

## La risoluzione 2744 del Consiglio di sicurezza sul *delisting*: un'occasione persa

Ivan Ingravallo

*Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Redattore Capo della Rivista della SIOI "La Comunità Internazionale"*

### 1. Il contesto in cui è stata approvata la risoluzione 2744

Il 19 luglio 2024 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha approvato, all'unanimità, la risoluzione 2744 (2024), dedicata a questioni generali relative al sistema delle sanzioni decise dallo stesso organo. Si tratta di una notizia non priva di significato, per i contenuti della risoluzione, che costituisce il risultato più recente di un lento cambio di approccio del Consiglio e sui cui ci soffermeremo in questo contributo, e per il momento storico in cui è stata adottata.

Negli ultimi anni, infatti, il Consiglio è sempre meno in grado di funzionare, a causa delle tensioni e, a volte, di una aperta e aspra contrapposizione tra i suoi membri permanenti. Basti considerare che nell'anno in corso, al 15 settembre 2024 il Consiglio ha approvato 29 risoluzioni, a fronte delle 50 del 2023 e 54 del 2022, numeri a loro volta in significativo calo rispetto al decennio precedente. Al calo quantitativo si affianca quello "qualitativo", poiché il contenuto delle risoluzioni approvate in tempi recenti è, di frequente, meno ambizioso rispetto al passato.

A ciò si aggiunga che, specie a seguito dell'intervento armato unilaterale della Russia contro l'Ucraina iniziato il 24 febbraio 2022 e della terribile situazione creatasi nella Striscia di Gaza dopo l'attacco commesso da Hamas il 7 ottobre 2023 e l'operazione militare su larga scala condotta da Israele, si assiste a un rinnovato ricorso al (e anche alla mera minaccia del) diritto di veto da parte dei membri permanenti, con il risultato di impedire al Consiglio di esercitare le sue competenze ai termini del capitolo VII della Carta ONU. L'attivismo dell'Assemblea generale è riuscito solo in parte a compensare questa situazione, visti i diversi e meno incisivi poteri di quest'organo, se confrontati con quelli del Consiglio. Il riferimento è, tra l'altro, al tentativo di rilancio della formula *Uniting for peace*<sup>1</sup> e all'adozione della risoluzione 76/262<sup>2</sup>, con la quale l'Assemblea invita i membri permanenti che fanno ricorso al diritto di veto a spiegare dinanzi ad essa le loro motivazioni.

### 2. Le sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza: da eccezione a regola

È in tale contesto che va valutata la risoluzione 2744, che costituisce il punto di arrivo di un lungo percorso che ha caratterizzato il meccanismo delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza. Si tratta di uno dei casi più peculiari di applicazione estensiva dell'art. 41 della Carta ONU, poiché il Consiglio è passato, nel corso degli anni '90,

<sup>1</sup> Risoluzione A/377 A (V) del 3 novembre 1950.

<sup>2</sup> Approvata dall'Assemblea generale il 26 aprile 2022.

dall'approvazione di sanzioni contro gli Stati, il cui comportamento era qualificato come una "minaccia alla pace", all'adozione di meccanismi sanzionatori diretti contro singoli (persone fisiche e giuridiche), nominativamente indicati e inseriti in appositi elenchi (talora noti come *black list*), gestiti da Comitati *ad hoc* a carattere intergovernativo facenti capo allo stesso Consiglio.

In numerosi casi gli individui sanzionati svolgono funzioni di governo in Stati contro i quali il Consiglio decide di agire, ma il sistema sanzionatorio individuale più esteso ha avuto (e ha) carattere a-territoriale, perché ha riguardato la minaccia terroristica fondamentalista rappresentata da Al-Qaeda e dai Talebani, a partire dalla risoluzione 1267 (1999). Le sanzioni nei loro confronti sono state in seguito separate e ricondotte a due sistemi distinti. Nel 2011 il Consiglio ha approvato la risoluzione 1989, con cui ha esteso il meccanismo sanzionatorio contro Al-Qaeda anche all'ISIS, considerati come una minaccia terroristica, mentre con la risoluzione 1988 ha distinto il regime sanzionatorio contro i Talebani – ritornati al potere in Afghanistan nel 2021 – che ha, in qualche misura, riacquisito carattere territoriale.

