

**Impiego di droni armati nella lotta
al terrorismo e accesso alla giustizia
da parte delle vittime**

Nicola Colacino
*Professore associato di Diritto internazionale,
Università degli studi "Niccolò Cusano" telematica*

Abstract

L'articolo propone alcune brevi riflessioni sul tema della protezione delle vittime delle missioni antiterrorismo effettuate mediante velivoli a pilotaggio remoto (più comunemente noti come droni), muovendo dall'analisi della limitata, eppur significativa, prassi internazionale. L'indagine non perviene a conclusioni definitive, ma intende piuttosto evidenziare alcuni aspetti solo marginalmente considerati nel dibattito dottrinale, con l'obiettivo di contribuirvi da una prospettiva diversa. In particolare, si ritiene che, in determinate circostanze, l'uso dei droni come strumento di lotta al terrorismo internazionale abbia contribuito a innovare le regole dello *ius ad bellum*, rendendo possibile l'esecuzione più capillare e diffusa di missioni di *targeted killing* considerate, invece, troppo rischiose se condotte con strumenti e tecnologie tradizionali. Il numero delle vittime causate da tali missioni deve, pertanto, essere calcolato in termini assoluti e non relativi (come sembra, invece, suggerire la diplomazia ufficiale degli Stati interessati). Ciò presenta un'incidenza sulla valutazione dell'obbligo di riparazione, che deve tener conto dell'assenza di un chiaro contesto normativo in cui gli attacchi dei droni risultano inquadrabili.

The article offers some brief reflections on the issue of the protection of victims of counter-terrorism missions carried out through Unmanned Aerial Vehicles (UAVs, more commonly known as drones), moving from the analysis of the limited, but significant, international practice. The survey does not come to definitive conclusions, but rather intends to highlight some aspects only marginally considered in the doctrinal debate, with the aim of contributing to it from a different perspective. In particular, it is believed that the use of drones, in certain situations, has contributed to innovate the *ius ad bellum* rules, making possible the widespread execution of targeted killing missions that would otherwise

be considered too risky. The number of victims caused by these missions must therefore be considered in absolute and not relative terms (as the official diplomatic positions seems to suggest). This has an impact on the assessment of the obligation to repair, which must take into account the absence of a clear regulatory framework in which drone attacks can be classified.

Sommario

1. Introduzione. – 2. La controversa legittimità dei «*drone strikes*» con finalità di anti-terrorismo in base alle regole dello *ius ad bellum*. – 3. La posizione del governo statunitense. – 4. L'assenza di rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime secondo la prassi rilevante e l'insufficienza delle riparazioni *ex gratia*. – 5. Considerazioni di sintesi.

Keywords

Droni, Terrorismo, *Ius ad bellum*, Vittime, Obbligo di riparazione

1. Introduzione

Il presente lavoro propone alcune brevi riflessioni sul tema della tutela spettante alle vittime delle missioni antiterrorismo eseguite tramite velivoli a controllo remoto (*Unmanned Aerial Vehicles - UAVs*, più comunemente noti come *droni*), muovendo dall'analisi della limitata, eppur significativa, prassi rilevante. L'indagine qui condotta non perviene a conclusioni definitive, ma intende piuttosto mettere in evidenza alcuni aspetti solo marginalmente considerati nel dibattito dottrinario acceso intorno al tema di cui si discute, allo scopo di contribuirvi da una prospettiva diversa¹.

È ormai da oltre quindici anni² che l'impiego di droni in operazioni militari e di «polizia internazionale» è divenuto di uso corrente, al punto da caratterizzare la stessa strategia di contrasto condotta dal governo statunitense (in particolare sotto la Presidenza di Barack Obama e quella attuale di Donald Trump) nei confronti di gruppi terroristici di matrice fondamentalista.

I vantaggi derivanti dal ricorso a questa nuova tecnologia sotto l'aspetto del rapporto tra costi e benefici sono, in effetti, piuttosto evidenti. È sufficiente avere riguardo alla circostanza che l'uso dei droni assicura, a fronte di un'elevatissima percentuale di successo e di un significativo contenimento dei costi della missione, la piena incolumità del personale militare e dei servizi di *intelligence* coinvolto³.

È per tali ovvie ragioni che il programma di sviluppo dei droni armati è cresciuto in modo inarrestabile nel corso degli anni e ha condotto a un impiego degli *UAVs* in contesti tra loro piuttosto eterogenei, caratterizzati da conflitti armati, internazionali e non, ma anche da situazioni di grave instabilità o di mancato controllo del territorio da parte del governo centrale (Afghanistan, Pakistan, Siria, Yemen, Somalia, Iraq). Ciò che accomuna le missioni di *targeted killing* eseguite da droni è l'individuazione di un bersaglio nei cui confronti l'uso della forza unilaterale è ritenuto (dal soggetto agente)

¹ Sul tema si rinvia a Q. Eijkman - M. Bakker, *Access to an Effective Remedy and Reparations for Civilian Victims of Armed Drone Strikes* in B. Custers (ed.), *The Future of Drone Use, Opportunities and Threats from Ethical and Legal Perspectives*, Leiden, 2016, 289 ss.; J. Andresen, *Due Process of War in the Age of Drones*, in *Yale Journal of International Law*, 41, 2016, 155 ss.; A. Buchanan - R.O. Keohane, *Toward a Drone Accountability Regime*, in *Ethics & International Affairs*, 1, 2015, 15 ss.; S. I. Vladeck, *Targeted Killing and Judicial Review*, in *The George Washington Law Review Arguing*, 82, 2014, 11 ss.; G.-J. A. Knoops, *Drones at Trial: State and Individual (Criminal) Liabilities for Drones Attacks*, in *International Criminal Law Review*, 14, 2014, 42 ss.; T. M. MacDonnell, *Sow What You Reap? Using Predator and Reaper Drones to Carry Out Assassinations or Targeted Killings of Suspected Islamic Terrorists*, in *George Washington International Law Review*, 44, 2012, 243 ss. V. anche H. Duffy, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, Cambridge, 2005.

