



OSSERVATORIO SU DIRITTI UMANI E COMMERCIO INTERNAZIONALE N. 4/2023

2. COMMERCIO DI ARMI E DIRITTI UMANI IN YEMEN: IL PRIMO CASO GIUDIZIARIO ITALIANO

1. *Introduzione*

La compravendita di armi convenzionali rappresenta come noto uno dei settori più redditizi del commercio internazionale, con un valore globale nel 2021 di almeno 127 miliardi di dollari [secondo stime dell'istituto di ricerca svedese SIPRI](#). È però altrettanto noto come tale mercato sia intrinsecamente connesso al rischio di alimentare conflitti armati e situazioni di instabilità, contribuendo a gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Uno specifico [report dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani del 2017](#) ha esposto nel dettaglio come il commercio di armi possa incidere in maniera negativa su un'ampia gamma di diritti fondamentali internazionalmente riconosciuti e che gli Stati sono obbligati a rispettare.

Negli ultimi anni, il nefasto rapporto tra traffico di armamenti e violazioni di diritti umani è stato ampiamente documentato e condannato dalla comunità internazionale, in particolare in relazione alla guerra civile in Yemen, che dal 2014 vede opposti i ribelli Houthis e le forze governative, queste ultime sostenute da una coalizione di vari Stati guidata dall'Arabia Saudita. Il [Gruppo di Eminentissimi Esperti sullo Yemen delle Nazioni Unite](#) – organismo istituito nel 2017 dall'Alto Commissario per i diritti umani su richiesta avanzata dal Consiglio dei Diritti Umani con la [Risoluzione A/HRC/RES/36/31](#) – ha più volte accertato gravi violazioni a danno della popolazione civile yemenita ad opera delle parti in conflitto, inclusi i Paesi membri della coalizione saudita. Prendendo atto del fatto che “*arms sales are fuel that perpetuates the conflict*”, tale organismo ha ripetutamente esortato gli Stati terzi ad interrompere i trasferimenti di armamenti (si veda da ultimo il [report del Gruppo di Esperti del 2021](#), parr. 19, 85, 87, 91(b)). Richieste analoghe, peraltro, sono state avanzate da varie organizzazioni della società civile, quali [Amnesty International](#) e [Human Rights Watch](#). Inoltre, in diversi Paesi esportatori di armi sono state intraprese azioni giudiziarie volte a contestare la validità delle vendite di materiale bellico agli Stati della coalizione saudita (molti di questi casi sono inclusi nel database [The Arms Trade Litigation Monitor](#)), invocando in particolare le norme previste dal [Trattato sul Commercio di Armi](#) (TCA) che impongono esplicitamente agli Stati di non effettuare esportazioni di armi nei casi in cui ciò possa contribuire a violazioni di diritto umanitario e dei diritti umani da parte dello Stato acquirente.

Tali questioni riguardano da vicino anche l'Italia, che sin dall'inizio della guerra in Yemen ha autorizzato annualmente vendite di armamenti verso Paesi coinvolti nel conflitto, tra cui Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti (per informazioni circa i trasferimenti di armi

in entrata e in uscita dall'Italia, si rimanda alle [relazioni annuali](#) del Governo al Parlamento). La questione della validità di tali esportazioni ai sensi del diritto domestico ed internazionale ha costituito l'oggetto di un procedimento penale recentemente conclusosi presso il Tribunale di Roma.

Il [10 marzo 2023](#) il Giudice per le Indagini Preliminari (GIP) ha infatti disposto l'archiviazione delle indagini a carico di tre funzionari della UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento, l'ente competente ad autorizzare le esportazioni di armamenti ai sensi dell'art.7-bis della [Legge n.185/1990](#)) e dell'amministratore delegato di RWM Italia SpA, azienda produttrice di armi. I quattro erano indagati in relazione al ruolo svolto nella vendita all'Arabia Saudita di materiale bellico utilizzato in un letale attacco contro civili: il caso era iniziato nell'aprile del 2018, quando tre organizzazioni non-governative - la yemenita Mwatana for Human Rights, la tedesca European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) e Rete italiana per il Disarmo (oggi Rete Italiana Pace e Disarmo, RIPD) - avevano presentato una denuncia sostenendo che l'esportazione in questione era avvenuta nella consapevolezza degli indagati del rischio che le armi venissero utilizzate per la commissione di crimini di guerra in Yemen e, dunque, in violazione della normativa internazionale, europea e nazionale applicabile. In particolare, le denunciati avevano contestato la violazione da parte dei funzionari della UAMA dei divieti previsti dal Trattato sul Commercio di Armi, ratificato dall'Italia nel 2014 e le cui disposizioni integrano la legge italiana in materia.

