



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N.1/2016

2. LA RISOLUZIONE 2231 (2015) SULL'ACCORDO NUCLEARE IRANIANO E LA PROCEDURA DI "SNAP-BACK": PRIMO (... ED ULTIMO) CASO DI POSITIVIZZAZIONE DEL POTERE DI VETO "EGEMONICO"?

Il 20 luglio 2015, il Consiglio di sicurezza dell'Onu ha adottato all'unanimità la [risoluzione 2231 \(2015\)](#) con allegato il *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA). Questo piano d'azione, frutto di venti mesi di negoziati sul programma nucleare iraniano tra il P5 (Stati Uniti, Gran Bretagna, Cina, Francia e Russia), la Germania, l'Unione Europea e l'Iran, è stato firmato a Vienna il 14 luglio 2015 e stabilisce sia un meccanismo di monitoraggio rigoroso con disposizioni tecniche molto dettagliate, sia un calendario di attuazione delle misure concordate per procedere alla revoca delle sanzioni delle Nazioni Unite contro l'Iran. Infatti, a partire dal 2006, il Consiglio di sicurezza aveva adottato sette risoluzioni ([1696 \(2006\)](#), [1737 \(2006\)](#), [1747 \(2007\)](#), [1803 \(2008\)](#), [1835 \(2008\)](#), [1929 \(2010\)](#) e [2224 \(2015\)](#)) con le quali aveva progressivamente vietato la fornitura di beni e servizi per il programma nucleare dell'Iran, dato che quest'ultimo Paese non era stato in grado di dimostrare la natura esclusivamente pacifica delle sue attività. A queste sanzioni si erano aggiunte quelle imposte unilateralmente dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea.

Il consenso unanime espresso dai rappresentanti degli Stati membri del Consiglio di sicurezza costituisce un indubbio successo, specialmente se si tiene conto dei lunghi e tortuosi processi che caratterizzano spesso l'adozione di una risoluzione consigliare. I rappresentanti degli Stati membri hanno tenuto a sottolineare che il JCPOA, da un lato, dimostra la volontà della comunità internazionale di promuovere la pace in Medio Oriente, dall'altro, rappresenta un «[...] *significant achievements of diplomacy based on unity, which could be drawn upon in the coming months to deal with other issues* [...]» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 15 settembre 2015, dichiarazione del rappresentante del Regno Unito, UN Doc. S/PV.7522, p. 4).

Nel dettaglio, il JCPOA prevede un piano a lungo termine per limitare l'arricchimento dell'uranio da parte dell'Iran e le attività nucleari ad esso connesse. Il monitoraggio è affidato all'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA). Una volta accertata la conformità di dette attività con gli impegni assunti dall'Iran, il Consiglio di sicurezza potrà avviare l'attuazione di un piano a lungo termine per la graduale rimozione delle sanzioni economiche delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e degli Stati Uniti. La risoluzione 2231 (2015) conferisce, quindi, all'AIEA un ruolo fondamentale in quanto il Consiglio «[r]equests the Director

General of the IAEA to provide regular updates to the IAEA Board of Governors and, as appropriate, in parallel to the Security Council on Iran's implementation of its commitments under the JCPOA and also to report to the IAEA Board of Governors and in parallel to the Security Council at any time if the Director General has reasonable grounds to believe there is an issue of concern directly affecting fulfilment of JCPOA commitments» (par. 4 del dispositivo).

