

LE RECENTI MODIFICHE DELLA CARTA DELLE NAZIONI UNITE *

(Articoli 23, 27 e 61)

di

GIANCARLO GUARINO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Difficoltà per l'adozione della Risoluzione. — 3. Il termine per il deposito delle ratifiche. Effetti della statuizione. — 4. I criteri di ripartizione geografica ed il « Gentlemen's Agreement » del 1946. — 5. Le norme sulla ripartizione geografica e la ratifica della Risoluzione: regole di procedura o dichiarazioni d'intenzione. — 6. La ripartizione geografica per: A) i membri del Consiglio di Sicurezza; B) i membri del Consiglio Economico e Sociale. — 7. Lo smembramento del Commonwealth tra i vari gruppi geografici. — 8. La tardiva modificazione dell'art. 109, e le sue conseguenze.

1. Con Risoluzione del 17 dicembre 1963, l'Assemblea Generale delle

* ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE

Risoluzione n. 1991 (XVIII), del 17 dicembre 1963

A

L'Assemblée générale,

Considérant que la composition actuelle du Conseil de sécurité est inéquitable et déséquilibrée,

Reconnaissant que, du fait de l'accroissement du nombre des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, il est nécessaire d'élargir la composition du Conseil de sécurité afin d'y assurer une représentation géographique plus adéquate des membres non permanents et de permettre au Conseil de s'acquitter plus efficacement des fonctions qui lui incombent aux termes de la Charte des Nations Unies,

Considérant les conclusions et recommandations du Comité chargé des dispositions touchant une conférence aux fins d'une revision de la Charte,

1. *Décide*, conformément à l'Article 108 de la Charte des Nations Unies, d'adopter les amendements suivants à la Charte et de les soumettre à la ratification des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies:

a) Au paragraphe 1 de l'Article 23, remplacer le mot « onze », qui figure dans la première phrase, par le mot « quinze », et le mot « six », qui figure dans la troisième phrase, par le mot « dix »;

b) Au paragraphe 2 de l'Article 23, remanier comme suit la deuxième phrase:

« Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an »;

c) Au paragraphe 2 de l'Article 27, remplacer le mot « sept » par le mot « neuf »;

2. *Demande* à tous les Etats Membres de ratifier les amendements ci-dessus, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, au plus tard le 1^{er} septembre 1965;

3. *Décide en outre* que les dix membres non permanents du Conseil de sécurité seront élus d'après les critères suivants:

a) Cinq membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie;

b) Un membre élu parmi les Etats d'Europe orientale;

c) Deux membres élus parmi les Etats d'Amérique latine;

d) Deux membres élus parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

B

L'Assemblée générale,

Reconnaissant que, du fait de l'accroissement du nombre des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, il est nécessaire d'élargir la composition du Conseil économique et social en vue d'y assurer une représentation géographique plus adéquate et de permettre au Conseil de s'acquitter plus efficacement des fonctions qui lui incombent aux termes des Chapitres IX et X de la Charte des Nations Unies,

NU adottava un emendamento alla Carta (1), per effetto del quale veniva aumentato il numero dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza e quello dei membri del Consiglio Economico e Sociale. La modifica è entrata in vigore subito dopo raggiunto il quoziente di ratifiche previsto dall'art. 108 della Carta (due terzi degli Stati membri, ivi compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza), e precisamente, subito dopo il deposito della ratifica degli Stati Uniti d'America, avvenuto il 30 agosto 1965.

L'emendamento è di portata alquanto ridotta. Esso, però, acquista un notevole rilievo, non solo perchè rappresenta la prima modifica formale della Carta, ma anche perchè costituisce un serio indizio del superamento di quella situazione psicologica (dettata da ben individuabili motivi di ordine politico), che determinava timore e scetticismo sui propositi di modificazione dello Statuto frequentemente manifestati dalle piccole potenze (2). E ciò, benchè nella Carta delle NU il problema della revisione sembri particolar-

Rappelant les résolutions 974 B et C (XXXVI) du Conseil économique et social, en date du 22 juillet 1963,

Considérant les conclusions et recommandations du Comité chargé des dispositions touchant une conférence aux fins d'une revision de la Charte,

1. *Décide*, conformément à l'Article 108 de la Charte des Nations Unies, d'adopter l'amendement suivant à la Charte et de le soumettre à la ratification des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies:

«Article 61

«1. Le Conseil économique et social se compose de vingt-sept Membres de l'Organisation des Nations Unies, élus par l'Assemblée générale.

«2. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, neuf membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

«3. Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de dix-huit à vingt-sept, neuf membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des six membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de trois de ces neuf membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de trois autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée générale.

«4. Chaque membre du Conseil économique et social a un représentant au Conseil»;

2. *Demande* à tous les Etats Membres de ratifier l'amendement ci-dessus, conformément à leur règles constitutionnelles respectives, au plus tard le 1^{er} septembre 1965;

3. *Décide en outre* que, sans préjudice de la répartition actuelle des sièges au Conseil économique et social, les neuf membres supplémentaires seront élus d'après les critères suivants:

a) Sept membres élus parmi les Etats d'Afrique et d'Asie;

b) Un membre élu parmi les Etats d'Amérique latine;

c) Un membre élu parmi les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

(1) AG, Res. n. 1991 (A e B), del 17 dicembre 1963; vedine il testo *supra*, in nota al titolo. Non ci occupiamo, perché meno importante, della modifica alla composizione del *General Committee*: AG, Res. n. 1990 (XVIII), del 17 dicembre 1963.

