



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2022

#### 2. LA NUOVA RISOLUZIONE N. 2610 (2021) DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA IN MATERIA DI LISTE NERE E PRESUNTI TERRORISTI: TANTE CONFERME, POCHE MODIFICHE E QUALCHE PERPLESSITÀ

Il 17 dicembre 2021 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, sotto la presidenza del Niger, ha approvato all'unanimità la [risoluzione 2610 \(2021\)](#) (concernente le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale poste dal terrorismo), la quale, oltre a rinnovare e aggiornare le misure sanzionatorie, anche a carattere individuale, che gli Stati membri sono chiamati ad applicare nei riguardi del sedicente Stato Islamico, contiene la più recente disciplina delle procedure di *listing* e *de-listing* dalla c.d. *ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions List* (anche Lista; per la votazione cfr. [UN Doc. S/PV. 8934](#) nonché la [registrazione](#) della seduta).

La delibera consigliare può essere principalmente suddivisa in tre sezioni cardine, riguardanti principalmente: a) l'attuazione degli obblighi sanciti nel testo della risoluzione; b) alcune precisazioni in merito al modo in cui i nominativi delle persone fisiche e giuridiche devono essere apposti nella Lista nera; e c) nuovi emendamenti che caratterizzano, invece, la fase di cancellazione dalla suddetta lista, un'operazione che viene condotta dal Comitato 1267 unitamente a un organo *ad hoc*, l'Ufficio dell'*Ombudsperson*, istituito dalla [risoluzione 1904 \(2009\)](#) (per un primo commento si rinvia ad A. CIAMPI, *Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione delle liste*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 106 ss.; più recentemente, cfr. G. SULLIVAN, *The Law of the List*, Cambridge, 2020). A tal proposito, il suo mandato viene esteso di 30 mesi a decorrere dal termine del mandato dell'[Ombudsperson uscente](#) (Daniel Fasciati), in virtù di quanto disposto dal par. 63 della risoluzione in esame.

Procedendo per gradi, nel preambolo, come anche nella parte dispositiva, il Consiglio ha voluto precisare che, nell'implementazione delle misure decise, gli Stati devono attenersi a un "trattico" di norme di diritto internazionale, quali quelle poste a tutela dei diritti umani, quelle del diritto internazionale umanitario e quelle dei rifugiati; naturalmente, viene anche menzionato il dovuto rispetto della Carta ONU (11° considerando del preambolo) che si impone quindi come quarto parametro. Non si tratta, certamente, della prima volta che il Consiglio opera un riferimento di questo tipo che, anzi, trova ormai conferma in parecchie risoluzioni precedenti che riguardano il contrasto al terrorismo internazionale e che quindi è in linea con la normativa giuridica dominante (tra cui, a titolo di esempio, la [risoluzione 1822 \(2008\)](#), la [1989 \(2011\)](#) e la [2253 \(2015\)](#)). Il rispetto delle norme summenzionate viene ripreso,