² Il primo «*lethal strike*» messo a segno da un drone risale al 7 ottobre 2001 in Afghanistan. La cronaca della missione è riferita da C. Woods, *The Story of America's Very First Drone Strike*, in *The Atlantic*, 30 maggio 2015.

³ Per un approfondimento si rinvia al Rapporto dell'Istituto di Ricerche Internazionali IRIAD dell'aprile 2017, dal titolo *Droni militari: proliferazione o controllo?*, spec. 8 ss.

Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime

legittimo, ancorché sia esercitato al di fuori di un tipico scenario di conflitto⁴.

Questa “confusione” di fondo in ordine al contesto nell’ambito del quale le missioni dei droni vengono programmate ed eseguite, puntualmente evidenziata dalla dottrina⁵, è accentuata dalla progressiva militarizzazione dell’azione terroristica di matrice fondamentalista, che porta a qualificare gli attentati come veri e propri atti di guerra. A partire dall’11 settembre 2001, ma già in occasione degli attacchi alle ambasciate statunitensi in Kenya e Tanzania, si è compreso, infatti, come la configurazione strutturale e le capacità operative dei terroristi siano più correttamente riconducibili a quelle di gruppi militari che a quelle di gruppi criminali – per così dire – ordinari, sotto diversi profili: dall’ideologia eversiva propugnata, di portata transnazionale, all’assetto organizzativo e alle sue ramificazioni, alle modalità di addestramento dei membri del gruppo, all’uso di tecnologie avanzate, ecc. Di conseguenza, l’impiego della forza letale in tali missioni viene a essere giustificato non in forza del rinvio a regole giuridiche chiare e predefinite (ad es., quelle del diritto internazionale umanitario), bensì in base alla pericolosità intrinseca del soggetto destinatario e alla praticabilità concreta delle modalità di svolgimento dell’operazione. Resta, quindi, impregiudicata ogni valutazione circa lo *status* giuridico formale (terrorista, combattente, insorgente) che il bersaglio riveste o le condizioni effettive di ingaggio nell’ambito di un conflitto.

Non è, pertanto, sufficientemente chiara la cornice normativa in cui le missioni anzidette devono correttamente collocarsi e ciò ha portato a sollevare più di una perplessità sulla loro effettiva conformità agli standard previsti dal diritto internazionale⁶. Le

⁴ Sul punto, è interessante mettere a confronto il documento (recentemente desecretato) recante le *Procedures for approving direct action against terrorist targets located outside the United States and areas of active hostilities*, messo a punto dal Dipartimento della Giustizia statunitense il 22 maggio 2013, sotto l’amministrazione del Presidente Obama, con il nuovo orientamento proposto dall’amministrazione Trump, che punta a estendere ulteriormente la sfera giuridica entro la quale i *lethal strikes* contro i terroristi sono ritenuti legittimi, in virtù del deciso allentamento dei (già piuttosto ampi) criteri di ammissibilità di simili operazioni al di fuori di contesti bellici formalmente dichiarati. In sostanza, in nome dell’auto-attribuita legittimazione giuridica internazionale della *war on terror*, si sostiene la possibilità di derogare ai tradizionali principi di diritto internazionale umanitario... al di fuori di un conflitto armato. Per un approfondimento, si rinvia a L. Hartig, *Trump’s New Drone Strike Policy: What’s Any Different? Why It Matters*, in www.justsecurity.org, 22 settembre 2017 e L. Taylor, *How Obama’s Drones Rulebook Enabled Trump*, *ivi*, 26 settembre 2017.

⁵ A. Buchanan - R.O. Keohane, *op. cit.*, 15-16.

⁶ In dottrina si segnalano opinioni fortemente discordanti tra coloro i quali si mostrano favorevoli all’utilizzo delle *killng machines* per questo genere di operazioni (considerato anzitutto il minore impatto – politico e mediatico – rispetto alle missioni che comportano l’invio di contingenti militari) e tendono perciò a giustificarle sul presupposto della piena applicabilità delle regole del diritto internazionale umanitario anche nella «guerra al terrorismo», nonostante le evidenti differenze rispetto ai conflitti armati tradizionali (J. J. Paust, *Self-Defense Targetings of non-State Actors and Permissibility of U.S. Use of Drones in Pakistan*, in *Journal of Transnational Law & Policy*, 19, 2010, 237 ss.) e chi, invece, contesta radicalmente l’ammissibilità di una simile ricostruzione, qualificando i *lethal strikes* dei droni come operazioni vietate perché implicanti l’uso illegittimo della forza armata oltre i limiti imposti dal diritto internazionale (M. E. O’Connell, *Remarks: The Resort to Drones Under International Law*, in *Denver Journal of International Law and Policy*, 39, 2011, 585 ss.).

critiche più ricorrenti, che provengono da inchieste condotte da ONG⁷ e da organi di stampa internazionali⁸, si concentrano essenzialmente sull'assenza di dati certi riguardanti il numero di attacchi compiuti e di vittime collaterali cagionate, mentre un'attenzione più marginale è riservata alla valutazione delle missioni in punto di legittimità ai sensi delle norme internazionali applicabili⁹.

Senonché, rispetto al tema oggetto del presente contributo, la corretta qualificazione giuridica dell'impiego di droni armati in attività di antiterrorismo e, in specie, per l'esecuzione di *lethal strikes*, presenta un rilievo preliminare. Ove, infatti, si ritenga che il contesto nel quale tali missioni sono promosse sia formalmente riconducibile a quello di un conflitto armato, per attestare la legittimità di un attacco, anche con riguardo alla condizione delle vittime, sarà necessario verificare esclusivamente il rispetto dei principi e delle norme di diritto internazionale umanitario nelle circostanze concrete di esecuzione. Al contrario, qualora si ritenga che, fuori dai casi in cui simili attacchi sono condotti all'interno di una guerra formale e dichiarata, il contesto in cui i *targeted killings* sono generalmente eseguiti non sia in alcun modo assimilabile a una situazione di conflitto armato, la valutazione della loro (discutibile) legittimità ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani assume un'importanza decisiva anche per quanto attiene allo specifico profilo in esame.