(2) Frequenti sono state le richieste di apportare modifiche alla Carta, specie nel tentativo di attenuare (se non di eliminare) gli effetti del diritto di veto, gravemente in-viso alla gran parte dei membri delle NU. V. una sintesi delle varie proposte in: *Repertory of practice of UN Organs*, V, New York 1956, ad artt. 108, 109, p. 422 ss., da cui si ricava che sin dalle prime sessioni dell'Assemblea Generale si pose il problema dell'aumento del numero dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio Economico e Sociale (ad es. su proposte dell'Argentina); *Idem*, *Supplement*, II, New York 1958, p. 439, in cui è citata la più importante di tali proposte, fatta appunto allo scopo di applicare un principio di equa distribuzione geografica all'elezione dei membri dei due Consigli (proposta di vari paesi — Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, ecc. — del 26 giugno 1956, in UN Doc. A/3138, per il Consiglio di Sicurezza; v. anche proposta degli stessi Stati, in data eguale, in UN Doc. A/3139, per il Consiglio Economico e Sociale).

mente sentito, almeno a giudicare dalla presenza di ben due articoli *ad hoc* (108 e 109) che istituiscono due diversi procedimenti.

2. Non è necessario riferire su tutto l'*iter* che ha portato al voto della citata Risoluzione (3). Ricorderemo soltanto che proposte simili erano state presentate più volte, ma furono accantonate, a seguito, specialmente, della preventiva presa di posizione sfavorevole dell'Unione Sovietica, la quale a più riprese aveva dichiarato che non avrebbe ratificato l'eventuale Risoluzione. Soltanto il 17 dicembre 1963, dopo molti tentennamenti e discussioni, e nonostante la vivace opposizione dell'Unione Sovietica stessa, e la scarsa propensione manifestata da altri Stati, membri permanenti del Consiglio di Sicurezza (Stati Uniti d'America e Gran Bretagna, che si astennero, Francia, che votò contro), la Risoluzione proposta dallo *Special Political Committee*, venne portata all'Assemblea Generale e da questa adottata (4).

3. Nella Risoluzione dell'Assemblea Generale è fissato, ci preme notarlo immediatamente, un termine per il deposito delle ratifiche degli Stati membri (il 1° settembre 1965). La cosa è abbastanza singolare dato che, generalmente, termini di questo tipo non vengono apposti nelle Risoluzioni. Pertanto, il raggiungimento tardivo del numero necessario di ratifiche, avrebbe posto il problema circa la decadenza o meno della proposta, problema che, almeno a stare alla lettera della Risoluzione, avrebbe dovuto risolversi nel senso della decadenza (5).

La questione, comunque, ha un notevole interesse teorico, dato che ove sia tale il valore della ratifica tardiva, ciò costituirebbe un elemento di più a conforto della tesi, sostenuta da alcuni Autori, del carattere organico del procedimento previsto nell'art. 108 (procedimento che darebbe vita, dun-

(3) Per un accurato esame, v. SCHWELB, *Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 1965, p. 834 ss.

(4) V. Rapporto dello *Special Political Committee* (UN Doc. A/5675) dove sono indicati anche i voti a favore e contro il progetto di Risoluzione; e cioè: per la parte riguardante il Consiglio di Sicurezza, hanno votato a favore 97 Stati, contro 11 (Unione Sovietica, Francia ed altri paesi del blocco sovietico), mentre 4 si sono astenuti (Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Portogallo e Sud Africa); per la parte riguardante il Consiglio Economico e Sociale: 96 a favore, 11 contro (gli stessi che per il Consiglio di Sicurezza) e 5 astenuti (gli stessi che per il Consiglio di Sicurezza, e in più la Cina).

(5) Così SCHWELB, *Amendments*, cit., p. 849. D'altronde, tale sembra che fosse la reale volontà degli Stati che proposero l'emendamento, dato che nelle prime stesure di esso era espressamente considerato il caso delle ratifiche tardive, disponendosi che, in tale evenienza, l'Assemblea Generale avrebbe considerato gli emendamenti come non proposti (v. al riguardo, UN Doc. A/SPC/L 104, 105, dai quali risulta la soppressione di questa clausola e la sua sostituzione con quella, meno impegnativa, definitivamente adottata). Dubbi sulla liceità della proposizione di termini di questo tipo, nelle Risoluzioni dell'Assemblea Generale, sono avanzati dal KELSEN, *The law of the United Nations*, London 1951, p. 822 (sebbene l'Autore non si pronuncia decisamente in questo senso), e dal ROBINSON, *The General Review Conference*, in *International Organization*, 1954, p. 319 ss. Dubbi, questi, tutti contestati dallo SCHWELB, *The question of a time limit for the ratification of amendments to the Charter of the United Nations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1955, p. 475 ss., il quale (basandosi anche sull'opinione espressa in generale dal LAUTERPACHT, *Private law sources and analogies of international law*, London 1927, p. VII e 303) sostiene che si debba applicare allo Statuto lo stesso principio in vigore per talune Costituzioni, e, ad es., per quella statunitense (art. V) in cui, pur mancando un'espressa statuizione, purtuttavia viene talvolta assegnato un termine agli Stati membri per la ratifica delle eventuali modificazioni da apportare alla Costituzione Federale (v. ad es. il 21° emendamento).