Il caso, unico nel suo genere nel nostro ordinamento, consente di verificare come tali norme di diritto internazionale siano state effettivamente applicate da un giudice nazionale. Come si vedrà, tuttavia, nella propria decisione di archiviazione il GIP non si è espresso in maniera univoca circa la conformità alla normativa applicabile della decisione di autorizzare l'esportazione presa dai funzionari della UAMA e, inoltre, non ha considerato la possibile rilevanza penale della condotta dei dirigenti dell'impresa. Alla luce dei limiti della pronuncia in esame, in conclusione verranno svolte alcune brevi considerazioni circa la possibilità di accertare in altre sedi, giurisdizionali e non, quali siano le regole di condotta che i funzionari pubblici ed i dirigenti d'impresa coinvolti nelle esportazioni di armi devono osservare in relazione al rischio che queste siano utilizzate per commettere violazioni di diritti umani.

2. Il quadro giuridico internazionale, europeo ed italiano sul commercio di armi: disposizioni rilevanti in materia di diritti umani

Il principale strumento di diritto internazionale che disciplina il commercio internazionale di armi convenzionali è il già menzionato Trattato sul Commercio di Armi (TCA), adottato il 2 aprile 2013 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la [Risoluzione A/RES/67/234B](#) ed entrato in vigore il 23 dicembre 2014.

Come si evince dal Preambolo, il Trattato si propone di bilanciare i legittimi interessi politici ed economici degli Stati a commerciare armi – così come il fondamentale diritto alla legittima autodifesa, anche armata, riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite – con la necessità di garantire il rispetto delle tutele previste dal diritto internazionale umanitario e dei diritti umani.

Obiettivo del TCA non è, dunque, quello di proibire *in assoluto* il commercio internazionale di armi, quanto piuttosto quello di fornire standard comuni per regolare o migliorare la regolamentazione dei relativi scambi commerciali al fine, tra gli altri, di contribuire alla pace e ridurre le sofferenze umane (art.1).

Per limitare i rischi connessi al mercato dei prodotti bellici, il TCA impone una serie di obblighi agli articoli 6 e 7: il primo vieta i trasferimenti (sia le importazioni che le esportazioni) di armi in specifiche circostanze, mentre il secondo richiede di valutare determinati rischi prima di autorizzare le esportazioni che, a certe condizioni, non devono essere consentite.

I divieti previsti dai primi due paragrafi dell'articolo 6 riguardano i casi in cui i trasferimenti di armi siano in contrasto con misure adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (ad esempio, gli embarghi di armi) o violino altri obblighi internazionali assunti dagli Stati. Il terzo paragrafo stabilisce invece il divieto di autorizzare trasferimenti di armi nel caso in cui lo Stato sia a conoscenza, nel momento in cui l'autorizzazione ad esportare armamenti viene richiesta, del fatto che queste potrebbero essere usate per la commissione di atti di genocidio, crimini contro l'umanità, infrazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi contro civili o beni civili, o altri crimini di guerra. Al riguardo va sottolineato come il Trattato non fornisca criteri utili a chiarire la portata del concetto di "conoscenza". Mentre l'opinione prevalente suggerisce un'interpretazione in linea con la disciplina in materia di assistenza di uno Stato nella commissione di un illecito internazionale da parte di un altro Stato ai sensi dell'articolo 16 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati elaborato dalla Commissione del diritto internazionale ([ILC, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001](#)), l'elemento soggettivo necessario ad integrare la fattispecie in questione rimane discusso: in particolare, non è pacifico se sia necessario accertare un vero e proprio "intento" in capo allo Stato fornitore di armi di facilitare le condotte previste dal paragrafo 3 dell'articolo 6 dell'ATT o, invece, se sia sufficiente la mera conoscenza che le armi potrebbero essere utilizzate nella commissione di uno dei fatti previsti dalla norma in esame ([N.H.B. JORGENSEN, State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty, in American Journal of International Law, n. 4, 2014, pp. 722-749](#) e [A. COCO, I Divieti di Trasferimento ai sensi degli Articoli 6 e 7 del Trattato sul Commercio delle Armi, in Rivista di Diritto Internazionale, n.4, 2013, p.1121 ss.](#)).

