

Freedom, Security & Justice: European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 3

EDITORIALE SCIENTIFICA

DIRETTRICE

Angela Di Stasi
Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE

COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza **Fiammetta Borgia**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Raffaele Cadin**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano **Federico Casolari**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia **Anna Cavaliere**, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari **Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa **Carmela Elefante**, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada **Caterina Fratea**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández,** Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla **Pietro Gargiulo**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo **Francesca Graziani**, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elspeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén **Ivan Ingravallo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno **Gianfranco Liace**, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marinai**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille **Michele Messina**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London **Claudia Morviducci**, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Criseide Novi**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina **Gisella Pignataro**, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo **Anna Pitrone**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona **Angela Maria Romito**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia **Teresa Russo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho **Ángel Tinoco Pastrana**, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova **Chiara Enrica Tuo**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario
2026, n. 3

Editoriale

Quale diritto internazionale nel contesto degli attuali scenari di guerra? p. 1
Giuseppe Cataldi

Saggi e Articoli

Implementing the EU Pact at the external borders: readiness, interoperability and safeguards in Spain, Lithuania and Bulgaria p. 16
Mª Ángeles Cano Linares

Sanzioni economiche come norme di applicazione necessaria e contratti internazionali: una relazione intricata p. 46
Angelo Davì, Alessandra Zanobetti

La circolazione internazionale delle armi, la *due diligence* dello Stato esportatore e la protezione dei diritti umani nel contesto internazionale ed europeo p. 67
Alessandra Pietrobon

Cum Grano Salis: segnalazioni, controlli Schengen e immunità parlamentare europea p. 96
Angela Procaccino

Artificial Intelligence in EU migration and border control: balancing security, efficiency and fundamental rights p. 126
César A. Villegas Delgado

Dialogo a due voci: Corte di Strasburgo e giudice nazionale

L'esecuzione delle decisioni di condanna della Corte EDU tra ordinamento interno e garanzie convenzionali p. 157
Gaetano De Amicis

La "creatività" e l'interpretazione "intersistemica" della Corte di Strasburgo nel dialogo con il giudice nazionale p. 180
Guido Raimondi

Commenti e Note

Effettività della tutela degli interessi finanziari dell'Unione e *standard* nazionale di protezione dei diritti fondamentali nella sentenza *Lin II* della Corte di giustizia p. 187
Matteo Agostino

Codification of ambiguity in the European Pact on Migration and Asylum. The case of *de facto* detention in the Pantelleria hotspot p. 221
Greta Albertari

Il nuovo quadro europeo anticorruzione e le ricadute interne: la direttiva (UE) 2026/1021 tra principio di leale cooperazione e "vuoti di tutela" p. 247
Andrea Castaldo, Marco Siligato

La troisième vague dans la protection des victimes d'infractions pénales en droit de l'Union européenne: réflexions à la lumière de la révision de la directive 2012/29/UE p. 284
Alessandro Rosanò

The principle of *non-refoulement* in the face of climate-induced migration. Prospects for protection under the Inter-American human rights system p. 308
Martina Sardo

LA CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE DELLE ARMI, LA *DUE DILIGENCE* DELLO STATO ESPORTATORE E LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

Alessandra Pietrobon [*]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina internazionale: il Protocollo sulle armi da fuoco del 2001 e *l'Arms Trade Treaty*. – 3. La disciplina europea e il rilievo della distinzione fra armi ad uso pubblico e armi ad uso "civile". – 4. I criteri per la concessione di licenze all'esportazione di armi: le esigenze di mantenimento della pace e della stabilità nelle regioni di destinazione. – 5. La valutazione del rispetto del diritto umanitario da parte del Paese di destinazione. – 6. La valutazione del rispetto dei diritti umani nel Paese di destinazione. – 7. La giurisprudenza interna e i limiti del controllo giudiziario sulle licenze di esportazione. – 8. Le indicazioni della Corte internazionale di giustizia, nel caso *Nicaragua c. Germania*. – 9. Il parere 30/2025 della Corte interamericana per i diritti dell'uomo. – 10. Il quesito esaminato. – 11. Il contenuto della *due diligence* degli Stati nel controllo sull'esportazione di armi. – 12. I parametri della *due diligence*. – 13. Le possibili ulteriori implicazioni. – 14. Il punto critico: quale rimedio per la violazione della *due diligence*? – 15. Conclusioni.

1. Introduzione

I lunghi conflitti armati in corso, con la complessa situazione politica internazionale che ne deriva, stanno portando ad un rilevante aumento degli investimenti statali nel settore della difesa. Il conseguente impulso alla produzione e al commercio di armi e materiali di armamento riceve forte supporto dall'Unione Europea, tramite l'adozione di programmi volti a rafforzare l'industria del settore[1]. Al tempo stesso, le istituzioni

---

Double-blind peer reviewed article.

[*] Professoressa ordinaria di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova. Indirizzo e-mail: alessandra.pietrobon@unipd.it.

[1] Tramite l'*European Defence Fund* (EDF), l'UE finanzia progetti collaborativi di ricerca e sviluppo nel settore della difesa. Il Regolamento UE 2025/2643 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2025, *che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa* è alla base dell' *European Defence Industry Programme* (EDIP), in GUUE, L 2025/2643 mira a rafforzare la capacità produttiva, la competitività e le catene di approvvigionamento europee, favorendo anche gli acquisti congiunti (cfr. il sito https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-

europee rivedono alcuni meccanismi di controllo sulla circolazione e il commercio delle armi, in particolare con riguardo alla esportazione verso Paesi terzi e la giurisprudenza, sia interna che internazionale, è chiamata ad esaminare questioni che riguardano proprio la legittimità di esportazioni di armi verso zone di conflitto.

Si tratta di una prassi multiforme, che qui non sarà esaminata nei dettagli. Questo lavoro si propone, invece, di verificare se dai recenti sviluppi possano ricavarsi elementi a favore di un più specifico rilievo degli obblighi di protezione dei diritti umani, nell'interpretazione ed applicazione delle regole sulle esportazioni di armi. La connessione fra circolazione delle armi e violazioni dei diritti umani è ben sintetizzata dall'Alto rappresentante dell'Unione europea per la politica estera: «[i] conflitti armati, spesso alimentati dalla proliferazione delle armi di piccolo calibro illegali, sono uno dei principali motivi per cui quasi 800 milioni di persone nel mondo non dispongono di cibo a sufficienza»[2]. Eppure, le norme internazionali ed europee che riguardano la circolazione delle armi non sono state concepite come strumenti di tutela dei diritti umani: gli effetti denunciati in modo così chiaro non costituiscono l'origine prima di queste normative. Soprattutto in ambito europeo, le regole sulle esportazioni di armi sono adottate *in primis* come strumenti di politica estera, mentre gli accordi internazionali in materia nascono nell'ambito della cooperazione per la lotta alla criminalità organizzata. Le regole oggi esistenti sono state create in modo sporadico, senza un coordinamento, rispondendo via via ad esigenze diverse: in particolare, nel contesto europeo, hanno obiettivi e contenuti diversi a seconda che riguardino armi destinate ad uso pubblico, oppure ad uso cd. civile[3].

Ogni strumento normativo definisce il proprio ambito di applicazione, tramite individuazione della tipologia di "armi" considerata. A questo fine, è usuale il riferimento ad elenchi, che indicano puntualmente tutti i materiali oggetto della singola disciplina, in un panorama inevitabilmente frammentario e non emerge una nozione giuridica unitaria di "armi" o di "materiali di armamento". Nondimeno, i principali strumenti normativi internazionali ed europei hanno un denominatore comune:

---

fund-edf-official-webpage european-commission_en). Il Regolamento prevede di associare l'Ucraina ai programmi di rafforzamento industriale, anche in considerazione della sua possibile adesione all'UE.

[2] Cfr. Commissione europea - Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, Elementi per una strategia dell'Unione europea contro le armi da fuoco, le armi leggere e le armi di piccolo calibro illegali e le relative munizioni "Mettere in sicurezza le armi, proteggere i cittadini"*, JOIN/2018/17 final, 13 giugno 2018.

[3] La prima categoria comprende armi e materiali di armamento impiegati dalla forza pubblica, per la difesa del territorio e per il mantenimento dell'ordine pubblico interno, includendo ogni genere di equipaggiamento utile all'esercito o alle forze dell'ordine, compresi i dispositivi per la protezione personale. La domanda di questi particolari prodotti proviene prevalentemente dagli Stati e, spesso, dal lato dell'offerta operano imprese a partecipazione statale. Le norme che regolano la circolazione di armi per uso civile riguardano i tipi di arma il cui possesso sia consentito ai privati per gli usi generalmente ammessi, in ciascuno Stato, dalla legge nazionale, quali la difesa personale o la pratica sportiva (caccia, tiro a segno). In questo ambito, la disciplina predisposta a livello internazionale ed europeo mira in primo luogo a contrastare la criminalità organizzata ed il terrorismo, attraverso regole atte ad evitare che le armi, una volta messe in circolazione in modo legale, possano essere deviate verso una circolazione clandestina.

istituiscono meccanismi di controllo amministrativo che vincolano gli Stati parte a subordinare ad un'autorizzazione governativa ogni operazione di esportazione di armi, precisando in quali casi questa andrebbe rifiutata, per la presenza di situazioni che rendono pericoloso l'afflusso di armi verso la destinazione finale. È a questo riguardo, quindi, che emerge la necessità di valutare il livello di rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani nel Paese di destinazione.

Questo studio si sviluppa partendo da brevi considerazioni circa la natura e gli effetti dei principali strumenti normativi internazionali ed europei, per poi mettere a confronto più da vicino il rilievo che ciascuno attribuisce, da un lato, al diritto umanitario e, dall'altro, alla protezione dei diritti umani. Quindi, si cercherà di vedere quali indicazioni possono trarsi dalla giurisprudenza interna e internazionale circa l'applicazione di tali strumenti, per soffermarsi sul recente parere 30 del 2025 della Corte interamericana che, come si vedrà, apre una nuova prospettiva che potrebbe consentire ulteriori sviluppi.

2. La disciplina internazionale: il Protocollo sulle armi da fuoco del 2001 e *l'Arms Trade Treaty*

Lo strumento internazionale più risalente nel tempo, che qui occorre considerare, è il Protocollo del 2001, per il contrasto alla fabbricazione e al traffico illeciti di armi da fuoco, loro componenti e munizioni, accessorio alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla criminalità organizzata[4]. Il Protocollo esclude dal proprio ambito di applicazione i trasferimenti fra Stati o i trasferimenti verso uno Stato per uso pubblico, quando l'applicazione del Protocollo potrebbe pregiudicare il diritto di uno Stato «*to take action in the interest of national security, consistent with the Charter of the United Nations*» (art. 4.2). Il testo prevede che l'esportazione, l'importazione e il transito di armi da fuoco debbano essere preventivamente autorizzati dagli Stati esportatori, tramite una procedura amministrativa, cui deve fare riscontro l'autorizzazione all'importazione da parte dello Stato di destinazione. Questo Protocollo ancora non prevede cautele specifiche, connesse alla situazione dei diritti umani nel Paese di destinazione.

Tali cautele appaiono invece, in qualche misura, nel principale strumento internazionale in materia, adottato nel 2013, vale a dire l'*Arms Trade Treaty* (ATT): si tratta di un accordo complesso, le cui norme risultano spesso di difficile interpretazione.[5] In alcuni casi, l'ambiguità non è casuale e rivela la difficoltà dei lunghi negoziati che hanno preceduto l'adozione del testo, in cui gli Stati partecipanti

[4] *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 31 May 2001, 2326 UNTS 208, No. 39574; *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, New York, 15 November 2000, 2225 UNTS 209.
[5] *Arms Trade Treaty*, New York, 2 April 2013, 3013 UNTS 269, No. 52373.

hanno sovente preteso di inserire elementi di discrezionalità, anche per l'applicazione di regole fondamentali. È da dubitare, quindi, che si sia effettivamente realizzato lo scopo dichiarato di stabilire «*the highest possible common international standards for the import, export, and transfer of conventional arms*»[6]. L'ambito di applicazione comprende armi e i materiali diversi di armamento che rientrino nelle categorie specificamente indicate dall'art. 2, che corrispondono a quelle utilizzate dal *Registro delle Nazioni Unite per le armi convenzionali*. Si tratta non solo di armi convenzionali leggere e di piccolo calibro, ma anche di una ampia tipologia di materiale bellico, in cui figurano veicoli da combattimento, sistemi di artiglieria, aerei ed elicotteri da combattimento, navi da guerra, missili e sistemi di lancio[7].