que, ad un « atto complesso ») (6). Infatti, pur essendo volontà degli Stati di accettare l'emendamento, tale non si potrebbe più considerare, implicitamente, la volontà dell'Organizzazione dopo la scadenza del termine; cosicché, mancando la contemporanea presenza dei due elementi richiesti (Risoluzione più ratifica) il procedimento non potrebbe dirsi completo, e, quindi, l'emendamento non entrerebbe in vigore. Pur senza volersi pronunciare in modo definitivo su di un tale problema, resta tuttavia interessante puntualizzare questo nuovo fattore, indicativo, se non altro, di una tendenza delle NU a svincolarsi, per quanto possibile, dall'influenza esercitata dagli Stati *uti singuli*, sulle loro decisioni (7). Tendenza, poi, particolarmente riconoscibile laddove la procedura seguita per l'adozione dell'emendamento sia quella prevista dall'art. 108 della Carta (8).

Fermo restando ciò, bisogna però notare come la scelta dell'art. 108 piuttosto che del successivo art. 109, non sia stata dettata dai suddetti motivi (o almeno non soltanto da essi), ma piuttosto dalla convinzione, fortemente radicata nella prassi delle NU, secondo cui questa disposizione avrebbe la funzione di modificare solamente singoli articoli dello Statuto, indipendentemente dall'importanza del testo modificato o della variazione stessa. Ragion per cui, l'art. 109 dovrebbe essere applicato soltanto quando si trattasse di riformulare la Carta nella sua interezza (9). Procedimento che non pochi

(6) Di questa opinione è, ad esempio, il PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, 1950, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano 1958, p. 337 ss. il quale dà alla volontà dell'Assemblea Generale un valore molto notevole e tale da contribuire, con le ratifiche degli Stati, alla formazione di un atto complesso (l'emendamento, appunto) in cui la manifestazione di volontà dell'Organizzazione non può andare disgiunta da quella degli Stati senza che il procedimento divenga invalido, e quindi, che gli emendamenti non possano essere adottati. Similmente anche QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, Palermo 1963, p. 459 s., il quale sostiene che gli Stati, all'atto della ratifica costituiscono direttamente un Organo internazionale (« ... un organo che funziona per così dire *fra assenti* »), cosicché la ratifica dell'emendamento viene in rilievo come « elemento di un atto organico complesso »; egualmente v. anche MORELLI, *Nozioni di Diritto internazionale*, Padova 1963, p. 39 s., il quale sembra sensibile alla differenza di procedura tra i due articoli 108 e 109 della Carta, tanto che, a proposito del primo, sostiene che: « il fatto di produzione giuridica è un atto complesso, il quale è costituito da due elementi: una deliberazione in cui l'Assemblea Generale... adotta l'emendamento; la ratifica... la quale... ha il valore di assenso dato dalla richiesta maggioranza di Stati membri, all'emendamento deliberato dall'Assemblea » (p. 40) (sul valore dell'atto dell'Organizzazione, in materia di revisione della Carta, v. da ultimi: FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Napoli 1964, p. 35 s. e, specialmente, nota 44, e, per un semplice accenno, NISOT, *La révision de la Charte des Nations Unies*, in *Révue belge de droit international*, 1965, p. 371 s.); SERENI, *Diritto internazionale*, II, 2, Milano 1960, p. 1078.

(7) Così anche il QUADRI, *Diritto Internazionale Pubblico*, cit., p. 305 in fine e 306, dove, proprio in relazione al criterio della votazione a maggioranza, qualifica la volontà dell'Organizzazione come « eteronoma » rispetto a quella dei singoli Stati, ai quali non vengono, quindi, direttamente imputati gli atti dell'Organizzazione.

(8) Pur senza voler disconoscere, in questa sede, che parimenti possa avere natura organica anche il procedimento previsto dall'art. 109, non si può negare che la procedura del 108 non assegni agli Stati votanti una posizione autonoma, ma li consideri piuttosto come componenti di un organo delle NU, agenti, in tale qualità, *uti universi*, per esprimere, almeno formalmente, una volontà attribuibile direttamente alla Organizzazione. Diversamente nell'art. 109, in cui si finisce per costituire un organo molto vicino a quello che dette luogo alla costituzione dell'Organizzazione stessa e cioè una Conferenza internazionale, nella quale gli Stati agiscono *uti singuli* esprimendo direttamente la propria volontà di soggetti.

