

La crisi del multilateralismo in ambito economico *

MARCO BETZU**

Data della pubblicazione sul sito: 3 ottobre 2026

Suggerimento di citazione

M. BETZU, *La crisi del multilateralismo in ambito economico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* su "La crisi delle istituzioni del multilateralismo", che si è tenuto a Bologna il 27 febbraio 2026. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/782973/la-crisi-delle-istituzioni-del-multilateralismo>.

** Professore ordinario di Diritto Costituzionale e Pubblico nell'Università degli Studi di Cagliari. Indirizzo mail: mbetzu@unica.it.

1. Vorrei prendere le mosse da un passaggio che ritengo estremamente significativo e che abbiamo ascoltato nella bella relazione di Alessandro Colombo. Colombo ci ricorda che quando fu concepita, l'architettura multilaterale dell'ordine internazionale era coerente con la ricerca di qualche contrappeso alla libertà di movimento dei beni e dei capitali, nella prospettiva di una continua maturazione dello stato sociale¹. Ma questa combinazione è stata poi progressivamente indebolita, immergendo le istituzioni internazionali in una corrente opposta di deregolamentazione e privatizzazione.

Il compromesso iniziale di Bretton Woods, cui Colombo fa riferimento, aveva costituito una cornice di cooperazione nell'ambito della quale era stato possibile coniugare la teoria classica dei vantaggi comparati formulata da Ricardo con le reti di protezione sociale previste a livello statale, ritenute idonee a minimizzare le ricadute negative di una disciplina sovranazionale uniforme che non tenesse conto delle profonde differenze socio-economiche delle diverse realtà territoriali. Per dirla con Ruggie, esso, «a differenza del nazionalismo economico degli anni Trenta, presenta carattere multilaterale; a differenza del liberismo economico del *gold standard* e del libero commercio, il suo multilateralismo presuppone l'interventismo nell'economia domestica»².

La crisi petrolifera degli anni Settanta e, soprattutto, l'abbandono del meccanismo dei cambi fissi fondato sulla convertibilità oro-dollaro condusse alla rottura del sistema di Bretton Woods, spingendo verso una progressiva rielaborazione in chiave liberista sia del commercio internazionale che dei movimenti di capitale. Fu così che, a partire dagli anni Ottanta, e specialmente dall'elaborazione del *Washington Consensus* nel 1989, le istituzioni di Bretton Woods modificarono la loro agenda, tradendo lo spirito più profondo di quegli Accordi in nome della nuova ricetta "più mercato, meno governi"³.

Il neoliberalismo iperglobalizzante che ne è risultato ha eccessivamente ristretto gli spazi di agibilità delle politiche economiche nazionali senza che vi sia stata, parallelamente, un'implementazione degli spazi democratici a livello globale.

¹ Cfr. A. COLOMBO, *Il diritto e le istituzioni internazionali nel collasso dell'ordine internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2026, p. 539.

² J.G. RUGGIE, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, n. 2, 1982, p. 393.

³ Ad esempio, il *Research Report* della WORLD BANK, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, 1993, p. 82, considerava «coherent and powerful» l'interpretazione neoclassica che individuava come una delle cause del successo economico asiatico il rispetto dell'assioma in base al quale «the market takes center stage in economic life and governments play a minor role».

Un'applicazione pratica di queste *policies* è ben esemplificata dal caso Argentina, che per anni ha incarnato il «pupillo modello»⁴ del *Washington Consensus*. A partire dal 1991, seguendo le indicazioni del FMI, Menem adottò un processo di apertura unilaterale dell'economia, fatto di deregolamentazione, riforme fiscali, privatizzazioni e tagli della spesa sociale. Privatizzazioni e deregolamentazioni che aprirono il mercato interno alle *corporations* transnazionali «to take over the commanding heights of the economy»⁵. Sappiamo tutti come sia andata a finire.

2. L'appannamento della sovranità politica degli Stati nazionali in ambito economico ha prodotto due diverse conseguenze.

A livello teorico si è accompagnato all'affermarsi di quelle teorie che, pur con diversità di accenti, hanno ragionato di una «fine dello Stato»⁶ e, sulla base di essa, hanno volto lo sguardo verso altri fenomeni di costituzionalizzazione: la «costituzionalizzazione del diritto internazionale»⁷ o, per usare un'espressione altrettanto ricorrente, di un *global constitutionalism*⁸.

L'idea di fondo partiva dalla premessa secondo cui il nesso tra Stati, costituzioni e garanzie dei diritti fondamentali «è del tutto contingente»⁹; pertanto la crisi degli Stati-nazione potrebbe essere superata solo prendendo atto del loro depotenziamento, e quindi dislocando a un livello sovranazionale «i luoghi tradizionalmente statali del costituzionalismo»¹⁰. In particolare, alla perdita di effettività, specie in ambito economico, degli ordinamenti costituzionali nazionali avrebbe ormai fatto da contraltare una parallela costituzionalizzazione del diritto internazionale, a compensazione della prima¹¹.

