



# La Voce di Maria Dolens

n.25  
Anno II  
Ottobre 2022

Mensile della Fondazione Campana dei Caduti



**EDIZIONE SPECIALE**

L'OBIETTIVO 10 DELL'AGENDA ONU

## Pace e sviluppo

**IN QUESTO NUMERO**

**02**

Lotta alle disuguaglianze

**04**

L'eguaglianza degli Stati e le Nazioni Unite

**08**

Per un'economia sostenibile

Direttore responsabile  
Marcello Filotei  
marcello.filotei@fondazionecampanadeicaduti.org

Iscrizione al Registro degli Operatori di  
Comunicazione n. 35952

**FONDAZIONE  
CAMPANA DEI CADUTI**

Colle di Miravalle - 38068 Rovereto  
T. +39 0464.434412 - F. +39 0464.434084  
info@fondazioneoperacampana.it  
www.fondazioneoperacampana.it

**GRAFICA**

OGP srl  
Agenzia di pubblicità  
www.ogp.it

GIUSEPPE NESI

# Lotta alle diseguaglianze

I conflitti nascono quasi sempre da diseguaglianze, tanto nei rapporti tra individui o gruppi quanto nei rapporti tra Stati. Non è un caso se nella Carta dell'Onu e in moltissime Costituzioni contemporanee, il principio dell'eguaglianza è posto alla base della convivenza tra Stati e tra individui. A volte si dà per scontato che l'eguaglianza sia un dato di fatto, come succede per la sovrana eguaglianza degli Stati secondo la Carta di San Francisco o secondo quanto sancito dall'articolo 3 della Costituzione italiana; molto più spesso si tratta invece di un obiettivo da raggiungere.

È ormai pacifico e riconosciuto dagli stessi protagonisti, che per troppo tempo un gruppo ristretto di Stati non ha tenuto conto della necessità di combattere le diseguaglianze. Anzi, i comportamenti tenuti da questi Stati sono spesso risultati decisivi per la realizzazione di fenomeni deprecabili, e da tutti ora condannati, quali la colonizzazione. Osservando la realtà si ha però l'impressione che in alcune parti del mondo il processo di colonizzazione e di sfruttamento delle risorse naturali di intere popolazioni e territori continui, sotto altre forme e con modalità diverse dal passato, stia causando

nuove diseguaglianze. Allo stesso modo, all'interno degli Stati, si ampliano le sacche di diseguaglianze tra individui e gruppi, con conseguenze spesso gravi e con il moltiplicarsi di conflitti e di situazioni di grave tensione all'interno di una stessa popolazione.

È in quest'ottica che occorre inquadrare quanto avvenuto soprattutto negli ultimi venti anni nell'ambito delle Nazioni Unite dove la lotta alle diseguaglianze va di pari passo con il concetto di sviluppo sostenibile.

Se una volta si riteneva che i soli strumenti idonei a favorire la cooperazione multilaterale fossero





i trattati, ormai da diversi anni alle Nazioni Unite si promuovono invece negoziati su documenti che, pur non avendo valore vincolante, indicano comportamenti, principi, valori che dovrebbero essere condivisi dall'intera membership, e tra questi certamente ci sono la lotta alle disuguaglianze e lo sviluppo sostenibile. Sono anche questi i temi affrontati dai Millennium Development Goals e dai Sustainable Development Goals delle Nazioni Unite.

Quale luogo sarebbe stato più idoneo della Fondazione Campana dei Caduti di Rovereto - luogo simbolo della promozione degli ideali della Pace e della coesistenza pacifica - per organizzare un incontro vertente proprio su questi temi? L'incontro ha visto come protagonisti due esperti, la professoressa Angelica Bonfanti, dell'Università di Milano, e il Ministro Gianluca Alberini, del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che hanno trattato, con prospettive e tagli diversi, i temi all'ordine del giorno.



GIANLUCA ALBERINI

# L'eguaglianza tra gli Stati e le Nazioni Unite

Tutti noi assistiamo a quanto accade in Ucraina, ma non solo: sono ancora tanti i conflitti nel mondo e le crisi, pandemica, ambientale, ora anche alimentare ed energetica. Tutto ciò è fonte di insicurezza e instabilità diffuse. All'ordine internazionale sembra essersi sostituito un "dis-ordine" internazionale. Cresce la domanda di punti di riferimento, a fronte di uno smarrimento, anzitutto delle persone e dei cittadini, su chi debba fare cosa.