(9) Questo, infatti, è stato il motivo principale per cui la Conferenza Generale per la revisione della Carta, da riunirsi, a norma dell'art. 109 (3), dopo dieci anni dall'en-

Autori definiscono di riesame, individuando e distinguendo, così, due tipi di modificazioni, di cui l'uno (emendamento o revisione) sarebbe destinato a modifiche di piccola entità (quantitativa), e l'altro (revisione generale e riesame) alla modificazione della Carta nel suo complesso (10). Comunque, se tale sembra l'orientamento delle NU, ciò non ha impedito che alcune proposte di modificazione di singoli articoli siano state fatte a norma dell'art. 109, piuttosto che del precedente, o viceversa (11).

La procedura seguita è stata, dunque, quella dell'art. 108, con il che si è sottolineata la relativamente scarsa importanza della Risoluzione da adottare, considerato, oltre tutto, che, pur con i prescritti aumenti, la distribuzione delle forze resta, soprattutto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza, grosso modo immutata (12).

4. Ciò che, però, maggiormente interessa, è l'esame della Risoluzione dell'Assemblea Generale. Ciascuna delle sue parti (rispettivamente per il Consiglio di Sicurezza e per il Consiglio Economico e Sociale) si divide a sua volta in due settori: il primo che riguarda la modifica letterale degli articoli emendati, ed il secondo che riguarda la distribuzione dei seggi nei due Consigli. Queste ultime disposizioni sono state inserite allo scopo di

trata in vigore dello Statuto, non è stata convocata, ma è stata rinviata di volta in volta, in attesa che si manifestassero le condizioni che ne permettessero una fruttuosa convocazione.

(10) Sebbene, ci preme notarlo, siamo d'accordo nel ritenere che tra i due articoli citati vi sia una notevole differenza (opinione, peraltro, non pacifica in dottrina, dove non sono pochi gli Autori, che negano senz'altro una differenza tra i due articoli: v. ad es., GIRAUD, *La révision de la Charte des Nations Unies*, in RCADI, 1956, I, p. 311 ss.; KELSEN, *The law of the United Nations*, cit., p. 818 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Gli emendamenti allo Statuto delle Nazioni Unite*, in *La Comunità Internazionale*, 1946, II, p. 193 ss.; GOODRICH-HAMBRO, *Charter of the United Nations, commentary and documents*, Boston 1949, p. 537 ss.; SCHWELB, *The amending procedure of International Organizations*, in *British Yearbook of International law*, 1954, p. 49 ss.), non siamo convinti della possibilità di basare la distinzione su di un criterio puramente quantitativo. E' certo, infatti, che la variazione anche di una parte di un solo articolo dello Statuto può mutare in modo notevolissimo la configurazione e la natura delle Nazioni Unite, pur investendo una parte piccolissima della Carta, ragion per cui questo modo di impostare la questione suscita le più gravi perplessità. (Per la posizione criticata, cfr.: OPPENHEIM, *International law, a treatise* (LAUTERPACHT), London (1948) 1953, p. 400; ROBINSON, *The General Review Conference*, cit., p. 316 ss.; una posizione originale è stata, invece, quella del PERASSI, *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, cit., p. 376 ss., che però non sembra del tutto alieno dall'accettazione del criterio quantitativo. V. anche *supra* nota 6). Criticabile altresì, ci sembra la posizione di chi vorrebbe sostenere che l'art. 109, istituendo una procedura di riesame, non vincolerebbe le Parti ad un'effettiva modificazione, attribuendo, invece, tale effetto all'art. 108, che istituirebbe addirittura un *pactum de contrahendo* (LECA, *Les techniques de révision des Conventions internationales*, Paris 1961, p. 41 e 75; sul *pactum de contrahendo*, come obbligante a modificare effettivamente, v. anche KRAUS, *Système et fonctions des traités internationaux*, in RCADI, 1934, IV, p. 317 ss.), dato che non si vede perché l'Assemblea Generale, investita della discussione di una modifica a norma dell'art. 108, non potrebbe egualmente decidere di non rivedere nulla, senza per questo autorizzare alcuni dei membri delle NU a recedere dallo Statuto.

(11) V. *Rep. cit.*, *Suppl.*, cit., par. 18. Per es., era sull'art. 109 che si fondava la proposta argentina per l'aumento del numero dei membri del Consiglio Economico e Sociale, presentata alla III sessione dell'Assemblea Generale; essa fu rigettata perché si ritenne che dovesse usarsi l'art. 108, dato che si trattava di modificare un solo articolo. V., altresì, la proposta per l'abolizione del diritto di veto, sempre presentata dall'Argentina, in *Rep.*, cit., par. 29.

