolo delle Nazioni Unite nel multilateralismo globale e il modo in cui funziona il loro sistema. Abbiamo visto che la presenza di organi, agenzie e programmi con competenze diverse permette di affrontare questioni molto differenti, ma rende anche necessario un forte coordinamento tra le varie strutture e tra gli Stati. Rispetto alla domanda di ricerca, questo capitolo ci ha aiutato a capire che le Nazioni Unite rappresentano il livello globale nel quale vengono messi insieme interessi, competenze e soggetti diversi. Uno dei risultati più importanti riguarda proprio la capacità del sistema delle Nazioni Unite di mettere in relazione competenze e soggetti diversi all'interno dello stesso spazio multilaterale.

Il quarto capitolo ci ha permesso di rispondere alla domanda di ricerca osservando come il coordinamento tra l'Unione europea e le Nazioni Unite funzioni concretamente nelle diverse sedi multilaterali. I casi analizzati

mostrano che l'Unione non partecipa sempre nello stesso modo e che il suo margine di azione dipende dalle regole della sede e dalla distribuzione delle competenze con gli Stati membri. Questo rende la relazione flessibile, perché permette di adattare la partecipazione europea al contesto, ma rende anche il coordinamento più complesso. Il risultato più importante riguarda l'efficacia del coordinamento, perché una posizione comune può rafforzare la presenza europea, ma la capacità di incidere sul risultato finale dipende anche dal sostegno che quella posizione riesce a ottenere nel negoziato con gli altri attori. Questo capitolo fornisce la risposta alla domanda di ricerca confermando che il rapporto tra l'Unione europea e le Nazioni Unite contribuisce all'evoluzione del multilateralismo attraverso forme di partecipazione diverse, determinate dalle regole della sede e dalla distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri, la cui efficacia dipende dalla capacità di costruire una posizione comune e di ottenere il sostegno degli altri attori coinvolti.

Il quinto capitolo ci ha permesso di completare la risposta alla domanda di ricerca concentrandoci sulle trasformazioni del multilateralismo e sulle forme di governance che derivano dalla presenza di più attori e livelli di intervento. Abbiamo visto che gli Stati continuano ad avere un ruolo centrale, ma la gestione di molte questioni coinvolge anche organizzazioni internazionali, organizzazioni regionali, soggetti specializzati e attori non statali, con ruoli che cambiano a seconda del problema affrontato. La governance a geometria variabile descrive proprio questo risultato, perché non prevede una configurazione uguale in ogni situazione, ma combinazioni diverse di attori, competenze e strumenti. Il suo punto di forza sta nella possibilità di utilizzare competenze differenti e di adattare la cooperazione alle esigenze della questione affrontata. Questa maggiore flessibilità presenta però anche un limite, perché l'aumento degli attori coinvolti può rendere meno chiara la distribuzione delle responsabilità e

più difficile mantenere un coordinamento efficace. Il capitolo conferma che l'interazione tra l'Unione europea e le Nazioni Unite contribuisce alla formazione di nuove modalità di governance globale mettendo in relazione il livello regionale e quello globale e creando, a seconda delle questioni, spazi di partecipazione anche per gli altri soggetti. Il risultato a cui siamo arrivati è che questa pluralità può rafforzare la cooperazione quando ruoli e competenze riescono a essere coordinati, mentre rischia di produrre frammentazione quando questo collegamento viene meno.

In conclusione, i risultati dei cinque capitoli permettono di rispondere alla domanda di ricerca affermando che l'interazione e il coordinamento tra l'Unione europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite contribuiscono all'evoluzione del multilateralismo mettendo in relazione competenze, livelli decisionali e soggetti differenti. Il rapporto tra le due organizzazioni mostra che la cooperazione internazionale non segue sempre una struttura uguale, perché le modalità di partecipazione e di coordinamento cambiano in base alla questione affrontata, alle competenze coinvolte e agli attori presenti. Gli Stati mantengono un ruolo centrale, mentre accanto a loro intervengono il livello regionale, quello globale e in alcuni ambiti, anche altri soggetti con competenze specifiche. Il multilateralismo contemporaneo assume caratteristiche sempre più flessibili, perché attori e livelli diversi possono essere coinvolti in modo differente a seconda delle necessità.

