

## Sulla (il)legittimità degli omicidi mirati mediante i droni e i possibili ricorsi alle corti\*

di Chantal Meloni\*\*

\* estratto da: *Droni Militari: Proliferazione o controllo? Rapporto di ricerca, Istituto di Ricerche Istituzionali IRIAD, Roma, aprile 2017, disponibile all'indirizzo <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/435-droni-militari-proliferazione-o-controllo>.*

\*\* Chantal Meloni è Professore Associato di Diritto Penale, International Criminal Law, Università degli Studi di Milano e Legal Advisor presso lo European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) di Berlino.

Il crescente ricorso ai droni armati in operazioni di guerra o di antiterrorismo internazionale solleva rilevanti problemi a molti livelli: politico, militare, filosofico/morale e – quel che qui più ci interessa – giuridico. Dal punto di vista giuridico, la prima difficoltà consiste nello stabilire quale sia il regime giuridico applicabile nel caso concreto. Ponendo al centro del dibattito i contrapposti interessi e relativi doveri legati alla protezione del diritto alla vita quale norma perentoria del diritto internazionale, l'attuale uso dei droni armati mette in crisi i confini associati a regimi giuridici diversi ed in particolare al diritto umanitario internazionale (applicabile nell'ambito di un conflitto armato), al diritto dei diritti umani ed al diritto penale (applicabili al di fuori o a prescindere dalla esistenza di un conflitto armato). Come indicato dal titolo, la conferenza di oggi si concentra in particolare sui problemi legati all'impiego dei droni (armati). E' lecito chiedersi perché limitare il tema ai droni? Si potrebbe infatti giustamente obiettare che il problema non sono i droni in sé, ma bensì le pratiche ad essi associate, ossia i c.d. *targeted killings* (termine da noi usualmente tradotto come "omicidi mirati"). Certamente i droni non sono che uno dei molti mezzi a disposizione

mediante i quali vengono eseguiti gli omicidi mirati. Dal punto di vista meramente giuridico, gli omicidi mirati messi a punto mediante un drone armato non sono ontologicamente differenti da quelli commessi, ad esempio, mediante un missile lanciato da un veicolo pilotato, proiettili sparati da un cecchino o una bomba strategicamente piazzata. E tuttavia i droni presentano delle specificità che, se prese nella dovuta considerazione, giustificano la particolare attenzione loro dedicata. Comandati a migliaia di chilometri di distanza, gli aerei a pilotaggio remoto eliminano i rischi immediati per chi conduce l'operazione; più economici, comportano vantaggi militari che hanno reso più appetibile e facilitato il ricorso alla pratica dei *targeted killings*; le operazioni letali mediante i droni sono inoltre presentate come più precise di un attacco condotto con mezzi tradizionali quanto i droni, più agili e leggeri, sarebbero in grado di sorvolare la zona a lungo prima di mettere a segno l'attacco. In realtà, come dimostrano le centinaia di vittime civili degli ultimi anni, gli omicidi mirati compiuti sulla base di dati raccolti dai droni di sorveglianza e per mezzo dei droni armati sono più esposti al rischio di incorrere in errori, spesso derivanti da *intelligence* sbagliata o

carente (si veda in tal senso l'intervento di Di Salvo).

### **Proliferazione e allarme**

Il ricorso agli omicidi mirati - termine che peraltro non ha alcuna accezione giuridica, ma è in uso per indicare una pratica degli Stati - è certamente iniziato molto prima della introduzione dei droni ed indipendentemente da essi: si pensi alla massiccia campagna di *targeted killings* da parte di Israele già nel 2000, nel corso della seconda Intifada, ed ancor prima per eliminare i "nemici" palestinesi, utilizzando tradizionali aerei da guerra, ossia pilotati, o altri mezzi. Tuttavia può osservarsi una diretta correlazione tra l'introduzione di tale tecnologia di pilotaggio remoto e l'aumento nel ricorso alla pratica degli omicidi mirati. Sotto l'amministrazione Obama i *targeted killings* sono decuplicati rispetto alla precedente amministrazione Bush e hanno allargato il loro raggio d'azione oltrepassando i confini dell'Afghanistan e dell'Iraq: sono stati condotti attacchi in Yemen, Somalia, Sudan e Pakistan, Libia e Mali, tutti paesi con cui gli Stati Uniti non sono ufficialmente in guerra. Obama ha contribuito personalmente a incrementare massicciamente ed ufficializzare la pratica dei *targeted killings* con i droni armati e sebbene negli ultimi anni del suo secondo mandato abbia lasciato intendere di volere porre un freno a tale pratica, questa gli era già sfuggita di mano. Le conseguenze dello "sdoganamento" ad opera di alcuni Stati degli omicidi mirati mediante i droni, anche al di fuori dei conflitti armati, sono allarmanti: non a caso gli stessi Stati responsabili del proliferare dei droni armati e dell'affermarsi della pratica degli omicidi mirati lanciano ora l'allarme nel momento in cui la tecnologia dei velivoli a pilotaggio remoto sta diffondendosi al punto che, non solo qualsiasi Stato, ma anche gruppi