L'ATT determina i casi in cui gli Stati parte sono tenuti a vietare senz'altro l'esportazione di armi (art. 6). Questo avviene, in primo luogo, quando la fornitura sia in contrasto con misure adottate dalle NU, in particolare se si tratti di misure di embargo sulle armi. Ancora, l'autorizzazione deve essere negata se la sua concessione avverrebbe in violazione di altri impegni internazionali. Queste ipotesi, che in sostanza ribadiscono obblighi già esistenti, non dovrebbero presentare particolari difficoltà applicative. Invece, riguardo al terzo caso, lo Stato esportatore deve formulare una propria, specifica valutazione, per concluderla con il rifiuto della licenza, quando «it has knowledge at the time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Conventions of 1949, attacks directed against civilian objects or civilians protected as such, or other war crimes as defined by international agreements to which it is a Party»[8]. Il riferimento è a situazioni caratterizzate da un'elevata probabilità che le armi sarebbero utilizzate (*would be used*) per compiere i crimini indicati. L'autorizzazione va negata anche qualora i crimini temuti non siano (ancora) in corso, poiché deve evitarsi che la fornitura richiesta possa contribuire al loro compimento[9]. Dal punto di vista applicativo, tanto il livello di rischio che gli illeciti indicati siano commessi, quanto il livello di conoscenza di tale rischio in capo allo Stato potenziale esportatore sono

[6] A questo accordo, in vigore dal 2014, partecipano tutti gli Stati membri dell'UE, ma non quest'ultima in quanto tale. Gli Stati parte sono 118, ma ne mancano alcuni problematici come Libia e Ruanda, oltre alla Federazione Russa e alla stessa Ucraina (che ha solo firmato: cfr. lo *status* delle ratifiche al link https://treaties-prod.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-8&chapter=26&clang=_en). Gli Stati Uniti erano fra gli originari firmatari ma, durante la prima amministrazione Trump, dichiarano l'intenzione di non procedere alla ratifica, così da escludere di dover rispettare financo il dovere minimo - previsto dall'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati - di non ostacolare il raggiungimento dell'oggetto e dello scopo del trattato, nel periodo intercorrente fra la firma e l'entrata in vigore: cfr. *President Trump "Unsigns" Arms Trade Treaty after Requesting Its Return from The Senate*, in *American Journal of International Law*, 2009, p. 339.

[7] L'art. 2 elenca: «*a) battle tanks; (b) armoured combat vehicles; (c) large- calibre artillery systems; (d) combat aircraft; (e) attack helicopters; (f) warships; (g) missiles and missile launchers; and (h) small arms and light weapons*». Il proposito di includere categorie le più ampie possibili di materiali incontrò varie opposizioni durante i negoziati: cfr. *Art. 2. Scope*, in S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *The Arms Trade Treaty: A Commentary*, Oxford, 2016, online ed., pp. 58-136.

[8] Art. 6.3 dell'ATT.

[9] Cfr. *Art. 6 Prohibitions*, in S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *op. cit.*, pp. 177-243.

elementi che difficilmente si prestano ad una misurazione oggettiva e potrebbero, quindi, dare luogo valutazioni difformi degli Stati parte.

L'ATT non prevede casi in cui il rifiuto della licenza sia senz'altro obbligatorio per ragioni connesse alla tutela dei diritti umani. I casi problematici sotto questo punto di vista vanno considerati con la discrezionalità ammessa dall'art. 7. Qui, si prevedono varie situazioni in cui lo Stato esportatore è chiamato a valutare con particolare prudenza l'opportunità di autorizzare il trasferimento di armi, svolgendo accertamenti specifici in base a tutti gli elementi disponibili, in modo oggettivo e non discriminatorio. Se gli accertamenti rivelano la presenza di determinati rischi, lo Stato esportatore può richiedere adeguate condizioni e garanzie allo Stato destinatario della fornitura, in modo da limitare tali rischi.[10] Solo nel caso in cui non sia possibile ottenere tali garanzie o quando, nonostante le cautele poste in essere, persista un *overridding risk* che le armi vengano usate in contrasto con i criteri sopra indicati, lo Stato richiesto deve negare infine l'esportazione (*shall not authorize the esport*).[11]

Le situazioni critiche che impongono la cautela prevista dall'art. 7 riguardano la sicurezza internazionale, il diritto umanitario, i diritti umani, oltre alla possibilità che le armi vengano usate per commettere o facilitare illeciti previsti da convenzioni contro il terrorismo, o contro la criminalità organizzata, di cui lo Stato esportatore sia parte.

Il rischio di diversione nell'ATT non è considerato alla stregua dei possibili motivi di diniego dell'autorizzazione, ma è oggetto di norme più specifiche, che prevedono anche un dovere di cooperazione per gli Stati parte diversi dall'esportatore. (art. 11). Quest'ultimo ha il dovere di accertare la presenza del rischio di diversione e di adoperarsi per mitigarlo, prendendo le misure appropriate: ma tutti gli Stati parte, ove vengano a scoprire operazioni di diversione sono tenuti ad adottare misure di contrasto «alerting the potentially affected State parties, examining diverted shipments (…) and taking following measures through investigation and law enforcement».[12] Peraltro, non è chiaro se queste norme vadano riferite solo a diversioni connesse ad un trasferimento internazionale di armi, oppure si applichino anche alla diversione all'interno di un medesimo Stato (dal destinatario autorizzato verso la criminalità o il terrorismo): un'interpretazione di buona fede, alla luce degli scopi dichiarati dall'art. 1, dovrebbe senz'altro portare a preferire la lettura più ampia.

Nel complesso, non sono pochi i punti dell'ATT che restano incerti: ad esempio, il testo non chiarisce se l'accordo consideri solo i trasferimenti di armi a titolo oneroso oppure anche quelli gratuiti e il problema è presto divenuto di attualità, a proposito delle forniture di armi all'Ucraina[13]. Varie norme, poi, consentono agli Stati parte un margine

[10] «*The exporting State Party shall also consider whether there are measures that could be undertaken to mitigate risks identified (…) such as confidence-building measures or jointly developed and agreed programmes by the exporting and importing States*». (cfr. art. 7.2 ATT).
[11] Art. 7.3 dell'ATT.
[12] Art. 11.4 dell'ATT; cfr. *Art. 11, Diversion,* in S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *op. cit.*, pp. 342-365.
[13] Sul tema cfr. A. PIETROBON, *La fornitura di armi all'Ucraina: quali regole e quali cautele?* in *EUROJUS*, 2023, n. 3.

di discrezionalità che incide sull'efficienza complessiva dell'accordo: in particolare, non è stato previsto un dovere di revocare l'autorizzazione all'esportazione già concessa, nel caso in cui la situazione nel luogo di destinazione divenga più rischiosa. L'art. 2.7 si limita a prevedere, in modo assai blando, che in questo caso gli Stati esportatori siano «incoraggiati» a rivedere l'autorizzazione. Ancora, la disciplina non prevede un necessario raccordo con lo Stato di importazione, di modo che l'afflusso di armi verso quest'ultimo potrebbe anche avvenire a insaputa delle sue autorità, con gravi rischi in termini di afflusso verso la criminalità. Altro punto di debolezza non trascurabile della disciplina risulta dal fatto che questa si estende solo parzialmente a munizioni e «parti o componenti di armi» (artt. 3 e 4)[14]. Con riguardo a questi materiali, fra l'altro, non si applicano le norme mirate a contrastare il rischio di diversione e questo non appare coerente con l'obiettivo dichiarato di realizzare un sistema regole basato su «*highest possible common international standards*», ma neppure con quello che impone di «*reducing human suffering*»[15]. Dal punto di vista operativo, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite segnala diversi punti critici nel funzionamento della disciplina prevista dall'ATT e ne evidenzia altri, non meno importanti, che le norme esistenti non prendono in considerazione, come gli effetti della corruzione e dei conflitti di interessi nel commercio di armi (evidenti nel caso in cui gli Stati esportatori partecipino dei proventi della vendita di armi)[16].

3. La disciplina europea e il rilievo della distinzione fra armi ad uso pubblico e armi ad uso "civile"

La distinzione fra armi ad uso privato e armi destinate ad uso militare è centrale, in ambito europeo, prima di tutto per ragioni istituzionali, perché è connessa ad esigenze di base giuridica, proprie al sistema di attribuzioni dell'Unione.

I provvedimenti per l'attuazione del Protocollo del 2001 sono adottati con regolamento, sulla base delle norme del TFUE sulla cooperazione doganale (art. 33) e sulla politica commerciale (art. 207)[17]. Il preambolo precisa che alla disciplina non sono

[14] Non occorre dire che una fornitura di armi, se utilizzata, va continuamente integrata da quella delle relative munizioni. L'UE ha dovuto avviare un programma urgente per supportarne la produzione, per ricostituire le scorte ucraine quasi esaurite dopo le prime fasi di combattimenti: si tratta del programma (dall'eloquente acronimo) ASAP (*Action in Support of Ammunition Production*), di cui al sito https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en.
L'inclusione delle munizioni nell'ambito di applicazione dell'ATT fu particolarmente dibattuta, con la netta opposizione, fra l'altro, degli Stati Uniti. Fra i motivi addotti, la difficoltà tecnica di monitorare i trasferimenti: cfr. *Art. 3 Ammunitions/Munitions*, in S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *op.cit.*, pp. 137-154.

[15] Cfr. art. 1 dell'ATT.

[16] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Impact of Arms Transfers on Human Rights* (2025) A/HRC/58/41.

[17] Il primo regolamento del 2012 viene integrato e rifuso nel Regolamento (UE) 2025/41, del 19 dicembre 2024, del Parlamento europeo e del Consiglio *sulle misure di importazione, esportazione e transito di armi da fuoco, componenti essenziali e munizioni, che attua l'art. 10 del Protocollo delle Nazioni Unite*

soggetti i prodotti «destinati nel quadro diretto o indiretto di relazioni contrattuali o sulla base di certificati di utente finale, alle forze armate, alla polizia o alle autorità pubbliche»[18].

Il regolamento ora in vigore, del 2024, detta una disciplina di carattere tecnico amministrativo, per le operazioni di esportazione, transito, importazione, immissione in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione di merci identificate come: «le armi da fuoco, i componenti essenziali, le munizioni, le armi d'allarme e da segnalazione, le armi da fuoco disattivate, le armi da fuoco semilavorate, i componenti essenziali semilavorati e gli attenuatori di rumore».

Le regole sull'esportazione – rilevanti ai fini di questo lavoro – prevedono che questa sia autorizzata solo in presenza di una corrispondente autorizzazione all'importazione, da parte dello Stato di destinazione e qualora eventuali Paesi terzi di transito non si oppongano (art. 20). Ogni operazione è lecita solo se riguarda merci identificabili tramite apposita marcatura, mentre le armi che ne siano prive devono essere distrutte[19].

La licenza può essere rilasciata soltanto ad armaioli o intermediari professionisti, e solo per merci che non risultino essere state, in precedenza, oggetto di traffico illecito o utilizzate per commettere reati[20]. Nel decidere, l'autorità nazionale competente deve «tenere conto di tutti gli elementi pertinenti», considerare il previsto uso finale e il rischio di possibili sviamenti: non si richiede che la situazione dei diritti umani nel Paese di destinazione sia un elemento di primaria considerazione. Si prevede – è vero – che l'autorità competente debba tener conto delle «considerazioni di politica estera e di sicurezza nazionale, comprese quelle cui si applica la posizione comune 2008/944/PESC»[21]. Tuttavia, questo richiamo è – appunto – limitato alle «considerazioni di politica estera e di sicurezza» e non si estende alle valutazioni che ora la stessa posizione comune (come si dirà a breve) prevede in materia di diritti umani. Il regolamento richiede agli Stati una continua sorveglianza sulle esportazioni

---

contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (rifusione), in GUUE L 2025/41 del 22 gennaio 2025.

[18] *Ivi*, considerando 9.

[19] La Direttiva UE 2021/555 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, *relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi*, in GUUE, L 115 del 6 aprile 2021 impone una marcatura «*unica chiara e permanente*» che comprenda «*il nome del fabbricante o la marca, il Paese o luogo di fabbricazione, il numero di serie e, ove non già compreso nel numero di serie, l'anno di fabbricazione*» (art. 4).