Il risultato che considero più importante riguarda il ruolo del coordinamento. La presenza di più attori e competenze può rendere la cooperazione più completa e permettere di affrontare questioni complesse attraverso contributi diversi, ma questo funziona solo quando tali contributi riescono a essere collegati in modo coerente. Quando le responsabilità diventano poco chiare, le competenze si sovrappongono o gli interessi rimangono troppo distanti, aumenta invece il rischio di

frammentazione e diventa più difficile arrivare a un risultato comune. Da questa evoluzione del multilateralismo prendono forma nuove modalità di governance globale che possono essere descritte attraverso la geometria variabile analizzata nel quinto capitolo. Il loro punto di forza sta nella capacità di adattare la cooperazione ai diversi problemi e di utilizzare competenze differenti, mentre la difficoltà principale rimane il coordinamento tra soggetti autonomi e la necessità di mantenere chiari i rispettivi ruoli e responsabilità.

BIBLIOGRAFIA

Abbott Kenneth W., Snidal Duncan, “Why States Act through Formal International Organizations”, in “Journal of Conflict Resolution”, vol. 42, n. 1 (1998), pp. 3-32.

Abbott Kenneth W., Faude Benjamin, “Choosing Low-Cost Institutions in Global Governance”, in “International Theory”, vol. 13, n. 3 (2021), pp. 397-426.

Acharya Amitav, Estevadeordal Antoni, Goodman Louis W., “Reshaping Global Order in the 21st Century: G-Plus Leadership in a Multiplex World”, in “China & World Economy”, vol. 27, n. 5 (2019), pp. 63-78.

Andreatta Filippo, “Le Nazioni Unite e le operazioni di pace”, in Roberto Belloni, Manuela Moschella e Daniela Sicurelli (a cura di), *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna, 2013.

Avant Deborah D., Finnemore Martha, Sell Susan K., “Who Governs the Globe?”, in Deborah D. Avant, Martha Finnemore e Susan K. Sell (a cura di), *Who Governs the Globe?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 1-32.

Bandola-Gill Justyna, “Our Common Metrics? Our Common Agenda Report and the Epistemic Infrastructure of the Sustainable Development Goals”, in “Global Policy”, vol. 14, suppl. 2 (2023), pp. 8-12.

Barbier Edward B., “Greening the Post-pandemic Recovery in the G20”, in “Environmental and Resource Economics”, vol. 76, n. 4 (2020), pp. 685-703.

Barnett Michael N., Finnemore Martha, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, in “International Organization”, vol. 53, n. 4 (1999), pp. 699-732.

Barnett Michael, "Humanitarianism Transformed", in "Perspectives on Politics", vol. 3, n. 4 (2005), pp. 723-740.

Barnett Michael, Duvall Raymond, "Power in International Politics", in "International Organization", vol. 59, n. 1 (2005), pp. 39-75.

Barnett Michael, Finnemore Martha, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2004.

Béland Daniel, Orenstein Mitchell A., "International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach", in "Global Social Policy", vol. 13, n. 2 (2013), pp. 125-143.

Betsill Michele M., Corell Elisabeth, "NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis", in "Global Environmental Politics", vol. 1, n. 4 (2001), pp. 65-85.

Bhattacharya Sanjoy, "The World Health Organization and Global Smallpox Eradication", in "Journal of Epidemiology & Community Health", vol. 62, n. 10 (2008), pp. 909-912.

Bicchi Federica, Schade Daniel, "Whither European Diplomacy? Long-Term Trends and the Impact of the Lisbon Treaty", in "Cooperation and Conflict", vol. 57, n. 1 (2022), pp. 3-24.

Biermann Frank et al., "Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance", in "Science", vol. 335, n. 6074 (2012), pp. 1306-1307.

Biscop Sven, Drieskens Edith, *Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN*, IIEB Working Paper n. 16, Leuven, 2005.

Bobbio Luigi, Pomatto Gianfranco, Ravazzi Stefania, *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università, Milano, 2017.

Brown Gordon, Susskind Daniel, “International Cooperation during the COVID-19 Pandemic”, in “Oxford Review of Economic Policy”, vol. 36, suppl. 1 (2020), pp. S64-S76.