come accennato, nella parte dispositiva, in particolare nei parr. 19 e 20, dedicati alle «*domestic laws and regulations*» aventi ad oggetto «*criminal offences*» per la punizione di fattispecie giuridiche ben precise, come la fornitura consapevole di «*funds, financial assets or economic resources or financial or other related services*» che possono essere adoperati «*for the benefit of terrorist organizations or individual terrorists*». Ebbene, il Consiglio richiama gli Stati affinché le loro normative interne siano idonee al raggiungimento di tale obiettivo, purché in maniera compatibile con gli obblighi assunti in materia di diritti umani, diritto umanitario e diritto dei rifugiati. Lì dove la risoluzione n. 2610 si discosta dalle altre è nella specificazione, contenuta nel preambolo, che le sanzioni imposte, sebbene siano un «*important tool under the Charter of the United Nations*», non devono essere foriere di «*adverse humanitarian consequences for civilian population*» (16° e 17° considerando del preambolo). Si tratta di un'aggiunta di non poco conto, se solo si pensi al fatto che è la prima volta che essa figura in una risoluzione *in subiecta materia* e ciò è quantomeno indicativo di una presa di coscienza, da parte dei membri del Consiglio, circa i possibili “*side-effects*” derivanti dalle sanzioni. Per quanto riguarda l'attuazione di quest'ultime, si deve purtroppo sottolineare come, anche nella risoluzione in esame, il Consiglio abbia espresso profondo rammarico per la scarsa collaborazione mostrata dagli Stati per quanto concerne l'*obbligo* di redigere rapporti da sottoporre all'attenzione del Comitato delle sanzioni, il quale si avvale dell'assistenza tecnica dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, affinché possano concretamente essere valutati gli sforzi statali in materia di contrasto e lotta al terrorismo internazionale (par. 16). In merito, va detto che, da una parte, per il tramite di questa risoluzione, il Consiglio ha voluto agevolare i compiti degli Stati in termini di implementazione, predisponendo un *format* che dovrà essere utilizzato, d'ora in avanti, per la stesura dei suddetti rapporti (par. 47); dall'altra, ha rinnovato il mandato del *Monitoring team* di altri 30 mesi decorrenti da dicembre 2021, rinnovo che è funzionale ad assistere tanto il Comitato delle sanzioni nelle funzioni di sorveglianza dell'attuazione delle sanzioni (v. Annesso I) quanto l'*Ombudsperson* nella procedura di *de-listing* (par. 98).

In merito al contenuto delle misure in questione, il Consiglio ha reiterato la vigenza dell'obbligo, in capo agli Stati, di procedere «*without delay*» al congelamento dei beni (*asset freezing*), al divieto di viaggi (*travel ban*) e all'embargo sulle armi di coloro i quali risultano iscritti nella Lista (par. 1 lett. a-c); inoltre, agli Stati viene richiesto sia di prevenire (ed eventualmente sopprimere) che di astenersi dal finanziare e dal fornire supporto di qualsiasi natura ad atti terroristici. A tal fine, il Consiglio richiama alcune risoluzioni “storiche” come la [1333 \(2000\)](#), la [1373 \(2001\)](#) e la [1390 \(2001\)](#). In aggiunta a ciò, ha raccomandato agli Stati di rafforzare la cooperazione internazionale finalizzata allo scambio di informazioni riguardante la corretta e spedita identificazione dei *foreign terrorist fighters* (parr. 40-41), in linea con quanto statuito nelle prime delibere riguardanti il contrasto ai *foreign fighters*, tra cui la [risoluzione 2170 \(2014\)](#) e la [2178 \(2014\)](#), quest'ultima espressione di un “nuovo corso” nella discutibile prassi legislativa del Consiglio (cfr. R. CADIN, *Il Consiglio di sicurezza torna a legiferare nella risoluzione 2178 (2014) sui “combattenti terroristi stranieri”*, in questo *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2014, pp. 857-859). Ma soprattutto, sono presenti delle misure ben più incisive di semplici raccomandazioni, come la *decisione* secondo cui le compagnie aeree devono fornire alle autorità statali competenti le c.d. *Advance Passenger Information* (API) al fine di tracciare i tentativi di partenza, transito o arrivo del combattente straniero nel territorio degli Stati membri (par. 37). Per perseguire il medesimo obiettivo, gli Stati, congiuntamente alle API, sono tenuti anche a dotarsi della

«*capability*») di analizzare determinati dati noti come *Passenger Name Records* (PNR), facendo attenzione a rispettare tanto gli *standards* e le raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) quanto le libertà fondamentali e i diritti umani dei soggetti coinvolti (par. 38).