L'esecuzione del JCPOA prevede quattro fasi strettamente collegate tra loro: la prima, denominata *Adoption day*, verificatasi il 18 ottobre 2015, novanta giorni dopo l'approvazione del JCPOA da parte del Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 2231 (2015), prevede che «[...] *this JCPOA and the commitments in this JCPOA come into effect. Beginning on that date, JCPOA participants will make necessary arrangements and preparations for the implementation of their JCPOA commitments» (Annex A, par. 34). La seconda, denominata *Implementation day*, attualmente in fase di attuazione, prevede che l'AIEA debba presentare un rapporto in cui certifichi che l'Iran ha adempiuto ai suoi obblighi iniziali, in modo da consentire al Consiglio di sicurezza di procedere alla sospensione delle sanzioni adottate con le precedenti risoluzioni, senza tuttavia modificare le restrizioni riguardanti in particolare le armi convenzionali e la tecnologia dei missili balistici (par. 7 del dispositivo; su tali dinamiche si veda [Security Council Resolution on Iran Nuclear Agreement](#)). La terza fase dell'accordo prevede il *Transition day*, nel corso del quale l'AIEA, trascorsi otto anni dalla fase dell'*Implementation day*, deve verificare se il programma iraniano abbia mantenuto o meno una natura pacifica. La quarta fase, denominata *Termination day*, si realizzerà nei due anni successivi tramite la certificazione che tutte le Parti hanno assolto ai rispettivi impegni nell'ambito del JCPOA, comportando così l'avvio della completa eliminazione delle sanzioni. Infatti, nel paragrafo 8 del dispositivo della risoluzione 2231 (2015), il Consiglio dichiara che «[o]n the date ten years after the JCPOA Adoption Day, as defined in the JCPOA, all the provisions of this resolution shall be terminated, and none of the previous resolutions described in paragraph 7 (a) shall be applied, the Security Council will have concluded its consideration of the Iranian nuclear issue, and the item "Non-proliferation" will be removed from the list of matters of which the Council is seized».*

Il processo di esecuzione del JCPOA sta procedendo con successo. Lo scorso 16 gennaio si è entrati nella fase denominata *Implementation Day*, che ha visto la presentazione al Consiglio di sicurezza del rapporto con cui l'AIEA certifica che l'Iran ha completato le fasi preparatorie per avviare l'attuazione delle misure previste nel JCPOA. Infatti, come previsto dal paragrafo 5 della risoluzione 2231 (2015), in tale data il Direttore generale ha sottoposto un *report* nel quale «[...] *confirming that the International Atomic Energy Agency (IAEA) has verified that, as of 16 January 2016, the Islamic Republic of Iran has taken the actions specified in paragraphs 15.1-15.11 of annex V of the Joint Comprehensive Plan of Action (see enclosure). The report, contained in document GOV/INF/2016/1, is submitted to the IAEA Board of Governors and in parallel to the Security Council» (si veda *Note by the President of the Security Council, IAEA report confirming that Iran has taken the actions specified in paragraphs 15.1-15.11 of JCPOA Annex V*, UN Doc. S/2016/57).*

La risoluzione 2231 (2015) contempla, comunque, precise garanzie contro eventuali violazioni del piano d'azione da parte dell'Iran. In tal caso, essa prevede un meccanismo di ripristino rapido delle sanzioni, denominato *snap-back* (letteralmente "schiocco indietro"), che si presenta come una procedura atipica nel sistema sanzionatorio delle Nazioni Unite. La sua attivazione è descritta ai paragrafi 11 e 12 del dispositivo di detta risoluzione nei seguenti termini. Nel paragrafo 11 il Consiglio «[d]ecides, acting under Article 41 of the Charter of the United

Nations, that, within 30 days of receiving a notification by a JCPOA participant State of an issue that the JCPOA participant State believes constitutes significant non-performance of commitments under the JCPOA, it shall vote on a draft resolution to continue in effect the terminations in paragraph 7 (a) of this resolution, decides further that if, within 10 days of the notification referred to above, no Member of the Security Council has submitted such a draft resolution for a vote, then the President of the Security Council shall submit such a draft resolution and put it to a vote within 30 days of the notification referred to above and expresses its intention to take into account the views of the States involved in the issue and any opinion on the issue by the Advisory Board established in the JCPOA».