(12) Così osserva giustamente lo SCHWELB, *Amendments*, cit., p. 847 e nota 65.

mantenere (e per il Consiglio Economico e Sociale, di creare) (13) un certo equilibrio tra le rappresentanze di Stati appartenenti a diversi gruppi geografici (africani, asiatici, europei, ecc.) nell'ambito dei due Consigli in questione. Ciò, però, non rappresenta la manifestazione di un'esigenza nuova nell'ambito delle NU, ch  anzi, sin dai primi anni della loro vita, si pose il problema di individuare concretamente il significato di quel principio di equa distribuzione geografica, posto dall'art. 23 della Carta in riferimento all'elezione dei membri del Consiglio di Sicurezza, e tenuto, per lo pi , presente anche per altri organi, quali, ad esempio, lo stesso Consiglio Economico e Sociale. D'altronde, almeno con riguardo al Consiglio di Sicurezza,   stato spesso invocato un « Gentlemen's Agreement » del 1946, intercorso tra i cinque membri permanenti, a seguito del quale fu appunto concretizzato il principio, identificando cinque gruppi geografici, ed assegnando un certo numero di seggi nel Consiglio, ad ognuno di essi (14). Tale volont  dei « cinque Grandi » fu sempre rispettata quantunque l'accordo stesso non fosse mai entrato a far parte ufficialmente dello Statuto, o delle regole di procedura relative. Fu, dunque, la sola volont  di un piccolo gruppo di Stati ad imporre, in fatto, all'Assemblea Generale un certo criterio nella scelta dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza.

5. Tornando, adesso, ai criteri di ripartizione in esame, si presenta il problema di individuare quale sia il loro valore, visto che, dato il modo in cui   formulata la Risoluzione, non sembra che anche questa parte sia stata sottoposta a ratifica degli Stati. Il che sta a significare che non ci si trova in presenza di un emendamento alla Carta, ma, al massimo, di fronte ad una regola di procedura adottata dall'Assemblea Generale (a maggioranza dei voti), se non addirittura di fronte ad una semplice dichiarazione d'intenzione emessa dall'Assemblea stessa. Infatti, dopo l'indicazione delle norme emendate, la Risoluzione contiene la clausola di ratifica, alla quale seguono le disposizioni circa la ripartizione dei seggi che pertanto non sono oggetto anch'esse di ratifica. Esse, dunque, integrano una decisione del tutto autonoma dell'Assemblea Generale, presa da quest'ultima nel normale esercizio delle sue funzioni (15). Quanto, poi, a stabilire se questa decisione debba considerarsi una regola di procedura o soltanto una dichiarazione d'intenzione non crediamo che vi sia modo di farlo, mancando negli atti sufficienti elementi di giudizio. Se l'uso della parola « decides » fa pensare appunto all'esercizio, da parte dell'Assemblea Generale, dei suoi poteri regolamentari, e quindi all'instaurazione di una nuova regola di procedura, d'altro canto nessun riferimento viene fatto alle norme dalle quali i poteri regolamentari

(13) Diciamo « creare », perch , se per il Consiglio di Sicurezza vi   una norma, sia pur molto generica, sulla distribuzione dei seggi (art. 23), specificata, poi, nel « Gentlemen's Agreement » del 1946, nulla del genere esiste per il Consiglio Economico e Sociale, dove il criterio dell'equa distribuzione geografica viene applicato in fatto, senza che esista alcuna regola in proposito. V. anche *infra*, nota 17.

(14) V. *Rep.*, cit., II, ad art. 23, par. 16. V., altres , in AG, *Off. Rec.* (VIII), Doc. A/PV 450, par. 17 e 19, la dichiarazione del rappresentante dell'Unione Sovietica (Vychinsky), in cui si parla dell'accordo, orale, in questione, e si dichiara che la divisione operata dagli Stati ad esso partecipanti (Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Francia, Unione Sovietica e Cina)   la seguente: America latina, due seggi; Commonwealth britannico, uno; Medio Oriente, uno; Europa Occidentale, uno; Europa Orientale, uno.

(15) V. JESSUP, *Parliamentary diplomacy*, in RCADI, 1956, II, p. 202.

discendono (art. 21). Né sono di aiuto i lavori preparatori, da cui nulla sembra potersi dedurre al riguardo, essendo sempre presente, e sempre nella stessa posizione e con la stessa terminologia («further decides»), in ognuno dei vari progetti, la disposizione riguardante la distribuzione geografica dei seggi (16).

La questione ha una notevole importanza. Qualificando, infatti, la disposizione come attinente al regolamento interno dell'Assemblea Generale, o invece, come una semplice dichiarazione d'intenzione, ne varia notevolmente il valore, dato che, nel secondo caso, essa può essere automaticamente superata da una semplice votazione dell'Assemblea in senso non conforme, senza necessità di ricorrere ad una modificazione formale del regolamento.

Dato dunque che la ratifica degli Stati riguarda soltanto la prima parte della Risoluzione, lo Statuto viene modificato soltanto riguardo al numero dei membri del Consiglio di Sicurezza e di quello Economico e Sociale, ma non viene inserito in esso un principio di proporzionalità così come è concretamente indicato nella Risoluzione. Resta, per il Consiglio di Sicurezza, e per esso soltanto, quanto disposto dall'art. 23, a norma del quale un'equa distribuzione geografica deve essere procurata nell'elezione dei membri non permanenti del Consiglio stesso; ma si tratta, in effetti, di un criterio enunciato in forma molto astratta e generale, incapace, quindi, di condizionare effettivamente la libertà dell'Assemblea Generale.