Quasi sempre, a fronte di gravi crisi come quelle che ho citato, viene invocato l'Onu. Ci si chiede spesso che cosa faccia e soprattutto cosa dovrebbe fare, per esempio nel caso della guerra in Ucraina. Non è mia intenzione dilungarmi in una lezione di diritto internazionale, tanto più in compagnia di Professori così esperti in materia. Vorrei però soffermarmi su alcuni passaggi storici, per comprendere meglio l'oggi e, forse, provare anche a capire il futuro delle Nazioni Unite.

Quando l'Onu non risponde, è perché i complessi meccanismi che muovono l'organizzazione sono inceppati



Si potrebbe partire proprio dal nome, "Nazioni Unite", che in principio indicava gli Stati che, durante la seconda guerra mondiale, combattevano le Potenze del Patto Tripartito (Germania, Giappone e Italia). Gli stessi Paesi si erano impegnati ad accettare i Principi sanciti dalla Carta Atlantica (concepita dal Presidente Usa Roosevelt e dal Primo Ministro britannico Churchill), che affermava: «Tutte le Nazioni del Mondo, per ragioni sia spirituali che pratiche, dovranno abbandonare per sempre l'uso della forza».

Principio in realtà che si era già cercato di attuare con l'antesigano dell'Onu, la Società del-

le Nazioni, nata su impulso di un altro Presidente americano, Wilson, nel 1919 – quando elaborò i famosi 14 Punti. Anche in quel caso, dopo la prima guerra mondiale, si cercava di garantire la Pace e la sicurezza internazionale prevenendo i conflitti e promuovendo il progresso economico e sociale. Obiettivo, come sappiamo, per vari motivi fallito con lo scoppio della seconda guerra mondiale. Eppure la Società delle Nazioni aveva introdotto un principio fondamentale: tutti gli Stati potevano associarsi, su basi paritarie. Si iniziava ad affermare il principio di sovrana uguaglianza fra gli Stati.

La Carta delle Nazioni Unite, che vide la luce nel 1945, lo ha riaffermato solennemente all'articolo secondo. Scopi fondamentali della Carta e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite erano – e sono ancora oggi – il mantenimento della Pace e della sicurezza internazionali, su basi appunto di eguaglianza fra Stati, nonché lo sviluppo delle Nazioni in campo economico, sociale e culturale.

Sono questi concetti non scontati, anche se oggi potrebbero sembrare tali.

Altra caratteristica fondamentale dell'Onu è che è un'organizzazione internazionale a tutti gli effetti: è un soggetto di diritto che agisce in nome proprio, secondo regole prestabilite nella Carta delle Nazioni Unite e nella prassi successiva.

L'architettura interna dell'Onu è complessa, ma i due organi principali sono l'Assemblea Generale e il

A fronte di violazioni come quella della Russia il Consiglio dovrebbe fornire risposte, eppure ne è incapace

Consiglio di Sicurezza. Rispettivamente, e per semplificare molto, si tratta di un Parlamento e di un Esecutivo a carattere globale. In Assemblea siedono tutti gli Stati membri, con poteri perfettamente identici a prescindere da dimensioni e importanza politica, economica o di altro genere. Un voto degli Stati Uniti o dell'Italia ha formalmente lo stesso valore di quello del Liechtenstein o di Nauru. Qui il principio di eguaglianza fra gli Stati trova la sua più compiuta espressione.

Il Consiglio di Sicurezza, invece, è un organo ristretto: solo 15 membri su 193 ne possono far parte. Cinque (Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Russia e Cina) sono come sappiamo membri permanenti, gli altri 10 invece ruotano ogni due anni secondo le elezioni che si svolgono in Assemblea Generale. È evidente qui come il principio di eguaglianza lasci spazio ad altre considerazioni, soprattutto se si considera che i cinque membri permanenti hanno il diritto di veto e che il Consiglio ha competenza esclusiva nella risposta alle minacce e/o alle violazioni della Pace internazionale. Come spesso viene detto, il Consiglio in queste situazioni è chiamato a essere il poliziotto che interviene per isolare e condannare i trasgressori delle regole di pacifica convivenza fra gli Stati.