Nel successivo paragrafo il Consiglio decide che, nel caso in cui non dovesse riuscire ad adottare la risoluzione di cui al paragrafo 11 nei termini da questo previsti, «*all of the provisions of resolutions 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), and 1929 (2010) that have been terminated pursuant to paragraph 7 (a) shall apply in the same manner as they applied before the adoption of this resolution, and the measures contained in paragraphs 7, 8 and 16 to 20 of this resolution shall be terminated, unless the Security Council decides otherwise*».

Il meccanismo di *snap-back* si inserisce in un sistema di garanzia che ha la sua *raison d'être* nel ripristino delle sanzioni qualora si riscontrino violazioni dell'accordo nella condotta dell'Iran. Esso risponde, anzitutto, alle preoccupazioni dei membri del Consiglio di sicurezza che temono di non riuscire ad adottare nuove misure sanzionatorie a causa di un possibile ricorso al diritto di veto; inoltre, tale meccanismo è stato fortemente voluto dagli Stati Uniti che non erano disposti a negoziare un piano d'azione così importante senza alcuna "garanzia". Il Presidente statunitense Obama non ha esitato ad affermare che «*[o]ver the course of the next decade, Iran must abide by the deal before additional sanctions are lifted. . . . All of this will be memorialized and endorsed in a new United Nations Security Council resolution. And if Iran violates the deal, all of those sanctions will snap back into place. So there's a very clear incentive for Iran to follow through, and there are very real consequences for a violation*» ([Statement by the President on Iran](#), The White House, 14 luglio 2015). Anche il rappresentante degli Stati Uniti all'ONU, nel corso della riunione in cui è stata adottata la risoluzione 2231 (2015), ha affermato: «*if the United States or any other participant in the Plan of Action believes that Iran is violating its commitments, we can trigger a process in the Security Council that will reinstate the United Nations sanctions*» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 20 luglio 2015, UN Doc. S/PV.7488 , p. 3).

In realtà, è lo stesso JCPOA che prevede al suo interno un meccanismo di soluzione delle controversie. Infatti, eventuali riserve sulla conformità o meno della condotta dell'Iran o di una delle Parti debbono essere affrontate prima nell'ambito dell'accordo stesso. Il meccanismo prevede inizialmente un esame da parte della Commissione mista, organo istituito dal JCPOA e composto da otto rappresentanti delle Parti al piano d'azione. Qualora detto esame non riuscisse a risolvere la controversia e una Parte del JCPOA qualificasse tale (presunta) violazione quale «*significant non-performance of commitments*», come prescrive il paragrafo 11 della risoluzione, essa potrebbe notificarla al Consiglio di Sicurezza. In questo caso si possono ipotizzare i seguenti passaggi:

- come si è appena evidenziato, una delle Parti contraenti, ove ritenga che l'Iran stia violando in maniera significativa gli impegni, si rivolge al Consiglio di Sicurezza per attivare la procedura prevista ai paragrafi 11 e 12 della risoluzione;
- l'Iran viene, quindi, chiamato a dare spiegazioni in merito alla sua condotta;

- a questo punto, il Consiglio di sicurezza può adottare una risoluzione per la reintroduzione delle sanzioni o, al contrario, come prescrive il par. 11, «*it shall vote on a draft resolution to continue in effect the terminations in paragraph 7 (a) of this resolution*»;

- tuttavia, anche in questo secondo caso è sufficiente che un membro permanente del Consiglio di sicurezza (anche lo stesso che ha attivato il meccanismo) non sia soddisfatto dalle spiegazioni iraniane per bloccare la risoluzione in questione utilizzando il proprio potere di veto;

- in tale evenienza e di conseguenza, dopo 30 giorni, scatta il silenzio/assenso e quindi si perfeziona il meccanismo di *snap-back* che ripristina le sanzioni precedentemente sospese durante la fase dell'*Implementation day*.

