USA *vs.* multilateralismo: il ritiro da numerose entità delle Nazioni Unite e internazionali

Pietro Gargiulo
Professore ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo.
Direttore responsabile della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale" e dell'Osservatorio OSORIN.

Premessa: i fatti – Il 7 gennaio 2026 il Presidente Donald J. Trump ha annunciato ai social media la firma di un Memorandum Presidenziale per il ritiro degli Stati Uniti "from 66 international organizations that no longer serve American interests"[1]. Più specificamente il Memorandum ordina a tutti i dipartimenti e alle agenzie governative di cessare la partecipazione e il finanziamento di 31 entità delle Nazioni Unite e di 35 organizzazioni non appartenenti al Sistema dell'ONU, tutte ritenute di operare "contrary to U.S. national interests, security, economic prosperity, or sovereignty". Nell'annuncio il Presidente Trump enfatizzava lo scopo dell'iniziativa come diretta a ristabilire la sovranità americana rispetto ad organizzazioni internazionali "that undermine America's independence and waste taxpayer dollars on ineffective or hostile agendas".

In questo lavoro ci soffermeremo esclusivamente sulle organizzazioni, gli organi e le agenzie che rientrano nel Sistema delle Nazioni Unite, anche perché le altre entità prese in considerazione dall'iniziativa statunitense costituiscono per lo più organizzazioni regionali, alcune molto piccole e conosciute solo da studiosi ed esperti del fenomeno della cooperazione internazionale istituzionalizzata[2].

Per quanto concerne l'ONU, tra le "pericolose" – si fa per dire – entità che minacciano la sovranità degli Stati Uniti ritroviamo[3]:

– il Dipartimento per gli affari economici e sociali, un organismo che produce

[1] The White House, *Fact Sheet: President Donald J. Trump Withdraws the United States from International Organizations that Are Contrary to the Interests of the United States*, January 7, 2026, reperibile online.

[2] In effetti, nella lista delle entità non appartenenti al Sistema delle Nazioni Unite, una delle organizzazioni regionali più note è il Colombo Plan, un'organizzazione regionale che mira a rafforzare la cooperazione nel campo dello sviluppo e nei rapporti Sud-Sud, mentre per il resto in gran parte ci troviamo di fronte a entità di scarso ruolo e rilevanza. Non mancano, tuttavia, entità che mettono in evidenza l'allontanamento degli Stati Uniti da temi che appaiono di sicura rilevanza nell'attuale fase delle relazioni internazionali come ad esempio la protezione dell'ambiente, la lotta al cambiamento climatico, l'energia, la democrazia e la rule of law. Rispetto a quest'ultimo tema è eclatante il "ritiro" dalla Commissione di Venezia che, come è noto, è un organo consultivo del Consiglio d'Europa che si occupa della promozione della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto. L'elenco completo delle entità non appartenenti al Sistema delle Nazioni Unite è nel documento cit. *infra* a nota 5.

[3] Ci limitiamo a fare solo alcuni degli esempi che riteniamo più importanti per testimoniare il disagio per una iniziativa degli Stati Uniti che colpisce, soprattutto sotto il profilo del sostegno finanziario, alcune entità e istituzioni dell'ONU che agiscono per supportare nel complesso i tre pilastri dell'attività dell'Organizzazione: pace e sicurezza internazionali; sviluppo economico e sociale (oggi anche ambientale); promozione e protezione dei diritti umani.

soprattutto dati statistici e analisi per favorire l'allineamento tra le politiche globali e quelle nazionali per lo sviluppo sostenibile e promuove la cooperazione internazionale nella materia interagendo con istituzioni pubbliche, il settore privato e la società civile;

– le quattro commissioni economiche regionali (Commissione economica per l'Africa, Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi, Commissione economica e sociale per l'Asia e il Pacifico, Commissione economica e sociale per l'Asia Occidentale) che si occupano di promuovere lo sviluppo regionale e il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, così come stabiliti dall'Agenda 2030[4];