L'accertamento dell'ammissibilità degli omicidi mirati di terroristi in rapporto alle legittime condizioni dell'uso della forza armata nel diritto internazionale (lo *ius ad bellum*) ha, quindi, natura preliminare rispetto all'accertamento ulteriore della loro conformità allo *ius in bello*. Ciò in quanto solo un esito positivo del primo scrutinio (che, in termini generali, pertiene alla valutazione della legittimità dell'uso della forza armata nella lotta al terrorismo) dà rilievo al secondo. Si tratta di ambiti di indagine formalmente autonomi, benché tra loro collegati sotto il profilo logico-consequenziale¹⁰.

⁷ Amnesty International ha pubblicato nel 2013 il rapporto "*Will i be next?*" *US drone strikes in Pakistan*, in www.amnestyusa.org. Nel 2014, Human Rights Watch ha pubblicato un proprio rapporto dal titolo *A Wedding That Became a Funeral US Drone Attack on Marriage Procession in Yemen*, in www.hrw.org. Anche la Open Society Foundations ha pubblicato due importanti rapporti, rispettivamente nel 2014 e nel 2015: *After the Dead are Counted: U.S. and Pakistani Responsibilities to Victims of Drone Strikes*, www.opensocietyfoundations.org e ivi *Death by Drone - Civilian Harm Caused by U.S. Targeted Killings in Yemen*. Molto attive in campagne di sensibilizzazione sui *drone strikes* sono anche l'organizzazione Reprieve, l'European Center for Constitutional and Human Rights e la Nuhanovic Foundation.

⁸ Si veda il reportage di M. Bowden, *The Killing Machines*, in *The Atlantic*, September 2013, in www.theatlantic.com, e altresì tradotto in italiano sul settimanale *Internazionale*, 4-10 ottobre 2013, 38 ss.).

⁹ Sul punto si vedano, ad es., i recenti rapporti dell'European Center for Constitutional and Human Rights, intitolato *Litigating Drone Strikes - Challenging the Global Network of Remote Killing*, del maggio 2017, e della Columbia Law School Human Rights Clinic & Sana'a Center for Strategic Studies, dal titolo *Out Of the Shadows*, del giugno 2017. Si veda anche il rapporto del Sottocomitato sui diritti umani del Parlamento europeo, dal titolo *Towards an EU Common Position on The Use of Armed Drones*, del 5 giugno 2017, che fa seguito alla risoluzione adottata, sempre dal PE, nel 2014: *European Parliament Resolution on the Use of Armed Drones*, 2014/2567(RSP).

¹⁰ È appena il caso di ricordare, d'altro canto, che la «dicotomia» *ius ad bellum-ius in bello* (secondo l'accezione di N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, 145 ss., in proposito richiamata da S. Pietropaolo, *Jus ad bellum e jus in bello. La vicenda teorica di una "grande dicotomia" del diritto internazionale*, in *Quaderni fiorentini*, 38-I, 2009, 1169 ss., spec. 1170) viene in rilievo, in ambito giusinternazionalistico, solo a partire dal secondo dopoguerra, per effetto del ripudio generale dell'uso della forza armata come mezzo ammissibile per la risoluzione delle controversie internazionali.

2. La controversa legittimità dei «*drone strikes*» con finalità di antiterrorismo in base alle regole dello *ius ad bellum*

Lo *ius ad bellum*, com'è noto, regola le condizioni del ricorso legittimo all'uso della forza ai sensi del diritto internazionale vigente. Riferimento normativo di ordine generale è la Carta delle Nazioni Unite, che, all' art. 2, par. 4, sancisce l'illiceità della minaccia o dell'uso della forza armata «contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato» o «in qualunque altra maniera» che risulti incompatibile con i fini dell'Organizzazione, contemplando come uniche eccezioni l'esercizio del diritto naturale di autotutela armata in risposta a un attacco altrui (art. 51), ovvero l'autorizzazione all'uso della forza concessa dal Consiglio di sicurezza nei casi in cui si renda necessario «mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale» (art. 42).

Affinché l'impiego di droni armati nell'ambito della «guerra al terrorismo» sia giustificabile in base alle richiamate eccezioni al divieto dell'uso della forza è necessario, quindi, che i *lethal strikes* formino parte integrante delle azioni belliche condotte all'interno di un conflitto armato (al punto che il terrorista obiettivo della missione sia sovrapponibile alla figura del combattente nemico disciplinata dal diritto internazionale umanitario), ovvero che la stessa *war on terror* integri di per sé una (nuova) ipotesi di uso legittimo della forza armata, rilevando come fattispecie autonoma idonea a giustificare, per le finalità perseguite, l'impiego di droni per l'esecuzione di missioni letali. In altri termini, l'impiego di droni «in tempo di pace» per colpire individui appartenenti a gruppi terroristici, sia pure in zone non soggette a un sufficiente controllo delle forze dello Stato territoriale o in situazioni di transizione politica derivanti dal «fallimento» dello Stato medesimo, può essere riconosciuto legittimo ai sensi del diritto internazionale solo ove si ritenga che la «guerra al terrorismo» configuri una modalità di uso della forza riconducibile a una delle due eccezioni al divieto generale sopra richiamate, ovvero un *tertium genus* suscettibile di ampliare lo spettro dei regimi eccezionali ammissibili. Verso quest'ultima ipotesi – come si vedrà – sembrano orientarsi le posizioni ufficiali della diplomazia statunitense, muovendo dal duplice presupposto della segnalata eccezionalità del fenomeno terroristico che gli Stati Uniti e i loro alleati sono chiamati a contrastare e dell'inadeguatezza del modello di *law enforcement* a essere applicato in contesti di fragilità istituzionale e di limitato (se non del tutto assente) controllo del territorio da parte delle forze militari o di polizia dello Stato in cui le missioni sono eseguite¹¹. Una “zona grigia” (o *più zone grigie*, tenuto conto della varietà di contesti geopolitici in cui la prassi dei *lethal strikes* è riscontrabile), quindi, assimilabile a una situazione di conflitto armato a bassa intensità o, in senso speculare, di obiettiva impossibilità di gestione dell'ordine pubblico, che autorizzerebbe al ricorso a strumenti di *law enforcement* più “robusti” di quelli utilizzabili in condizioni ordinarie.