L'articolo 7 del TCA, poi, prescrive il dovere in capo agli Stati di effettuare una attenta indagine prima di autorizzare le esportazioni di armi. Nello specifico, agli Stati viene chiesto di verificare la sussistenza del rischio che le armi per le quali è richiesta l'autorizzazione all'esportazione possano essere utilizzate per commettere o facilitare la commissione di violazioni gravi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, crimini descritti dalle convenzioni internazionali in materia di terrorismo e di criminalità organizzata transnazionale. Tale articolo, a differenza del precedente, non impone un divieto assoluto di trasferimento, ma una mera valutazione del rischio: solo nei casi in cui tale rischio venga ritenuto "overriding", cioè preponderante rispetto ad altri interessi da bilanciare, gli Stati sono tenuti a non autorizzare l'esportazione (art.7, par.3). Il concetto di "rischio preponderante", tuttavia, non è specificato dal testo del Trattato, il che sembra suggerire che gli Stati godano di un certo margine di discrezionalità nel valutare gli interessi coinvolti e, dunque, decidere di autorizzare comunque l'esportazione anche qualora ritengano esistente il rischio ma ritengano sufficienti eventuali misure che potrebbero essere adottate per ridurre la probabilità di tali conseguenze negative ([L. LUSTGARTEN, The Arms Trade Treaty: Achievements, Failings, Future, in The International and Comparative Law Quarterly, n. 3, 2015, p. 596](#)). Per concludere questa breve disamina delle principali norme del TCA, va segnalato che il Trattato non prevede un meccanismo di controllo centralizzato, chiedendo invece agli Stati di designare autorità statali competenti a dare applicazione alle norme sopraesposte (art. 5, par. 5).

Un secondo strumento normativo, a carattere sovranazionale, che impone obblighi vincolanti per l'Italia in materia di commercio di armi è la [Posizione Comune del Consiglio dell'Unione Europea 2008/944/PESC](#) del 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

All'articolo 2 della Posizione Comune sono elencati otto criteri che i Paesi membri devono prendere in considerazione nell'esaminare le richieste di esportazione: ai fini che qui rilevano si segnala in particolare il Criterio 2, che richiede agli Stati di valutare il “rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale e rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di detto paese”. Tale norma impone espressamente di non concedere licenze di esportazione qualora esista un “rischio evidente” che i prodotti militari vengano utilizzati “a fini di repressione interna” (espressione che include “fra l'altro, la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti umani”) o “per commettere gravi violazioni del diritto umanitario internazionale”.

Circa la portata del concetto di “rischio evidente”, un'autorevole guida interpretativa è fornita da uno specifico “Manuale per l'Uso” adottato dal Consiglio dell'UE ([User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP](#)) ai sensi del quale “*In assessing whether there is a clear risk that a proposed export might be used for internal repression Member States should consider the current and past record of the proposed end-user with regard to respect for human rights and that of the recipient country in general. The latter includes the policy line of recipient country's government; recent significant developments, including inter alia impact of 'fight against terrorism'; effective protection of human rights in constitution; human rights training among key actors (e.g. law enforcement agencies); impunity for human rights violations; independent monitoring bodies and national institutions for promotion or protection of human rights*”. Ciononostante, l'assenza di una chiara definizione, così come di un sistema di controllo centralizzato circa l'implementazione della Posizione Comune, si presta a differenti interpretazioni da parte degli Stati membri ([R. PALLADINO, Il controllo sulle esportazioni di armi in zone di conflitto: regole e responsabilità dell'Unione europea, in Ordine Internazionale e Diritti Umani, n. 5, 2015, p. 1180](#)). Il medesimo criterio, infine, richiede agli Stati di essere particolarmente attenti e vigili nel rilascio di licenze verso “paesi in cui i competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa abbiano registrato gravi violazioni dei diritti umani?”. Dunque, laddove non venga raggiunta la soglia del “chiaro rischio” che le armi vengano usate per repressione interna, ma il Paese destinatario presenti comunque criticità in materia di diritti umani, la Posizione Comune richiede agli Stati di valutare con particolare cautela l'opportunità dell'esportazione, svolgendo una valutazione “*caso per caso e tenendo conto della natura della tecnologia o delle attrezzature militari*”.