In sede ONU, questa insolita procedura è stata considerata come un'inversione del potere di veto. Infatti, uno Stato membro del Consiglio di Sicurezza, di norma, volendo denunciare quale Parte del JCPOA un inadempimento significativo dell'Iran, potrebbe presentare una proposta di risoluzione con la quale chiedere il ripristino delle sanzioni. In tal caso, però, uno o più membri permanenti potrebbero fare ricorso al diritto di veto e bloccare il ripristino delle sanzioni. Il combinato disposto dei paragrafi 11 e 12 della risoluzione 2231 (2015), invece, comporta un'inversione di tale procedimento. La notifica al Consiglio di sicurezza di una violazione potrebbe portare all'adozione di una risoluzione che non ripristina le sanzioni, ma le mantiene sospese. Tuttavia, l'esercizio del diritto di veto da parte di uno dei membri permanenti impedirebbe l'adozione della risoluzione e, trascorsi 30 giorni, ciò determinerebbe il ripristino delle sanzioni, che «[...] *shall apply in the same manner as they applied before the adoption of this resolution*» (par. 12). Il meccanismo di *snap-back* fa quindi venire meno il consenso unanime (*rectius* ... l'assenza di obiezioni da parte di uno qualsiasi) dei cinque membri permanenti quale elemento imprescindibile del processo decisionale del Consiglio di sicurezza, in quanto la volontà di un solo membro permanente è sufficiente, nel caso di specie, ad inibire il potere di veto degli altri membri permanenti e, di conseguenza, a ripristinare le sanzioni grazie al silenzio/assenso.

Il meccanismo di *snap-back*, così come previsto nella risoluzione 2231 (2015), è stato oggetto di varie critiche. Il principale sostegno alla sua introduzione è stato fornito dagli Stati Uniti che, di fronte a possibili *impasse* nel processo decisionale del Consiglio di sicurezza in caso di violazione del JCPOA da parte iraniana, si sono preoccupati di trovare tale soluzione creativa. In particolare, è stato paventato il rischio di creare un precedente che potrebbe essere utilizzato per arginare il potere di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Tale ipotesi può essere facilmente esclusa. Il meccanismo di *snap-back* è frutto del consenso di tutti e cinque i membri permanenti tanto nella fase di proposizione del testo della risoluzione che in quella della sua adozione. Sotto questo profilo, le preoccupazioni risultano infondate poiché la riproposizione del meccanismo di *snap-back* in un successivo e differente progetto di risoluzione resta sempre condizionata al consenso unanime dei *Big Five* o al voto negativo di uno di essi.

Tuttavia, se il meccanismo *snap-back* previsto nella risoluzione 2231 (2015) non può essere considerato, sia dai suoi sostenitori, sia dai suoi critici, come un precedente invocabile per indebolire il potere di veto, è innegabile che esso rappresenta la prima manifestazione di una prassi finalizzata a promuovere una sua evoluzione (*rectius* ... involuzione) verso un

modello egemonico che rimette formalmente il ripristino di un regime sanzionatorio alla decisione di uno qualsiasi dei membri permanenti. In altri termini, non ci sono precedenti nella prassi del Consiglio di sicurezza di tale portata giuridica. Infatti, i meccanismi di inversione del potere di veto e anche di “silenzio/assenso” introdotti in passato nel processo decisionale consigliere sono stati di regola finalizzati a far cessare gli effetti giuridici di un regime sanzionatorio (tipico il caso dell'accoglimento della raccomandazione dell'Ombudsperson di cassare un nominativo dalla “lista nera” di presunti terroristi nell'eventualità dell'inazione del Comitato 1267; si veda in proposito la [risoluzione 1989 \(2011\)](#) con particolare riferimento al par. 23 del dispositivo) e non al loro ripristino. Inoltre, anche nei rari casi in cui il Consiglio ha in qualche modo “delegato” il potere di attivare un regime sanzionatorio, l'organo consigliere non si è certo rimesso alla volontà di un membro permanente, ma alla valutazione obiettiva ed indipendente di un organo terzo, quale, ad esempio, il Segretario generale delle Nazioni Unite (a titolo di esempio, nel decimo par. del dispositivo della [risoluzione 820 \(1993\)](#) il Consiglio stabilì un inasprimento delle sanzioni nei confronti dell'allora Jugoslavia (Serbia e Montenegro) che sarebbe entrato in vigore nove giorni dopo l'adozione della risoluzione a meno che il Segretario generale avesse comunicato che i serbo-bosniaci avevano accettato il piano di pace Vance-Owen e cessato gli attacchi militari).

