



**UNIVERSITÀ
DI TORINO**

Laurea Honoris Causa

MAURIZIO ENRICO SERRA

LECTIO MAGISTRALIS

"La diplomazia multilaterale: interrogativi e prospettive"

Aula Magna della Cavallerizza Reale

23 settembre 2024

Maurizio Enrico Serra

**LA DIPLOMAZIA MULTILATERALE:
INTERROGATIVI E PROSPETTIVE**

**“lectio magistralis” in occasione della
cerimonia per il conferimento
della laurea h.c. in diritto internazionale,
Torino, 23 settembre 2024**

Magnifico Rettore, Prorettrice, Autorità, Signore e Signori,

È con profonda emozione e doverosa umiltà che mi rivolgo oggi a Loro e, in primo luogo, a Lei, Magnifico Rettore, che incarna la tradizione, il presente e il futuro di questo antico e nobile Ateneo. Il mio grato pensiero si estende a tutti coloro che hanno reso possibile questo evento per me memorabile: dal Suo predecessore, Prof. Gianmaria Ajani, con il quale ho avuto in passato preziosi contatti presso il Centro Internazionale di formazione dell'OIL e lo Staff College qui a Torino, al Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche e proponente della laurea, prof. Raffaele Caterina; infine al fraterno amico Prof. Edoardo Greppi, universalmente noto come “Dado”, e al suo autorevole successore e continuatore, Prof. Michele Vellano.

Mi si permetterà di evocare, prima di entrare nel vivo di questa modesta comunicazione, la figura a cui intendo dedicare questo altissimo riconoscimento e che ben più di me, l'avrebbe meritato. Si tratta di mio padre, prof. Enrico Serra, che arrivò agli studi storici proprio dal diritto internazionale, disciplina in cui si laureò brillantemente nel 1937 nella sua città natale, Modena, prima di ottenere la

specializzazione all'Istituto Cesare Alfieri di Firenze, accanto a cultori della materia quali Roberto Ago e Giorgio Balladore-Pallieri, che sarà poi suo testimone di nozze. Al rigore del diritto internazionale quale premessa della storia dei trattati e delle relazioni internazionali, mio padre rimarrà sempre fedele, anche in momenti oscuri. Vorrei citare la sua prima monografia, uscita nel 1941 presso l'ISPI di Milano, dove divenne capo dell'ufficio studi, dedicata all'*Occupazione bellica germanica negli anni 1939-1940*. Il tema era quanto mai arduo, eppure il ventisettenne studioso, già richiamato alle armi dove poi si distinse con onore, ferito e decorato sul campo in Africa Settentrionale, non esitò ad affermare, con riferimento soprattutto al caso allora più tragico, quello della Polonia, che la *debellatio* militare non implica *ipso facto* la scomparsa della sovranità nazionale, la quale si basa anche su fattori quali la lingua, il radicamento nel territorio e il desiderio legittimo delle popolazioni che lo abitano, *se* possono esprimerlo. La tesi sarà poi ripresa e sviluppata, a guerra appena finita, in un'opera che purtroppo non ha perso attualità su *L'aggressione internazionale*, apparsa nel 1946.

Vorrei dividere il mio intervento in due parti: la prima per tratteggiare brevemente le origini del multilateralismo; la seconda, con riferimento ad alcuni dei principali interrogativi che risultano aperti oggi.

Troviamo un illustre antesignano in Talleyrand, principe di Benevento e soprattutto principe dei diplomatici, allorché, al congresso di Vienna, riuscì non solo a ottenere la partecipazione paritaria della Francia sconfitta, ma altresì l'adozione di due fattori essenziali che anticipano il multilateralismo. Il primo fu il riferimento nel trattato non solo al principio di legittimità ma alla sua conformità "*aux principes du droit public*", ossia al diritto internazionale. Il secondo fu l'intuizione di allearsi con i partecipanti di rango minore, Spagna, Portogallo, Regno di Sardegna, per evitare l'isolamento della Francia di fronte al blocco delle grandi potenze alleate: Russia, Austria, Prussia e Gran Bretagna. In tal modo, la

Francia di Napoleone, “immensa e vulnerabile”, sarebbe ridiventata con i Borboni “grande e sicura”, e lo sarebbe rimasta per quasi mezzo secolo.