– diversi uffici dei rappresentanti speciali del Segretario generale, in particolare quelli che si occupano: della condizione dei bambini nei conflitti armati; della violenza sessuale come arma di guerra; della violenza, degli abusi e dello sfruttamento dei bambini al di là delle situazioni di conflitto;

– la Peacebuilding Commission, uno dei pochi risultati concreti del Vertice mondiale del 2005, che si occupa di supportare – attraverso l'aiuto di donatori, di governi e di attori regionali – i Paesi che escono da situazioni conflittuali con l'intento di prevenire il riemergere della violenza;

– la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo la cui principale attività è quella di fare ricerca e fornire consulenza politica su temi quali il commercio, il debito, gli investimenti, le tecnologie, soprattutto per favorire l'adozione di regole che tengano conto della condizione di maggiore difficoltà dei Paesi in via di sviluppo;

– l'istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca, creato dal Segretario generale agli inizi degli anni '60 del Novecento come entità autonoma all'interno del Sistema delle Nazioni Unite per provvedere sia alla formazione di persone, per lo più provenienti da Paesi in via di sviluppo, destinate a lavorare per le organizzazioni del Sistema, per altri enti internazionali e per gli apparati governativi (con compiti attinenti alle relazioni internazionali), sia alla ricerca e allo studio di temi inerenti le funzioni e le attività dell'ONU;

– l'entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne, istituita nel 2010, consolidata attraverso il contributo di diversi organi delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di promuovere e accelerare l'uguaglianza di genere sul piano globale, anche nella prospettiva della realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile;

– lo Staff College del Sistema delle Nazioni Unite, la cui sede è a Torino, e dal 2001 è una organizzazione autonoma che offre programmi di formazione a tutti i livelli per il personale del Sistema delle Nazioni Unite e collabora con governi, privati e società civile per l'attuazione dell'Agenda 2030, del Patto per il futuro e per la trasformazione UN 2.0, cioè il progetto (meglio, la visione) del Segretario generale per modernizzare il Sistema delle Nazioni Unite.

Oltre a queste entità non si può fare a meno di indicare che l'iniziativa di Trump fa riferimento anche: alla Commissione del diritto internazionale che, come è ampiamente

[4] Come è noto l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile è stata adottata dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione 70/1 del 25 settembre 2015, senza il ricorso al voto (risoluzione reperibile al sito www.un.org.). L'importante documento che, quindi, è stato fatto proprio da tutti i 193 Stati membri dell'ONU è un programma d'azione globale articolato in 17 obiettivi e 169 traguardi da raggiungere entro il 2030 finalizzato a garantire un futuro sostenibile per tutti bilanciando la crescita economica, l'inclusione sociale e la protezione dell'ambiente.

noto, è composta da giuristi internazionalisti indipendenti rispetto ai governi degli Stati membri dell'ONU, creata dall'Assemblea generale nel 1947 per promuovere la codificazione e lo sviluppo progressivo del diritto internazionale (e alla quale si deve l'elaborazione dei progetti di trattati di codificazione in importanti settori quali il diritto diplomatico e consolare, il diritto dei trattati, la responsabilità degli Stati, per citare gli esempi più noti); e alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, un trattato internazionale che è al centro dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente e che fu adottata al Vertice della Terra di Rio de Janeiro del 1992.

Va detto che, per quanto a conoscenza di chi scrive, l'intento del Presidente Trump non è stato comunicato ufficialmente alle Nazioni Unite né tantomeno sono state poste in essere le procedure formali necessarie per recedere da trattati internazionali firmati e ratificati dagli Stati Uniti. D'altra parte, l'intento principale di Trump era quello di fare un riesame degli enti delle Nazioni Unite sostenuti economicamente dagli Stati Uniti prima di procedere al finanziamento dell'ONU e ciò in conformità con quanto stabilito dall'*executive order* 14199 firmato da Trump il 4 febbraio 2025[5].