[20] L'autorizzazione può essere generale o riguardare singole operazioni (cfr. art. 19 del regolamento). La professione di armaiolo o intermediario nel commercio di armi è disciplinata dalla stessa Direttiva UE 2021/55 (*supra*, n. 19).

[21] Il regolamento prevede che, nella concessione dell'autorizzazione, le autorità competenti devono tenere conto «*degli obblighi e impegni dei rispettivi Stati membri dei pertinenti accordi impegni internazionali in qualità di parte dei pertinenti accordi internazionali per il controllo delle esportazioni o dei trattati in materia*» (art. 24.1, *a*). Inoltre, l'autorità competente deve considerare tutti gli obblighi relativi a misure restrittive imposte da decisioni adottate dal Consiglio, ovvero da una decisione dell'OSCE, o da una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle NU, «*in particolare in materia di embarghi sulle armi, come anche il diritto nazionale che dà attuazione a tali obblighi*» (art. 24.3).

autorizzate, anche tramite scambio reciproco di informazioni e la licenza deve essere revocata quando vengano meno le condizioni per la sua concessione (art. 25.4).

La materia delle armi ad uso pubblico, in quanto connessa alla difesa, è esclusa dal sistema di attribuzioni disegnato dal TFUE, per rientrare nell'ambito della PESC, anche sulla base di una radicata – benché opinabile – interpretazione dell'art. 346 del TFUE, che assicura un ampio spazio di manovra, a ciascuno Stato membro, in materia di produzione e commercio di armi[22]. Gli atti della PESC, come noto, sono di tipo intergovernativo, la procedura per la loro adozione non prevede né la proposta della Commissione, né un intervento del Parlamento europeo, mentre l'adempimento da parte degli Stati membri non è soggetto al sindacato della Corte di giustizia.

L'azione europea nel settore prende avvio nel 1998, con l'adozione un primo strumento di *soft law*, il *Codice di condotta* sulle esportazioni di armi[23]. Dieci anni più tardi, questo viene trasfuso nella Posizione comune 2008/944, adottata nell'ambito della PESC (di seguito: PC) e le regole del Codice di condotta divengono, in tal modo, giuridicamente vincolanti[24]. Gli Stati membri si impegnano così a subordinare le esportazioni di armi dal proprio territorio ad una autorizzazione rilasciata a livello nazionale, benché secondo criteri comuni. Sono poi tenuti a trasmettere annualmente i dati sulle domande di esportazione, comunicando anche i casi di rifiuto ed i relativi motivi, tali informazioni sono quindi raccolte a cura del Consiglio e pubblicate in una relazione annuale[25].

Nel 2025, le regole della Posizione comune del 2008 vengono riviste, attraverso una decisione del Consiglio, con l'obiettivo principale di meglio coordinare la disciplina europea con l'ATT[26]. Nel preambolo, si intravvede un'evoluzione nella funzione complessiva della disciplina. Infatti, non si fa più riferimento solo alla necessità di fissare regole comuni «in materia di politica estera e di sicurezza», come già stabiliva il testo del 2008, ma sono aggiunte chiare considerazioni circa il ruolo dell'Unione europea nel promuovere nel mondo i propri principi di «democrazia, Stato di diritto,

[22] Sulla questione, cfr. A. PIETROBON, *I mercati delle armi in Europa. Una sfida al diritto dell'Unione*, Padova, 2009, p. 6 ss. La definizione della base giuridica del regolamento 2025/41 (cfr. *supra*, n. 17) avviene sulla base di un'interpretazione dell'art. 346 che ridimensiona la precedente prassi, eccessivamente favorevole agli Stati membri.

[23] Consiglio dell'Unione europea, *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 8675/2/98 REV 2, Bruxelles, 5 giugno 1998. La riformulazione in un atto vincolante segue al buon funzionamento del Codice di condotta, ai cui criteri si allineano anche Stati terzi (quali Islanda, Norvegia e altri successivamente entrati a far parte dell'UE).

[24] Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, *che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari*, in GUUE L 335 del 13 dicembre 2008.

[25] Da ultimo, cfr. Council of The European Union**,** *Twenty-Seventh Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment***,** ST 8440/26, Brussels, 22 April 2026.

[26] Decisione PESC 2025/779 del Consiglio, del 14 aprile 2025, *che modifica la posizione comune 20028/944 /PESC che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia ed attrezzature militari*, in GUUE del 15 aprile 2025. La decisione ha la stessa natura ed effetti della precedente posizione comune (atti tipici della PESC con questo nome non sono più previsti dopo il Trattato di Lisbona).

universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e solidarietà e rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale»[27]. Nel nuovo contesto, quindi, l'interpretazione ed applicazione dei criteri per l'esportazione di armi dovrà tenere conto delle più ampie finalità dichiarate nel preambolo, per risultare funzionale al rispetto dei diritti umani in modo più netto di quanto non fosse in precedenza.

La PC si applica ai materiali inclusi nell'*Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea*: gli Stati membri sono tenuti a non autorizzarne l'esportazione quando l'operazione sia in contrasto con «gli obblighi e gli impegni internazionali degli Stati membri». [28] Si tratta anche qui, in primo luogo, degli obblighi derivanti da misure adottate dalle Nazioni Unite o dalla UE: il criterio in esame quindi, allo stesso modo dell'ATT , non fa che ribadire il carattere obbligatorio di tali misure. È poi riportato un elenco degli impegni internazionali che vincolano gli Stati membri, vi sono compresi i trattati sulla messa al bando delle armi chimiche e biologiche e quello sulla non proliferazione nucleare, oltre che le convenzioni sul divieto di fabbricazione ed uso di alcuni tipi armi convenzionali[29]. A questi, l'elenco aggiunge gli impegni derivanti dalle principali intese di natura non giuridicamente vincolante che riguardano, in particolare, la circolazione di beni a duplice uso[30]. Per effetto del richiamo operato dalla decisione, il rispetto delle regole di *soft law* adottate in queste sedi assume carattere vincolante per gli Stati membri dell'UE.

Gli obblighi derivanti dal trattato ATT sono espressamente richiamati e, in tal modo, la decisione provvede al coordinamento fra i due sistemi. I criteri per autorizzare l'esportazione sostanzialmente coincidono ma, ove vi fosse qualche difformità, dovrebbe aversi una loro applicazione cumulativa. Infatti, da un lato la PC lascia salva la possibilità per gli Stati membri di applicare politiche più restrittive (art. 3) e, dall'altro, l'ATT fa salvi gli impegni internazionali degli Stati parte – anche futuri – non incompatibili con le proprie previsioni (art. 26).

---

[27] Cfr. il 3 e 4 *considerando* premessi alla decisione, che riprendono l'art. 21 del TUE, in cui si stabilisce il dovere dell'Unione di sviluppare un alto livello di cooperazione sulla scena internazionale, al fine di consolidare tali principi.

[28] Cfr. *Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea adottato dal Consiglio il 23 febbraio 2026* (*attrezzature contemplate dalla Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, che aggiorna e sostituisce l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea adottato dal Consiglio il 24 febbraio 2025*, in GUUE C 2026/1640 del 13 marzo 2026 ; l'elenco comprende 22 categorie di materiali.

[29] Si tratta ad esempio delle mine antipersona (cfr. *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, 18 September 1997, 2056 UNTS 211) e delle munizioni a grappolo (cfr. *Convention on Cluster Munitions*, 30 May 2008, 2688 UNTS 39).

[30] Le intese di cui si tratta istituiscono sistemi concordati di controllo sui materiali che, oltre ad avere un comune uso civile, potrebbero servire alla costruzione di armi di sterminio di massa. Si tratta di: *Australia Group*, *Missile Technology Control Regime*, *Zangger Committee*, *Nuclear Suppliers Group* (NSG), *Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies* e *Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation* (cfr. art. 2.1 lett. *h*).

4. I criteri per la concessione di licenze all'esportazione di armi: le esigenze di mantenimento della pace e della stabilità nelle regioni di destinazione

L'ATT dispone che lo Stato richiesto è tenuto a rifiutare la licenza di esportazione quando accerti l'esistenza di un *overridding risk* che i materiali «*would contribute to or undermine peace and security*» (art. 7)[31]. A differenza di quelle indicate nell'art. 6, la situazione non rientra fra quante impongono di vietare senz'altro l'operazione, perché allo Stato interessato è lasciata la possibilità di valutare eventuali misure atte a contenere il rischio.

La PC europea contiene previsioni più specifiche, precisando che gli Stati membri senz'altro «rifiutano licenze di esportazione» che possono provocare o prolungare conflitti armati interni o situazioni di tensione nel Paese della destinazione finale, «fatte salve la sicurezza e la difesa legittime e legali di tale Paese» (criterio 3). Vanno considerate altresì le esigenze di mantenimento della pace e della stabilità regionale, che l'afflusso di armi non deve «pregiudicare in modo significativo» (criterio 4). Pertanto, l'autorizzazione all'esportazione deve essere rifiutata quando vi sia un rischio evidente «che il destinatario previsto utilizzi la tecnologia o le attrezzature militari da esportare a fini di aggressione contro un altro Paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale»[32]. Ai fini di questa valutazione, gli Stati membri devono tenere conto della probabilità che i materiali richiesti siano usati «per scopi diversi da quelli di sicurezza e difesa nazionali legittime e legali del paese destinatario, o di esercizio del diritto naturale di autotutela del Paese destinatario conformemente al diritto internazionale, sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite»[33].

Sia l'ATT che la PC, come già si è detto, richiedono che le licenze di esportazione rispettino tutte le eventuali restrizioni derivanti da misure di embargo sulle armi decise dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, dall'OSCE o dall'UE. Al riguardo, va menzionata la risoluzione del Consiglio di sicurezza che, nel 2022, ha istituito un embargo sulla fornitura di armi verso Haiti, misura inizialmente concepita come *smart sanction*, destinata a soggetti determinati[34]. L'embargo, della iniziale durata di un anno,

[31] Art. 7.1 *a* dell'ATT.
[32] Criterio 4 della PC.
[33] *Ibidem*. Sui criteri 2 e 8, cfr. *infra*, i parr. seguenti. I restanti criteri previsti dalla PC riguardano: la sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro e sicurezza nazionale dei paesi amici e alleati (criterio 5); il comportamento del Paese acquirente o destinatario nei confronti della comunità internazionale segnatamente per quanto riguarda la posizione in materia di terrorismo, la natura delle alleanze e il rispetto del diritto internazionale (criterio 6); l'esistenza del rischio che la tecnologia o le attrezzature militari siano sviate all'interno del Paese destinatario o riesportate a condizioni non ammissibili (criterio 7).
[34] Il Consiglio di sicurezza esprime «*grave concern about the extremely high levels of gang violence and other criminal activities, including kidnappings, trafficking in persons and the smuggling of migrants, and homicides, and sexual and gender-based violence including rape and sexual slavery, as well as ongoing impunity for perpetrators, corruption and recruitment of children by gangs and the implications of Haiti's situation for the region*»: cfr. UN Security Council, Resolution 2653 (2022), S/RES/2653 (2022), 21 October 2022.

viene prorogato alla scadenza ed esteso – indipendentemente dai destinatari delle forniture – a tutto l'ambito territoriale del Paese[35].

Ai fini di questo lavoro, questa misura, adottata sulla base del Capo VII della Carta, risulta particolarmente significativa. La decisione del Consiglio di sicurezza, infatti, segue all'accertamento di una minaccia alla pace e alla sicurezza che non consiste in un pericolo di conflitto internazionale, né deriva da un conflitto interno di natura politica. Si tratta, invece, di una nuova ipotesi di utilizzo del capo VII, per contrastare il traffico illecito di armi e la criminalità organizzata diffusa a livello «estremamente elevato» nel Paese e le conseguenti, pesanti ripercussioni sulla condizione dei diritti umani[36].

5. La valutazione del rispetto del diritto umanitario da parte del Paese di destinazione

Le Convenzioni di Ginevra del 1949 ed i Protocolli addizionali del 1977 sanciscono un principio generale di base, per cui gli Stati parte devono impegnarsi a promuovere il rispetto del diritto umanitario «in tutte le circostanze»[37]. Di tale dovere generale sono destinatari tutti gli Stati parte in quanto tali, non solo quanti siano coinvolti in un conflitto e pertanto, anche nel decidere sulle forniture di armi, gli Stati devono comportarsi in modo coerente[38]. Di questo si trova riscontro nei criteri da seguire per il rilascio delle licenze di esportazione: sia la normativa europea, sia l'ATT impongono di non autorizzare forniture di armi verso destinazioni in cui sussista un *rischio evidente* che i materiali forniti «potrebbero essere utilizzati per commettere o facilitare violazioni gravi del diritto umanitario»[39].