Si percepisce subito come, nei fatti, l'uguaglianza fra Stati sia un principio, per così dire, flessibile.

*Continua a pagina 6...*

## IL SEMINARIO DEL 25 GIUGNO

«Liberté, Égalité, Fraternité». I rivoluzionari francesi hanno avuto molti difetti e metodi inaccettabili, però che la libertà e l'uguaglianza sono indissolubilmente legate tra loro l'avevano capito. Per quanto riguarda la fraternità entriamo nella sfera privata, forse, ma certamente è un passo successivo, non a caso è citata per ultima. Quegli ideali sono ancora lontani dall'essere realizzati. Le disuguaglianze in alcune aree del pianeta sono addirittura in crescita e di fatto una parte della popolazione globale non

può partecipare alla vita sociale, culturale, politica ed economica. È impossibilitata a dare un contributo allo sviluppo globale. Per questo l'Obiettivo 10 dell'agenda 2030 nelle Nazioni Unite si propone di ridurre le disuguaglianze non solo tra diversi Paesi, ma anche all'interno delle stesse Nazioni. Di questo si è discusso il 25 giugno alla Campana nel seminario coordinato dal professor Giuseppe Nesi, giurista e docente italiano, ex preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento e consigliere giuridico del presidente dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella 65<sup>a</sup>

sessione, dal 2010 al 2011. Nesi, recentemente eletto membro della Commissione del diritto internazionale dell'Onu (mandato 2023-2027), ha coordinato un interessante seminario al quale hanno preso parte, Angelica Bonfanti, professoressa di Diritto internazionale all'Università Statale di Milano e Gianluca Alberini, ministro plenipotenziario, presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Al fine di fornire un ulteriore spunto di riflessione, in questo numero speciale della nostra rivista riportiamo sintesi degli interventi che hanno animato la discussione.

Continua da pagina 5...

Occorre del resto trovare una sintesi efficace degli interessi e delle opinioni di 193 Stati spesso molto diversi fra loro.

Mi si permetta qui di fare un parallelo con la nostra Costituzione. In essa è sancita l'eguaglianza formale dei cittadini di fronte alla legge, senza distinzioni, ma anche l'eguaglianza sostanziale.

Si prende atto del fatto che alcuni cittadini incontrano più ostacoli di altri, e tali ostacoli vanno rimossi con leggi e provvedimenti specifici. Questo discorso si può riproporre nel nostro ambito e nei rapporti fra Stati. Pur essendo formalmente tutti uguali, è evidente che alcuni Stati hanno più

L'Italia propone la creazione di nuovi seggi al Consiglio di sicurezza da assegnare a gruppi regionali

potere di altri e allo stesso tempo certi Stati, quelli che diciamo essere "in via di sviluppo", hanno bisogni speciali.

Paradossalmente, quindi, questa disparità sostanziale può agire in due sensi: sta a noi e ai delicati meccanismi messi a punto con l'Onu decidere in che direzione agisca.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è uno degli esempi di questa presa di coscienza e dell'impegno a garantire un'eguaglianza non solo formale, ma anche e soprattutto sostanziale fra gli Stati, nella consape-

volezza che ciò significa anche uguaglianza fra popoli e persone. Certamente si tratta di obiettivi non facili da raggiungere, anche perché manca sempre meno tempo. Si tratta però di un tracciato, di carattere globale, capace di dare una visione complessiva e di stimolare non solo gli Stati intesi come governi, ma tutta la società civile.

È questo, secondo me, uno dei punti di forza ancora attuali dell'Onu: nonostante il mondo sia radicalmente cambiato dal 1945, ancora oggi rimane l'unico foro mondiale in cui discutere di qualsiasi questione globale e provare a trovare soluzioni condivise. Oggi se ne sente sempre più il bisogno, servono risposte che spesso un singolo governo non può dare. Quando l'Onu non risponde, è perché i complessi meccanismi che muovono l'organizzazione sono inceppati.