In ogni caso, va tenuto presente che l'attuale iniziativa dell'amministrazione Trump si aggiunge a quelle già adottate, sempre nel corso del 2025, dirette a "recedere" da accordi, organizzazioni internazionali e organi delle Nazioni Unite. Facciamo riferimento, in particolare, all'Accordo di Parigi[6], adottato nel 2015 dalla Conferenza degli Stati parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico, all'Organizzazione mondiale della sanità[7] e all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura[8], due delle principali agenzie specializzate del Sistema delle Nazioni Unite, al Consiglio dei diritti umani[9], organo sussidiario dell'Assemblea generale e, infine, all'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel Vicino Oriente[10], istituita dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1949[11] per la protezione, su un piano generale, dei rifugiati palestinesi in Medio Oriente.

L'allontanamento degli Stati Uniti dal multilateralismo: gli aspetti giuridici – I fatti indicati costituiscono una ulteriore testimonianza della volontà degli Stati Uniti di allontanarsi dal multilateralismo, ridimensionando in particolare l'impegno verso l'ONU e tutto il Sistema delle Nazioni Unite.

---

[5] The White House, Presidential Actions, *Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*, February 4, 2025 reperibile online.

[6] The White House, Presidential Actions, *Putting America First in International Environmental Agreements*, January 20, 2025 reperibile online.

[7] Presidential Documents, Executive Order 14155 of January 20, 2025, *Withdrawing the United States From the World Health Organization*, *Federal Register*, January 29, Vol. 90, No. 18, 2025, 8361 ss. reperibile online.

[8] U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, Press Release, The United States Withdraws from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, July 22, 2025, reperibile online. Il recesso degli Stati Uniti dall'UNESCO avrà effetto a partire dal 31 dicembre 2026.

[9] The White House, Presidential Actions, *Withdrawing the United States…*, cit. *supra* a nota 5.

[10] *Ibid*.

[11] V. la risoluzione 302 (IV) dell'8 dicembre 1949 reperibile online.

Ciò detto, non si può fare a meno di sottolineare che l'iniziativa statunitense presenta dei limiti non solo sul piano formale, di cui ci occuperemo qui di seguito, ma anche su quello politico, che tratteremo nel paragrafo successivo.

Sul piano formale, stupisce, per la superficialità e la confusione che ingenera, il messaggio di un ritiro immediato dalle entità e dagli accordi indicati, cosa che non è in quanto, come si è già segnalato, l'azione di Trump è indirizzata alle strutture dell'esecutivo statunitense, per la parte di loro competenza, con l'ordine di agire nel senso indicato. Come ciò avverrà non solo non è chiaro, ma proprio per quanto concerne le entità del Sistema delle Nazioni Unite e gli accordi promossi all'interno di tale Organizzazione si pongono dei problemi specifici.

In relazione alle entità del Sistema delle Nazioni Unite, va posto in evidenza il fatto che l'intento degli Stati Uniti non è quello di abbandonare l'Organizzazione in quanto tale, bensì di non partecipare e di non finanziare le entità indicate nel Memorandum "to the extent permitted by the law".

Nella quasi totalità dei casi, trattandosi di entità (organi, programmi, agenzie, conferenze, istituti o quant'altro) dell'Organizzazione, essi non hanno una autonomia formale e una indipendenza finanziaria (se non per i contributi volontari) rispetto alla stessa. In altre parole, non si tratta di entità rispetto alle quali ci si può "ritirare"; tutt'al più gli Stati Uniti possono decidere di non partecipare attraverso propri rappresentanti alle attività di tali organi, rinunciando anche a svolgere, però, un ruolo di condizionamento o di influenza sulle scelte e sulle attività che gli stessi pongono in essere.