L'accertamento dovuto su questo punto, da parte dello Stato esportatore, «dovrebbe includere un'indagine sui comportamenti presenti e passati del destinatario in materia di rispetto del diritto internazionale umanitario, sulle intenzioni del destinatario espresse attraverso impegni formali e sulla capacità del destinatario di assicurare che la

[35] Con una successiva risoluzione – UN Security Council Resolution 2752 (2024), UN Doc S/RES/2752 (18 October 2024) – il Consiglio di sicurezza ordina: «*all Member States shall take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale, or transfer to Haiti, from or through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned; and technical assistance, training, financial or other assistance, related to military activities or the provision, maintenance or use of any arms and related materiel*».

[36] L'embargo viene ulteriormente prorogato nel 2026 – cfr. UN Security Council Resolution 2831 (2026), UN Doc S/RES/2794 (14 October 2026) – poiché il Consiglio di sicurezza rileva il persistere di una situazione di estrema gravità sottolineando specificamente il pericolo derivante dalla diversione delle armi: «*illicit trafficking and diversion of arms and ammunition to armed gangs in Haiti that engage in persistent and destabilizing criminal activities contributes to undermining the rule of law and respect for human rights, can impede the provision of humanitarian assistance, and can have wide-ranging negative humanitarian, socioeconomic and regional consequences*».

[37] Cfr. Art. 1 comune.

[38] Cfr. International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, *ICJ Reports* 2004, par. 158.

[39] Cfr. criterio 2 della PC, l'art. 7 dell'ATT parla di *overridding risk*.

tecnologia o le attrezzature trasferite siano usate in modo conforme al diritto internazionale umanitario e non siano sviate o trasferite verso altre destinazioni in cui potrebbero essere usate per commettere violazioni gravi di tale diritto»[40]. Gli Stati produttori e esportatori di armi, sottolinea il *Manuale d'uso*, possono essere particolarmente influenti nel «far rispettare» il diritto internazionale umanitario, dato il loro potere di fornire o rifiutare i mezzi attraverso i quali sono commesse certe violazioni gravi[41].

La discrezionalità delle autorità competenti, nell'accertamento delle situazioni critiche che dovrebbero portare al rifiuto della licenza, è guidata dalla presenza di specifiche norme, nelle convenzioni di diritto umanitario, che precisano cosa debba intendersi come «infrazione grave». Queste norme, intese in primo luogo a definire i crimini internazionali, forniscono elementi per una valutazione della gravità delle infrazioni, anche ai fini delle regole sulle esportazioni di armi.

6. La valutazione del rispetto dei diritti umani nel Paese di destinazione

Fra i casi in cui la licenza di esportazione è senz'altro vietata, l'art. 6 dell'ATT, non include ipotesi di situazioni critiche per i diritti umani, nel Paese di destinazione. Il rilievo di queste situazioni va desunto piuttosto dall'art. 7, che indica come un'istruttoria adeguata per la concessione della licenza debba includere – fra l'altro – la valutazione del rischio che i materiali richiesti possano essere utilizzati «*to commit or facilitate a serious violation of international human rights law*» (art. 7.1, *b*). Gli Stati in questo caso – come si è visto – non sono tenuti a vietare senz'altro l'esportazione ma possono individuare misure atte a ridurre il rischio: solo se questo prevale, devono infine rifiutare la licenza.

La norma testualmente parla del pericolo di *una* grave violazione e l'uso del singolare fa pensare che la cautela sia dovuta anche nel caso in cui non sussista una situazione generale o sistematica di compromissione dei diritti umani nel Paese di destinazione, ma che basti la prevedibilità di violazioni gravi, anche se limitate (ad esempio, in una parte del territorio o verso categorie specifiche di persone). La valutazione della gravità, peraltro, può conseguire dal carattere della norma violata (se si tratta di norme di *jus cogens*), dall'entità del danno inflitto alle possibili vittime o dal numero di queste[42].

[40] Cfr. *Manuale per l'uso della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari* COARM 61 – PESC 408, approvato il 14 aprile 2026, p. 43, disponibile al link https://www.consilium.europa.eu/media/40659/st12189-en19.pdf. Il *Manuale* fornisce orientamenti, non vincolanti, per le autorità competenti a valutare le domande di licenza di esportazione.
[41] *Ibidem.*
[42] Sulle numerose questioni interpretative, cfr. *Art. 7, Export ad Export Assessment*, in S. CASEY-MASLEN, A. CLAPHAM, G. GIACCA, S. PARKER (eds.), *op. cit.*, pp. 244-285.

L'art. 7 specifica che gli Stati parte devono in ogni caso tenere conto (*shall take into account*) del rischio che i materiali esportati possano essere utilizzati «*to commit or facilitate serious acts of gender-based violence or serious acts of violence against women and children*». Si tratta di un elemento imprescindibile nella valutazione, ma non si prevede che un riscontro positivo dell'esistenza di questo tipo di rischio determini di per sé il dovere di rifiutare l'esportazione, senza la possibilità di adottare misure di riduzione.

Quanto alla PC, il criterio 2 prevede che gli Stati membri devono considerare, caso per caso, «la posizione del paese destinatario nei confronti dei pertinenti principi stabiliti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani, compresa la situazione dei diritti umani in tale paese». Nel testo del 2008, la PC specifica che la licenza deve essere negata quando tale valutazione riveli «un rischio evidente che la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano essere utilizzate a fini di repressione interna». La decisione del 2025 aggiunge: «…oppure per commettere o facilitare gravi atti di violenza di genere, gravi atti di violenza contro donne e bambini o altre gravi violazioni dei diritti umani» (nuovo testo dell'art. 2.2, *a*).

La nuova norma – che riprende il testo dell'ATT – è più severa rispetto alla precedente: l'autorizzazione va negata non solo in presenza di situazioni specifiche di violazione dei diritti umani (pericolo di repressione interna, di violenza di genere, di violenza contro donne e bambini) ma anche quando vi sia un più generico rischio evidente di altre gravi violazioni dei diritti umani. L'ultimo inciso va letto come una norma di chiusura, nel senso che gli Stati membri sono ora tenuti a rifiutare l'esportazione di armi, per ogni rischio evidente di violazioni gravi dei diritti umani, anche non connesse con una repressione interna o anche se compiute nei confronti di gruppi di persone diversi da donne e bambini[43]. È qui chiaro, poi, che il riscontro positivo circa rischi di violenza di genere o violenza contro donne e bambini deve portare al rifiuto della licenza (mentre l'ATT, come si è visto, resta meno efficace sul punto).

Nel decidere su licenze verso Paesi in cui già sia stata registrata una grave violazione dei diritti umani «da parte dei competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa», si richiede agli Stati membri (non di rifiutare ma solo) di «essere particolarmente attenti e vigilanti», procedendo caso per caso e «tenendo conto della natura delle tecnologie e delle attrezzature militari» richieste[44]. Sembra, quindi, che la concessione della licenza resti infine ammessa, nonostante un organo internazionale abbia accertato la gravità delle violazioni. A prima vista, potrebbe sembrare poco coerente la mancata previsione di un obbligo di rifiuto

[43] Il *Manuale d'uso* cit. precisa che violazioni «*sistematiche e/o diffuse sono prova della gravità della situazione in materia di diritti umani*». Tuttavia – si aggiunge – per ritenere grave una violazione, «*questa non deve necessariamente essere sistematica e diffusa. Nel caso di accertamento, da parte degli organi competenti dell'ONU, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa (…), di gravi violazioni dei diritti umani nel paese destinatario, non occorre che tali organi abbiano impiegato esplicitamente il termine 'grave': è sufficiente che abbiano stabilito che le violazioni si sono verificate*»: *ivi*, p. 38.
[44] Art. 2.2, *b* della PC.

per il caso – che dovrebbe invece apparire più grave – in cui un organo internazionale abbia già fornito una valutazione negativa. La norma lascia opportunamente aperta la possibilità che lo Stato esportatore accerti che la situazione, nel Paese di destinazione, si riveli in seguito meno grave rispetto a quella esaminata dagli organi internazionali, decidendo quindi di non vietare l'esportazione. Il testo, così, salvaguarda il carattere indipendente della decisione degli Stati membri, anche a fronte di prese di posizione di organi internazionali.

Il criterio 8 della PC prevede che, nel decidere se autorizzare una vendita di armi, gli Stati membri debbano valutare anche la capacità economica dello Stato di destinazione, tenendo conto dei «livelli relativi di spesa nel settore militare e in quello sociale di questo Paese», in base alla considerazione per cui «gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti». La norma è evidentemente connessa – sebbene in termini non espliciti – con l'esigenza di non compromettere lo sviluppo e, con questo, il livello di tutela dei diritti fondamentali nel Paese destinatario[45]. Tuttavia, il riferimento a questo criterio, come motivo di rifiuto di una licenza di esportazione, è estremamente raro[46].

7. La giurisprudenza interna e i limiti del controllo giudiziario sulle licenze di esportazione

In vari Paesi europei si moltiplicano le iniziative, di associazioni non governative o di singoli individui, volte ad ottenere, dai giudici interni, provvedimenti tali da far cessare l'esportazione di armi verso destinazioni in cui siano in corso conflitti o gravi violazioni del diritto umanitario. Questi casi, in un primo tempo riguardano le esportazioni verso l'Arabia Saudita, a motivo del supporto fornito da quel Paese alla repressione dei ribelli nello Yemen. Più di recente, aumentano i ricorsi che mirano a far cessare le forniture di armi ad Israele, per impedire ulteriori violazioni del diritto umanitario e dei diritti umani a Gaza.

Queste iniziative mirano a far accertare la non legittimità delle licenze di esportazione, a motivo della non conformità con i criteri fissati dalle leggi nazionali, dalla PC e/o dall'ATT. Spesso, tuttavia, i ricorsi non arrivano ad un esame nel merito, vuoi per difetto di legittimazione dei ricorrenti ad impugnare atti governativi quali le licenze di esportazione, vuoi per mancanza di effetti diretti delle norme internazionali invocate a fondamento delle censure di legittimità. Dove questo scoglio viene superato e

[45] Gli Stati membri devono trasmettere ogni anno i dati sulle proprie esportazioni al Consiglio, dando conto anche dei casi in cui vi sia stato un rifiuto della licenza e i criteri in base ai quali sia stato deciso, ai fini della pubblicazione della Relazione di cui *supra*, n. 25.

[46] Cfr. Parlamento europeo, Risoluzione del 13 settembre 2017 *sull'attuazione della Posizione comune 2008/944/PESC*; in GUUE C 337 del 20 settembre 2018; numerosi rilievi critici sono sviluppati dallo stesso Parlamento anche nella successiva Risoluzione del 17 settembre 2020 *sull'esportazione di armi: attuazione della posizione comune 2008/944/PESC*, in GUUE C 385 del 22 settembre 2021.

l'esame del ricorso entra nel merito, emerge la questione circa la natura politica degli atti di licenza di esportazione e – quasi sempre – ne deriva l'impossibilità di esercitare un controllo giudiziario, tale da accogliere domande volte a far accertare il dovere del governo convenuto di rifiutare future licenze o revocare quelle in corso[47].

Qualche sviluppo emerge nelle vicende più recenti, in particolare dalla giurisprudenza olandese. Nel 2024, la Corte d'Appello de L'Aja ordina la cessazione del trasferimento ad Israele, dall'Olanda, di parte di aerei F-35, per contrasto con i criteri fissati sia dalla PC che dall'ATT[48]. Tuttavia la Corte Suprema olandese, con sentenza del 3 ottobre 2025, riforma la decisione della Corte d'Appello, osservando prima di tutto come, in materia di politica estera e sicurezza, il giudice non possa rivedere le decisioni del governo, se non "grande moderazione", anche tenuto conto del fatto che le decisioni politiche possono essere basate su dati di *intelligence*, non di dominio pubblico e il giudice potrebbe quindi non disporre di tutti gli elementi necessari per una riconsiderazione, mentre il Governo non può dover essere tenuto a rivelare tali informazioni in giudizio[49]. Pertanto, la Corte Suprema ritiene che la Corte d'Appello non avesse il potere di ordinare la cessazione delle forniture: nondimeno, conclude nel senso che il Governo debba riconsiderare l'opportunità di autorizzare le esportazioni, anche alla luce degli avvenimenti successivi[50]. La sentenza pone così l'accento sulla necessità di rivedere le licenze generali o plurime ed eventualmente revocarle sebbene, come si è visto, le norme internazionali non prevedano un obbligo in questo senso. In ottemperanza alla sentenza, il Governo olandese rivaluta la situazione e, con una nota del 19 novembre 2025, comunica la decisione di escludere Israele quale destinazione per la fornitura di componenti degli aerei F 35[51].