Questa costituzionalizzazione avrebbe la pretesa di attribuire valore costituzionale alla *global governance* e al ruolo che gli attori e le regole sovranazionali svolgono a favore delle popolazioni, «ossia dei governati anziché dei

⁴ G. FODOR, *È contagiosa la crisi argentina?*, in *il Mulino*, n. 4, 2002, p. 753.

⁵ R. MUNCK, *Argentina, or the Political Economy of Collapse*, in *International Journal of Political Economy*, n. 3, 2001, p. 73.

⁶ K. OHMAE, *The End of the Nation State*, New York, 1995.

⁷ J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFESTEIN, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford, 2009.

⁸ A.F. LANG JR., A. WIENER (ed.), *Handbook on Global Constitutionalism*, Cheltenham – Northampton, 2017.

⁹ L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, 1995, p. 50 ss.

¹⁰ L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, cit., p. 51.

¹¹ Cfr. A. PETERS, *Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures*, in *Leiden Journal of International Law*, Vol. 19, 2006, p. 579 ss.

governanti, distanziandosi così dal modello c.d. di Westfalia che sarebbe invece dominato esclusivamente dagli Stati (e quindi anche dalla ragion di Stato)¹². A livello di istituzioni multilaterali si è sostenuta, ad esempio, la natura costituzionale della funzione svolta dalle regole WTO, che rappresenterebbe una risposta «alla crescente inadeguatezza delle costituzioni nazionali nel garantire la protezione dei diritti umani al di là delle rispettive frontiere»¹³, così come l'affermazione di un ruolo parimenti costituzionale del sistema di risoluzione delle controversie commerciali: la “giurisprudenza” prodotta dall'*Appellate Body* rappresenterebbe infatti «la forza dinamica del processo di costituzionalizzazione in ragione della sua capacità di generare norme e assetti costituzionali»¹⁴.

La ricostruzione del dibattito, pur di sicuro interesse, non risulta affatto agevole, in particolare a causa dell'utilizzo di notevoli semplificazioni, che portano a un uso spesso disinvolto di categorie caratterizzate da un alto tasso di ambiguità, se non di vera e propria confusione semantica¹⁵. Cosa questo “costituzionalismo globale” realmente sia non è poi dato sapere, essendovi tante ricostruzioni quanti gli Autori che se ne sono occupati: valori costituzionali globali; norme universali elevate a parametro di validità della comunità internazionale; “costituzioni parziali”; *network* di garanzie giudiziarie.

Soprattutto quest'ultimo approccio, ben esemplificato dalla tesi che attribuisce una funzione costituzionale all'*Appellate Body* del WTO, appare figlio di un'antica – quasi aristocratica – sfiducia nei confronti del potere legislativo e per questo è da respingere, perché pretende di superare la presunta debolezza delle costituzioni nazionali attraverso un costituzionalismo giudiziario, che non può non contrapporsi al costituzionalismo democratico, in quanto privo della sua componente politica. Discorso non dissimile deve essere svolto nei confronti delle teorie della costituzionalizzazione del diritto internazionale, che, come ci ricorda Dieter Grimm, non affrontano adeguatamente il problema della rappresentanza politica¹⁶, che costituisce, sin dai suoi albori, uno dei principî cardine del costituzionalismo moderno.

¹² C. FOCARELLI, *Costituzionalismo internazionale e costituzionalizzazione della global governance: alla ricerca del diritto globale*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, 2011, p. 215.

¹³ L. ZOPPO, *La soluzione delle controversie commerciali tra stati tra multilateralismo e regionalismo*, Napoli, 2013, p. 65, che sintetizza quanto già espresso da E.U. PETERSMANN, *Theories of Justice*, in *Loyola L.A. Law Rev.*, vol. 37, 2003, p. 458.

¹⁴ D.Z. CASS, *The 'constitutionalization' of international trade law: judicial norm-generation as the engine of constitutional development in international trade*, in *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, 2001, p. 42.

¹⁵ Cfr., L. SCUCCIMARRA, *Vedi alla voce «costituzione». Semantiche costituzionali nell'epoca globale*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 32/II, 2016, p. 36.

¹⁶ D. GRIMM, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford, 2016, p. 343.

La sfiducia nella politica è, comunque, una costante di tutte queste tesi, che mostrano sul punto un'inaspettata assonanza al *Washington Consensus* e all'agenda neoliberista.

3. Sul piano politico-sociale, le pulsioni disgregative del neoliberismo internazionale hanno generato una reazione demonizzante su cui poi ha trovato terreno fertile il populismo nazionalista.