Le prime organizzazioni a carattere tecnico e tematico, sorte a cavallo dell’Otto-Novecento, erano ancora emanazione diretta delle nazioni partecipanti al *club* ristretto degli Stati allora indipendenti. Un caso tipico fu quello dell’Istituto Internazionale di Agricoltura, sorto a Roma nel 1905, predecessore dell’odierna FAO. Si verificava in tal modo una prima transizione dal metodo puramente intergovernativo a quello della cogestione mediante il potenziamento e l’autonomia crescente di detti organismi.

La nascita del multilateralismo, dopo il primo conflitto mondiale, e la sua rinascita, dopo il secondo, furono salutate come grande affermazione della comunità internazionale nel suo insieme sulla politica di potenza degli Stati egemoni. Nel 1989-90, un afflato simile si registrò dopo la caduta del muro di Berlino. La formula di “fine della storia” ebbe allora una fortuna rivelatasi effimera, non appena ci si accorse che era finita semmai la minaccia della guerra fredda, non già l’emergere di sanguinosi dissidi etnici e politici dentro (ex Jugoslavia) e fuori dai confini dell’Europa. Oggi, di fronte alle nuove crisi che insidiano l’ordine internazionale, serpeggia nell’opinione pubblica un crescente scetticismo sugli strumenti, i metodi e, di conseguenza, i risultati dei negoziati multilaterali. Sempre più spesso, si associa tale scetticismo alla nozione di un nuovo “declino dell’Occidente”, visto che il multilateralismo è stato fondamentalmente tenuto a battesimo dalla diplomazia occidentale.

È un atteggiamento giustificato? Dati alla mano, l’Occidente *is alive and well*: calcolato su base di PIL, gli Stati Uniti costituiscono tuttora il 24%, di quello mondiale e l’Unione Europea il 17%. Se si aggiungono gli altri Paesi a regime di economia libera, il campo occidentale o liberale in senso ampio supera largamente

il 50% della ricchezza mondiale, contro 18% alla Cina, circa il 15% al mondo arabo e meno del 2% rispettivamente alla Russia e all'Iran. Se tuttavia dall'economia passiamo alla percezione politica e alla crisi obiettiva del multilateralismo, la situazione è diversa.

Al di là del riferimento agli impegni e obiettivi comuni alle parti contraenti, formulato nel preambolo del Patto della SdN, ripreso e rinforzato nel preambolo dello Statuto delle Nazioni Unite, con la formula “Noi, popoli delle Nazioni Unite”, di significato più morale che strettamente giuridico, la responsabilità nel governo della comunità internazionale rimane affidata alla volontà congiunta degli Stati membri che ne costituiscono tuttora gli *unici* azionisti. È vero che le attuali Nazioni Unite riconoscono in misura crescente l'esistenza di organizzazioni intergovernative come il Gruppo dei 77 (oggi 134) paesi in via di sviluppo, o a diverso grado di sviluppo. Tali gruppi di pressione, pur sovente rilevanti, non hanno tuttavia diritto di voto. Allo stesso modo, occorrerebbe una modifica dello Statuto per pervenire alla costituzione di un seggio dell'Unione Europea come da più parti suggerito, il che avrebbe un significato e un peso certo non trascurabili. Su di un piano più concreto, la mancata creazione di un “braccio armato” delle Nazioni Unite, prevista agli artt.45-47 dello Statuto, ha privato il Segretario generale pro-tempore su mandato del Consiglio di Sicurezza, coadiuvato da un Comitato di Stato Maggiore, di una forza di deterrenza effettiva e di una capacità di intervento immediato nei teatri di conflitto.

Secondo gli esponenti della scuola realista americana da Hans Morgenthau, a Henry Kissinger e Kenneth Waltz, il *Nation-State* è destinato a rimanere il perno delle relazioni internazionali, e in questo primo quarto del XXI secolo i realisti hanno trovato non pochi argomenti a loro favore. Gli idealisti insistono invece su di un'evoluzione graduale a favore della rappresentatività dei soggetti non governativi: gruppi di pressione, ONG, comunità transnazionali, movimenti di