Browne Stephen, Weiss Thomas G., “The UN Development System: Origins, Structure, Status”, in Stephen Browne e Thomas G. Weiss (a cura di), *Routledge Handbook on the UN and Development*, Routledge, London-New York, 2021.

Campos Luciana, “The ‘Delivering as One’ UN Initiative: Reforming the UN System at the Country Level”, in “Journal of International Organizations Studies”, vol. 8, n. 2 (2017), pp. 47-68.

Caporaso James A., “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, in “International Organization”, vol. 46, n. 3 (1992), pp. 599-632.

Cassese Sabino, *Chi governa il mondo?*, il Mulino, Bologna, 2013.

Coen David, Kreienkamp Julia, Tokhi Alexandros, Pegram Tom, “Making Global Public Policy Work: A Survey of International Organization Effectiveness”, in “Global Policy”, vol. 13, n. 5 (2022), pp. 656-668.

Dijkstra Hylke, Vanhoonacker Sophie, “The Common Foreign and Security Policy”, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2017.

Dingwerth Klaus, Pattberg Philipp, “Global Governance as a Perspective on World Politics”, in “Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations”, vol. 12, n. 2 (2006), pp. 185-204.

Forman Shepard, Segaar Derk, “New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism”, in “Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations”, vol. 12, n. 2 (2006), pp. 205-225.

Eckes Christina, “International Sanctions Against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union’s Constitutional Foundations”, in “European Public Law”, vol. 15, n. 3 (2009), pp. 351-378.

Falkner Robert, “The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics”, in “International Affairs”, vol. 92, n. 5 (2016), pp. 1107-1125.

Feller Erika, Langmore John, “Implications of the UN Common Agenda for Australia: Renewing Multilateralism”, in “Australian Journal of International Affairs”, vol. 77, n. 1 (2023), pp. 1-10.

Finnemore Martha, “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy”, in “International Organization”, vol. 47, n. 4 (1993), pp. 565-597.

Fortna Virginia Page, “Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War”, in “International Studies Quarterly”, vol. 48, n. 2 (2004), pp. 269-292.

Frederking Brian, Diehl Paul F., “Introduction”, in Brian Frederking e Paul F. Diehl (a cura di), *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, 5^a ed., Lynne Rienner Publishers, Boulder-London, 2015.

Gehring Thomas, Urbanski Kevin, “Member-Dominated International Organizations as Actors: A Bottom-Up Theory of Corporate Agency”, in “International Theory”, vol. 15, n. 1 (2023), pp. 129-153.

Gifkins Jess, “Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making”, in “Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations”, vol. 27, n. 1 (2021), pp. 1-24.

Gorobets Kostiantyn, “Solidarity as a Practical Reason: Grounding the Authority of International Law”, in “Netherlands International Law Review”, vol. 69 (2022), pp. 3-27.

Haas Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004 [1958].

Hale Thomas, Held David, Young Kevin, “Gridlock: From Self-reinforcing Interdependence to Second-order Cooperation Problems”, in “Global Policy”, vol. 4, n. 3 (2013), pp. 223-235.

Hathaway Oona A., “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, in “The Yale Law Journal”, vol. 111, n. 8 (2002), pp. 1935-2042.

Herold Jana, Liese Andrea, Busch Per-Olof, Feil Hauke, “Why National Ministries Consider the Policy Advice of International Bureaucracies: Survey Evidence from 106 Countries”, in “International Studies Quarterly”, vol. 65, n. 3 (2021), pp. 669-682.

Hillion Christophe, *Cohérence et action extérieure de l'Union européenne*, EUI Working Paper LAW 2012/14, European University Institute, Firenze, 2012.

Hillion Christophe, “Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union”, in Marise Cremona (a cura di), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Hoffmann Stanley, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, in “Daedalus”, vol. 95, n. 3 (1966), pp. 862-915.

Hosli Madeleine O., "Tackling Challenges to Multilateralism: Shared Agendas of the EU and the UN", in *The European Union and the UN in Global Governance*, Bristol University Press, Bristol, 2022, pp. 57-69.

Hurd Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", in "International Organization", vol. 53, n. 2 (1999), pp. 379-408.

Jacob Suraj, Scherpereel John A., Adams Melinda, "Gender Norms and Women's Political Representation: A Global Analysis of Cabinets, 1979-2009", in "Governance", vol. 27, n. 2 (2014), pp. 321-345.