Proprio la rinascita del populismo deve essere vista come conseguenza dell'iperglobalizzazione e del neoliberismo spinto. La compenetrazione tra nazionalismo e populismo, a sua volta, è plasticamente espressa dalla dottrina trumpiana dell'*America First*, il cui nocciolo duro è tutto «nel protezionismo doganale come minaccia e nella soppressione delle misure ecologiche come incentivo, allo scopo di far rivivere l'America dei grandi produttori, quella di un *big business* che si manifestava attraverso le grandi fabbriche e le concentrazioni operaie»¹⁷. Nel tentativo di percorrere questa strada è lo stesso nazionalpopulista a trovare i propri nemici, da lui individuati, nella dimensione esterna, soprattutto nelle organizzazioni sovranazionali dell'integrazione cooperativa contrapposta alla frammentazione nazionalista.

Certo, non è affatto una novità:

«La protezione delle industrie americane non è una semplice questione politica o commerciale; è una questione di patriottismo, di lealtà alla bandiera americana, ai lavoratori americani e alle famiglie americane. È una scelta tra l'autodifesa e lo sviluppo personale da un lato e l'autodistruzione e l'autolesionismo dall'altro. [...] Il sistema protezionistico funge da muro di fuoco tra i lavoratori americani e i lavoratori europei degradati e sottopagati»¹⁸.

La citazione non è tratta da un recente discorso di Donald Trump, ma risale all'8 maggio 1888. Sono le parole con le quali un deputato repubblicano, Joseph Taylor, difendeva la necessità di misure protezionistiche in nome del patriottismo nazionalista. Sono ben note quali siano state le conseguenze di simili politiche nei primi del Novecento. Paradigmatico, in tal senso, l'impatto del *Smoot – Hawley Tariff Act* del 1930, passato alla storia come uno dei fattori che aggravò pesantemente le conseguenze sociali della Grande Depressione negli Stati Uniti,

¹⁷ G. BERTA, *Post-global. Economia politica della nostalgia*, in *il Mulino*, fasc. 2, 2017, p. 318.

¹⁸ *Congressional Record*, Vol. XIX, Washington, 1888, p. 3837.

producendo un risultato diametralmente opposto a quello inseguito dai suoi proponenti¹⁹.

Contro queste conseguenze, sin dal 1932, Keynes aveva individuato proprio nel multilateralismo lo strumento attraverso cui neutralizzare il rischio che ogni nazione, nel tentativo di implementare la propria posizione relativa, potesse adottare misure economiche dannose per i propri vicini, rischiando di subire, però, la medesima sorte²⁰. Ora come allora, si tratta di combattere la stessa natura del capitalista moderno: «è un marinaio da tempo sereno. Non appena si leva la tempesta viene meno alle regole della navigazione o addirittura affonda le navi che potrebbero trarlo in salvo, per la fretta di spingere via il vicino e salvare se stesso»²¹.

4. Non credo esistano ricette facili o alla mano per affrontare e risolvere la crisi del multilateralismo, specialmente in ambito economico.

Rodrik ha dimostrato che «non possiamo avere contemporaneamente iperglobalizzazione, democrazia e autodeterminazione nazionale»²². Ovvero: il perseguimento di due di questi elementi impedisce la realizzazione del terzo, che è dunque escluso. In particolare, «se vogliamo iperglobalizzazione e democrazia, dobbiamo rinunciare allo Stato nazionale. Se dobbiamo mantenere lo Stato nazionale e vogliamo pure l'iperglobalizzazione, dobbiamo dimenticarci della democrazia. E se vogliamo combinare la democrazia e lo Stato nazionale, allora dobbiamo dire addio all'iperglobalizzazione profonda»²³.

Il trilemma, al di là della sua apparente rigidità, mostra molto bene come solo una strada sia ancora percorribile: l'accoppiamento Stati nazionali – democrazia, nel contesto di una globalizzazione moderata, sacrificando l'iperglobalizzazione, esattamente come fece il compromesso di Bretton Woods. Le istituzioni economiche sovranazionali, in questo senso, dovrebbero tornare alla loro *mission* originaria, favorendo il raggiungimento di accordi finalizzati ad ottenere quel massimo di integrazione economica che sia compatibile con il mantenimento in capo agli Stati del potere di porvi limiti in nome dei valori sociali reputati meritevoli di perseguimento: diritti, ambiente, salute, sviluppo.

Difendere il ruolo degli Stati non significa rinunciare a un'economia globale aperta o consentire il protezionismo di impronta populista, tutt'altro. Questo perché «una mischia generale completamente decentralizzata non gioverebbe a

¹⁹ Cfr. C.L. MANN, *Protection and Retaliation: Changing the 'Rules of the Game'*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, 1987, p. 314 s.

²⁰ J.M. KEYNES, *The World's Economic Outlook*, in *The Atlantic Monthly*, 5, 1932, p. 521 ss.