2. *La procedura di listing tra (nuove) iscrizioni «evidence-based» e (persistente) discrezionalità statale*

Il secondo aspetto centrale che è individuabile all'interno della delibera in esame è quello relativo alla fase di *listing*. Anche in questo caso, sono state inserite alcune piccole accortezze dirimenti rispetto alle precedenti risoluzioni, come quella, contenuta nel preambolo, che precisa che l'inserimento dei nominativi nella lista nera deve essere «*evidence-based*» (23° considerando del preambolo). Con tale termine, ciò che a nostro avviso si cerca di ottenere è una maggiore sollecitazione, rivolta agli Stati, a sottoporre nomi di individui e persone giuridiche che non siano meramente sospettate di essere “associate con” l'ISIS o Al-Qaeda; al contrario, tale inserimento dovrebbe essere corredato da adeguati elementi probatori. Questo invito, dunque, ci sembra che vada letto in unione con il par. 54, in cui l'organo consigliere ha chiarito *apertis verbis* che, all'atto di suggerire al Comitato determinati nominativi, gli Stati membri sono tenuti ad adoperare «*the standard form for listings*», al cui interno dovrebbero essere fornite «*as detailed and specific reasons as possible describing the proposed basis for the listing, and as much relevant information as possible on the proposed name, in particular sufficient identifying information to allow for the accurate and positive identification of individuals, groups, undertakings, and entities*».

Ciò che, comunque, si può di certo asserire è che siamo ormai lontani da quella struttura sanzionatoria estremamente discrezionale che vigeva all'inizio degli anni 2000 e di cui ne era dimostrazione la [risoluzione 1526 \(2004\)](#) (per un commento esaustivo in dottrina, rinviamo, *ex multis*, a P. GARGIULO, *Nazioni Unite, lotta globale al terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Dir. um. dir. int.*, 2007, pp. 600-607, in specie p. 606-607; A. HUDSON, *Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime*, in *Berk. Jour. Int. Law*, 2007, pp. 203-227). Resta tuttavia immutato il principale “*listing criteria*” valevole perché un individuo sia inserito nella Lista ISIS & Al-Qaeda, vale a dire una generica associazione con una di queste entità o la partecipazione, «*by any means*», al finanziamento di atti e attività a loro imputabili (par. 53). Ci lascia alquanto perplessi il fatto che, a fronte dei richiami verso una procedura maggiormente trasparente e rispettosa dei diritti della difesa delle persone fisiche e/o giuridiche, il Consiglio abbia lasciato, in capo allo Stato “designante”, la discrezionalità di palesarsi o meno quale Stato che ha proposto l'iniziale inserimento nella lista nera (par. 55); perplessità che aumenta se si fa riferimento al fatto che il medesimo organo «*strongly urges*» tale Stato a permettere all'*Ombudsperson* di rendere nota la sua qualifica di *designating State al petitioner*, ovvero sia colui che ha iniziato la procedura di *de-listing*. Persiste, quindi, una certa dose di contraddittorietà nella delibera consigliere sotto questo peculiare aspetto.

Restano altresì invariati gli effetti giuridici che discendono dal suddetto inserimento e che erano stati già ampiamente chiariti da risoluzioni precedenti, tra cui la [risoluzione 2368 \(2017\)](#) al par. 58. Difatti, a seguito dell'iscrizione nella lista nera, precisamente entro tre giorni lavorativi, il segretariato del Comitato è tenuto sia a informare le Missioni Permanenti degli Stati rilevanti (vale a dire lo Stato di nazionalità e/o di residenza nel caso di individui oppure lo

Stato in cui «*the entity is believed to be located*») che a rendere note, sul sito dello stesso Comitato, tutte le informazioni che sono pubblicamente condivisibili e che hanno formato l'originario «*narrative summary of reasons for listings*» ([risoluzione 2610 \(2021\)](#), par. 61). Come si può intuire, non è contemplata né una notifica *ex ante* né una contemporanea all'iscrizione del soggetto nella Lista. In merito, il Consiglio “richiede” (ma non “decide”) che gli Stati inoltrino la suddetta notifica al diretto interessato «*in a timely manner*», accompagnandola con una serie di informazioni, riguardanti segnatamente gli effetti dell'inserimento nella Lista sulla sua sfera giuridica, le esenzioni alle sanzioni nonché quali siano i rimedi giuridicamente attivabili per richiedere la cancellazione dalla lista stessa, ivi compresa la possibilità di adire in tal senso l'Ufficio dell'*Ombudsperson* (par. 62).