Passando alla legislazione italiana, le operazioni commerciali aventi ad oggetto l'esportazione di armi e materiali bellici prodotti in Italia, così come quelle di importazione e di transito sul territorio nazionale, sono disciplinate dalla [Legge n. 185/1990](#), che stabilisce un sistema di controlli ed autorizzazioni pubbliche, in base al quale le imprese operanti nel settore devono ottenere una specifica licenza che le autorizzi a vendere all'estero prodotti di armamento. Peraltro, ai sensi dell'articolo 3, tali autorizzazioni possono essere richieste esclusivamente dalle imprese iscritte al Registro Nazionale delle Imprese istituito presso il Ministero della Difesa. La competenza a rilasciare le licenze necessarie per i trasferimenti di armi è attribuita al Ministero degli Affari Esteri, che può anche sospendere e revocare quelle già rilasciate (artt.13 e 15). Dal 2012, l'organismo competente in seno al Ministero è l'Unità per l'autorizzazione dei materiali d'armamento (UAMA), che si avvale dei pareri non vincolanti di un comitato consultivo composto da rappresentanti di vari Ministeri, tra cui

difesa, interno, economia e ambiente (art.7). Di particolare rilevanza nel caso in esame sono i divieti di esportazione previsti dai commi 5 e 6 del primo articolo, in base ai quali la UAMA non deve rilasciare autorizzazioni in determinate circostanze. Innanzitutto, vige un divieto di esportazione nei casi in cui la vendita all'estero di armi sia “*in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali*” (art.1, comma 5). Inoltre, è vietata l'esportazione verso Stati che siano in uno stato di conflitto armato, la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione, nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'UE e i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa (art.1, comma 6). Come si nota, il sesto comma preclude i trasferimenti di armi che contribuiscano a violazioni dei diritti umani, ma solo nei casi in cui tali violazioni da parte del Paese destinatario siano stati accertati da competenti organi internazionali. Tuttavia, è utile ribadire che le disposizioni internazionali ed europee sopra richiamate integrano la normativa nazionale e sono pienamente applicabili nel nostro ordinamento, obbligando la UAMA a prendere in considerazione i divieti e le cautele ivi previsti.

Avendo brevemente esposto la normativa applicabile in materia di commercio di armi, nella prossima sezione si analizzerà come questa abbia trovato applicazione nel procedimento penale oggetto del presente contributo, ai fini di stabilire la responsabilità penale dei funzionari della UAMA in relazione al reato loro contestato di abuso di ufficio, il cui elemento oggettivo è appunto costituito da una condotta del pubblico ufficiale che sia contraria a norme di legge.

3. Il procedimento a carico dei funzionari della UAMA e l'archiviazione del caso

I fatti oggetto del caso in esame riguardano un bombardamento condotto l'8 ottobre 2016 dalla coalizione militare a guida saudita sul villaggio yemenita di Deir Al-Hajari, in cui è stata colpita un'abitazione civile causando la morte dei sei membri di una famiglia, tra cui una donna incinta e quattro minori.