Tale ricostruzione, non priva di estimatori in dottrina¹², si basa sull'assunto che le modalità operative caratterizzanti l'esecuzione dei *targeted killings* non incidono in quanto

¹¹ Cfr. Duffy, *op. cit.*, in particolare 332 ss.; K. Roth, *The Law of War in the War on Terror*, in *Foreign Affairs*, 2004, in www.foreignaffairs.com.

¹² A. Buchanan - R. O. Keohane, *op. cit.*, 18 ss.

tali sull'ampliamento della gamma delle situazioni in cui l'impiego della forza armata è ritenuto lecito dal soggetto agente. Si ritiene, in altri termini, che la tecnologia militare innovativa utilizzata per compiere le missioni, ossia i droni armati, sia un elemento *neutrale* e non contribuisca, quindi, in alcun modo a qualificare le missioni stesse, in rapporto alle regole dello *ius ad bellum*, in modo differente da quelle eseguite mediante mezzi "tradizionali" (velivoli armati con pilota a bordo, truppe di terra, ecc.).

Tuttavia, ove si consideri il fenomeno del crescente ricorso alla tecnologia in argomento non quale risposta all'esigenza di contrastare in modo adeguato l'innalzamento del livello della minaccia terroristica, bensì – muovendo da una prospettiva diametralmente opposta – quale elemento in sé idoneo a favorire l'allargamento dello spettro di opportunità di impiego della forza armata in contesti e situazioni ritenuti fino a quel momento inaccessibili o non convenienti per lo Stato agente, non è irragionevole sostenere che sia proprio la disponibilità di tale tecnologia a pilotaggio remoto (a tacere degli ulteriori sviluppi dei sistemi di pilotaggio automatico) ad aver reso possibile – *rectius*: più vantaggioso, perché privo di rischi e poco costoso, oltre che non invisibile all'opinione pubblica interna – l'uso della forza armata in simili contesti, determinando, per l'effetto, la creazione delle anzidette "zone grigie". In buona sostanza, la stessa missione (l'omicidio mirato di un membro di un gruppo terrorista), che fino all'avvento della tecnologia in argomento era solo occasionalmente, se non addirittura eccezionalmente, programmata ed eseguita (per via degli elevati costi economici, dei rischi per i militari impiegati e dell'impatto negativo sull'opinione pubblica e sui rapporti internazionali), grazie all'impiego del sistema a pilotaggio remoto diviene ordinaria, per il solo fatto di essere realizzabile in condizioni di sicurezza, segretezza e a costi contenuti. Essa concorre, così, a formare una prassi inedita che esige di essere regolata. Sarebbe logicamente errato ritenere che sia la gravità della minaccia terroristica a "imporre" l'esecuzione degli omicidi mirati. È, invece, la possibilità di eseguire questi ultimi a condizioni più agevoli che introduce un elemento di novità nel contesto preesistente, interrogando il giurista sull'adeguatezza delle norme vigenti a disciplinare la prassi di cui si discute.

La suggerita inversione di prospettiva trae spunto dagli studi più accurati elaborati dalla dottrina sulle conseguenze etico-sociali dell'impiego dei droni sulle popolazioni residenti nei territori interessati dalle missioni¹³. Ora, applicando il medesimo ragionamento – in base al quale, come detto, lo strumento utilizzato per i *targeted killings* non è affatto neutrale, ma contribuisce esso stesso a "creare l'occasione" per agire militarmente contro i terroristi – allo specifico problema delle vittime innocenti provocate dagli *strikes*, appaiono assai poco condivisibili le giustificazioni addotte dal governo statunitense, nella persona dell'allora Presidente Barack Obama, a sostegno dell'uso dei droni armati in luogo di altri mezzi meno efficaci per colpire i terroristi, in particolare laddove il *Commander-in-chief* affermava che «*[c]onventional airpower or missiles are far less precise than drones, and are likely to cause more civilian casualties and more local outrages*»¹⁴. Tale asserzione, in sé astrattamente condivisibile, acquista un significato diverso se letta alla

¹³ G. Chamayou, *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere* (trad. it. di M. Tari), Roma, 2014.

¹⁴ Sono le parole pronunciate dall'allora Presidente degli Stati Uniti Barack Obama nel discorso tenuto alla National Defense University il 23 maggio 2013.

Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime

luce delle precedenti considerazioni e di alcune affermazioni dello stesso Presidente Obama, utili per comprendere come l'opzione dell'attacco militare nella lotta al terrorismo non sia particolarmente conveniente, se eseguita con modalità tradizionali: *«it's also not possible for America to simply deploy a team of Special Forces to capture every terrorist. Even when such an approach may be possible, there are places where it would pose profound risks to our troops and local civilians – where a terrorist compound cannot be breached without triggering a firefight with surrounding tribal communities, for example, that pose no threat to us; times when putting U.S. boots on the ground may trigger a major international crisis»*. L'uso dei droni, pertanto, estende in modo consistente le capacità di intervento militare nella *war on terror*, generando così non già meno vittime collaterali rispetto a quelle ipoteticamente causate da un conflitto armato tradizionale, ma semplicemente nuove vittime.