Keck Margaret E., Sikkink Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

Keohane Robert O., Victor David G., "Cooperation and Discord in Global Climate Policy", in "Nature Climate Change", vol. 6 (2016), pp. 570-575.

Keohane Robert O., "Reciprocity in International Relations", in "International Organization", vol. 40, n. 1 (1986), pp. 1-27.

Keohane Robert O., "The Contingent Legitimacy of Multilateralism", in Edward Newman, Ramesh Thakur e John Tirman (a cura di), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press, Tokyo-New York, 2006.

Kissack Robert, *European Union Member State Coordination in the United Nations System: Towards a Methodology for Analysis*, European Foreign Policy Unit Working Paper 2007/1, London School of Economics and Political Science, London, 2007.

Klocker Cornelia, "The UN Security Council and EU CSDP Operations: Exploring EU Military Operations from an Outside Perspective", in "Europe and the World: A Law Review", vol. 5, n. 1 (2021), pp. 1-17.

Koyano Mari, “The Significance of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) in International Environmental Law: Examining the Implications of the Danube Delta Case”, in “Impact Assessment and Project Appraisal”, vol. 26, n. 4 (2008), pp. 299-314.

Kübek Gesa, Mancini Isabella, “EU Trade Policy between Constitutional Openness and Strategic Autonomy”, in “European Constitutional Law Review”, vol. 19, n. 3 (2023), pp. 518-547.

La Hovary Claire, “A Challenging Ménage à Trois? Tripartism in the International Labour Organisation”, in “International Organizations Law Review”, vol. 12, n. 1 (2015), pp. 204-236.

Levi Margaret, Stoker Laura, “Political Trust and Trustworthiness”, in “Annual Review of Political Science”, vol. 3 (2000), pp. 475-507.

Manners Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 40, n. 2 (2002), pp. 235-258.

Martin Lisa L., “Interests, Power, and Multilateralism”, in “International Organization”, vol. 46, n. 4 (1992), pp. 765-792.

Maurer Heidi, Wright Nicholas, “How Much U Do You Need? Systemic Contestation in EU Foreign and Security Cooperation”, in “European Security”, vol. 30, n. 3 (2021), pp. 385-401.

McCubbins Mathew D., Schwartz Thomas, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, in “American Journal of Political Science”, vol. 28, n. 1 (1984), pp. 165-179.

Mearsheimer John J., “The False Promise of International Institutions”, in “International Security”, vol. 19, n. 3 (1994-1995), pp. 5-49.

Mele Valentina, Cappellaro Giulia, “Cross-level Coordination among International Organizations: Dilemmas and Practices”, in “Public Administration”, vol. 96, n. 4 (2018), pp. 736-752.

Moravcsik Andrew, Nicolaidis Kalypso, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 37, n. 1 (1999), pp. 59-85.

Morse Julia C., Keohane Robert O., “Contested Multilateralism”, in “The Review of International Organizations”, vol. 9 (2014), pp. 385-412.

Mowell B.D., “The Nature and Degree of NGO Interaction with the United Nations within the ECOSOC Consultative Status Program”, in “Estudios Internacionales”, vol. 57, n. 210 (2025), pp. 43-84.

Multilateralism for Current and Future Challenges, paper presented at the Informal Thematic Debate of the United Nations General Assembly, New York, 28 giugno 2011.

Newell Peter, Mulvaney Dustin, “The Political Economy of the ‘Just Transition’”, in “The Geographical Journal”, vol. 179, n. 2 (2013), pp. 132-140.

Norman Catherine S., DeCanio Stephen J., Fan Lin, “The Montreal Protocol at 20: Ongoing Opportunities for Integration with Climate Protection”, in “Global Environmental Change”, vol. 18, n. 2 (2008), pp. 330-340.

Odermatt Jed, Wessel Ramses A., “The European Union’s External Action: Views from the Outside”, in “Europe and the World: A Law Review”, vol. 6, n. 1 (2022), pp. 1-5.

Piper Nicola, Foley Laura, “Global Partnerships in Governing Labour Migration: The Uneasy Relationship between the ILO and IOM in the Promotion of Decent Work for Migrants”, in “Global Public Policy and Governance”, vol. 1, n. 3 (2021), pp. 256-278.