In altri termini, tali meccanismi (incluso quello implicito, ed ormai entrato nella prassi consigliere, di prevedere un termine temporale predeterminato ai regimi sanzionatori, a suo tempo invocato nell'articolo seminale di D.D. CARON, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, in *Am. Jour. Int. Law*, 1994, p. 552 ss.) sono stati ideati e hanno trovato applicazione nel tentativo di depotenziare il diritto di veto dei membri permanenti, cercando di impedire la prevalenza degli interessi particolari delle grandi potenze su quelli generali della sicurezza collettiva. Del resto, la stessa logica giuridica anima i poteri di *referral* e *deferral* attribuiti al Consiglio di sicurezza dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, com'è stato puntualmente evidenziato dalla dottrina (cfr. R. CADIN, *La Corte penale internazionale*, in C. ZANGHÌ, E. SPATAFORA (a cura di), *Le giurisdizioni internazionali*, Roma, 2007, p. 117 ss., p. 144).

Detta logica è stata invece completamente snaturata dalla procedura di “snap-back” prevista dalla risoluzione 2231 (2015) che afferma il potere di veto “egemonico” del membro permanente che attiva la procedura ed è in grado di determinarne, sempre in maniera unilaterale, l'esito, ovvero il ripristino degli effetti giuridici delle sanzioni contro l'Iran. Sotto il profilo tecnico-giuridico, il punto *dolens* di questo meccanismo non consiste nell'aver abbinato l'inversione del potere di veto al “silenzio/assenso”, ma nell'aver attribuito il potere di attivazione ad una Parte del JCPOA (inclusi i membri permanenti del Consiglio) e non ad una entità terza in grado di garantire (quella sì ...) gli interessi generali in maniera indipendente e sulla base di dati obiettivi. A tal fine, sarebbe stato sufficiente attribuire il potere di attivazione al Direttore generale dell'AIEA in linea con quanto la stessa risoluzione prevede in merito all'accertamento dell'attuazione progressiva del Piano d'azione e, più in generale, al monitoraggio della sua implementazione.

È naturalmente legittimo pensare che l'introduzione del potere di veto “egemonico” sia stato il prezzo (giuridico) da pagare (agli Stati Uniti) per consacrare la vittoria della diplomazia sulla guerra e della pace sulla minaccia iraniana di proliferazione nucleare. In una parola, il

“male minore”. In realtà, bisogna tenere conto che, nello stesso dispositivo della risoluzione 2231 (2015), il Consiglio «*notes Iran’s statement that if the provisions of previous resolutions are applied pursuant to paragraph 12 in whole or in part, Iran will treat this as grounds to cease performing its commitments under the JCPOA*» (par. 13, *in fine*). Ergo ... il ripristino delle sanzioni contro l’Iran nell’ambito della procedura di *snap-back* determinerebbe *ipso facto* il fallimento dell’accordo sul nucleare iraniano!

Quello che è, invece, certo è che il potere ... taumaturgico dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza di ... resuscitare in maniera unilaterale regimi sanzionatori non è inquadrabile nel concetto di “sicurezza collettiva” e contrasta con lo spirito normativo e la lettera delle disposizioni rilevanti della Carta delle Nazioni Unite. Come si è appena osservato, la procedura di *snap-back* introdotta nella risoluzione 2231 (2015) sull’accordo nucleare iraniano non costituisce un precedente e non ha precedenti nella prassi consiliare. Per le ragioni evidenziate nel presente contributo, è bene che rimanga tale.

PIERFRANCESCO BRECCIA