Anche le Nazioni Unite si sono ovviamente occupate del tema attraverso i propri organi di promozione della tutela dei diritti umani. Già il Relatore Speciale del Consiglio dei Diritti Umani Philip Alston, nel suo *Report on extrajudicial, summary or arbitrary executions*¹⁵, aveva evidenziato come, al di fuori di un conflitto armato formalmente accertato, la possibilità di un *«intentional, premeditated and deliberate use of lethal force»* realizzato mediante l'impiego di droni non possa ritenersi ammissibile *«under international law»*. I successivi *Reports on extrajudicial, summary or arbitrary executions*¹⁶ e *on Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*¹⁷ rispettivamente redatti dai Relatori Speciali Christof Heyns e Ben Emmerson, hanno confermato che la prassi in argomento pone alcune rilevanti questioni di *«legal controversy»*, in particolare per quanto attiene alle condizioni di liceità dell'uso della forza *«outside situations of armed conflicts»*¹⁸, pur senza approfondire i segnalati profili problematici.

3. La posizione del governo statunitense

Come anticipato, le posizioni ufficiali del governo statunitense – che attualmente, se si eccettua il limitato ricorso a tale tecnologia da parte di Israele e del Regno Unito, sono l'unico Paese che utilizza i droni con finalità di antiterrorismo – e della dottrina favorevole alla definizione di una cornice normativa *ad hoc* per la collocazione dei *lethal strikes* sembrano essere orientate a giustificare il mezzo in ragione dell'eccezionalità della situazione in cui è impiegato, nonché della moralità dello scopo cui tende.

Già sotto la Presidenza di George W. Bush e sotto le due amministrazioni successive, il governo statunitense ha strenuamente sostenuto la legittimità dei *drone strikes* contro i terroristi, teorizzando – con argomentazioni invero non particolarmente accurate –

¹⁵ U.N. doc. A/HRC/14/24/Add.62 del 28 maggio 2010.

¹⁶ U.N. doc. A/68/382 del 13 settembre 2013.

¹⁷ U.N. doc. A/68/389 del 18 settembre 2013.

¹⁸ Tra i documenti adottati dal Consiglio dei diritti umani delle NU, si vedano anche la risoluzione *Ensuring use of remotely piloted aircraft or armed drones in counterterrorism and military operations in accordance with international law, including international human rights and humanitarian law* (U.N. doc. A/HRC/RES/25/22 del 15 aprile 2014) il *Summary of the interactive panel discussion of experts on the use of remotely piloted aircraft or armed drones in compliance with international law* (U.N. doc. A/HRC/28/38 del 15 dicembre 2014), panel promosso dalla citata risoluzione.

l'esistenza, a partire dall'11 settembre 2001, di un conflitto armato non internazionale combattuto dagli Stati Uniti contro organizzazioni terroristiche nemiche (Al-Qaeda e gruppi ad essa affiliati). Il coinvolgimento degli Stati Uniti in tale conflitto è inquadrabile a titolo di legittima difesa contro gli attacchi già compiuti e quelli programmati o anche solo meramente ideati dai terroristi contro i propri cittadini o propri interessi. Più precisamente, secondo Harold Koh¹⁹, *legal advisor* della Casa Bianca sotto la Presidenza di Barack Obama, l'uso dei droni in operazioni antiterrorismo è legittimato in primo luogo dall'*Authorization for the use of military force against terrorists (AUMF)*, rilasciata dal Congresso al Presidente degli Stati Uniti il 14 settembre del 2001 per consentire l'impiego di ogni mezzo necessario a perseguire i responsabili degli attentati dell'11 settembre e ogni individuo o gruppo fiancheggiatore, ed è da ritenersi, altresì, conforme al diritto internazionale, poiché, dopo gli attacchi sul suolo americano e nei confronti dei contingenti militari impegnati all'estero, gli Stati Uniti sarebbero stati – loro malgrado – attirati in un conflitto armato contro le milizie di *al-Qaeda* e sarebbero, per ciò stesso, legittimati all'uso della forza ai fini di autodifesa. Di qui la legittimazione degli attacchi eseguiti da droni sul territorio di qualsiasi Stato – sia esso impegnato o meno in un conflitto armato – in cui i terroristi-nemici possano ritenere di aver trovato il proprio *safe haven*.

La riferita ricostruzione riflette pienamente la tradizionale «autoreferenzialità» della posizione statunitense: oltre ad anteporre gli obblighi interni derivanti dall'applicazione dell'AUMF all'osservanza dei principi di diritto internazionale, in linea con un consolidato orientamento interpretativo che fa leva sul primato del diritto costituzionale, il *legal advisor* propone un'interpretazione «estensiva» della nozione di legittima difesa (come già accaduto, d'altronde, in occasione del secondo conflitto iracheno e dell'applicazione della teoria della legittima difesa preventiva) per giustificare l'ammissibilità, in punto di diritto, della conduzione di un conflitto armato «diffuso» (perché potenzialmente esportabile in qualsiasi luogo geografico) e «permanente» (perché destinato a concludersi solo quando la minaccia terroristica sarà definitivamente sventata) contro i terroristi.

In tal senso, la prassi dei *lethal strikes* è tra le manifestazioni più concrete di quella tendenza in atto nel diritto internazionale generale che pare orientata a riconoscere la

¹⁹ Si fa riferimento al discorso tenuto alla Oxford Union il 7 maggio 2013, intitolato *How to End the Forever War?*.

Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime

non-illegittimità dell'uso unilaterale della forza per la protezione di interessi statali²⁰, in situazioni che, a fronte del silenzio, della paralisi o dell'implicito avallo del Consiglio di sicurezza delle NU, pure esulano dall'ambito di applicazione dell'istituto della legittima difesa nella sua configurazione classica – e tuttora vigente – di risposta necessaria, immediata e proporzionata a un attacco armato. Diversi fattori, tuttavia, inducono a essere piuttosto prudenti sul punto, dal momento che la stessa idea di una «*permanent worldwide war*» contro il terrorismo sembra poco accettabile, anche sul piano concettuale. In particolare, è difficile ammettere la possibilità di condurre un conflitto o eseguire singole missioni implicantl'uso della forza letale sul territorio di uno Stato straniero senza il consenso – almeno implicito – di quest'ultimo. Né la semplice assenza di volontà o la constatazione dell'incapacità operativa dello Stato territoriale ai fini della persecuzione dei terroristi appaiono da sole condizioni idonee a legittimare sul piano giuridico un intervento militare in via sussidiaria per scopi di autodifesa²¹.