Tutti i regimi sanzionatori decisi a partire dal 2004 hanno un carattere mirato (*targeted*), vale a dire diretto nei confronti di specifici soggetti (individui, imprese, gruppi, ecc.). Questi sono inseriti in apposite liste, gestite dai Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza e formate attraverso le indicazioni provenienti dai diversi Stati membri dell'ONU. A seconda dei casi i nominativi dei soggetti e delle entità sanzionati sono inseriti direttamente nel testo della risoluzione, ovvero determinati dai Comitati in base ai criteri stabiliti dal Consiglio. Attualmente sono in funzione tredici regimi di sanzioni mirate, nove dei quali riguardano sia individui, sia persone giuridiche<sup>3</sup>.

La scelta di focalizzare le misure obbligatorie non implicanti l'uso della forza su un sistema prevalentemente di liste ha comportato l'emergere di problemi diversi, connessi all'assunzione, in capo al Consiglio (e ai suoi comitati delle sanzioni) di un ruolo di tipo latamente giudiziario (o, per meglio dire, inquisitorio), a fronte del quale i soggetti si trovano inseriti nelle liste all'esito di una scelta comunque discrezionale dell'organo politico di vertice dell'ONU. Tale inserimento, che dovrebbe avere un carattere preventivo, non punitivo, produce invece una serie di conseguenze gravi per chi ne è destinatario materiale (i destinatari formali rimanendo, di regola, gli Stati membri dell'ONU), che può vedere limitata la propria libertà di movimento (se individuo) e/o la possibilità di accedere e utilizzare le proprie risorse finanziarie, senza considerare il più generale impatto reputazionale. Questi effetti risultano ancora più gravi quando la sanzione colpisce soggetti che non rivestono una funzione di *leadership* politica di un determinato Stato o di un gruppo di insorti e/o ribelli.

Nel corso degli anni i meccanismi sanzionatori a carattere individuale decisi dal Consiglio sono stati criticati da alcuni Stati membri (cui compete eseguire le decisioni del Consiglio, a condizione che siano "conformi" alla Carta ONU) e da numerosi studiosi, ma soprattutto sono stati oggetto di censura nella giurisprudenza interna, internazionale e sovranazionale. Essa non ha valutato direttamente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ma gli atti di diritto nazionale o, a seconda dei casi, di diritto UE che hanno dato esecu-

---

<sup>3</sup> La *United Nations Security Council Consolidated List* è consultabile online.

zione alle sanzioni individuali decise dal Consiglio di sicurezza e, in diverse circostanze, li hanno dichiarati non conformi alle norme nazionali e internazionali a tutela dei diritti umani, tanto sostanziali, quanto procedurali.

Per venire parzialmente incontro a queste conseguenze negative, anche al fine di tentare di bilanciare le esigenze di sicurezza con quelle di tutela dei diritti umani, il Consiglio di sicurezza ha approvato alcune risoluzioni volte a riequilibrare progressivamente l'approccio seguito, dando maggiore rilevanza ai diritti dei soggetti sanzionati, secondo i principi del c.d. giusto processo (*due process*). Con la risoluzione 1730 (2006) il Consiglio ha istituito presso il Segretariato dell'ONU il Focal point per il *delisting*, cui i soggetti inseriti negli elenchi possono rivolgersi per chiedere la cancellazione dagli stessi, che non viene comunque deliberata dal Consiglio, ma dagli specifici Comitati delle sanzioni. Una situazione peculiare riguarda le liste contro i terroristi fondamentalisti islamici, che rappresentano quelle più consistenti, grazie all'istituzione e al progressivo rafforzamento dell'*Ombudsperson*, a partire dalla risoluzione 1904 (2009), che si occupa delle richieste di cancellazione dalla lista relativa ai soggetti in qualche misura collegati ad Al-Qaida e all'ISIS (delle richieste relative alla lista sui Talebani si occupa invece il Focal point), che più delle altre ha dato luogo a controversie giudiziarie, sia in diversi Stati membri, sia dinanzi a corti regionali, come la Corte di giustizia UE e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Il suo funzionamento è stato progressivamente reso più trasparente ed equilibrato per quanto riguarda l'accesso a un rimedio da parte dei soggetti inseriti in questa lista.