Anche sul piano finanziario, il mancato impegno degli Stati Uniti, come si diceva, ha una sicura incidenza riguardo ai contributi volontari diretti a sostenere l'azione di specifiche "entità" e che nella prassi dell'ONU sono alquanto frequenti. Tuttavia, continuando a rimanere membro dell'ONU, gli Stati Uniti dovranno pagare i contributi obbligatori al bilancio dell'Organizzazione decisi dall'Assemblea generale in conformità a quanto stabilito dall'art. 17 della Carta. Ciò, al fine di evitare la sanzione, prevista dall'art. 19 della Carta, consistente nella sospensione del diritto di voto all'Assemblea se l'ammontare dei contributi eguagli o superi l'ammontare dovuto per i due anni interi precedenti. La cosa importante da mettere in rilievo è che, rispetto alla distribuzione della quota dei contributi obbligatori nell'ambito dell'Organizzazione, non ci sembra che gli Stati Uniti possano incidere in base alle loro preferenze[12].

Diversa è la questione del recesso dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. Qui ci troviamo di fronte alla volontà dell'amministrazione Trump di sciogliersi dagli obblighi posti da un trattato internazionale. Ciò è consentito, secondo quanto previsto dall'art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, quando il recesso è espressamente o implicitamente previsto dal trattato. Nel caso

[12] Cfr. Yusra Suedi, *Has the U.S. really "Withdrawn" from 66 International Organizations? A 2-Minute International Law Esplainer*, in Simplified Approach to International Law (SAIL), January 09, 2026, www.simplelaw.blog e Damilola Banjo, The US Has Yet to Notify the UN About Washington's Withdrawal From Entities, January 8, 2026, www.passblue.com. V. anche le osservazioni di Gianpaolo Maria Ruotolo, *Trump fugge dai trattati internazionali. Ma sui diritti un "recesso" è illegittimo*, in *Domani*, 13 gennaio 2026, 11.

della Convenzione quadro, l'art. 25 prevede espressamente che uno Stato parte possa recedere dalla stessa in qualsiasi momento (tre anni dopo l'entrata in vigore per detto Stato) per mezzo di una notifica scritta al depositario, nel caso specifico il Segretario generale delle Nazioni Unite. Il recesso prende effetto dopo un anno a decorrere dal momento della notifica al depositario (oppure a una data successiva qualora precisata nella notifica). Anche nel caso del recesso dalla Convenzione quadro, quindi, l'effetto non è immediato anche se, sul piano giuridico, la scelta degli Stati Uniti avrà un peso non irrilevante sulle prospettive dell'efficacia della lotta al cambiamento climatico.

Le conseguenze politiche dell'iniziativa statunitense e la reazione dell'Organizzazione – Sotto il profilo politico, l'iniziativa di Trump solleva ulteriori perplessità soprattutto se si pone mente ai temi rispetto ai quali l'Amministrazione statunitense mostra di voler abbandonare la strada della cooperazione internazionale istituzionalizzata. Le entità internazionali oggetto di contestazione da parte degli Stati Uniti si occupano di temi che rappresentano gli aspetti più qualificanti dell'azione dell'Organizzazione per trovare soluzioni globali comuni alle principali sfide per l'umanità nella fase attuale delle relazioni internazionali. Facciamo riferimento ai temi relativi: allo sviluppo sostenibile, qui l'attacco è alle strutture dell'Organizzazione che si occupano di favorire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030; al cambiamento climatico e alla protezione dell'ambiente, con il recesso dalla Convenzione quadro, di cui si è appena detto, cui si aggiunge l'aperta contestazione delle iniziative di lotta alla desertificazione e al degrado delle foreste, per la promozione di fonti energetiche sostenibili, per l'uso sostenibile degli oceani e per il management sostenibile delle risorse d'acqua; alla formazione e all'educazione, soprattutto per quanto concerne i bambini in situazioni di emergenza protratta, il personale delle Nazioni Unite e le attività di ricerca e consulenza su temi globali di particolare urgenza; alla promozione dell'uguaglianza di genere e l'eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne e delle bambine; alla prevenzione e all'eliminazione di tutte le forme di violenza nei confronti dei bambini; alla promozione del diritto internazionale, della democrazia, dei diritti umani e dello stato di diritto; e, infine, alla riduzione dei conflitti e della violenza, e qui vengono in rilievo questioni quali il contrasto alla violenza sessuale nei conflitti, la protezione dei bambini nei conflitti, il supporto alle iniziative di *peacebuilding*, la riduzione del rischio di conflitti attraverso una maggiore trasparenza nel trasferimento delle armi[13].