Il giorno successivo, osservatori dell'organizzazione locale Mwatana hanno rinvenuto tra le macerie i resti della bomba sganciata sull'abitazione, su cui era ancora chiaramente leggibile il codice di serie che ne indicava la fabbricazione da parte dell'impresa RWM Italia e, quindi, la sua esportazione in forza di un'autorizzazione rilasciata dalla UAMA. In relazione a questi eventi, il 17 aprile 2018 le organizzazioni Mwatana for Human Rights, European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) e Rete italiana per il Disarmo (oggi Rete Italiana Pace e Disarmo, RIPD) – hanno depositato una denuncia presso la Procura di Roma nei confronti di dirigenti di RWM Italia e di funzionari della UAMA (si rimanda al [report](#) redatto nel 2018 dalle organizzazioni denuncianti).

Le tre ONG chiedevano di indagare la possibile rilevanza penale delle condotte dei soggetti indicati in quanto responsabili di aver autorizzato l'esportazione (i funzionari della UAMA) e venduto (i dirigenti dell'impresa) all'Arabia Saudita i prodotti militari utilizzati nel sopracitato bombardamento, nonostante fossero a conoscenza delle gravi e ripetute violazioni del diritto internazionale umanitario commesse da Riad nella guerra in Yemen e, dunque, nella consapevolezza del rischio le armi esportate venissero utilizzate a tali fini. Nella denuncia si sottolineava infatti come sin dal 2015 organi delle [Nazioni Unite](#) e dell'[Unione](#)

[Europea](#) avevano denunciato i ripetuti attacchi indiscriminati contro obiettivi civili ad opera delle parti in conflitto, in particolare da parte dell'Arabia Saudita e degli Emirati Arabi Uniti. Ciò premesso, le organizzazioni denunciante sostenevano che la decisione dei funzionari della UAMA di autorizzare l'esportazione in questione era stata adottata in violazione della normativa internazionale, europea e nazionale; in particolare veniva contestata la violazione dei sopra esposti articoli 6 e 7 del TCA. Alla luce di queste considerazioni, veniva ipotizzata a carico dei funzionari della UAMA una responsabilità per il reato di abuso di ufficio ([art. 323 c.p.](#)), per aver autorizzato l'esportazione di armamenti in violazione della normativa in materia sopra richiamata, garantendo così un ingiusto profitto all'impresa ed un evidente danno ingiusto. Inoltre, sia per i funzionari della UAMA che per i dirigenti di RWM Italia veniva chiesto di indagare per un possibile concorso nei reati di omicidio e lesioni gravi, se non a titolo di dolo (artt. [575](#) e [582](#) c.p.), quantomeno a titolo di colpa cosciente (artt. [589](#), [590](#) e [61 n.3](#) c.p.). A parere delle denunciante, infatti, tanto i dirigenti dell'impresa quanto i funzionari pubblici avrebbero agito con la consapevolezza del rischio che le armi venissero usate contro civili, contribuendo in tal modo alla commissione delle gravi violazioni di diritto internazionale poste in essere dalla coalizione saudita e, nello specifico, al verificarsi dell'evento oggetto della denuncia.

L'8 ottobre 2019 il PM incaricato delle indagini, pur riconoscendo che i resti dell'ordigno rinvenuto sul luogo del bombardamento erano stati fabbricati da RWM Italia ed esportati in forza di una licenza rilasciata dalla UAMA nel novembre 2015, ha chiesto l'archiviazione del caso. Mentre i reati di omicidio e lesioni non venivano considerati, circa il reato di abuso di ufficio il PM ha ritenuto non sussistere l'elemento soggettivo, consistente nella volontà di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale o un danno ingiusto. A sostegno di tale conclusione è stato evidenziato come la decisione autorizzativa dei funzionari della UAMA si sia conformata ai pareri ricevuti dal competente organo consultivo; anzi, a parere del PM, anzi, un eventuale diniego all'esportazione sarebbe stato contrario all'interesse nazionale rappresentato dall'attività aziendale di RWM Italia in termini di creazione e mantenimento di posti di lavoro e, dunque, il rifiuto all'esportazione avrebbe rappresentato un danno all'economia nazionale.