²⁰ Alcuni indizi tratti dalla prassi più recente sembrano confermare l'esistenza di un simile processo evolutivo, certamente non apprezzabile come fenomeno compiuto, quanto piuttosto come tendenza in sviluppo (e quindi suscettibile di futuro consolidamento o, al contrario, di regressione), basata sull'accettazione diffusa, benché non sempre manifesta, di inedite interpretazioni delle regole internazionali legittimanti l'uso della forza. Si fa riferimento proprio al problematico ampliamento dei limiti operativi del principio di legittima difesa nei confronti di attori non statali responsabili di gravi azioni terroristiche (ritenute idonee a integrare la fattispecie dell'attacco armato) e del conseguente riconoscimento di una responsabilità internazionale "indiretta" degli *host States*. L'irruzione di tali elementi nella prassi internazionale già all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001 ha portato la dottrina a interrogarsi sull'ammissibilità della relativa qualificazione alla stregua di "consuetudini istantanee", ossia di norme generali formati per effetto del contestuale accertamento di un'*opinio iuris* sostanzialmente uniforme riguardo al loro contenuto, ma prive del conforto di una sufficiente pratica applicativa. Nell'impossibilità di dar conto in questa sede anche solo dei contenuti salienti del dibattito coevo (rispetto al quale sia consentito rinviare a N. Colacino, *La comunità internazionale, il suo nemico perfetto e il «diritto naturale» di combatterlo: rilievi critici sul ricorso alla legittima difesa contro il terrorismo, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 670 ss. e alla bibliografia ivi citata; da ultimo, v. anche l'ampia trattazione di P. Picone, *Obblighi "erga omnes" e uso della forza*, Napoli, 2017, che reca una critica puntuale dei tentativi di ricondurre entro la cornice normativa della Carta delle Nazioni Unite la controversa prassi degli interventi armati degli ultimi due decenni), va detto che proprio la diffusa accettazione del rilievo dei predetti elementi di novità nella disciplina dello *ius ad bellum* sembra aver costituito – più o meno deliberatamente – la base giuridica sulla quale vengono a innestarsi gli ulteriori mutamenti in atto nel settore. Si tratta, in particolare, della tendenza a considerare lecita l'autotutela armata nei confronti di gruppi terroristici ben oltre i tradizionali limiti di proporzionalità, necessità e immediatezza, la quale presuppone l'adesione a una concezione di legittima difesa "permanente" e "parcellizzata", assai poco riconducibile al modello codificato dall'art. 51. A sostegno di tale concezione si pone, inoltre, l'elaborazione di criteri idonei a giustificare l'intervento armato (in autotutela, contro gruppi terroristici) condotto sul territorio di altri Stati qualora essi si dichiarino, anche per *facta concludentia*, contrari a o incapaci di (*unwilling or unable*) approntare una reazione adeguata al livello di reazione alla minaccia preteso dallo Stato interveniente. Orbene, l'impossibilità di ricondurre formalmente i predetti criteri – e gli interventi armati condotti in base alla relativa applicazione – al paradigma onusiano della legittima difesa è evidente: basti solo pensare all'esito paradossale di un simile intervento ove eseguito sul territorio di uno Stato non consenziente, ancorché non direttamente rivolto nei suoi confronti. Detto Stato avrebbe titolo a reagire a sua volta in... legittima difesa contro l'invasore. Sennonché, il conflitto siriano, nella sua fase più acuta, ha assunto caratteristiche del tutto sovrapponibili all'ipotesi descritta e ciò vale a denunciare nei fatti la palese inadeguatezza della riferita costruzione teorica a soddisfare l'esigenza di un uso regolato della forza armata per finalità di tutela di interessi pubblici (come il contrasto al terrorismo internazionale), ove esso sia ricondotto a uno schema improprio (perché essenzialmente idoneo a giustificare il ricorso alla forza armata per la protezione di interessi statali, anche se collettivi). Si interroga, da ultimo, sull'incerta combinazione degli elementi che caratterizzano il conflitto siriano G. Guarino, *Il conflitto in Siria tra guerra rivoluzione e terrorismo. Alla ricerca di una logica (... normativa?)*, Napoli, 2017, in particolare 161 ss.

²¹ Cfr. T. Reinold, *State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11*, in *The American Journal of International Law*, 105, 2011, 244 ss).

4. L'assenza di rimedi giurisdizionali a tutela delle vittime secondo la prassi rilevante e l'insufficienza delle riparazioni *ex gratia*

Dalla pur sommaria analisi fin qui condotta riguardo ai profili teorici dell'inquadramento normativo dei *drone strikes* emerge come l'atteggiamento degli Stati che si avvalgono di tale tecnologia sia poco incline all'accettazione di un sistema di regole condiviso e conforme agli standard internazionali pertinenti. Per contro, la totale assenza di trasparenza riguardo alle modalità di conduzione delle missioni impedisce qualsiasi valutazione in ordine alla corrispondenza ai predetti standard delle norme unilateralmente adottate, anche per quanto attiene allo specifico profilo alla tutela delle vittime e ai rimedi accessibili per ottenere un'equa riparazione.

La prassi, come anticipato, annovera casi tra loro piuttosto eterogenei. Droni armati sono stati utilizzati, infatti, nell'ambito dei conflitti combattuti in Afghanistan e in Iraq, ma si tratta di un numero di casi limitato se messo in relazione con quello in cui i *targeted killings* sono stati eseguiti sul territorio di Stati non formalmente coinvolti in conflitti armati.

L'opinione pubblica internazionale solleva regolarmente il problema della segnalata assenza di trasparenza delle regole di ingaggio, evidenziando come le vittime innocenti dei *drone strikes* e i loro congiunti siano ulteriormente penalizzati per via dell'impossibilità di accedere a rimedi giudiziari effettivi per ottenere almeno forme di ristoro economico. La quasi totalità delle vittime non ha, infatti, finora ricevuto alcun riscontro alla propria domanda di giustizia.