²¹ *Ibidem*.

²² D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, 2015, p. 284.

²³ *Ibidem*.

nessuno»²⁴, in quanto è sempre vero che «le decisioni di una nazione possono toccare il benessere di altri»²⁵. Servono pertanto «regole del traffico per gestire l'interfaccia tra istituzioni nazionali»²⁶; regole cooperative che consentano a tutti i Paesi aderenti di ottenere i benefici della globalizzazione senza dover rinunciare ai propri valori o ai propri obiettivi di sviluppo. Ma tali regole devono essere negoziate da governi rappresentativi, garantendo il primato del momento decisionale democratico sulla materia economica.

Del resto, l'approccio neoliberista non fu affatto consacrato nei loro Statuti. Lo notò, sin dal 1976, Federico Caffè: «se una filosofia era sottostante alla cooperazione economica internazionale, essa doveva ricercarsi nella compatibilità e nella tolleranza dei vari sistemi di organizzazione produttiva, non nella indicazione di uno di essi come modello ideale»²⁷. E ancora, più nettamente: «si è manifestata una chiara strumentalizzazione degli organismi internazionali per visioni ideologiche o concezioni dottrinarie, del tutto assenti nelle funzioni statutarie degli organismi stessi»²⁸.

Si suole obiettare che sussiste un'evidente difficoltà degli Stati-nazione a governare singolarmente le dinamiche economico-finanziarie, ma non bisogna dimenticare che le caratteristiche assunte oggi dalla globalizzazione, più che un mero fatto, sono – anche – l'esito delle politiche portate avanti dagli Stati occidentali, Stati Uniti in testa, come declinate nel *Washington Consensus*. E sono stati gli stessi Stati Uniti, sin dalla presidenza Obama²⁹, a rendere sostanzialmente inoperante il sistema di risoluzione delle controversie in seno al WTO.

Se si dimentica questo aspetto, si rischia di perdere di vista la profondità del fenomeno e non si tiene nel debito conto il ruolo di primissimo piano svolto dalle istituzioni economiche sovranazionali. Le quali, a loro volta, non obbediscono a un qualche meccanismo tecno-economico, come alcuni sociologismi alla moda hanno per lungo tempo lasciato intendere, ma sono il prodotto della cooperazione delle entità statali stesse. Insomma, «dagli Stati si parte e agli Stati si ritorna»³⁰.

Ad aggravare la crisi del multilateralismo è intervenuta, però, anche la crisi della rappresentanza politica. Il dissolvimento delle strutture organizzative dei partiti, unitamente a un evidente scadimento della statura, anche culturale, delle classi

²⁴ D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, cit., p. 338.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ F. CAFFÈ, *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, in ID., *Un'economia in ritardo*, Torino, 1976, p. 109.

²⁸ ID., *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, cit., p. 106.

²⁹ *From the Board: The US Attack on the WTO Appellate Body*, in *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, 1, 2018, p. 1.

³⁰ N. IRTI, *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2006, p. 158.

dirigenti, ha aperto la strada a fenomeni che hanno generato un diffuso arretramento della politica, una sua crescente neutralizzazione che, se ha radici antiche, ha tuttavia raggiunto negli ultimi anni il suo *zenit*.

Eppure, non abbiamo bisogno di meno politica, ma di più politica. Una politica della mediazione utile, che si impegni a disinnescare il conflitto tra le ragioni dell'economia globale e le democrazie nazionali, perseguendo quella solidarietà sociale necessaria a contrastare le pulsioni disgregative di un capitalismo lasciato a se stesso.

Credo da tempo³¹ che le istituzioni sovranazionali dell'economia possano servire proprio a questo scopo, a tenere aperta la dialettica tra politica e mercati. Continuare a parlare di una sovranità statale "limitata", cercando altre strade di dubbia legittimazione o che comunque non fanno i conti con l'esigenza di rivitalizzare la rappresentanza politica, significa, invece, utilizzare una terminologia la quale nasconde «una carica delegittimante che non può essere condivisa»³².

Ancora una volta, se si vogliono far vivere le parole del costituzionalismo e della politica democratica dinnanzi alle sfide dell'economia globale dobbiamo mettere da parte sia il neoliberismo che il nazionalismo populista, rinforzando le istituzioni del multilateralismo come luoghi della cooperazione e del dialogo. Non è affatto un compito facile. Ma è certo che istituzioni sovranazionali deboli non sono altro che una porta aperta alla legge del più forte. Si deve scegliere da che parte stare.

³¹ Mi sia consentito rinviare, anche per più ampi svolgimenti, a M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018.

³² P. CIARLO, *Un'idea sbagliata: la fine dello Stato*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana. Atti del XXVI Convegno annuale. Torino, 27-29 ottobre 2011*, Napoli, 2014, p. 382.