I principi riguardanti la legittimazione ad agire e la divisione dei poteri determinano, invece, l'insuccesso di tentativi di ottenere provvedimenti simili in Germania. Qui, un cittadino palestinese residente a Gaza, chiede la revoca delle autorizzazioni di vendita di armi ad Israele, richiesta respinta sia in primo grado che in

---

[47] Per una ampia rassegna di questa giurisprudenza, cfr. L. ZUCCARI, *Il commercio di armi convenzionali nel diritto internazionale*, Napoli, 2024, p. 255 ss.; sulla prassi più recente, cfr. E. OFFBERGER-PIPPAN, *Obligations for Third States in the War between Israel and Hamas: To Deliver or Not to Deliver*, in 28 *Austrian Review of International Law*, 2025, 119-154.

[48] Cfr. J. TRITTENBACH, J. DORSEY, O. SPIJEKERS, *Dutch Appeals Court Blocks Deliveries of F-35 Parts to Israel: Overview, Analysis and Initial Reflections*, in *Opiniojuris*, 15 Febbraio 2024, *https://opiniojuris.org/2024/02/15/dutch-appeals-court-blocks-deliveries-of-f-35-parts-to-israel-overview-analysis-and-initial-reflections.*

[49] Hoge Raad der Nederlanden, 3 ottobre 2025, ECLI:NL:HR:2025:1435, causa n. 24/01340, *Staat der Nederlanden c. Oxfam Novib et al*, disponibile al link: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:HR:2025:1435: Hoge Raad.

[50] Cfr. A. PIJNENBURG, M. TJEPKEMA, C. SMEULDERS. *Dutch Supreme Court Orders Executive Branch to Reassess Export of F-35 Parts to Israel in Light of International Obligations*, in *Opiniojuris*, https://opiniojuris.org/2025/10/08/dutch-supreme-court-orders-executive-branch-to-reassess-export-of-f-35-parts-to-israel-in-light-of-international-obligations/.

[51] Il testo della nota ufficiale del Governo olandese è disponibile al link: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22054-469.html. Si noti che nel momento in cui viene presa questa decisione era in vigore una tregua a Gaza, ma il Governo non ritiene la situazione abbastanza stabile. Al momento in cui si scrive, non risulta che la fornitura sia ripresa.

appello dai tribunali amministrativi, che rilevano come il ricorrente non possa desumere la lesione di un proprio diritto soggettivo dai provvedimenti governativi di concessione delle licenze di esportazione. Il caso giunge all'esame della Corte Costituzionale, che conferma questa valutazione[52]. La stessa Corte rileva come la legge tedesca, l'accordo ATT e le regole europee – che la Germania si è impegnata a rispettare – siano adeguate a garantire la giusta considerazione per il rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani[53]. La Costituzione tedesca, prosegue la Corte, non esige che i singoli debbano avere il diritto di contestare la legittimità della concessione delle licenze di esportazione[54]. Inoltre, la Corte ricorda come la stessa Costituzione preveda la possibilità che lo Stato abbia rapporti di amicizia e alleanza con altri Paesi e come, tuttavia, le sottostanti valutazioni di politica estera non siano sindacabili in giudizio. In ogni caso – sottolinea la Corte – le forniture di armi ad Israele sono sensibilmente diminuite, dopo l'iniziale incremento immediatamente seguito agli attacchi terroristici di Hamas[55].

La giurisprudenza comparata rivela quanto l'applicazione del criterio che subordina le esportazioni di armi al rispetto del diritto umanitario sia contiguo a valutazioni di politica estera, in modo da rendere poco probabile che un giudice possa censurare le ragioni di un'autorizzazione, per ritenerla non legittima. Peraltro, alcune pronunce hanno potuto accertare un difetto di motivazione nella licenza, dovuto alla non adeguata considerazione, da parte dell'autorità governativa, di alcuno dei criteri stabiliti dalla PC[56]. Tuttavia, questo tipo di decisioni lascia aperta la possibilità che il Governo interessato, presone atto, rinnovi la licenza sulla base di una motivazione più esauriente.

---

[52] Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht), Order of 3 February 2016, 2 BvR 1626/25 (traduzione inglese ufficiale disponibile al sito del Bundesverfassunggericht, al link https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2026/02/rk20260203_2bvr162625en.html.

[53] «*Through the various legal provisions and political initiatives, the legislator and the executive – to whom the mandate of protection with regard to human rights and international humanitarian law is addressed – have established an overall framework intended to effectively prevent the development of a dangerous situation in the context of the export of arms and military equipment that could cause the general mandate for the protection of human rights and international humanitarian law to give rise to a specific duty of protection*»: *ivi*, par. 95.

[54] «*The Constitution does not require that this extensive protective scheme is generally extended so as to grant legal standing to third parties that would enable them to institute proceedings against export licenses that have already been granted. Due to the wide margin of assessment, appreciation and design afforded to public authority, the general mandate of protection for human rights and international humanitarian law generally does not require granting third parties legal standing to individually challenge specific measures taken in the area of armament and security policy (…) A legal regime that is structured in a purely objective way and thus does not grant legal standing to third parties can be sufficient to fulfil the mandate of protection, if potential risks to human rights and the adherence to international humanitarian law have been appropriately accounted for – as is the case here*».: *ivi*, parr. 97-98.

[55] *Ivi*, par. 111.

[56] Così avviene, ad esempio, a seguito di una lunga vicenda processuale di fronte ai giudici del Regno Unito, in relazione alla vendita di armi all'Arabia Saudita: per un'ampia analisi, cfr. L. ZUCCARI, *Il commercio di armi convenzionali* cit., p. 259 ss.

8. Le indicazioni della Corte internazionale di giustizia, nel caso *Nicaragua c. Germania*

Di fronte alla Corte internazionale di giustizia, pende attualmente una causa promossa dal Nicaragua, nel marzo 2024, nei confronti della Germania. Il Nicaragua denuncia le cospicue forniture di armi da parte della Germania ad Israele, asseritamente in violazione delle Convenzioni di Ginevra sul diritto umanitario e della Convenzione sul genocidio nonché, più in generale, in violazione del divieto di assistere gli Stati che compiano violazioni di obblighi *erga omnes* e del dovere di adoperarsi per fare cessare tali violazioni. La giurisdizione è affermata sulla base sia dell'art. 36.2 dello Statuto della Corte, sia dell'art. IX della Convenzione sul genocidio.

L'atto introduttivo, nella parte in diritto, non fa riferimento alcuno a violazioni delle norme internazionali sulla esportazione delle armi, né all'ATT né alla PC. Il Nicaragua non fa questione della liceità della fornitura di armi di per sé, ma assume che queste armi contribuiscano alla commissione di gravi violazioni del diritto umanitario e di atti di genocidio: a tale ultimo riguardo, il Nicaragua addebita alla Germania non solo la violazione dell'obbligo di prevenire il genocidio, ma una complicità nel medesimo. Dato il rapido deteriorarsi della situazione umanitaria a Gaza, il Nicaragua domanda la pronuncia di misure cautelari urgenti e la prima fra queste dovrebbe consistere nell'ordinare alla Germania di cessare immediatamente la fornitura di armi e materiali di armamento ad Israele.

La richiesta di misure cautelari viene respinta, con un'ordinanza del marzo 2024[57]. La Corte rileva che la fornitura di armi ad Israele è stata progressivamente ridotta, in modo drastico, dopo l'inizio dei combattimenti a Gaza[58]. La valutazione del rischio da parte della Germania, secondo i giudici, appare costante e adeguata, poiché la Germania applica procedure rigorose in materia di autorizzazione all'esportazione di armi, essendo vincolata al rispetto delle regole imposte sia dall'ATT, sia dalla PC europea. È la stessa Corte, di propria iniziativa, a porre l'accento sul rilievo di queste norme, di cui invece non si faceva questione nel ricorso introduttivo: pare degno di nota il rilievo che implicitamente viene loro attribuito, nel senso che la disciplina delle autorizzazioni all'esportazione desunta da quelle fonti costituisca un quadro giuridico adeguato a

[57] International Court of Justice, *Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory* (Nicaragua v. Germany), *Provisional Measures*, Order of 30 April 2024, *ICJ Reports* 2024, p. 560, par. 16. La Germania respinge prima di tutto qualsiasi addebito di complicità nell'asserito genocidio, asserendo di aver adempiuto «*the obligation incumbent on States parties to the Genocide Convention to prevent the occurrence of genocide by continuously using all reasonable means at its disposal to exert its influence on Israel in order to improve the situation in Gaza and to furnish humanitarian aid to the population of Gaza*» (*ivi*, par. 15). Rileva, inoltre, come manchi qualsiasi prova circa l'uso effettivo delle armi provenienti dalla Germania per porre in essere violazioni del diritto umanitario.

[58] «*The Court (...) notes that, as stated by Germany, there has been a significant decrease since November 2023 in the value of material for which the licences were granted, from approximately € 200 million in October 2023 to approximately €24 million in November 2023 to approximately €1 million in March 2024*»: *ivi,* par. 18. In pratica, al momento dell'introduzione del giudizio le forniture tedesche erano già state drasticamente ridotte.

garantire la dovuta considerazione per il diritto umanitario. Si tratta di valutazione che corrisponde a quanto, come si è visto, risulta dalla decisione della Corte Costituzionale tedesca.

9. Il parere 30/2025 della Corte interamericana per i diritti dell'uomo

La Corte interamericana per i diritti dell'uomo, nel 2025, affronta il tema cruciale della connessione fra circolazione delle armi e protezione dei diritti umani, in termini finora inediti di fronte ad una corte internazionale[59]. Nell'immediato, peraltro, il parere raccoglie primi commenti piuttosto critici[60]. Conviene mettere in luce, qui, non solo questi aspetti critici, ma anche le indicazioni sistematiche che la Corte sviluppa nel merito, attraverso un ragionamento giuridico che va valutato nel suo complesso.

La richiesta di parere proviene dal Messico, dopo che questo Stato aveva chiamato in causa, avanti i tribunali interni degli Stati Uniti, la *Smith & Wesson* ed altre sei imprese produttrici di armi, per sentir dichiarare che queste ultime, non essendosi preoccupate in alcun modo di sorvegliare circa la destinazione finale di ingenti quantità di armi fornite a compratori messicani, non avevano cercato di impedire che queste giungessero nelle mani dei cartelli della droga, dovendosi pertanto ritenere complici dei molti crimini commessi dai narcotrafficanti. I tribunali statunitensi devono preliminarmente valutare l'ammissibilità dell'azione del Messico sulla base del *Protection of Lawful Commerce in Arms Act* (PLCAA)[61]. Questa legge, infatti, esclude che i fabbricanti di armi possano essere convenuti per far valere una loro responsabilità civile, per i danni derivanti da reati commessi facendo uso delle armi di loro produzione, una volta che queste siano immesse sul mercato[62]. A limitare tale immunità, peraltro, la stessa legge prevede la cd. *predicate exception*, che si configura nel caso in cui il produttore o il venditore di armi «*knowlingly violated a State or Federal statute applicable to the sale or marketing of fire arms*» e si dimostri che la violazione costituisce «*a proximate cause of the harm for which relief is sought*». Il Messico invoca questa eccezione, dunque, per poter chiamare in causa i fabbricanti di armi americani, di fronte ai giudici statunitensi.

Il ricorso messicano viene inizialmente ritenuto inammissibile, con una decisione

[59] Corte interamericana de derechos humanos, Opinion consultiva OC-30/25 de 3 de diciembre de 2025, solicitada par los Estados Unidos Mexicanos, *La responsabilidad de los Estados en materia de derechos humanos frente al tràfico ilìcito de armas de fuego*, Serie A n. 30.