Poggi Annamaria, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Catania, 14-15 ottobre 2005.

Rajamani Lavanya, "Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics", in "International & Comparative Law Quarterly", vol. 65, n. 2 (2016), pp. 493-514.

Risse Thomas, "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics", in "International Organization", vol. 54, n. 1 (2000), pp. 1-39.

Roehrlich Elisabeth, "Negotiating Verification: International Diplomacy and the Evolution of Nuclear Safeguards, 1945-1972", in "Diplomacy & Statecraft", vol. 29, n. 1 (2018), pp. 29-50.

Romaniuk Peter, Lyon Alynna, Edgar Alistair, Stiles Kendall, Mills Kurt, "Multilateralism in a Time of Crisis", in "Global Governance", vol. 30, n. 2 (2024), pp. 179-186.

Rosenau James N., "Governance, Order, and Change in World Politics", in James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (a cura di), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pp. 1-29.

Rothstein Bo, Uslaner Eric M., "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust", in "World Politics", vol. 58, n. 1 (2005), pp. 41-72.

Ruger Jennifer Prah, Yach Derek, "The Global Role of the World Health Organization", in "Global Health Governance", vol. 2, n. 2 (2009), pp. 1-11.

Ruggie John Gerard, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in "International Organization", vol. 46, n. 3 (1992), pp. 561-598.

Sjursen Helene, "What Kind of Power?", in "Journal of European Public Policy", vol. 13, n. 2 (2006), pp. 169-181.

Slaughter Anne-Marie, "Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks", in "Government and Opposition", vol. 39, n. 2 (2004), pp. 159-190.

Stone Diane, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks", in "Policy Studies Journal", vol. 36, n. 1 (2008), pp. 19-38.

Tallberg Jonas, Zürn Michael, "The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework", in "The Review of International Organizations", vol. 14, n. 4 (2019), pp. 581-606.

Tallberg Jonas, Sommerer Thomas, Squatrito Theresa, Jönsson Christer, "Explaining the Transnational Design of International Organizations", in "International Organization", vol. 68, n. 4 (2014), pp. 741-774.

Taylor Sara Rose, "UN Women's Feminist Engagement with Governance by Indicators in the Millennium and Sustainable Development Goals", in "Global Social Policy", vol. 20, n. 3 (2020), pp. 352-366.

Thomas Daniel C., "Still Punching below Its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy", in "Journal of Common Market Studies", vol. 50, n. 3 (2012), pp. 457-474.

Trommer Silke, "The WTO in an Era of Preferential Trade Agreements: Thick and Thin Institutions in Global Trade Governance", in "World Trade Review", vol. 16, n. 3 (2017), pp. 501-526.

Villani Ugo, Istituzioni di diritto dell'Unione europea, 7^a ed., Cacucci Editore, Bari, 2024.

Voigt Christina, Ferreira Felipe, “Dynamic Differentiation: The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement”, in “Transnational Environmental Law”, vol. 5, n. 2 (2016), pp. 285-303.

Weber Steve, “Shaping the Postwar Balance of Power: Multilateralism in NATO”, in “International Organization”, vol. 46, n. 3 (1992), pp. 633-680.

Wessel Ramses A., “Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of ‘Soft’ International Agreements”, in “West European Politics”, vol. 44, n. 1 (2021), pp. 72-92.

Woods Ngaire, “Multilateralism in the Twenty-First Century”, in “Global Perspectives”, vol. 4, n. 1 (2023), art. 68310.

Wouters Jan, Latorre María C., “Our Common Agenda and its Implementation: An Introduction”, in “Global Policy”, vol. 14, suppl. 2 (2023), pp. 5-7.

Wouters Jan, de Jong Sijbren, De Man Philip, The EU’s Commitment to Effective Multilateralism in the Field of Security: Theory and Practice, Working Paper n. 45, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven, 2010.

Wouters Jan, Ramopoulos Thomas, Revisiting the Lisbon Treaty's Constitutional Design of EU External Relations, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper n. 119, Leuven, 2013.

Wunderlich Uwe, “The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness”, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 50, n. 4 (2012), pp. 653-669.