6. A questo punto si deve notare una certa discrepanza tra il tenore delle due parti, A e B, della Risoluzione in esame. Mentre, infatti, la prima, riguardante il Consiglio di Sicurezza, tratta dell'equa distribuzione geografica in relazione a tutti i membri non permanenti del Consiglio, la seconda parte, riguardante il Consiglio Economico e Sociale, pone, invece, il principio in relazione soltanto ai nuovi membri, che verranno eletti ad integrazione del numero di quelli preesistenti. Oltre a ciò, la situazione dei due Organi, in relazione al problema di cui ci occupiamo, è diversa, dato che il «Gentlemen's Agreement» del 1946 regolava il criterio della ripartizione soltanto a riguardo del Consiglio di Sicurezza. Ragion per cui ci conviene trattare partitamente delle due Risoluzioni e dei relativi problemi.

A. — Per il Consiglio di Sicurezza, si dovrà, in seguito alla Risoluzione, considerare come ormai superato il «Gentlemen's Agreement» del 1946, sostituito dall'ultima parte della Risoluzione in esame. Ma è da notare che, se gli scopi che si propone la Risoluzione, e quelli che si era proposti il «Gentlemen's Agreement» sono simili, profondamente diversa è la natura dei mezzi scelti per raggiungerli. Il «Gentlemen's Agreement», come si è detto, era l'espressione della volontà di cinque Stati agenti *uti singuli* allo scopo di servirsene come di una base di accordo comune preventivo, destinato ad

(16) V. ad es., UN Doc. A/SPC/L 101, e add. 1, 2, contenente le proposte di emendamento della Repubblica Araba Unita; A/SPC/L 104, 105, dove si prevede il passaggio a 13 membri per il Consiglio di Sicurezza ed a 24 per il Consiglio Economico e Sociale; A/SPC/L 109, 110, dove si prevede di portare rispettivamente a 15 e 27, il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza e del Consiglio Economico e Sociale. V. anche le relazioni sui lavori allo *Special Political Committee*, sui punti 81, 82 e 12 dell'ordine del giorno, in *Special Political Committee, Summary Records (XVIII)*, Doc. A/SPC/SR 417 a 429.

evitare discussioni all'atto della scelta dei membri non permanenti del Consiglio; ragion per cui questa volontà agiva sull'Organizzazione dall'esterno, tanto che quest'ultima era ufficialmente all'oscuro di tale decisione, e si trovava ad essere vincolata ad una volontà che non era la sua propria, espressa liberamente, e ben distinta da quella degli Stati. Sono questi ultimi che si mettono d'accordo (con un'operazione che potremmo definire « di corridoio ») per osservare un certo comportamento all'atto della votazione all'Assemblea Generale, senza che tale comportamento sia qualificato ufficialmente come rispecchiante le norme della Carta delle NU.

Ben diversa è, invece, la posizione del n. 3 della Risoluzione n. 1991-A dell'Assemblea Generale, che rappresenta l'espressione di volontà dell'Organizzazione, distinta da quella degli Stati membri, tanto che, quantunque questo punto non si consideri oggetto di ratifica, la disposizione avrà il suo effetto, in quanto espressione di volontà validamente emessa dall'Assemblea Generale per regolare il modo di elezione dei membri del Consiglio di Sicurezza. Nè varrebbe obiettare che la volontà dell'Assemblea Generale non è altro, in ultima analisi, che quella degli Stati membri dell'Organizzazione, in quanto si dovrà tenere ben distinta la prima, da quella espressa dagli Stati *uti singuli*, e cioè agenti a nome proprio e non a quello dell'Assemblea.

D'altronde, si deve aggiungere, la decisione dell'Assemblea Generale non rappresenta altro che una concretizzazione di quella norma contenuta nel 1° comma dell'art. 23. Il che può costituire un sia pure debole elemento per affermare che la decisione integri una regola di procedura fissata in applicazione della Carta.

B. — Alquanto diversa sembra, invece, la situazione per quanto riguarda il Consiglio Economico e Sociale. Per quest'ultimo, come altresì si è detto, non esiste alcun principio sulla ripartizione geografica (17), il che rende più difficile qualificare la decisione assembleare come istitutiva di una vera e propria regola di procedura.

Ora, la Risoluzione, nel ripartire i seggi tra i vari gruppi geografici, si riferisce, almeno letteralmente, soltanto ai nuovi seggi da attribuire, e non a tutti gli altri (diciotto), per i quali, quindi, si deve ritenere che l'Assemblea sia libera di procedere come crede, senza curarsi di alcuna ripartizione geografica. Non è indicato nella Risoluzione alcun motivo a giustificazione di tale disparità di trattamento, nè si riesce a vedere quale esso possa essere. Se, infatti, lo scopo della disposizione è quello di immettere sette Stati africani nel Consiglio Economico e Sociale, non si può negare che egualmente abbia rilievo la volontà di dare a questi Stati un potere contrattuale all'interno del Consiglio, vale a dire di fare in modo che essi possano far valere le loro ragioni su di un piede di parità rispetto agli altri Stati appartenenti a diversi gruppi geografici (18). La disposizione deve, quindi, necessariamente

(17) Mai, infatti, un tale principio è stato codificato esplicitamente, ed una proposta indiana su questo tema cadde nel vuoto, dato che non fu nemmeno sottoposta a votazione: v. *Rep.*, cit., III, ad art. 61, par. 27 (in nota). La proposta prevedeva di assegnare i seggi ai seguenti gruppi geografici: Europa Occidentale, tre; Europa Orientale, due; Medio Oriente ed Africa, tre; Australia ed Estremo Oriente, uno; America, sette; Asia, due.