[60] Cfr., ad esempio, T.N. MOYA SANCHEZ, *The Court That Built the Advisory Opinion It Refused to Complete: OC-30/25 on Arms Trafficking,Corporate Immunity, and the Reach of Advisory Jurisdiction*, in *EJILTalk!*. March 26, 2026, at https://www.ejiltalk.org/the-court-that-built-the-advisory-opinion-it-refused-to-complete-oc-30-25-on-arms-trafficking-corporate-immunity-and-the-reach-of-advisory-jurisdiction/?utm.

[61] 19 Stat. 2095, 15 U. S. C. §§ 7901-7903.

[62] La legge prevede: «*a qualified civil liability action (...) may not be brought in any Federal or State Court*», precisando che «*l'esclusione comprende le azioni civili, contro fabbricanti o venditori di armi, derivanti da criminal or unlawful misuse by a third party*».

tuttavia rivista in appello dalla Corte per il primo circuito[63]. Quindi, la *Smith &Wesson* e le altre imprese interpellano la Corte Suprema che infine, annulla la sentenza d'appello[64]. La questione centrale è di stabilire – per gli effetti del PLCAA – se le società convenute possano essere ritenute responsabili di *aiding and abetting* (complicità) rispetto ai reati compiuti in Messico dai *drug dealers* e, in caso positivo, se possano essere chiamate a risarcire il danno derivante dall'attività criminale.

Il Messico sostiene che le imprese convenute avevano piena consapevolezza del fatto che le armi vendute fossero destinate a soggetti criminali o ad altri che, a loro volta, le avrebbero trasferite alla criminalità. Pertanto, sostiene il Messico, «by choosing not to cut off the flow of firearms to known rougue dealers (…) the manufacturers became culpable and intentional participants in the dealers' federal statutory violations». I produttori avrebbero omesso di adottare anche le più basilari misure di controllo che, tramite semplici «commonsense restraints on their supply chain», avrebbero potuto impedire (o ridurre) la fornitura di armi ai trafficanti di droga messicani. Al contrario, i venditori di armi convenuti avrebbero appositamente curato il *marketing*, in modo da rendere le armi di loro produzione specificamente appetibili per il mercato latino-americano, con caratteristiche esteriori e nomi suggestivi per i compratori in quella regione.

La Corte Suprema, ribaltando la decisione d'appello, esclude il configurarsi dei presupposti della *predicate exception*[65]. La motivazione fa leva - in particolare - sulla possibilità di configurare un'ipotesi di *aiding and abetting*, a carico dei produttori/esportatori di armi. Si esclude, infatti, che la complicità possa consistere in una mera indifferenza da parte del produttore, che si astenga dall'intervenire, pur essendo consapevole del probabile uso illegale dei propri prodotti. Il produttore/esportatore di armi – sostiene la Corte Suprema – potrebbe dirsi complice dei reati, commessi tramite armi di sua fabbricazione, solo se venisse provato che intendeva favorire la commissione di uno specifico reato, mentre una generica consapevolezza del fatto che le armi possano essere utilizzate anche per porre in essere attività criminali non basta ad integrare la fattispecie di *aiding and abetting*[66]. Di conseguenza, resta esclusa anche la possibilità di configurare i presupposti della *predicate exception*, il primo dei quali consiste – appunto – nella presenza di una violazione di legge. La conclusione, quindi, è nel senso la regola sull'immunità dalla giurisdizione stabilita dal PLCAA

[63] *Estados Unidos Mexicanos v. Smith & Wesson Brands*, Inc., 91 F.4th 511 (1st Cir. 2024.

[64] Supreme Court of the United States, *Smith & Wesson Brands, Inc. v. Estados Unidos Mexicanos*, 605 U.S. (2025), No. 23-1141, decided June 5, 2025, al link https://www.supremecourt.gov/search.aspx?filename=%2Fdocket%2Fdocketfiles%2Fhtml%2Fpublic%2F23

[65] Per i primi commenti, cfr. *Smith & Wesson Brands, Inc. v. Estados Unidos Mexicanos*, in *Leading cases*, 139 *Harvard Law Review*, 2025-26, I.

[66] «*Federal aiding and abetting law reflects a centuries old view of culpability: that a person may be responsible for a crime he has not personally carrried out if he deliberately helps another to complete its commission (…) to aid and abet a crime a person must take affirmative act in furtherance of that offence and must intend to facilitate the offence's commission*» (…)» Or, as Juge Learned Hand stated those requisites in what has become a canonical formulation, an aider and abettor must «*participate in a crime*» as in something that he wishes to bring about and seek by his action.

debba applicarsi e che l'azione del Messico non sia ammissibile.

Va notato che la sentenza della Corte Suprema, che si fonda su precedenti molto solidi, viene adottata all'unanimità dai nove giudici.

10. Il quesito esaminato

È a questo punto che il Messico richiede il parere della Corte interamericana, spostando la questione sul piano del diritto internazionale[67]. Il quesito chiede di verificare se sussista, e in quali termini, una responsabilità delle imprese produttrici/venditrici di armi, per la violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione americana sui diritti dell'uomo. Il cambiamento di prospettiva riguarda dunque la natura delle norme violate: non già le norme penali interne (di cui si era sostenuta la violazione di fronte alle corti interne americane) bensì le norme sulla tutela dei diritti umani. Il Messico non cambia, invece, la prospettiva che mira, innanzitutto, a veder attribuire una responsabilità diretta ai produttori/esportatori di armi per violazione dei diritti umani. Il primo punto del quesito, pertanto, è così formulato: «Las actividades de comercializaciòn sin el debido cuidado, negligentes y/o intencionales por parte de empresas privadas relacionadas con la industria de armas da fuego, que facilitan su trafico ilicito, su disponibilidad indiscriminada entre la sociedad y, en consecuencia, aumentan el riesgo de violencia perpetradas con las mismas ¿Pueden vulnerar los dererchos a la vita y a la integridad personal? ¿Existe responsabilidad internacional de las empresas de armas por las dichas actividades?»[68].

Il quesito è di sicuro e originale rilievo perché, per rispondere, la Corte è implicitamente tenuta a verificare se le imprese private possano dirsi destinatarie degli obblighi di protezione dei diritti umani e, quindi, responsabili per le conseguenze dannose che possono derivare dall'uso indiscriminato dei propri prodotti. Si chiamano in causa, in tal modo, i principi della cd. *corporate accountability* e la difficile questione circa una possibile soggettività delle imprese private[69]. Tuttavia, la Corte evita ogni approfondimento sul punto, procedendo senz'altro alla riformulazione del quesito, che riconduce precisamente al seguente:

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos frente al tráfico ilícito de armas?

L'esame seguente della Corte si sviluppa in una prospettiva in cui la titolarità degli obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani spetta agli Stati, mentre una possibile,

[67] *American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica),* 22 November 1969, 1144 UNTS. 123. La Convenzione prevede che ciascuno Stato parte possa richiedere pareri alla Corte circa l'interpretazione della stessa Convenzione o di altri trattati concernenti la protezione dei diritti umani negli Stati americani (art. 64).

[68] Supreme Court of the United States, *Smith & Wesson Brands* cit., par. 3.

[69] Il quesito, con la nuova formulazione, riporta al concetto più solido di soggettività giuridica, quale attitudine ad essere titolari di situazioni giuridiche soggettive create dalle norme dell'ordinamento considerato: su questa concezione, nel diritto internazionale, cfr. per tutti G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, 7 ed., Padova, 1967, p. 106 ss.

parallela titolarità per diversi soggetti non è considerata. Anche la risposta al quesito sarà altra da quella che lo Stato richiedente prospetta. Di qui, la delusione di quanti attendevano una pronuncia che configurasse, in questo settore, un'applicazione dei principi sulla *corporate accountability*[70].

11. Il contenuto della *due diligence* degli Stati nel controllo sull'esportazione di armi

Nondimeno, la portata del parere è tutt'altro che trascurabile. La Corte analizza e descrive la natura degli obblighi generali sanciti dalla Convenzione americana per gli Stati parte. In primo luogo, ricorda che si tratta di obblighi negativi. L'attenzione si rivolge quindi alla portata del parallelo obbligo positivo di garantire il pieno godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione, ai soggetti che si trovano nell'ambito della propria giurisdizione[71]. Il parere approfondisce la portata della *due diligence* richiesta nell'adempimento di tale obbligo positivo, precisando che questo non può estendersi fino a tenere indenni gli individui da qualsiasi violazione compiuta da altri soggetti privati, ma che la responsabilità dello Stato dipende dalle circostanze del caso. In particolare, lo Stato è tenuto ad esercitare un controllo affinché le imprese private che svolgono attività pericolose adottino le cautele necessarie ad evitare lesioni dei diritti umani[72].

In questo quadro, si rileva come la disponibilità di armi aumenti il tasso di violenza, rafforzando la criminalità, con grave rischio per il godimento dei diritti umani

[70] Ripresi, fra l'altro, dal rapporto dell'Ufficio dell'Alto commissario ONU per i diritti umani, emesso nell'aprile 2025, pochi mesi prima del parere: cfr. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Impact of Arms Transfers on Human Rights* (2025) A/HRC/58/41. Il Rapporto – che si basa sui *Guiding Principles on Business and Human Rights* – precisa che gli «standards of expected conduct for business entities in relation to human rights (…) are applicable to businesses *irrespective of conduct by the State* and irrespective of the sector in which the business activity takes place» (p. 6, corsivo aggiunto). Ulteriori critiche al parere riguardano il fatto che la Corte non abbia in realtà toccato il tema dell'immunità, come prevista dalla PLCAA statunitense, cfr. A.G. MUTIS, *Corporate Duties of the Arms Industry at the Inter-American Court of Human Rights: A Tale of Risk and Attribution*, in *Business and Human Rights Journal*, 2026, n. 11, pp. 145-150.

[71] «*La Corte ha considerado que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción. El carácter erga omnes de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica su responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto de particulares. Así, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de los derechos de otro, este no es automáticamente atribuible al Estado, sino que correspondeanalizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía*»: cfr. Corte interamericana de derechos humanos, *Opinion consultiva OC-30/2025* cit, par. 48.

[72] «*En virtud del deber de garantizar los derechos, que incluye el deber de prevenir su vulneración, los Estados están obligados a regular, supervisar y fiscalizar la práctica de actividades peligrosas de empresas privadas que impliquen riesgos significativos a los derechos humano (…) En virtud de esta regulación, las empresas deben abstenerse de conductas que causen violaciones a derechos humanos, y adoptar medidas dirigidas a subsanar dichas violaciones*»: cfr. Corte interamericana de derechos humanos, *Opinion consultiva OC-30/2025* cit, par. 48.

e per l'economia stessa dei Paesi interessati[73]. Dunque, la *due diligence* richiesta a ciascuno Stato deve comprendere la messa in atto di misure tali da contrastare, in modo effettivo, la circolazione illegale delle armi da fuoco. La Corte precisa in dettaglio il contenuto di questo dovere di diligenza, articolandolo in alcuni punti fondamentali, quali: il dovere di adottare norme interne adeguate a regolare l'attività delle imprese private che commercializzano armi, il dovere di esercitare un controllo effettivo su queste attività, il dovere di riconoscere un diritto di ricorso effettivo alle vittime di violazioni dei diritti umani connesse all'utilizzo di armi da fuoco. Infine, ma non meno importante, la Corte sottolinea come la *due diligence* comprenda un dovere di cooperare sul piano internazionale[74].

La conclusione della Corte sottolinea che queste indicazioni - fornite a descrivere il contenuto della *due diligence* degli Stati parte della Convenzione - costituiscono interpretazione della stessa Convenzione americana sui diritti umani e, precisamente, delle norme che sanciscono i doveri generali degli Stati di rispettare i diritti umani e assicurarne il rispetto nei propri ordinamenti interni, (art. 1 e 2) oltre che delle norme sul diritto alla vita (art. 4) e sul diritto ad un trattamento umano (art. 5). Inoltre, la Corte precisa che l'interpretazione concerne anche le corrispondenti norme contenute nel Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici (art. 2 e 6).

È proprio questo il principale apporto innovativo che va riconosciuto al parere, vale a dire l'avere ricondotto *direttamente alle norme sui diritti umani* la necessità per gli Stati di osservare numerose cautele in materia di disciplina e controllo della circolazione delle armi. Attraverso tali adempimenti, gli Stati potranno dimostrare di aver applicato la *due diligence* per assicurare il rispetto dei propri obblighi positivi di tutela dei diritti umani.