A seguito dell'opposizione tempestivamente proposta dalle organizzazioni denunciante, il 22 febbraio 2021 [il GIP del Tribunale di Roma ha ordinato la prosecuzione delle indagini](#), ritenendo non condivisibili *“le osservazioni svolte dal PM in merito alla ritenuta insussistenza del profilo soggettivo del reato contestato”*. Innanzitutto, a parere del GIP la circostanza che i funzionari UAMA avessero ricevuto pareri favorevoli all'esportazione non è rilevante ai fini di stabilire la conformità alla legge del processo decisionale relativo all'autorizzazione della vendita, in quanto *“si tratta di pareri non vincolanti, (...) ferma restando la responsabilità della UAMA in merito all'adozione del provvedimento finale”*. Veniva altresì respinta la tesi del PM secondo cui la decisione di accogliere la richiesta di esportazione di RWM Italia era stata regolarmente adottata in quanto finalizzata a garantire l'interesse pubblico del mantenimento ed aumento dei posti di lavoro forniti dall'impresa, in quanto *“il pur doveroso, imprescindibile impegno dello Stato per salvaguardare i livelli occupazionali non può, nemmeno in astratto, giustificare una consapevole, deliberata violazione di norme che vietano l'esportazione di armi verso Paesi responsabili di gravi crimini di guerra e contro popolazioni civili”*. Al riguardo veniva anzi sottolineato come la considerazione di carattere economico secondo cui l'aumento di fatturato dell'azienda avrebbe portato alla creazione di nuovi posti di lavoro *“lungi dall'escludere l'elemento soggettivo del reato, ne fornisce ulteriore conferma, atteso che rende palese la ferma intenzione di favorire il privato”*. Tale conclusione, per quanto non esplicitato dal GIP, è in linea con quanto disposto dall'articolo

10 della Posizione Comune UE, ai sensi della quale “*Mentre, ove opportuno, gli Stati membri possono anche tener conto dell'effetto delle esportazioni prospettate sui loro interessi economici, sociali, commerciali e industriali, tali fattori non pregiudicano l'applicazione dei criteri summenzionati*”. Dunque, pur senza arrivare a conclusioni sul merito circa la correttezza del processo decisionale adottato dalla UAMA, il giudice ha chiesto al PM di ampliare le proprie indagini per stabilire, tra l'altro, se dal 2015 in avanti si fosse “*provveduto ad una rivalutazione annuale della situazione*” per decidere circa l'autorizzazione o meno di esportazioni di armi verso l'Arabia Saudita.

Nel marzo del 2022 il PM ha chiesto per la seconda volta l'archiviazione del procedimento ed il 10 marzo 2023 un diverso GIP del Tribunale di Roma ha accolto la richiesta (si veda l'analisi svolta dalle tre ONG denuncianti, [Analisi legale preliminare sulla decisione di archiviazione della causa penale relativa all'invio di armi italiane verso il conflitto in Yemen, 2023](#)).

Nel provvedimento, innanzitutto, è stato confermato che alla luce delle risoluzioni delle Nazioni Unite e delle istituzioni europee, nonché delle interrogazioni parlamentari sul punto, i funzionari dell'UAMA erano sin dal 2015 “*certamente consapevol[i] del possibile impiego delle armi vendute dalla RWM all'Arabia nel conflitto in Yemen a danno di civili*” e che “*hanno continuato a rilasciare licenze per l'esportazione di armi alla società RWM anche negli anni successivi, in violazione almeno dell'art. 6 e 7 del Trattato sul commercio delle armi (TCA)*”. Il GIP ha dunque accertato che i funzionari della UAMA non hanno rispettato le disposizioni del TCA, esplicitamente definito come “*uno strumento giuridico vincolante*”. Tuttavia il giudice ha escluso che ricorressero profili di responsabilità penale in capo agli indagati, non ritenendo integrato l'elemento soggettivo richiesto dal reato di abuso di ufficio in quanto le licenze sarebbero sempre state rilasciate con il parere positivo del sopracitato organo consultivo.