### 3. La nuova fase di «circulation» delle informazioni riguardanti la procedura di de-listing

Anche per quel che riguarda la procedura di *de-listing*, la risoluzione 2610 conferma l'impianto esistente, a parte due novità. Sul versante delle conferme, l'*Ombudsperson* resta sempre competente a esaminare le richieste di *de-listing* provenienti da «*individuals, groups, undertakings or entities seeking to be removed from the sanctions lists*» e non sono state apportate modifiche che riguardano la sua competenza principale che è quella di redigere il *Comprehensive Report* e di raccomandare eventualmente la cancellazione (prerogativa già sancita nella [risoluzione 1989 \(2011\)](#), Annesso II, par. 7, lett. c, risoluzione che peraltro è anche celebre per aver suddiviso il regime sanzionatorio sul terrorismo internazionale da quello riguardante unicamente i Talebani e l'Afghanistan). I membri del Consiglio, pertanto, non appaiono ancora inclini a raccogliere gli inviti formulati dal gruppo di Stati c.d. *Like-Minded on Targeted Sanctions*, ovvero sia un gruppo di Stati formato da Austria, Belgio, Cile, Costa Rica, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Liechtenstein, Olanda, Norvegia, Svezia e Svizzera che si occupa delle riforme delle sanzioni mirate con particolare riguardo al rispetto del diritto all'equo processo. Nello specifico, tali Stati hanno manifestato l'opportunità di applicare a tutti gli altri Comitati delle sanzioni una procedura di cancellazione dalle liste nere simile a quella adoperata per il Comitato sul terrorismo internazionale (ad oggi il Consiglio di sicurezza mantiene in vigore [14 regimi sanzionatori](#)). In altri termini, dal momento che gli altri Comitati si caratterizzano per la sola presenza del *Focal point*, sarebbe opportuno, anche per ragioni di coerenza sistemica e di non discriminazione, che anche gli individui e le persone giuridiche iscritte nelle liste nere di questi comitati possano beneficiare di una procedura di cancellazione maggiormente conforme al diritto all'equo processo (cfr., da ultimo, [UN Doc. S/2021/567](#). In merito, si veda anche l'approfondito rapporto [Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes](#), marzo 2021).

Resta altresì inalterata la normativa che disciplina i rapporti giuridici intercorrenti tra gli Stati membri dell'ONU e i soggetti delle misure sanzionatorie. Infatti, come previamente stabilito dal par. 61 della [risoluzione 2368 \(2017\)](#), qualora i nominativi di tali soggetti dovessero essere mantenuti nella Lista, gli Stati sono tenuti a ottemperare agli obblighi contenuti nella risoluzione in esame (par. 64 della [risoluzione 2610 \(2021\)](#)); laddove, invece, l'*Ombudsperson* dovesse raccomandare il *de-listing*, gli obblighi di cui sopra cesseranno di essere vigenti 60 giorni dopo che il Comitato avrà completato l'esame del *Report*, a meno che tale organo, prima dello scadere dei 60 giorni, si opponga (per *consensus*) alla cancellazione (*ibid.*, par. 65). Tra l'altro, se