Il dovere di *due diligence,* quale configurato dal parere, impone agli Stati esportatori di sorvegliare sulla condotta dei soggetti operanti nell'ambito della propria giurisdizione, nel settore della produzione e del commercio di armi. Questo dovere di diligenza, espressione degli obblighi positivi nascenti dalle norme a tutela dei diritti umani va dunque espletato, in particolare, nell'ambito delle procedure di autorizzazione all'esportazione di armi: se necessario, anche oltre quanto richiesto dalle norme specifiche che regolano la materia. La piena considerazione per la condizione dei diritti umani nel paese di destinazione risulta oggetto di un preciso dovere, nascente dalle norme sui diritti umani, che integra i doveri di cautela degli Stati esportatori, quali previsti negli strumenti normativi specifici in materia. Il risultato dovrebbe essere quello di imporre un uso restrittivo, ad esempio, degli ampi margini di discrezionalità

[73] «*[e]l tráfico ilícito de armas tiene un impacto en el aumento e intensidad de la violencia, al ser una herramienta de la criminalidad, en especial del crimen organizado. Esta situación de aumento de la violencia conlleva necesariamente un riesgo en el goce de derechos humanos y, a su vez, tiene una incidencia en las economías de los Estados y en el estado democrático del derecho en la región. El reconocimiento de este riesgo evidencia que el tráfico ilícito de armas constituye, además de un problema de seguridad humana, una cuestión vinculada a la garantía delos derechos humanos*»: Corte interamericana de derechos humanos, *Opinion consultiva OC-30/2025*, cit, par. 46.
[74] *Ivi*, par. 56.

consentiti da alcune norme sulle esportazioni di armi (si pensi all'art. 7 dell'ATT e al concetto *overridding risk*).

Nel migliore dei mondi possibili, un bilanciamento a favore della tutela dei diritti umani dovrebbe aversi anche nella valutazione dei principali interessi concorrenti, vale a dire quelli dell'industria di produzione e commercio delle armi. Questi interessi infatti restano inclusi fra i principi di base, per l'applicazione dell'ATT[75]. La PC vi dedica apposite norme, all'art. 10, ove si ammette che «ove opportuno» gli Stati membri possano tenere conto di propri interessi economici, industriali e commerciali, ma che tali fattori «non pregiudicano» l'applicazione dei criteri fissati per le esportazioni.

Il riferimento alla *due diligence* desunta dalle norme sulla tutela dei diritti umani, dunque, fornisce elementi utili ad orientare l'applicazione e l'interpretazione delle norme sulle esportazioni di armi.

12. I parametri della *due diligence*

La Corte sottolinea l'importanza di un controllo tanto più rigoroso quanto più alti siano i rischi per la protezione dei diritti umani nella zona di destinazione delle armi e, in particolare, nei casi in cui la disponibilità i armi comprometta la sicurezza di persone particolarmente vulnerabili, quali i minori e le donne. Al riguardo, richiama numerosi rapporti dei Comitati – istituiti nell'ambito delle pertinenti convenzioni – che rivelano l'enorme, crescente gravità degli effetti della circolazione indiscriminata di armi per questi soggetti[76].

In questo panorama, è imprescindibile che ogni Stato adotti un sistema nazionale di controllo delle esportazioni, delle importazioni e del transito delle armi, che faccia leva sulla necessità di licenze da rilasciarsi caso per caso, sulla base di criteri che la Corte descrive come corrispondenti a quelli previsti dagli art. 6-8 dell'ATT. L'accordo risulta quindi utile parametro della *due diligence* richiesta agli Stati esportatori: l'indicazione corrisponde a quanto risulta dalla giurisprudenza sopra considerata, della Corte

[75] Precisamente, il preambolo dell'ATT considera fra i principi fondamentali per la propria applicazione: «*[[t]he respect for the legitimate interests of States to acquire conventional arms to exercise their right to self-defence and for peacekeeping operations; and to produce, export, import and transfer conventional arms*».

[76] Particolare riferimento viene fatto ai rapporti del Comitato per i diritti del fanciullo che riguardano il coinvolgimento di bambini nei conflitti armati: *ivi*, par. 69. Nella sua opinione concorrente, il giudice Manrique riferisce: «*[l]as estadísticas regionales indican, por ejemplo, que el 60% de los adolescentes fallecidos en América Latina y el Caribe en 2015 (26.000) murieron por impacto de bala o arma de fuego18. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha declarado que la disponibilidad y accesibilidad de las armas pequeñas es una de las principales causas de discapacidad en los niños19. En la misma línea, en Estados Unidos de América, de acuerdo con estadísticas del 2020 y el 2021, las armas de fuego fueron la principal causa de muerte de niños y niñas de entre 1 y 17 años, sobrepasando incluso las muertes por accidentes de tránsito. En 2021, hubo 2.571 muertes infantiles por armas de fuego, una tasa de 3,7 muertes por cada 100.000 niños, lo que supone un aumento del 68% en el número de muertes desde 2000*»: cfr. *Voto concurrente del Juez Ricardo C. Pérez Manrique*, par. 11. Il giudice sottolinea anche il pericolo dato dalla mera esposizione ad un contesto di violenza armata, per bambini adolescenti e giovani, con effetti che ne pregiudicano lo sviluppo fisico e mentale. (*ivi*, parr. 12-31).

internazionale di giustizia e della Corte costituzionale tedesca. Il fatto che uno Stato sia vincolato al rispetto dei criteri di esportazione voluti dall'ATT e/o dalla PC è visto di per sé come un primo indice positivo, che segnala la volontà di assumere, sul piano internazionale, l'impegno ad evitare la vendita indiscriminata di armi[77].

La Corte interamericana rileva anche come, a dimostrare la *due diligence*, sia necessario che lo Stato realizzi un efficace sistema di marcatura e tracciamento delle armi da fuoco, supportato da un registro nazionale in cui i dati siano conservati per un lasso di tempo non breve. A questo riguardo, strumenti avanzati sono già disponibili, quale il programma *iTrace* lanciato dalle Nazioni Unite, mirato ad organizzare, su scala mondiale, una capillare raccolta dei dati che riguardino l'intero ciclo di vita delle armi, dalla fabbricazione all'esportazione, dallo stoccaggio allo smaltimento.[78] Questi dati dovrebbero permettere di valutare in concreto i rischi connessi ai trasferimenti di armi, fornendo informazioni sulle modalità attraverso le quali le armi legalmente messe in commercio vengono successivamente deviate verso utilizzatori non autorizzati. Il progetto è attuato tecnicamente da *Conflict Armament Research* (CAR) e opera nelle aree interessate da conflitti, attraverso indagini finalizzate a identificare e rintracciare armi e munizioni recuperate o sequestrate e a ricostruirne, per quanto possibile, la catena di approvvigionamento[79].

La funzione di *iTrace*, poi, non si esaurisce nella ricostruzione *ex post* dell'origine delle armi e della modalità della diversione verso attività illecite. Il sistema è concepito anche come strumento informativo a supporto delle autorità competenti a fornire autorizzazioni all'esportazione di armi, per l'applicazione dei vari criteri che, come si è detto, fanno leva sulla situazione nel paese di destinazione in termini di stabilità e di protezione dei diritti umani**.** L'informazione acquisita attraverso il *tracing* è utile per individuare dati complessivi relativi a precedenti casi di diversione, identificare soggetti o destinazioni a rischio e, quindi, orientare le decisioni relative a nuovi trasferimenti. L'Unione europea collabora attivamente al programma, sempre sulla base di atti adottati nell'ambito della PESC[80].

La presenza del sistema *iTrace* e la sua efficienza sono strategici: quanto più lo Stato può disporre di informazioni attendibili su precedenti diversioni, *end-users*

[77] La *due diligence*, com'è ovvio, si dimostra pienamente solo tramite l'effettiva, corretta applicazione dei criteri di esportazione. Nondimeno, l'accettazione di uno Stato degli impegni internazionali, di per sé, fa presumere la condivisione degli scopi definiti dagli accordi ratificati e un conseguente impegno per realizzarli (per converso, cfr. *supra*, n. 6 sulla prassi del cd. "ritiro della firma").

[78] L'Unione europea sostiene il programma in modo continuo, cfr. Decisione 2013/698/PESC del Consiglio, del 25 novembre 2013, *a sostegno di un meccanismo globale di segnalazione delle informazioni sulle armi da fuoco e di piccolo calibro illegali e su altre armi convenzionali e munizioni illegali, al fine di ridurre il rischio del loro commercio illecito*, in GUUE L 320 del 30 novembre, da ultimo cfr. Decisione (PESC) 2023/387 del Consiglio, del 20 febbraio 2023, *a sostegno di un meccanismo globale di segnalazione delle informazioni sulle armi convenzionali illegali e sulle relative munizioni, al fine di ridurre il rischio della loro diversione e del loro trasferimento illecito («iTrace V»)*, in GUUE L 53 del 21 febbraio 2023.

[79] Maggiori dettagli sono disponibili al sito del progetto *iTrace* CAR: *https://www.conflictarm.com/itrace/*

[80] Da ultimo, cfr. Decisione (PESC) 2026/612 del Consiglio, del 16 marzo 2026 *a sostegno di un meccanismo mondiale di segnalazione sulle armi convenzionali illegali e relative munizioni volto a ridurre il rischio di diversione e trasferimento illegale («iTrace VI»*), in GUUE del 17 marzo 2026.

problematici, rotte di traffico o destinazioni ad alto rischio, tanto meno una valutazione dell'esportazione che ignori tali informazioni si potrà considerare conforme alla *due diligence*. Ne deriva che anche sistemi di tracciamento o di cooperazione fra Stati che non siano in sé vincolanti possono fornire un parametro per valutare la *due diligence* di uno Stato, a seconda che questo partecipi e faccia uso di tali strumenti, oppure se ne astenga.

13. Le possibili ulteriori implicazioni

Nel parere 30/2025, la Corte interamericana fa riferimento ad una nozione particolarmente ampia di «arma da fuoco», senza utilizzare elenchi, con il risultato di rendere più efficace il dovere di diligenza attribuito agli Stati[81]. In questa prospettiva, sembra possibile un ulteriore passo avanti, per sostenere che gli Stati dovrebbero osservare uguale *due diligence* anche per controllare e impedire la circolazione di merci, congegni vari e *ghost guns* che, benché non rientranti in alcuna categoria ufficiale di armi, tuttavia possano produrre effetti ugualmente lesivi (rispetto al diritto alla vita o all'integrità personale)[82]. Questa interpretazione potenzialmente estende la *due diligence* oltre quanto richiesto dai trattati che utilizzano definizioni tecniche e/o il metodo della lista, permettendo di superare il problema altrimenti configurabile ove, per effetto di omissioni negli elenchi, di ambiguità del testo o anche di innovazione tecnologica, si debba avere a che fare con armi di qualche tipo che sfugga al campo di applicazione dei trattati già esistenti[83].

Inoltre, le stesse cautele dovrebbero adottarsi a fronte di una inusuale domanda di grandi quantità di congegni, attrezzi vari o tecnologie che, pur essendo normalmente destinati ad un primario uso non offensivo, si prestino a svolgere le stesse funzioni letali di un'arma vera e propria. Si ricorda, ad esempio, come tonnellate di *machete* siano stati importati in Ruanda nel periodo in cui maturava il genocidio: si tratta di strumenti che in Africa sono di uso comune per l'agricoltura, ma che furono diffusamente usati come

[81] La definizione è questa: «*toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar unbalín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas defuego antiguas o sus réplicas (...) y se entenderá como sinónimo de arma pequeña y ligera*»: *ivi*, par. 38).

[82] Il problema delle *ghost guns* riguarda armi fabbricate artigianalmente, tramite kit acquistati in internet o addirittura stampate in 3D, quindi non provviste di alcuna marcatura. Il fenomeno della fabbricazione domestica riguarda anche operazioni quali «*conversion of gas and alarm weapons into live-firing firearms, assembly of semi-finished parts and components and so called 'buy, build, shoot kits' into firearms, and reactivation of deactivated firearms*»: cfr. United Nations Office on Drug and Crime, *Digest of Firearms Trafficking and Related Crimes Cases*, Vienna, 2023, p. 22 (disponibile al link https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/2024/9789213587584_web_200dpi.pdf?).