Per questo è giusto chiedersi cosa funzioni e cosa no. L'utilizzo del veto, il meccanismo di rotazione nel Consiglio di Sicurezza e la stessa suddivisione di competenze fra gli organi delle Nazioni Unite sono tutti temi all'ordine del giorno. È evidente che, a fronte di manifeste violazioni della Pace internazionale come quella da parte della Russia, il Consiglio dovrebbe fornire risposte, eppure ne è incapace.

A onor del vero non sono mancate le iniziative alternative, anzitutto a opera dell'Assemblea Generale. Sono state approvate tre risoluzioni di condanna dell'aggressione russa e, su iniziale proposta del Liechtenstein che citavo prima, si è deciso che ogni volta che un veto blocca il Consiglio di Sicurezza, entro 10 giorni l'Assemblea si riunisca per discuterne. Si tratta di una risposta importante e che evidenzia la possibilità di trovare alternative in caso di stallo.

In Consiglio Diritti Umani, altro importante organo Onu, sono stati presi altri provvedimenti. Anche la Corte Penale Internazionale (che indaga i crimini commessi da individui) e la Corte Internazionale di Giustizia (per le controversie fra Stati) sono attive sulla crisi ucraina. Si tratta di iniziative per la cosiddetta *accountability*, per ricordare che nessuno può sottrarsi a quello che chiamiamo ordine internazionale basato sulle regole. Per ricordarci che nessuna azione unilaterale, secondo logiche di forza, potrà mai portare alla Pace e alla stabilità cui aspirano le Nazioni Unite.

È importante per questo che la comunità internazionale risponda con efficacia. In tal senso è giusto chiedersi come riformare le Nazioni Unite e soprattutto il Consiglio di Sicurezza. L'Italia è punto di riferimento di un gruppo di Stati molto variegato (detto *Uniting for Consensus*), che sostiene un approccio intermedio, a favore di un Consiglio di Sicurezza che sia davvero più rappresentativo, responsabile, democratico, trasparente ed efficace. Proponiamo quindi la creazione di nuovi seggi a lunga durata (più dei due anni attuali) da assegnare anziché a singoli Paesi a gruppi regionali, con possibilità di rielezione anche immediata. In questo modo Paesi che vorrebbero impegnarsi maggiormente, ed attualmente aspirano ad un seggio permanente (magari con il veto) come Germania, Giappone, India o Brasile, potrebbero ottenere una presenza più continua in Consiglio, garantendo però anche a tutti gli altri Stati maggiori possibilità di partecipazione.

La riforma del potere di veto è uno dei temi più delicati, anche perché serve il consenso di tutti i cinque membri permanenti. Ci sono però iniziative per responsabilizzare i membri permanenti e far sì che il potere di veto non venga abusato.



L'articolo 27 stesso della Carta delle Nazioni Unite prevede che in caso di controversie internazionali le parti in causa devono astenersi dal voto in Consiglio, ma ciò non vale per le minacce alla Pace e alla sicurezza internazionale, cioè nei casi più importanti. La Francia e il Messico hanno lanciato da tempo un'iniziativa per impegnare i membri permanenti a non usare il veto in caso di atrocità di massa e crimini di guerra.

Qualsiasi riforma dovrà comunque essere onnicomprensiva e ponderata, per tenere conto di tutti gli aspetti (come le modalità di lavoro e i rapporti stessi del Consiglio con l'Assemblea Generale) e soprattutto è necessario che ci sia un ampio consenso fra tutti gli Stati.

Per questo siamo aperti al dialogo e al confronto con altre proposte. Senza contare poi le considerazioni sull'opportunità di un seggio per l'Unione

Qualsiasi riforma  
dovrà essere  
onnicomprensiva e  
ponderata

Europea, che costituirebbe un grande passo in avanti per il processo di integrazione, ma che richiede anche una forte volontà e unità politica.

Per concludere, come dicevo l'uguaglianza formale fra Stati non sempre fa il paio con quella sostanziale.

Per questo è necessario sostenere l'Onu, sia al suo interno sia dall'esterno, quale istituzione di riferimento internazionale per discutere e provare a risolvere i problemi del mondo.

Il rispetto delle regole e delle istituzioni di diritto internazionale è uno degli argini alla deriva verso l'anarchia e della legge del più forte.