non si raggiunge tale *consensus*, al Presidente del Comitato è attribuita la competenza di esercitare un “*referral*” al Consiglio di sicurezza, previa richiesta di un membro del Comitato. In questo caso gli obblighi restano in vigore fino a quando il Consiglio stesso non si pronuncia sulla materia. Va però detto che, ad oggi, nessuno membro del Comitato delle sanzioni si è avvalso della procedura di “*referral*”, il che simboleggia una spiccata fiducia che gli Stati pongono nei riguardi delle valutazioni che, nel merito, vengono compiute dall’*Ombudsperson* (peraltro, non è neppure accaduto che il Comitato si opponga alla sua raccomandazione, sia essa “negativa” o “positiva”). Tutti i passaggi fin qui succintamente descritti trovano applicazione anche qualora la richiesta di *de-listing* provenga non dall’*Ombudsperson* ma direttamente dal *designating State* (par. 75). Nel caso in cui un nominativo venisse espunto, il Segretariato del Comitato provvede a comunicare tale esito, entro 3 giorni, alle Missioni permanenti degli Stati rilevanti, i quali, successivamente, hanno *l’obbligo* di prendere tutte le misure idonee a informare i soggetti interessati (par. 72).

Sul versante, invece, delle novità aggiunte dalla risoluzione in esame, esse hanno ad oggetto l’esplicita raccomandazione rivolta all’*Ombudsperson* affinché fornisca una copia del Rapporto a beneficio di tutti gli Stati membri che prendono parte alla procedura di cancellazione (par. 81). Effettivamente, i soli Stati che, fino a questo momento, potevano conoscere il suo contenuto erano lo Stato designante, quello di residenza, insieme a quello di nazionalità, come prescritto dal par. 13 dell’Annesso alla [risoluzione 2161 \(2014\)](#), i cui effetti erano stati salutati positivamente dall’*Ombudsperson*, in quanto dimostrativi della volontà del Consiglio di raccogliere i suoi auspici (cfr. l’ottavo rapporto di quest’organo in [UN Doc. S/2014/553](#), par. 43-44).

Accessoria rispetto alla richiesta di cui sopra è la raccomandazione, questa volta rivolta al Presidente del Comitato, di invitare i suddetti Stati alla seduta in cui il Rapporto verrà esaminato (risoluzione 2610, par. 81). Tale peculiarità viene poi “istituzionalizzata” all’interno del par. 13 dell’Annesso II, il quale provvede a chiarire, punto per punto, i diversi passaggi di cui si compone la procedura di *de-listing*, adesso quindi caratterizzata da questo emendamento, volto a una migliore condivisione e circolazione delle informazioni tra gli attori coinvolti in questa fase. Vale la pena notare che già Kimberly Prost (la prima a ricoprire il ruolo di *Ombudsperson*) aveva opportunamente rimarcato che la trasparenza dell’esame di una richiesta di cancellazione era inficiata dalla mancante possibilità di condividere il *Report* sia con il *petitioner* che con altri Stati (cfr. il settimo rapporto dell’*Ombudsperson* in [UN Doc. S/2014/73](#), par. 49 e 58, nonché l’undicesimo, preparato da Marchi-Uhel, in [UN Doc. S/2016/96](#), parr. 50-51). Anche l’allora Relatore Speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani nella lotta al terrorismo, Ben Emmerson, in uno dei suoi rapporti al Consiglio ONU dei diritti umani aveva posto l’accento sul fatto che la non condivisione del *Report* con il ricorrente «*[was] liable to impair petitioners’ ability to efficiently present their cases and the ability of their representatives to comprehend past practice in order to assist their clients most effectively*» (cfr. [UN Doc. A/HRC/34/61](#), parr. 18 e 19). È dunque da apprezzare l’evoluzione che si è realizzata sotto questo specifico profilo, su cui già il par. 16 dell’Annesso II alla [risoluzione 2368 \(2017\)](#) aveva inciso sancendo l’opportunità che il suddetto ricorrente potesse conoscere il contenuto del *Report* (tranne le informazioni confidenziali), il quale, in virtù della [risoluzione 2610 \(2021\)](#), può essere ora condiviso anche con gli Stati sopra elencati.