Un altro elemento da cui emerge un mutamento di approccio da parte del Consiglio emerge dalla risoluzione 2664 (2022), con la quale esso ha stabilito una eccezione generale, a favore degli aiuti umanitari, dalle misure sanzionatorie di congelamento dei beni ed altre risorse finanziarie.

La risoluzione 2744 si inserisce in questo contesto, anche se, come subito vedremo, essa introduce cambiamenti, tutto sommato, poco significativi e può essere considerata come un'occasione persa dal Consiglio di sicurezza.

### **3. La procedura in tre fasi prevista dalla risoluzione 2744**

Nel preambolo della risoluzione in commento il Consiglio, come di prassi, richiama le sue precedenti risoluzioni pertinenti, in particolare la 1730 (2006), e riconosce l'importanza delle sanzioni come strumento rivolto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nonché l'obbligo per gli Stati membri dell'ONU di eseguire pienamente le decisioni da esso approvate. L'organo conferma l'impegno a valutare adeguatamente l'obiettivo perseguito dalle sanzioni c.d. mirate, nonché a garantire il bilanciamento tra la loro effettività e i possibili effetti negativi da esse prodotti. Come accennato, inoltre, il Consiglio richiama l'impegno a consolidare le garanzie di giusto processo e a garantire che esistano eque e chiare procedure per l'inserimento di singoli nelle liste dei soggetti sanzionati, così come per la loro cancellazione dalle liste e per la concessione di eventuali esenzioni.

Operate queste premesse, nella parte dispositiva della risoluzione 2744 il Consiglio approva, per il futuro (ma è prevista anche una transizione per le richieste ancora pendenti avviate secondo la procedura previgente), delle nuove regole in materia di *delisting*, che prendono il posto di quelle sviluppatesi a partire dalla risoluzione 1730 (2006), incaricando il Segretario generale di rinnovare, nei successivi tre mesi, il Focal point. I Comitati delle sanzioni del Consiglio di sicurezza ricevono una chiara indicazione nel senso di rivedere le rispettive linee guida uniformandole ai caratteri della nuova procedura, con la rilevante eccezione del Comitato di cui alla risoluzione 1267 (Al-Qaeda e ISIS). Infine, il Consiglio istituisce un gruppo di lavoro informale avente il compito di esaminare le questioni generali correlate alle sanzioni decise dallo stesso Consiglio, sia sotto il profilo istituzionale, sia di merito. Esso è composto da tutti i suoi membri, è chiamato a riunirsi almeno due volte l'anno, svolge la sua attività in via confidenziale, può invitare alle sue riunioni altri Stato o soggetti portatori di interessi e delibera per *consensus*.

Le regole della nuova procedura di *delisting* sono contenute nell'allegato I alla risoluzione 2744 e sono articolate in tre fasi, scandite anche da limiti temporali prefissati, in modo da evitare una durata eccessivamente lunga della valutazione di una richiesta di cancellazione dalla lista, con conseguente maggiore tutela dei diritti del soggetto listato.

Nella prima fase il richiedente inserito nelle liste può rivolgersi, direttamente o per il tramite di un soggetto terzo, al Focal point, ovvero agire tramite lo Stato di residenza o cittadinanza. Una volta ricevuta la richiesta di cancellazione il Focal point assume una serie di obblighi nei confronti del richiedente, incluso quello di comunicargli qualora la sua petizione non sia valutabile, perché non soddisfa adeguatamente gli originali criteri di designazione, oppure è meramente ripetitiva e non contiene nuove informazioni. Negli altri casi il Focal point è tenuto a informare immediatamente il pertinente Comitato delle sanzioni, nonché lo Stato (o gli Stati) di designazione, di residenza e/o di nazionalità/cittadinanza, che sono chiamati a fornirgli entro quattro mesi ogni utile informazione in merito alla richiesta di cancellazione dalla lista, avviando con essi un dialogo nel merito della stessa. Il Focal point comunica altresì la richiesta a ogni organo rilevante del Consiglio in materia (Comitati, gruppi di esperti o di monitoraggio, ecc.), nonché agli inviati ONU impegnati in negoziati e processi di pace correlati a quella sanzione mirata. Questi sono invitati a fornire al Focal point non solo possibili chiarimenti, ma informazioni (incluse quelle relative a procedimenti giudiziari o al coinvolgimento del soggetto nei processi di pace in corso), al fine di consentirgli di vagliare con piena cognizione di causa la richiesta di cancellazione.