Zürn Michael, “Global Governance as Multi-Level Governance”, in David Levi-Faur (a cura di), The Oxford Handbook of Governance, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Documenti e fonti ufficiali

Assemblea generale delle Nazioni Unite, Status of the European Economic Community in the General Assembly, Risoluzione 3208 (XXIX), A/RES/3208(XXIX), 11 ottobre 1974.

Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, EU Agenda for a Renewed Multilateralism, settembre 2022.

Consiglio dell'Unione europea, Decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", L 201, 3 agosto 2010, art. 1.

Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), Risoluzione 7/91, Amendments to the Constitution and the General Rules of the Organization to Allow for Membership of FAO by Regional Economic Integration Organizations, 18 novembre 1991, art. II, parr. 4 e 8.

Statuto delle Nazioni Unite e Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, pubblicati a cura del Centro Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), traduzione italiana della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), artt. 1, 2, 7, 13, 62, 63, 64, 68 e 71.

Trattato sull'Unione europea (TUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/13, 26 ottobre 2012, artt. 18, 21, 24, 29, 34 e 35.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 326/143, 26 ottobre 2012, artt. 216, 218, 220 e 221.

Sitografia

Centro Regionale di Informazione delle Nazioni Unite (UNRIC), Il multilateralismo: che cosa significa?, <https://unric.org/it/il-multilateralismo-che-cosa-significa>

United Nations, Secretary-General's press encounter with the President of the European Council, Bruxelles, 20 March 2025. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/press-events/2025-03-20/secretary-generals-press-encounter-the-president-of-the-european-council> (traduzione mia).

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), La FAO e l'Italia, sito ufficiale, <https://www.fao.org/fao-italy/it>

Fondo monetario internazionale (FMI), What is the IMF?, sito ufficiale, <https://www.imf.org/en/about/factsheets/imf-at-a-glance>

Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), About ICAO, sito ufficiale, <https://www.icao.int/about-icao>

Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), Origine e mandato, sito ufficiale, <https://www.ilo.org/it/origine-e-mandato>

Organizzazione marittima internazionale (IMO), Brief History of IMO, sito ufficiale, <https://www.imo.org/en/about/historyofimo/pages/default.aspx>

Organizzazione meteorologica mondiale (WMO), Our Mandate, sito ufficiale, <https://wmo.int/about-wmo/our-mandate>

Organizzazione mondiale del commercio (WTO), Who we are, sito ufficiale, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm

Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (WIPO), About WIPO, sito ufficiale, <https://www.wipo.int/en/web/about-wipo>

Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), About us, sito ufficiale, <https://www.unesco.org/en/about-us>

Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), Our vision, our mandate, our work, sito ufficiale, <https://www.unido.org/about-us/who-we-are>

Organizzazione mondiale del turismo (UN Tourism), Who we are, sito ufficiale, <https://www.untourism.int/how-we-are>

United Nations, UN System Chart, Department of Global Communications, <https://www.un.org/en/delegate/page/un-system-chart>

UN Women, About UN Women, sito ufficiale, <https://www.unwomen.org/en/about-us/about-un-women>

UN Women, Commission on the Status of Women, sito ufficiale, <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/commission-on-the-status-of-women>

Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), About ITU, sito ufficiale, <https://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx>

Unione postale universale (UPU), About UPU, sito ufficiale, <https://www.upu.int/en/Universal-Postal-Union>

Consiglio dell'Unione europea, Cooperazione tra l'UE e le Nazioni Unite, sito ufficiale, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-un-cooperation/>

Consiglio dell'Unione europea, Gruppo "Nazioni Unite" (CONUN), sito ufficiale, <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/search-the-list->

[of-council-preparatory-bodies/united-nations-working-party/](#)

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), Who we are – Delegation of the European Union to the United Nations in New York, sito ufficiale, https://www.eeas.europa.eu/un-new-york/who-we-are_en?s=63#8807

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Focal Points for Administrative Matters regarding the Espoo Convention, sito ufficiale, <https://unece.org/environmental-policy/environmental-assessment/focal-points-administrative-matters>

Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), World Telecommunication/ICT Policy Forum 2026 (WTPF-26), WTPF and Objective, sezione “Objective”, sito ufficiale, <https://wtpf.itu.int/2026/about/about-wtpf-and-objective/>

Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), World Telecommunication/ICT Policy Forum 2026 (WTPF-26), Preparatory Process, sito ufficiale, <https://wtpf.itu.int/2026/about/preparatory-process/>