Peraltro, malgrado nel testo della risoluzione il Consiglio faccia menzione della problematica delle risorse assegnate all'Ufficio dell'*Ombudsperson* e solleciti il Segretario generale a rafforzare le «*capacities*» di tale Ufficio (*ibid.*, par. 68), ad oggi poco è stato fatto su questo preciso punto, come riportato nel corso degli anni dai vari *Ombudsperson* in carica (cfr. *Compendium of the High-level Review of the United Nations Sanctions*, 2015, pp. 40-41, contenuto in un [documento congiunto](#) dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza). Il problema delle risorse non è certamente di scarso rilievo poiché l'erronea identificazione di un dato soggetto può ben discendere da casi di una traduzione sbagliata del relativo nome, dando adito alla problematica nota come *wrongfully listing* (cfr., *inter alios*, C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza*, 2017, pp. 247-285). Tale problematica è rimasta irrisolta fino al 2014, quando la [risoluzione 2161 \(2014\)](#), al par. 63, ha abilitato il *Focal point* a ricevere «comunicazioni» da parte di soggetti che lamentano la loro estraneità rispetto all'inclusione nella lista e al successivo provvedimento sanzionatorio. Simili comunicazioni saranno «*carefully*» considerate dal Comitato entro 60 giorni dalla loro ricezione, in applicazione, da ultimo, dei parr. 87 lett. b) e 88 della [risoluzione 2610 \(2021\)](#), la quale, però, continua a rimanere silente circa la questione di un eventuale risarcimento da riconoscere in favore del singolo *erroneamente* sanzionato. La sola forma di riparazione contemplata è, quindi, la rimozione dalla relativa lista. Seppur con i loro limiti, queste modifiche riflettono una prassi consigliare che si indirizza, in modo costante, verso una maggiore trasparenza e attenzione ai diritti fondamentali, quantomeno con riguardo alla lotta al terrorismo (così anche C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali*, cit., p. 268).

In considerazione di ciò, da ultimo, ci sembra opportuno notare che la [risoluzione 2610 \(2021\)](#) attribuisce all'*Ombudsperson* la competenza di richiedere al Comitato un'esonazione dalla restrizione ai viaggi e dal congelamento delle risorse economiche del ricorrente, qualora sia impossibile incontrarlo e intervistarlo nel suo Stato di residenza (par. 83). Perché ciò accada è necessario che a) vi sia il consenso del diretto interessato e che b) gli Stati di transito o di destinazione non si oppongano a tale richiesta (*in*). Da questo punto di vista, non è superfluo segnalare che, all'interno del rapporto del febbraio 2021 stilato dall'*Ombudsperson* uscente, si sottolinea come la pandemia da COVID-19 abbia avuto un impatto in termini ostativi rispetto all'espletamento del suo mandato, proprio con riguardo alla difficoltà di incontrare di persona il «ricorrente» a causa delle restrizioni ai viaggi (cfr. [UN Doc. S/2021/122](#), par. 43); inoltre, in detto rapporto, l'*Ombudsperson* continua a lamentarsi delle condizioni contrattuali che inficiano l'indipendenza istituzionale della propria figura (*ibid.*, par. 45). Su questa tematica, ancora una volta, erano intervenuti gli Stati del gruppo *like-minded* di cui sopra, raccomandando al Consiglio di sicurezza di rendere l'Ufficio dell'*Ombudsperson* un «*permanent office within the Secretariat*» e di svincolare la valutazione del suo operato dal «*Security Council Affairs Division*» (cfr. [Proposal by the Group of Like-Minded States on Targeted Sanctions for fair and clear procedures for a more effective United Nations sanctions system](#), pp. 7-8, mentre per la questione della natura del suo mandato, rinviamo a K. PROST, *Security Council Sanctions and Fair Process*, in L. VAN DEN HERIK (ed.), *Research Handbook on Un Sanctions and International Law*, Cheltenham, 2017, pp. 232-233, la quale auspica la previsione di un mandato con termine fisso di 3 anni).

DANIELE MUSMECI