Ciò è conseguenza del fatto che nessuno Stato coinvolto ha mai acconsentito a chiarire formalmente la propria posizione riguardo al fondamento giuridico sul quale le missioni riposano. Questo vale con riferimento sia agli Stati autori dei *drone strikes*, sia a quelli che prestano il loro consenso alla relativa esecuzione sul proprio territorio, sia, infine, a quelli che mettono a disposizione le loro basi per il decollo degli *UAVs*. L'Italia e la Germania – presso le rispettive basi di Sigonella e Ramstein²² – sono coinvolte proprio a tale titolo, ma, mentre nel caso tedesco è stato accertato il coinvolgimento formale dell'infrastruttura di Ramstein nell'esecuzione delle missioni, l'accordo che autorizza l'impiego della base di Sigonella per i supposti medesimi fini non è stato finora reso pubblico.

Il 27 maggio 2016 il Tribunale amministrativo di Colonia ha rigettato un ricorso presentato da tre cittadini yemeniti (Faisal bin Ali Jaber e a.), i cui congiunti erano stati uccisi durante una festa matrimoniale il 29 agosto 2012, a seguito del bombardamento

²² Riferisce il Rapporto *Droni militari: proliferazione o controllo?* (cfr. n. 2), 43 che «[l]a stazione di Sigonella dovrebbe assicurare la metà delle trasmissioni del sistema dei velivoli senza pilota e operare in appoggio al sito di Ramstein in Germania, già interconnesso con la base di Creech in Nevada, il principale centro mondiale di controllo dei droni. I droni controllati dal nuovo centro saranno utilizzati per le missioni pianificate dai comandi strategici EUCOM, AFRICOM e CENTCOM, basati a Sigonella, in modo da fornire in tempo reale le informazioni aggiornate ai reparti combattenti. La stazione di Ramstein, completata nel 2013, consente di trasmettere via satellite i comandi al drone e di riceverne le informazioni con tempestività. In altre parole, è a Ramstein che si crea il collegamento tra il pilota e il drone. L'UAS Satcom Relay di Sigonella opererà come una stazione gemella di Ramstein, assicurando il backup delle operazioni di intelligence e di telecomunicazione».

Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime

eseguito da un drone, pur non essendo in corso alcun conflitto armato nella zona e pur non essendo le vittime mai state accusate di attività di terrorismo o di legami con gruppi terroristici. L'azione promossa intendeva far valere la corresponsabilità del governo tedesco proprio rispetto alla sua partecipazione al programma di *lethal strikes* eseguito in Yemen tramite i droni in partenza dalla base di Ramstein²³. Secondo i ricorrenti, la Germania, nel concedere la base per l'esecuzione di attività illecite, avrebbe violato il dovere di garantire, anche al di fuori del proprio territorio, il diritto fondamentale alla vita delle persone, tutelato dall'art. 2 della *Grundgesetz*. Il Tribunale ha ritenuto ammissibile il caso (e il ruolo svolto dalla base di Ramstein nel programma di omicidi mirati lanciato dagli Stati Uniti), ma ha escluso che sul governo tedesco gravasse l'obbligo di impedire l'utilizzo della base per le missioni dei droni. I ricorrenti hanno, quindi, promosso appello innanzi al Tribunale amministrativo superiore di Monaco di Vestfalia, a tutt'oggi pendente.

In una vicenda analoga, il coinvolgimento dei servizi segreti britannici e pakistani nella programmazione ed esecuzione di un *lethal strike* ha portato il ricorrente, un cittadino pakistano (*Noor Khan*, il cui padre era stato ucciso da un drone insieme ad altre quaranta persone durante una *jirga*) a promuovere ricorso sia innanzi alle Corti britanniche, sia innanzi a quelle pakistane. Nel primo caso, la Corte d'Appello di Londra si è dichiarata priva di giurisdizione, sul presupposto dell'insindacabilità di atti compiuti dal governo di uno Stato straniero, sia pure con il supporto di agenti britannici²⁴. La Corte ha ritenuto, infatti, che l'accertamento della responsabilità di questi ultimi avrebbe inevitabilmente sotteso un analogo accertamento delle responsabilità gravanti sul governo statunitense²⁵. Queste avrebbero potuto venire in rilievo innanzi alla Corte solo in circostanze eccezionali, che nella fattispecie non sono state, invece, ritenute presenti²⁶. Solleva qualche perplessità la scelta della Corte di sottrarsi al normale esercizio dell'accertamento in via incidentale di un'ipotesi di responsabilità che, seppur in misura diversa, gravava sugli agenti di entrambi i Paesi. Un simile scrutinio non sembrava, infatti, esserle precluso, essendo strettamente funzionale alla valutazione della legittimità dell'operato degli agenti nazionali.

Esito diverso ha avuto il giudizio innanzi ai Tribunali pachistani. Con una sentenza emessa nel maggio 2013, la High Court di Peshawar ha dichiarato gli Stati Uniti colpevoli per crimini di guerra in relazione all'uso di droni armati nel nord-ovest del Paese, ordinando al governo pachistano di adottare misure appropriate per impedire l'esecuzione di nuovi attacchi, tra cui il deferimento della questione al Consiglio di sicurezza

²³ [Il testo della sentenza sul caso n. 3k5625/14 è reperibile online.](#)

²⁴ [Il testo della sentenza è reperibile online.](#)

²⁵ *Ibid.*, par. 37, ove si legge: «*[i]n my view, a finding by our court that the notional UK operator of a drone bomb which caused a death was guilty of murder would inevitably be understood (and rightly understood) by the US as a condemnation of the US. In reality, it would be understood as a finding that (i) the US official who operated the drone was guilty of murder and (ii) the US policy of using drone bombs in Pakistan and other countries was unlawful. The fact that our courts have no jurisdiction to make findings on either of these issues is beside the point. What matters is that the findings would be understood by the US authorities as critical of them. Although the findings would have no legal effect, they would be seen as a serious condemnation of the US by a court of this country.*».