A questa fase di raccolta di informazioni, che può durare fino a quattro mesi, prorogabili di altri due, segue una fase di dialogo di due mesi (anch'essi prorogabili per altri due), in cui il Focal point può coinvolgere anche il richiedente (che può essere contattato anche attraverso l'uso di piattaforme *online*), oltre che gli Stati e gli altri soggetti richiamati. Al termine di questa fase di dialogo il Focal point elabora e trasmette un rapporto completo confidenziale al Comitato delle sanzioni coinvolto e agli Stati più direttamente interessati (di designazione, residenza, nazionalità), informando al contempo il ricorrente dell'esistenza di questo documento. Nel rapporto confidenziale il Focal point non prende posizione raccomandando l'accoglimento o il rigetto della

richiesta di cancellazione, ma ricostruisce i fatti e le attività svolte in merito alla specifica richiesta e alla condizione del richiedente.

Nella terza e ultima fase il rapporto completo viene esaminato dal pertinente Comitato delle sanzioni, alle cui riunioni può essere invitato il Focal point, al fine di valutare la richiesta di cancellazione dalla lista. Questa può essere proposta da ogni membro del Comitato o dagli Stati più direttamente coinvolti nella designazione oggetto di riesame. Come nella precedente procedura, ottenere la cancellazione dalla lista non è facile, considerato che la richiesta deve ottenere un'approvazione per *consensus* e che, se non esaminata entro due mesi, la stessa è considerata respinta. Inoltre, la possibilità di condividere con il Focal point e con il richiedente i motivi della decisione, nonché ogni altra informazione ritenuta utile, è subordinata a una scelta discrezionale dei Comitati delle sanzioni, il che mostra, anche sotto questo profilo, che le esigenze di sicurezza restano preminenti rispetto a quelle di tutela dei diritti dei soggetti listati.

#### **4. Osservazioni di prospettiva**

Alla luce di quanto rilevato, la risoluzione 2744 può essere considerata un "aggiustamento" del sistema di *delisting*, che affronta solo marginalmente le carenze per quanto riguarda la tutela dei diritti dei soggetti sanzionati. Il Focal point, per composizione e procedure di funzionamento, non assicura uno standard minimo di garanzia di tutela dei diritti dell'accusato, risultando squilibrato sul versante della sicurezza a discapito della *rule of law*. Il suo ruolo resta limitato alla cancellazione del nominativo di un soggetto dalla lista, mentre non è in alcun modo coinvolto nella procedura di inserimento nella medesima, che non prevede alcun controllo e rimane completamente nelle mani degli Stati per il tramite del Consiglio di sicurezza e dei suoi Comitati delle sanzioni.

Nonostante alcune modifiche intercorse tra la procedura originaria, prevista dalla risoluzione 1730, e quella di cui alla risoluzione 2744, il Focal point resta un intermediario tra i soggetti inseriti nelle liste e i Comitati delle sanzioni. Un compito, quindi, meramente procedurale, di "facilitatore" dei contatti tra soggetti sanzionati e Comitati, senza alcuna possibilità di offrire una valutazione nel merito per quanto concerne le richieste di cancellazione dalla lista. L'auspicio di estendere anche ad esso le regole e procedure dell'*Ombudsperson* è rimasto inascoltato.

In definitiva, questa risoluzione lascia aperte diverse opzioni per il futuro dei meccanismi sanzionatori decisi dal Consiglio di sicurezza. Ne è dimostrazione la scelta di affiancare alla rinnovata procedura per la cancellazione dalle liste l'istituzione di un gruppo di lavoro informale del Consiglio relativo alle questioni generali correlate alle sanzioni, accolta positivamente da numerosi membri del Consiglio di sicurezza, come emerge dal dibattito svoltosi in occasione dell'approvazione della risoluzione 2744<sup>4</sup>.

*Ottobre 2024*

---

<sup>4</sup> UN Doc. S/PV.9689.