[83] È il caso, ad esempio, delle munizioni al fosforo bianco: cfr. Human Rights Watch, September 9, 2026, *Uncontrolled Burn: The Inhumane of the White Phosphorous Munitions and the Need for Stronger Law*, al link https://www.hrw.org/report/2026/09/09/uncontrolled-burn/the-inhumane-effects-of-white-phosphorus-munitions-and-the-need.

armi nel conflitto[84]. Più di recente, si pensi ai cercapersone modificati e fatti esplodere simultaneamente nel Libano, nelle mani di persone ritenute appartenenti o vicine a Hezbollah[85]. La richiesta di grandi quantità di materiali dal potenziale uso letale, proveniente da una zona problematica quanto alla presenza di conflitti, tensioni interne o violazioni diffuse dei diritti umani, dovrebbe essere considerata con adeguata prudenza e, se del caso, bloccata.

14. Il punto critico: quale rimedio per la violazione della *due diligence*?

La possibilità di delineare un dovere di *due diligence* degli Stati nel controllare le esportazioni di armi dal proprio territorio, apre argomenti di riflessione circa il contenuto e la natura della responsabilità degli Stati che omettano le cautele necessarie. Questo, in ogni caso, non deve far perdere di vista il fatto che all'obbligo della *due diligence* dello Stato esportatore fa pur sempre riscontro il dovere di osservare gli stessi obblighi positivi, da parte dello Stato di importazione.

È poco probabile che si possa ricondurre, alla violazione del dovere di *due diligence*, una responsabilità diretta dello Stato di esportazione, verso individui vittima di violazioni dei diritti umani derivanti da uso indiscriminato di armi, nello Stato di importazione. Non appare plausibile configurare un'ipotesi di giurisdizione extraterritoriale dello Stato esportatore, per il solo fatto di aver autorizzato l'arrivo di armi nel Paese in cui vengono violati i diritti umani, ma senza alcuna possibilità di controllo effettivo sul loro impiego. Le ipotesi di giurisdizione extraterritoriale già note riguardano situazioni ben diverse, in cui lo Stato responsabile eserciti un controllo effettivo su di una specifica situazione territoriale, o su di una persona, al di fuori dei propri confini[86]. In ogni caso, anche ammettendo la giurisdizione extraterritoriale, resterebbe da dimostrare caso per caso lo specifico nesso di causalità fra l'afflusso di

[84] A. DES FORGES, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. Human Rights Watch / Fédération internationale pour les droits humains, 1999, al link https://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/Geno1-3-11.htm (sezione *Buying Machetes*). La domanda di *machete* nel 1993 e nei primi mesi del 1994 era il doppio della quantità importata l'anno precedente.

[85] REUTERS, September 18, 2024, *What we know about the deadly pager blasts in Lebanon*, al link https://www.reuters.com/world/middle-east/what-we-know-so-far-about-deadly-pager-blasts-lebanon-2024-09-17/ .

[86] In materia cfr. per tutti N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 8 ed., Torino, 2026, p. 174 ss. Nel caso *Bankovic* la Corte europea per i diritti dell'uomo considera eccessiva la prospettazione dei ricorrenti, secondo cui il controllo temporaneo dello spazio aereo configura un'ipotesi di giurisdizione extraterritoriale: «*The Court considers that the applicants' submission is tantamount to arguing that anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act may have been committed or its consequences felt, is thereby brought within the jurisdiction of that State for the purpose of Article 1 of the Convention*»: Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), 12 dicembre 2001, *Banković and Others v. Belgium and Others*, ricorso n. 52207/99, decisione sull'ammissibilità, ECHR 2001-XII. E la decisione riguarda situazione (il bombardamento sulla città di Belgrado da parte della NATO) sulla quale gli Stati chiamati in giudizio avevano un controllo evidentemente ben maggiore di quello che potrebbe avere uno Stato esportatore di armi sull'uso che di queste venga fatto da terzi, nel luogo di destinazione.

armi e la singola, concreta lesione dei diritti umani ed il conseguente *status* di vittima di chi tale lesione lamenti di aver subito[87].

Sul piano dei rapporti fra Stati parte di una stessa convenzione sui diritti umani, potrebbe affermarsi la responsabilità dello Stato che consenta esportazioni eccessive di armi, verso lo Stato in cui queste affluiscano provocando un aggravamento della situazione dell'ordine pubblico interno e dello sforzo necessario a impedire la diversione di armi verso la criminalità, contribuendo a diminuire il livello protezione dei diritti fondamentali dei cittadini[88]. La natura *erga omnes partes* degli obblighi previsti dalle convenzioni sui diritti umani potrebbe legittimare anche altri Stati parte a far valere una tale violazione.

La materia offre qualche spunto per ipotizzare una forma di responsabilità internazionale per attività pericolosa, quale indubbiamente è quella che attiene alla produzione e messa in circolazione di armi. Si tratta di ipotesi che, in altra sede, potrà meritare un approfondimento, non senza considerare tuttavia che, al momento, il diritto internazionale configura responsabilità di questo tipo in riferimento ad attività pericolose che, poste in essere nel territorio di uno Stato, producano dirette conseguenze *fisiche* pregiudizievoli, nel territorio di altri Stati[89]. La responsabilità riguarda dunque danni immediatamente riconducibili ad effetti caratteristici dell'attività pericolosa in questione, mentre – come si è detto – la catena causale dei danni derivanti da armi che circolano in modo indiscriminato è inevitabilmente articolata e vede il concorso di molteplici soggetti.

15. Conclusioni

Le norme internazionali ed europee che regolano le esportazioni di armi impongono agli Stati esportatori di considerare, prima di tutto. la situazione nel Paese di

[87] Un ricorso basato su circostanze di questo tipo risulta pendente di fronte alla Corte europea per i diritti dell'uomo, ma non risulta aver ancora superato il controllo di ammissibilità. Il ricorso è connesso alla uccisione di civili, in Yemen, colpiti di un ordigno fabbricato e esportato dall'Italia, durante un bombardamento da parte della coalizione a guida saudita: cfr. E. BALDI, *Arms Exports and the Right to Life: The RWM Italia Case*, in *Business and Human Rights Journal*, 2026, n. 11, pp. 131-137.

[88] A meno che – naturalmente – lo Stato che si assume leso non avesse esso stesso autorizzato l'importazione. Occorre notare che, nel caso concreto che ha dato origine al parere, un'azione del Messico contro gli Stati Uniti non sarebbe possibile dal momento che questi ultimi non sono parte della Convenzione americana sui diritti dell'uomo. La situazione critica di alcuni Stati dell'America latina è ben nota e l'Unione europea ha adottato di recente una strategia comune proprio per combattere l'afflusso di armi verso quei Paesi: cfr. Decisione comune PESC 2025/1451, del Consiglio, del 15 luglio 2025, *a sostegno degli sforzi volti a prevenire e combattere la proliferazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni e il relativo impatto nelle Americhe*, in GUUE del 16 luglio 2025.

[89] Il Progetto di articoli predisposto dalla Commissione per il diritto internazionale delle Nazioni Unite, prevede che la responsabilità per attività pericolose si configuri nel caso di «*activities not prohibited by international law which involve a risk of causing significant transboundary harm through their physical consequences*» (art. 1): cfr. International Law Commission, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with Commentaries*, 2001, in *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-third Session*, UN Doc. A/56/10 (2001), chap. V.

destinazione, in termini di rispetto del diritto umanitario. L'enfasi sul punto è coerente con il fatto che l'approvvigionamento di armi dovrebbe avvenire per ragioni legate alla difesa e, quindi, in previsione di possibili conflitti.

Gli stessi strumenti internazionali dedicano meno rilievo alle gravi conseguenze che l'afflusso di armi può provocare, in termini di protezione dei diritti umani, anche in situazioni in cui non sussista un vero e proprio conflitto e, quindi, manchino i presupposti per l'applicazione del diritto umanitario. Eppure, queste situazioni non sono marginali e l'afflusso di armi in certi Paesi è un notevole fattore di rischio, per la tutela dei diritti umani, anche in assenza di conflitti di natura politica, quando operi all'interno dello Stato una forte criminalità. Il parere della Corte interamericana mette a fuoco proprio quest'ultima ipotesi per desumere, dalle stesse norme sulla tutela dei diritti umani, un dovere generale di *due diligence* – in capo allo Stato che autorizzi l'esportazione di armi – quale non risulta in modo altrettanto netto e lineare dalle norme dell'ATT o della PC europea. Le norme considerate nel parere sono quelle del sistema americano, ma l'interpretazione fornita, di cui pare difficile contestare l'opportunità o la ragionevolezza, potrebbe riferirsi anche al sistema europeo. Anzi, questo parere va maggiormente apprezzato ove si consideri che la omologa Corte europea non ha una giurisdizione consultiva altrettanto ampia, che le consenta di pronunciarsi, su richiesta di singoli Stati, su di un quesito generale come quello proposto dal Messico[90].

Il parere 30/2025 indica in modo chiaro la possibilità di una sinergia fra le norme relative alla circolazione delle armi e le norme sulla tutela dei diritti umani. Il concetto che fa da collegamento è proprio il dovere di *due diligence*, che – in quanto ricondotto agli obblighi positivi di tutela dei diritti umani – dovrebbe imporre un'interpretazione restrittiva del margine di discrezionalità, concesso agli Stati dall'ATT o dalla PC, nella valutazione delle circostanze che devono portare al rifiuto di esportazione e nel bilanciamento fra gli interessi economici dello Stato esportatore e le esigenze di tutela dei diritti umani. Le stesse considerazioni di *due diligence*, poi, potrebbero consentire di superare i confini degli strumenti normativi che limitano il proprio ambito di applicazione ai materiali compresi in specifici elenchi.

L'attuale situazione geopolitica, con la tendenza degli Stati al riarmo, non incoraggia a pensare che le regole sulla circolazione e l'esportazione di armi potranno, in un prossimo futuro, divenire più precise e severe. Nondimeno, la prassi internazionale proprio ora dà segnali di un rafforzamento del dovere di *due diligence* degli Stati esportatori di armi, quanto alla considerazione dei diritti umani, offrendo chiare indicazioni di come l'applicazione delle regole già esistenti possa e debba avvenire secondo criteri di maggiore prudenza.

[90] La Convenzione americana ammette che ciascuno Stato parte possa richiedere un parere circa l'interpretazione della stessa convenzione e di «*altri trattati concernenti la protezione dei diritti umani negli Stati americani*» (art. 64)., mentre analoga possibilità non è prevista nel sistema europeo. Sulla differenza fra le attribuzioni consultive della corte americana e di quella europea per i diritti dell'uomo, cfr. G. ASTA, *La funzione consultiva della corti regionali dei diritti umani*, Napoli, 2019.

ABSTRACT: L'articolo esamina la recente prassi internazionale e dell'Unione europea in materia di esportazioni di armi, per vedere se emergano elementi utili a rafforzare le cautele che gli Stati esportatori di armi devono osservare a tutela dei diritti umani, quando la situazione di questi diritti nel Paese di destinazione possa essere messa a rischio dall'afflusso di nuove armi. Particolare interesse assume al riguardo il parere 30/2025 della Corte interamericana per i diritti dell'uomo, che disegna uno specifico dovere di *due diligence* degli Stati esportatori – desunto specificamente dalle norme sui diritti umani – che dovrebbe guidare la condotta degli Stati esportatori verso un'applicazione più rigorosa dei criteri già stabiliti, a livello internazionale ed europeo, dagli strumenti normativi specifici in materia di esportazione di armi.

KEYWORDS: armi convenzionali – Arms Trade Treaty – regole dell'Unione europea sull'esportazione di armi – diritti umani – due diligence.

THE INTERNATIONAL ARMS TRADE, THE *DUE DILIGENCE* OBLIGATIONS OF THE EXPORTING STATE, AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE INTERNATIONAL AND EUROPEAN CONTEXT

ABSTRACT: This article examines recent international and European Union practice regarding arms exports, to assess whether any elements emerge that could strengthen the duties of exporting States concerning the protection of human rights in the destination country, particularly in cases where the human rights situation could be worsened by the increased availability of weapons and possible diversion towards organized crime. In particular, the article focuses on the Advisory Opinion 30/2025 of the Inter-American Court of Human Rights, which identifies a specific due diligence obligation incumbent upon exporting States, deriving it directly from human rights law. As a consequence, exporting States should apply more rigorously the international and European criteria established for granting export licenses.

KEYWORDS: Conventional arms – Arms Trade Treaty – EU rules on arms export – Human Rights – Due diligence.