Dunque, diversamente da quanto avvenuto nella pronuncia del 2021, in questa occasione il GIP non ha considerato la natura non vincolante dei pareri ricevuti dalla UAMA né, secondo le denunciante, la circostanza che dagli atti delle indagini svolte risultasse come gli stessi non siano sempre stati favorevoli all'esportazione verso l'Arabia Saudita, proprio in virtù del coinvolgimento nella guerra in Yemen. Inoltre, per sostenere l'assenza dell'intenzione di procurare un ingiusto vantaggio all'impresa o un danno ingiusto a terzi, il GIP ha valorizzato il fatto che i funzionari abbiano agito “*in conformità con l'orientamento della politica estera e di difesa del stato, (...) quindi allo scopo di raggiungere uno scopo pubblico*”. Anche in tal caso il giudice ha raggiunto conclusioni opposte a quelle poste a fondamento della pronuncia del 2021, dove diverso GIP aveva sostenuto che in nessun caso valutazioni di carattere economico possono permettere deroghe ai divieti di esportazione e, soprattutto, che tali considerazioni rappresentano piuttosto un indice dell'intenzione dei funzionari di garantire un profitto all'impresa esportatrice.

Le motivazioni a sostegno dell'accoglimento della domanda di archiviazione non appaiono esenti da critiche, in particolare per quanto riguarda le considerazioni relative alla regolarità della decisione di autorizzazione all'esportazione. Infatti, essendo stato ritenuto certo che i funzionari della UAMA avessero piena consapevolezza del rischio che le armi esportate verso l'Arabia Saudita potessero essere utilizzate in Yemen in maniera contraria al diritto internazionale umanitario, sembrerebbe lecito concludere che il rilascio di licenze a RWM Italia costituisca una violazione della disciplina interna che recepisce l'articolo 2 (Criterio 2) della Posizione Comune dell'UE e gli articoli 6 e 7 del TCA. Al riguardo, come detto, il GIP ha espressamente riconosciuto che la condotta degli indagati fosse in contrasto con le norme vincolanti del TCA: non convince dunque la conclusione in senso contrario raggiunta dal giudice, il quale ha ritenuto in ultima analisi che il processo decisionale adottato

dagli indagati fosse esente da vizi, sulla base della conformità della decisione ai pareri (non vincolanti) ricevuti e della liceità della finalità economica e politica perseguita. In altre parole, il GIP sembrerebbe ritenere che il perseguimento di priorità nazionali (quali la conservazione dei livelli occupazionali) ed il rispetto di formalità procedurali (i pareri ministeriali non vincolanti), possano giustificare la violazione di norme internazionali vincolanti come gli artt. 6 e 7 del TCA. Una conclusione di questo tipo, tuttavia, non sarebbe conforme al principio della prevalenza del diritto internazionale rispetto alla legge ordinaria, sancito dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, secondo cui il legislatore italiano è tenuto ad esercitare le sue competenze nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Avendo l'Italia dato esecuzione al TCA tramite l'adozione della [Legge n. 118/2013](#), le disposizioni di tale trattato internazionale sono pienamente applicabili nel nostro ordinamento e, soprattutto, prevalgono su disposizioni di leggi nazionali eventualmente in contrasto, in virtù del loro rango “*subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria*”, come sostenuto dalla Corte Costituzionale in relazione alle norme della CEDU nella [Sentenza n. 348/2007](#).

A seguito dell'archiviazione, nel luglio 2023 le denunciati hanno presentato un [ricorso](#) contro l'Italia alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), lamentando la violazione dell'articolo 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), relativo al diritto alla vita: a parere delle denunciati, l'archiviazione del caso costituisce una violazione degli obblighi a carattere procedurale derivanti da tale norma, la quale impone “*a duty for the State to ensure, by all means at its disposal, an adequate response – judicial or otherwise – so that the legislative and administrative framework set up to protect the right to life is properly implemented and any breaches of that right are repressed and punished*” ([caso Öneriyildiz c. Turchia, 2004](#))

4. Considerazioni conclusive

Da quanto sopra emerge come nel procedimento in esame il giudice, per stabilire la responsabilità penale dei funzionari della UAMA per il reato di abuso di ufficio, abbia dovuto valutare la regolarità del procedimento di autorizzazione che ha portato al rilascio delle licenze di esportazione a favore di RWM Italia.