²⁶ Così il dispositivo della sentenza: «*[i]here is no escape from the conclusion that, however the claims are presented, they involve serious criticisms of the acts of a foreign state. It is only in certain established circumstances that our courts will exceptionally sit in judgment of such acts There are no such exceptional circumstances here.*».

delle NU e, in casi estremi, l'abbattimento dei droni. Infine, la Corte ha stabilito l'obbligo a carico del governo statunitense di compensare le famiglie delle vittime, ordinando al governo pachistano di sollecitare un rapido avvio delle procedure di riparazione²⁷.

I casi qui riportati sono sintomatici della difficoltà di ottenere, in sede giurisdizionale, un accertamento puntuale delle responsabilità derivanti dall'esecuzione dei *drone strikes*. Se si eccettua, infatti, la sentenza della High Court di Peshawar (peraltro eccessivamente sbrigativa in alcuni passaggi cruciali delle relative motivazioni), gli organi giudiziari interpellati hanno escluso forme di responsabilità concorrente a carico degli Stati che, a vario titolo, contribuiscono alla progettazione o all'esecuzione di omicidi mirati. A tale atteggiamento di prudenza fa riscontro il costante rifiuto del governo statunitense, con pochissime eccezioni²⁸, di affermare pubblicamente la propria responsabilità per i *targeted killings*, inclusi quelli che hanno provocato vittime innocenti.

Nel caso Ali Jaber, le autorità yemenite hanno offerto ai parenti delle vittime un risarcimento pari a centomila dollari, come riparazione *ex gratia* corrisposta, in via non ufficiale, direttamente dal governo degli Stati Uniti. Ciò a condizione che i destinatari rinunciassero a ogni pretesa sul piano legale, inclusa la richiesta di scuse formali da parte dei governi coinvolti. È evidente che si tratta di una forma di riparazione non sufficiente e incompatibile con la finalità generale cui le stesse richieste di tutela giurisdizionale tendono, quella cioè di far luce sui criteri di *targeting* applicati dai servizi segreti e di pervenire, in ultima analisi, a una definitiva *disclosure* delle regole di ingaggio per verificarne la conformità agli standard internazionali di tutela dei diritti umani. D'altro canto, l'attribuzione e l'eventuale accettazione di un ristoro *ex gratia* non esime lo Stato sul cui territorio vengono eseguiti gli *strikes* dal duplice obbligo di pretendere l'osservanza del divieto di uccisioni arbitrarie da parte di altri Stati e di garantire alla propria popolazione un'incolumità effettiva rispetto a tali azioni.

5. Considerazioni di sintesi

Sebbene il dibattito avviato, non solo in ambito dottrinario, ma anche in seno all'opinione pubblica internazionale, sulla legittimità dei *drone strikes* sia molto aperto, non sembra che il tema delle riparazioni da accordare alle vittime rappresenti una priorità nell'ambito delle diplomazie nazionali e nelle sedi istituzionali internazionali. È significativo che, in occasione di un panel tenutosi nel 2014 presso il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, solo due dei ventitré Stati partecipanti hanno espresso la loro preoccupazione riguardo al problema dell'impossibilità di accedere a rimedi giuri-

²⁷ Il testo della sentenza è reperibile online.

²⁸ Solo in occasione dei raid compiuti in Pakistan, precisamente nel nord Waziristan, il 17 marzo 2011 e a seguito delle pressioni del governo pachistano, che di propria iniziativa ha deciso di offrire una riparazione economica ai familiari dei civili uccisi o feriti nel corso dell'operazione (pari a circa tremila dollari a famiglia per ogni congiunto ucciso e a mille dollari per ogni ferito), il Rappresentante speciale per l'Afghanistan e il Pakistan del governo degli Stati Uniti, l'Ambasciatore Marc Grossman, ha espresso il proprio cordoglio e le proprie scuse per le vittime innocenti causate dai *drone strikes* durante una conferenza stampa a Bruxelles.

Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime

sdizionali effettivi da parte delle vittime dei bombardamenti e dei loro familiari²⁹.

A ben vedere, tuttavia, proprio la questione dell'accesso alla giustizia assume un rilievo fondamentale per considerare nella giusta prospettiva i problemi posti dall'utilizzo dei droni nella lotta al terrorismo. L'avvio di procedimenti giudiziari volti alla tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei *drone strikes* potrebbe, infatti, costituire un elemento determinante per sollecitare una maggiore trasparenza da parte dei governi dei Paesi coinvolti e giungere all'elaborazione di un regime di regole condiviso che riconduca tali missioni in un ambito di piena legalità.

L'incerta evoluzione della prassi e l'assenza di una chiara *opinio iuris* sulle condizioni e i limiti di impiego di tale tecnologia militare – in ipotesi, presto affiancata o finanche sostituita da sistemi di pilotaggio automatico, rispetto ai quali il problema dell'accertamento della responsabilità per atti internazionalmente illeciti si pone in termini diversi e certamente più complessi – accresce l'esigenza di elaborare in tempi brevi una disciplina *ad hoc*. Fino ad allora, sembra opportuno, tuttavia, continuare a riferirsi alle categorie più solide del diritto internazionale vigente, mantenendo una chiara distinzione tra l'impiego dei droni nell'ambito di conflitti armati e in situazioni di pace. In quest'ultimo scenario, a prescindere dal livello di instabilità politica e dalla maggiore o minore propensione del governo locale a sostenere a *war on terror*, il ricorso alla forza letale dovrebbe essere ammesso solo come *extrema ratio* e a condizioni determinate e ogni perdita umana dovrebbe essere adeguatamente risarcita.

Come citare il contributo: N. Colacino, *Impiego di droni armati nella lotta al terrorismo e accesso alla giustizia da parte delle vittime*, in *Medialaws – Rivista dir. media*, 2018, n. 2, in corso di pubblicazione

²⁹ Il contenuto della discussione (UN Human Rights Council, Panel discussion on *Ensuring use of remotely piloted aircraft or armed drones in counterterrorism and military operations in accordance with international law, including international human rights and humanitarian law*) è disponibile online.