genere e a carattere etnico ecc. Il “duopolio” tra diplomazia nazionale e multilateralismo continua a rispecchiarsi in queste diversità di interpretazioni e di metodi. Realisti e idealisti convergono nel definire quello degli Stati Uniti, la principale potenza del globo, un “multilateralismo riluttante”, ivi compreso in materia di difesa. Donald Trump non è il primo ex presidente e candidato alla presidenza degli Stati Uniti ad aver espresso riserve sul funzionamento della NATO, anche se in modi più espliciti dei suoi predecessori. A onor del vero, quasi tutti i principali Stati membri hanno interpretato il multilateralismo *à la carte*, finendo con invocare, talvolta imporre, una clausola dell’interesse nazionale in eventi che li riguardavano direttamente, specie nel periodo della decolonizzazione ma anche dopo. Non stupisce che la pratica sia stata ripresa e continuata, con effetti spesso penalizzanti, da parte di attori “minori” su scala locale o regionale, nel passaggio, in ottant’anni circa, dagli originali 51 membri agli attuali 193, con l’aggiunta di osservatori permanenti quali Santa Sede e Palestina (quest’ultima peraltro già membro a pieno titolo di agenzie specializzate come l’UNESCO).

La contrapposizione tra interessi nazionali inconciliabili era già stata all’origine del fallimento della Società delle Nazioni, malgrado il suo carattere allora innovativo, fino ad ispirare al direttore del disarmo, l’eminente statista e intellettuale spagnolo Salvador De Madariaga, un’espressione destinata purtroppo a trovare ulteriori conferme: “«Non è stata la Società delle Nazioni a fallire, bensì le nazioni della società.» Mi permetto di evocare al riguardo un ricordo personale: durante una conversazione con l’ex Segretario generale delle Nazioni Unite (1992-1996) Boutros Boutros-Ghali, a Parigi nel marzo 2012, gli citai il monito di Madariaga che non conosceva. Forse ancora amareggiato per il veto dell’amministrazione Clinton a un suo secondo mandato, Boutros Ghali sorrise commentando: “*Il n’a rien perdu de son actualité.*”

A questa debolezza si è tentato di rispondere negli ultimi decenni con un'innovazione dai contorni ancora incerti in dottrina, quella del diritto internazionale cosiddetto “*umanitario*”, o ancora del diritto “di *intervento umanitario*”: una formulazione idealmente generosa, di facile presa sull'opinione pubblica, che può nondimeno coprire fattispecie assai diverse e autorizzare interpretazioni più politico-ideologiche che non strettamente giuridiche.

* * *

Arriviamo al contesto attuale, cercando di distinguerne alcuni aspetti essenziali sul piano operativo. Sono lieto di farlo anche in presenza di eminenti ex colleghi diplomatici, tra cui l'ambasciatore Luigi Guidibono Cavalchini e due cari compagni del concorso 1978, gli ambasciatori Raffele de Lutio e Giovanni Adorni Braccesi Chiassi.

Il primo aspetto, già menzionato, riguarda la complessità del sistema onusiano, in termini di *risorse umane e finanziarie*. Il sito delle Nazioni Unite elenca 6 fondi e programmi (tra cui il *World Food Programme* con sede a Roma), 15 agenzie specializzate (di cui alcune, come la Banca Mondiale, comprendono a loro volta vari programmi e agenzie dipendenti), 9 “altre entità” (tra cui l'UNRWA, agenzia di assistenza alla popolazione palestinese, oggetto di recenti polemiche), 8 organizzazioni “correlate” (tra cui l'Organizzazione Mondiale del Commercio/WTO). Non ho trovato dati attendibili sui numeri degli addetti a tempo parziale o pieno impiego; ma, tenendo altresì conto del personale fisso delle sedi principali, a cominciare dall'imponente “palazzo di vetro” di New York, si arriva facilmente a diverse migliaia di unità, senza includervi i “Caschi blu” coinvolti, a vario titolo e regime di ingaggio, nei contesti di crisi e di conflitto, ivi compresa la benemerita tutela di siti archeologici e artistici.

Sono troppi o, invece, troppo pochi per i compiti immani che li attendono? Il dibattito è acceso, anzi incandescente e possiamo solo menzionarlo qui. È evidente che i costi ricadono in misura prevalente sui maggiori contributori al bilancio delle Nazioni Unite, ossia sui paesi “ricchi” prevalentemente del G7. Un aspetto non secondario riguarda tuttavia la ripartizione del personale onusiano, non solo a livello apicale, fra le sedi centrali - in gran parte ubicate a New York, Washington, Ginevra, Vienna, Parigi, Roma, Torino ecc. - e i teatri di operazione, quasi tutti in zone ad alto rischio e con condizioni di vita precarie. È molto difficile, dall'esterno, poter trarne una visione d'insieme. Molte organizzazioni e agenzie onusiane hanno compiuto in questi anni un grande sforzo per riorientare i propri effettivi dai “quartier generali” verso le aree “di operazione”, quasi sempre nelle zone più conflittuali e pericolose del mondo. Lo dimostra il numero purtroppo crescente di perdite umane tra i loro dipendenti.