È per questo che l'Italia sostiene le Nazioni Unite quale pilastro della sua politica estera e continua a proporre soluzioni costruttive, ambiziose ma anche realiste, per contribuire alla Pace e alla stabilità internazionali.

ANGELICA BONFANTI

# Per un'economia sostenibile





La lotta alle diseguaglianze è parte integrante del processo di realizzazione dello sviluppo sostenibile. Quest'ultima nozione è stata concepita in seno alle Nazioni Unite a partire dal Rapporto Brundtland del 1987. Da sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere le esigenze delle generazioni future, il concetto di sviluppo sostenibile si è progressivamente evoluto sino all'attuale articolazione. La formulazione più recente è stata elaborata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che nel 2015 ha approvato l'Agenda 2030 e i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Questi ultimi, di fatto, articolano lo sviluppo sostenibile su quattro pilastri – economico, ambientale, sociale e della legalità – e individuano le priorità mondiali odierne.

Più di 21 milioni di individui subiscono moderne forme di schiavitù e tratta

L'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile n. 10, in particolare, è indirizzato alla lotta alle diseguaglianze, da intendersi nella duplice accezione di diseguaglianze all'interno degli e fra gli Stati. È utile ricordare che nel 2017 circa 689 milioni di individui vivevano ancora in povertà estrema, con un reddito inferiore a 1,9 dollari al giorno, situazione ulteriormente acuita dalla successiva pandemia e dalla recente crisi geo-politica. Anche il dato sulle diseguaglianze interne rimane in costante e preoccupante aumento.

Secondo l'Agenda 2030 la lotta alle diseguaglianze deve essere condotta mediante l'attivazione di processi di cooperazione internazionale e, al contempo, l'attuazione di politiche nazionali che garantiscano la promozione dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti, indipendentemente da età, sesso, disabilità, razza, etnia, religione o altri fattori, e la garanzia di pari opportunità, anche mediante l'abrogazione delle leggi e l'eliminazione delle pratiche discriminatorie.

Lotta alle diseguaglianze di genere, al lavoro forzato e al cambiamento climatico sono tre delle sfide oggi cruciali per la realizzazione dell'Obiettivo n. 10.

## Il divieto di lavoro forzato è una delle regole più violate

Si tratta, tuttavia, di traguardi purtroppo molto ambiziosi. Quanto alla diseguaglianza di genere, è paradigmatico che dei 168 Stati che hanno ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alle discriminazioni contro le donne, molti – anche se ciò è contrario all'oggetto e allo scopo della convenzione stessa – abbiano precisato, mediante l'apposizione di riserve, di voler rispettare gli obblighi convenzionali solo nella misura in cui sono compatibili con il loro diritto nazionale – spesso altamente discriminatorio.

A questo si aggiungono inevitabilmente gli allarmanti dati statistici su parità e violenza di genere. In merito alla seconda sfida, non si può che rilevare che il divieto di lavoro forzato, uno dei principi inderogabili del diritto internazionale, è evidentemente anche una delle regole più violate: come stima l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, più di 21 milioni di individui sono infatti ancora costretti a moderne forme di schiavitù e tratta.

E, infine, le diseguaglianze sono aggravate dal cambiamento climatico, che ha un impatto più drammatico nelle regioni più povere del mondo. Secondo quanto dichiarato dallo «Special Rapporteur» delle Nazioni Unite su diritti umani e povertà estrema, i Paesi più ricchi, responsabili della grande maggioranza delle emissioni di gas a effetto serra, hanno infatti le capacità di adattamento per far fronte al surriscaldamento globale, mentre i più poveri, che hanno contribuito in misura molto minore – la metà più povera della popolazione mondiale ha prodotto solo il 10% delle emissioni globali – sostengono circa l'80% dei costi. La Banca Mondiale stima che senza azioni immediate il cambiamento climatico porterà alla riduzione in povertà di ulteriori 120 milioni di persone entro il 2030.

L'Obiettivo n. 10 senza politiche adeguate può diventare definitivamente irraggiungibile.



Sul viale delle Bandiere: da sinistra Gianluca Alberini, il Reggente Marco Marsilli, Angelica Bonfanti e Giuseppe Nesi