(18) Che proprio tale fosse il motivo di fondo che ha spinto a proporre la Risoluzione, è dimostrato da alcuni documenti da cui chiaramente risulta l'intenzione di dare

presupporre che gli altri diciotto membri vengano scelti secondo il principio di un'equa distribuzione geografica, perchè nel momento in cui questa venisse a mancare il nuovo criterio avrebbe perso tutto il suo significato. Se così non fosse, la Risoluzione garantirebbe soltanto la costante presenza nel Consiglio di sette Stati africani, di uno Stato latino-americano, e di uno Stato europeo-occidentale, senza poter in alcun modo impedire che tutti i restanti diciotto (19) vengano eletti entro un medesimo gruppo di Stati, magari avverso, togliendo così agli afro-asiatici ogni vantaggio nell'ambito del Consiglio Economico e Sociale.

Va infine rilevato un altro elemento di perplessità, che deriva dall'esame della Risoluzione. Essa viene a complicare maggiormente il già complesso procedimento per l'elezione dei membri del Consiglio. La differenza di trattamento tra i diciotto membri preesistenti ed i nove aggiunti, infatti, fa sì che, in occasione delle elezioni annuali, mentre sei seggi saranno assegnati liberamente tra tutti gli Stati membri delle NU, altri tre dovranno essere assegnati rispettivamente a Stati appartenenti agli stessi gruppi geografici cui appartengono i membri decaduti. Il che, se non è cosa grave, certamente non contribuisce a snellire il procedimento in questione, che, anzi, diviene notevolmente macchinoso.

7. Occorre, adesso, indicare il modo in cui sono stati individuati i gruppi geografici. Riferendoci, infatti, al «Gentlemen's Agreement» del 1946, si deve notare una certa difformità di valutazioni. Nel 1946, infatti, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza avevano diviso il mondo secondo le rispettive sfere di influenza, sicchè veniva assegnato un seggio al Commonwealth britannico, che, in quanto tale, non rappresentava un gruppo geografico, ma piuttosto politico. Ben diversa, infatti, fu la successiva proposta indiana di applicazione del principio di equa ripartizione geografica per il Consiglio Economico e Sociale (20), dato che in essa, se veniva a scomparire ogni riferimento al Commonwealth, si badava ad una rigorosa distribuzione geografica, che contemplava, in effetti, un certo numero di seggi per ogni continente (con la divisione, però, dell'Europa in Occidentale ed Orientale). Similmente, nella parte A della Risoluzione in esame, dove sembra presente un criterio geografico abbastanza preciso, il Commonwealth britannico viene smembrato a seconda dei Continenti cui appartengono i singoli Stati, in un modo che, però, non è tale da far ricomprendere, nei vari gruppi esplicitamente indicati, tutti gli Stati ad esso appartenenti; ragion per cui, alcuni dei suoi membri (es. il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda) non dovrebbero, stando alla lettera della Risoluzione, rientrare in alcuno dei gruppi elencati. In conclusione, tutti quegli Stati che non rientrano nei gruppi geografici esplicitamente citati nella Risoluzione, sono ricompresi

«...une juste représentation de l'Afrique au Conseil sur la base d'une répartition géographique équitable » (AG, *Off. Rec.*, XVIII sess., *Annexes*, III, *Doc. A/5675*, par. 3), intento realizzato a mezzo di un ampliamento del Consiglio (Ris. 974/B 2 e C della *Commissione economica per l'Africa*; ECOSOC, *Off. Rec.*, XXXVI sess., *Suppl.* 10, parte IV, Ris. IV), e dalla prescrizione del criterio geografico di cui si discute.

(19) Più esatto sarebbe dire «i restanti tredici», ché è ormai prassi costante quella di includere sempre tra i membri del Consiglio Economico e Sociale i «cinque Grandi». V. al proposito, *Rep.*, cit., *ad art.* 61.

(20) V. *supra*, nota 18.

nella generica disposizione di « other States », usata alla lettera *d* del n. 3 della Risoluzione A, ed alla lettera *c* del n. 3 della Risoluzione B (21).

Ciò, vorremmo sommessamente osservarlo, è ancora una prova dell'indipendenza manifestata dall'Assemblea Generale nei confronti degli Stati *uti singuli*, dato che quei motivi di ordine politico che avevano fatto inserire il Commonwealth nel « Gentlemen's Agreement » del 1946, non hanno potuto manifestarsi dinanzi all'Assemblea Generale, la quale ha seguito un criterio di ripartizione, almeno tendenzialmente, scevro da motivazioni di ordine politico.