Un aspetto, che si lega al precedente, concerne la *sovrapposizione e duplicazione di competenze, iniziative e mandati*. La mia personale esperienza è che si possa, e debba, senz'altro fare di più. Quale Rappresentante Permanente d'Italia prima presso l'UNESCO e il BIT a Parigi, dal 2010 al 2013, poi presso le Organizzazioni Internazionali a Ginevra, dal 2013 al 2018, sono stato testimone e collaboratore dell'azione condotta da due grandi e ispirate Direttrici Generali, rispettivamente Irina Bokova all'UNESCO e Fabiola Gianotti tuttora in carica al CERN, per razionalizzare e concentrare le risorse sul *core business* effettivo.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, così come i vertici delle agenzie e organizzazioni dipendenti, riveste indubbiamente un compito di composizione tra le parti: ma deve anche svolgere un ruolo di indirizzo, il più possibile *super partes*. La ricerca di un secondo mandato, come ormai consuetudinario, o perfino di un terzo, come nel tentativo allora fallito di Kurt Waldheim, non finisce per limitare, invece di favorire, l'autorevolezza del suo ruolo nel corso di una pur

discreta campagna per la rielezione? Cinque anni di un solo mandato sembrano un periodo sufficientemente lungo, per chi è assunto al massimo incarico multilaterale onde consentirgli, o un domani consentire auspicabilmente alla prima Segretario Generale donna, di lasciare un segno nella comunità internazionale, forse anche discusso, com'è nell'ordine delle cose, nondimeno autonomo e personale.

Ho lasciato per ultima la questione che forse più deve starci a cuore – quella della costruzione europea – sia perché non rientra in senso stretto nella tematica multilaterale, sia perché richiederebbe una trattazione almeno altrettanto ampia della presente. Vorrei solo osservare che il dibattito sul futuro dell'Europa, oggi fortemente rivolto alla dimensione economica, non può prescindere da quello sul quadro istituzionale, quindi decisionale dell'Unione, che rimane prioritario, come mi ribadì con forza, dall'alto della sua lunga esperienza, il presidente Giscard d'Estaing, in un colloquio che mi concesse nella sua residenza nel gennaio 2020. La scelta del Trattato consolidato di affidare congiuntamente la rappresentanza esterna dell'Unione al Presidente del Consiglio europeo e al Presidente della Commissione fu un compromesso forse inevitabile. Dobbiamo aggiungervi la Presidenza semestrale dell'Unione, che in realtà comprende il cosiddetto “trio” allargato alle presidenze precedente e successiva - È in termini di efficacia che deve misurarsi questa azione e qui gli interrogativi non mancano, in tema di composizione e di operatività, secondo l'antico adagio per cui “troppi cuochi rovinano il brodo”, o la proverbiale battuta attribuita a Kissinger: «Se chiamo l'Europa, chi risponde?» Ricordiamo tutti il non felice spettacolo dei vertici europei in vista da un potente capo di Stato estero dove non si trovò una sedia per la signora von der Leyen.

L'interrogativo riguarda in modo particolare il nostro amato Paese. È legittimo chiedersi se ad ogni nuova ondata di allargamento, dagli anni Novanta in poi, la nostra influenza quale membro fondatore e terza economia del

continente, sia andata aumentando o invece scemando. Per rispondervi in senso positivo e assertivo, l'Italia deve saper riproporre soluzioni innovative all'altezza dei tempi, come in passato, dalla conferenza di Messina del 1955 al Piano Colombo-Genscher del 1981.

Sono quesiti che mi sono posto frequentemente nei miei modesti 42 anni di attività diplomatica, che continuo a pormi e che mi permetto di porre, a mia volta, a chi ha avuto oggi la cortesia di ascoltarmi e di onorarmi con un riconoscimento che è molto al di sopra delle mie forze e dei miei meriti, se ne possiedo.

Vi ringrazio.