Come è facile intuire, l'iniziativa degli Stati Uniti non solo incide sul prestigio dell'ONU, ma può avere effetti nocivi di rilievo anche su temi di carattere internazionale di notevole rilevanza. Non meraviglia, pertanto, l'immediata reazione dell'Organizzazione affidata, anzitutto, al Segretario generale Guterres che, da un lato, ha espresso il suo dispiacere per l'iniziativa degli Stati Uniti ma, dall'altro lato, ha ribadito che tutte le entità dell'ONU continueranno ad attuare i loro mandati così come decisi dagli Stati membri dell'Organizzazione.

Sulla stessa linea d'intervento è anche la dichiarazione di Stéfane Dujarric, porta-

[13] Cfr. United Nations, *What the US withdrawl from UN bodies could mean for climate, trade and development*, 9 January 2026, www.ungeneva.org.

voce del Segretario generale, che ha insistito sul fatto che l'Organizzazione continuerà a portare avanti con determinazione i suoi mandati.

In sintesi, i vertici dell'Organizzazione si mostrano intenzionati e determinati a portare avanti il loro lavoro in difesa della Carta e della istituzione internazionale dalla stessa creata.

Infine, come già anticipato, da più parti si sottolinea che l'Organizzazione, ufficialmente, non ha ricevuto dagli Stati Uniti nessuna notifica sulle iniziative decise a livello nazionale per quanto riguarda sia la partecipazione alle entità dell'Organizzazione sia il recesso dalla Convenzione quadro sul cambiamento climatico.

Brevi conclusioni – Il rinnovato attacco di Trump al multilateralismo era prevedibile. A parere di chi scrive se si vuole affermare la pace e la democrazia – come pure il Presidente statunitense dice di voler fare –, i principi fondamentali del diritto internazionale vanno sostenuti; soprattutto, vanno salvaguardate da attacchi e minacce le istituzioni che più direttamente si occupano di promuove l'applicazione di tali principi, come appunto l'ONU che, ad oggi, ancora risulta essere, nonostante i suoi limiti, l'espressione più concreta del multilateralismo[14]. Al contrario, sia nel primo, sia in avvio di questo secondo mandato, il Presidente Trump ha mostrato la sua avversione non solo per l'ONU, ma per tutto l'assetto giuridico internazionale a partire dalle sue regole fondamentali, quali il divieto dell'uso unilaterale della forza.

Era prevedibile, quindi, questo rinnovato attacco che, soprattutto sul piano finanziario, è diretto a colpire la credibilità e l'efficacia dell'azione dell'Organizzazione universale.

Le conseguenze di quest'approccio sono di una gravità assoluta in quanto rischiano – unitamente alle azioni di altre potenze mondiali (si pensi all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina) o di altri Stati (si pensi alla sproporzionata reazione militare di Israele all'attacco terroristico di Hamas, caratterizzata dalla criminale condotta nei confronti del popolo palestinese) – di produrre una destabilizzazione globale i cui esiti non sono prevedibili.

La speranza è che gli altri Stati membri dell'ONU (l'assoluta maggioranza del Nord e del Sud globali) sappiano reagire riaffermando la validità dei principi fondamentali dell'ordine internazionale stabiliti nel 1945 e ribadire l'indispensabile ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per evitare la tragedia di un nuovo conflitto mondiale.

Gennaio 2026

[14] Per maggiori approfondimenti sul tema del multilateralismo si rinvia, tra tanti a P. Gargiulo, *Nazioni Unite, multilateralismo e global governance; a proposito del recente dibattito al Consiglio di sicurezza (I) e (II)*, questo *Osservatorio*, marzo 2025 e giugno 2025, www.osorin.it.