8. Occorre, per concludere, rilevare un curioso errore commesso nella formulazione della Risoluzione A. Questa, infatti, provvede direttamente alla formulazione della modifica degli artt. 23 e 27 della Carta, portando la maggioranza dei membri del Consiglio di Sicurezza da sette a nove. Nulla, però, è previsto per quanto riguarda l'art. 109, in cui, all'alea 1, è previsto che la Conferenza Generale per la revisione sarà convocata sulla base di un voto favorevole espresso a maggioranza dall'Assemblea, e da « any seven members » del Consiglio di Sicurezza; ed, ancora, all'alea 3, è statuito che la Conferenza, nel caso della proposta d'ufficio, sarà convocata sulla base del voto favorevole della maggioranza dell'Assemblea, e, di nuovo, sulla base del voto di « any seven members » del Consiglio di Sicurezza. Orbene, queste due disposizioni non sono state affatto modificate con la citata Risoluzione.

Sarebbe stato, dunque, estremamente facile criticare questa grave dimenticanza (capace addirittura di rendere obbligatorio il voto della... minoranza dei membri del Consiglio di Sicurezza per la convocazione della Conferenza Generale) non sanabile altrimenti (a meno di votare richiedendo, in fatto, una maggioranza diversa) che con una nuova Risoluzione, se questa non fosse intervenuta il 20 dicembre 1965 (22), in seguito a proposta del Segretario Generale (23), e dopo la discussione di questa da parte della VI Commissione (24). Il Segretario Generale, infatti, a due anni dall'emendamento dello Statuto, ha proposto di completare la modificazione della Carta, variando, oltre al citato art. 109, anche alcuni articoli del Regolamento dell'Assemblea (25). Sono stati, in questo modo, modificati: l'art. 8 (b), per cui la riunione dell'Assemblea Generale, in seduta speciale d'emergenza, dovrà

(21) V., SCHWELB, *Amendments*, cit., p. 855, ed UN *Doc.* A/SPC/SR 421, par. 32 (Dichiarazione del rappresentante canadese), ed A/SPC/SR 425 (Dichiarazione del rappresentante della Nuova Zelanda). In generale, circa l'inclusione di taluni Stati del Commonwealth nella definizione « other States », v. A/SPC/SR 419, par. 3 (Dichiarazione del rappresentante congolose) in cui è testualmente detto: «...the expression 'other States'... was... vague and imprecise, although it referred to certain members of the Commonwealth », e più oltre si attesta che «...the geographical, not the political criterion must prevail, and on that basis the Congolose delegation was requesting equitable representation for Africa and Asia».

(22) AG, *Res.* n. 2101 (XX), adottata all'unanimità.

(23) UN *Doc.* A/5974, del 14 settembre 1965.

(24) UN *Doc.* A/6180, del 17 dicembre 1965, contenente (par. 10) la proposta di Risoluzione della Grecia (A/C 6/L 584).

(25) Artt. 8 (b), 143, 146; UN *Doc.* A/5973 (proposta del Segretario Generale); A/6132 (Rapporto della Commissione VI, e proposta del Perù — A/C 6/L 573 — del 3 dicembre 1965); AG, *Res.* n. 2046 (XX), del 8 dicembre 1965.

avvenire sulla base del voto di nove membri del Consiglio di Sicurezza (26); l'art. 143, e l'art. 146 per cui, ogni anno, l'Assemblea Generale eleggerà, rispettivamente, cinque, piuttosto che tre membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, e nove, invece che sei membri del Consiglio Economico e Sociale (27). Queste ultime modificazioni sono tutte entrate in vigore il 1° gennaio 1966, contemporaneamente al termine iniziale del mandato dei membri dei due Consigli (28); mentre, per l'emendamento all'art. 109, si attende la ratifica dei due terzi degli Stati membri, compresi i cinque membri permanenti, «at the earliest possible date», a norma dell'art. 108 della Carta.

Va infine, per obbligo di precisione, notato che l'Assemblea Generale avrebbe dovuto modificare oltre al primo, anche il terzo comma dell'art. 109, in cui, come si è detto, pure si parla di voto di sette membri del Consiglio di Sicurezza, per la convocazione della Conferenza Generale di revisione, su proposta inserita d'ufficio all'ordine del giorno. Sebbene, infatti, si possa senz'altro ammettere che questa sezione dell'art. 109 abbia perso almeno gran parte della sua funzione (29), sta di fatto che esso fa sempre parte dello Statuto, in cui, ora, rappresenta, se non altro, una nota discordante rispetto al tenore del resto dell'articolo.

(26) Non poche difficoltà ha incontrato la decisione riguardante quest'articolo (inserito in seguito alla Risoluzione «Uniting for Peace» del 1950). V. UN Doc. A/6132, par. 12 a proposito della discussione circa la data dell'entrata in vigore dell'emendamento, per il timore di «discrepancy between that rule, as amended, and the practice which would be followed in the Council, up to January 1966, with respect to the majority required to adopt decisions». La Risoluzione è stata adottata con la seguente votazione: 69 a favore, 9 contro, con 2 astensioni, AG, Res. n. 2046 (XX).

(27) AG, Res. n. 2046 (XX), B e C, adottata all'unanimità.

(28) Regolamento dell'Assemblea Generale delle NU, art. 140.

(29) Tanto che il Segretario Generale, nella citata proposta (A/5974), ne aveva chiesto la cancellazione dallo Statuto, proposta che non era stata accettata nelle discussioni alla VI Commissione (A/6180, par. 9), tanto da non essere contenuta nel citato progetto greco di Risoluzione.