Al riguardo il GIP non ha però raggiunto una conclusione univoca e definitiva: se da un lato, infatti, è stato affermato che gli indagati hanno agito in violazione degli articoli 6 e 7 del TCA, ciò non è stato considerato sufficiente per considerare la condotta dei pubblici ufficiali contraria a norme di legge. Se da un lato l'assenza di una definitiva presa di posizione circa la regolarità della decisione adottata dai funzionari della UAMA può destare delle perplessità, ciò è nondimeno coerente con la natura penale del procedimento in esame: compito del GIP era valutare eventuali profili di responsabilità penale in capo agli individui indagati, non la validità del procedimento amministrativo. Avendo ritenuto insussistente l'elemento soggettivo del reato, il giudice non ha ritenuto di approfondire l'analisi circa l'elemento oggettivo relativo alla conformità della condotta del pubblico ufficiale con la normativa applicabile.

Al fine di ottenere una pronuncia giudiziale sulla legittimità della decisione dei funzionari della UAMA, sarebbe stato piuttosto necessario proporre un apposito ricorso davanti al competente Tribunale amministrativo.

Mentre in Italia non si registrano ad oggi precedenti in tale senso, è interessante notare come in diversi Stati europei le licenze per le esportazioni di prodotti bellici verso Paesi

coinvolti nella guerra in Yemen siano state impugnate in via amministrativa. In alcuni casi, come nel [Regno Unito](#) e in [Belgio](#), tali iniziative hanno portato all'annullamento delle autorizzazioni alla vendita proprio in virtù della mancata, o insufficiente, considerazione da parte delle autorità competenti del rischio che le armi venissero usate in maniera contraria al diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. La possibilità di ricorrere al giudice amministrativo per impugnare le decisioni della UAMA di concedere licenze di esportazione di armi verso Paesi responsabili di gravi violazioni di diritto internazionale rimane quindi da esplorare.

Quale ultima considerazione, ci pare interessante sottolineare come nel procedimento in esame non sia stata valutata la possibile responsabilità penale dei dirigenti di RWM Italia in relazione all'ipotesi, prospettata dalle denunciati, di concorso nei reati di omicidio e lesioni gravi. L'assenza di qualsiasi considerazione al riguardo costituisce un'occasione mancata per valutare la possibile rilevanza nel nostro ordinamento della condotta dei dirigenti di imprese che attraverso le proprie attività commerciali contribuiscono a gravi violazioni del diritto internazionale.

La questione è di grande attualità a livello internazionale, come dimostrano le discussioni in seno alle Nazioni Unite e all'Unione Europea per l'adozione, rispettivamente, di un [trattato internazionale](#) e di una [Direttiva](#) che imporrebbero agli Stati di implementare misure, anche in ambito penale, che impongano alle imprese private sotto le rispettive giurisdizioni di operare in maniera rispettosa dei diritti umani. Tali iniziative renderebbero obbligatori standard di condotta elaborati da autorevoli ma non vincolanti strumenti di diritto internazionale: i [Principi guida su impresa e diritti umani delle Nazioni Unite](#) (Principi Guida) e le [Linee Guida destinate alle imprese multinazionali dell'OCSE](#) (Linee Guida). Benché l'Italia si sia formalmente impegnato a dare attuazione a tali norme, ad oggi non ha adottato una specifica legge in materia - a differenza di altri Stati europei, quali [Francia](#) e [Germania](#) ([S. DEVA, Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rights holders?, in Leiden Journal of International Law, n. 2, pp. 289-414](#)) - né tantomeno ha introdotto disposizioni penali che incrimino la condotta dei dirigenti di impresa che non rispettino gli standard di condotta elaborati in sede internazionale. È però interessante notare, per concludere, che il Governo italiano ha istituito, come richiesto dalle Linee Guida dell'OCSE, il [Punto di Contatto Nazionale \(PCN\)](#), uno specifico meccanismo non-giudiziale di reclamo: in linea di principio, sarebbe quindi possibile presentare un'istanza nei confronti di aziende italiane produttrici d'armi che esportino i loro prodotti verso Paesi responsabili di gravi violazioni di diritto umanitario e dei diritti umani, al fine di ottenere un'autorevole (ma non vincolante) pronuncia circa la conformità o meno di tali operazioni commerciali ai principi enunciati nelle Linee Guida.

CARLO MAZZOLENI