armati non statuali saranno in grado nei prossimi anni di utilizzare i droni (cinesi) a basso costo. Certamente significativa della attuale preoccupazione degli Stati è la *Joint declaration* dell'ottobre 2016 su export e uso droni di cui si è fatto promotore proprio il Dipartimento di Stato statunitense<sup>1</sup>; e tuttavia solo 45 Stati la hanno sottoscritta, sebbene la dichiarazione sia stata formulata in termini piuttosto deboli e risulti decisamente poco idonea a creare effettivi ed efficaci meccanismi di controllo.<sup>2</sup> Già nel febbraio 2014 una importante Risoluzione del Parlamento Europeo<sup>3</sup> aveva invece duramente condannato la pratica degli omicidi mirati mediante i droni e cercato di porre basi giuridiche e costruire una risposta comune a livello europeo. Tentativi si stanno facendo anche a livello delle Nazioni Unite.

### **Il quadro giuridico**

Il quadro giuridico di riferimento appare ancora incerto. Sarebbe però sbagliato pensare che ci troviamo in una zona grigia non regolata dal diritto o sottratta alle norme fondamentali di diritto internazionale. Tali norme sono certamente complesse e di difficile applicazione ai conflitti contemporanei di natura asimmetrica. Ma il problema principale non sono le norme, bensì la *States' practice*, la pratica degli Stati, una componente del diritto

---

<sup>1</sup> Joint declaration on the "Export and Subsequent Use of Armed or Strike-Enabled Unmanned Aerial Vehicles (UAVs)". Al momento in cui si scrive (marzo 2017), tuttavia, il testo della dichiarazione non è più visibile sul sito del Dipartimento di Stato della nuova amministrazione statunitense.

<sup>2</sup> Si veda, tra i molti commentatori che ne hanno parlato, C. Pierson, *Drones Proliferation Ramps Up*, 18 gennaio 2017, <http://www.counterpunch.org/2017/01/18/droneproliferation-ramps-up/>

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0206+0+DOC+XML+V0//IT>

internazionale. Tradizionalmente l'analisi giuridica distingue tra *targeted killings* come metodo di guerra (a cui si applica il diritto umanitario) e quelli eseguiti al di fuori delle ostilità come *law enforcement*, o operazioni di polizia (a cui si applica il diritto dei diritti umani e in generale il diritto penale). Ciò che è lecito in un caso può essere vietato nell'altro. La divisione è utile per mettere in luce i diversi presupposti che rendono legittimo il ricorso alla forza letale, ma in nessun caso implica che i due sistemi giuridici siano nettamente separati o mutualmente esclusivi. Come sia la Corte di Giustizia Internazionale (ICJ) che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) hanno più volte affermato e confermato, la protezione accordata ai diritti umani, ed *in primis* al diritto alla vita, non cessa certo in tempo di guerra. Al di fuori di un conflitto armato i presupposti perché un'autorità dello Stato possa ricorrere ad un *targeted killing* sono strettissimi. Tra tali requisiti vi è che l'operazione deve essere di natura esclusivamente preventiva e non punitiva e deve mirare esclusivamente a proteggere vite umane da un attacco illegale; il ricorso alla forza letale deve rappresentare l'*ultima ratio* e non essere il fine ultimo dell'operazione. D'altro lato, per essere legale sotto il paradigma del diritto umanitario internazionale, occorre anzitutto l'omicidio mirato sia eseguito come parte delle ostilità e che sia diretto ad ottenere un effettivo e concreto vantaggio militare. Il target deve essere un obiettivo militare – il che significa che non deve rientrare nelle categorie protette dal diritto umanitario. In particolare, non deve essere un civile (a meno che non stia partecipando direttamente alle ostilità, in tal caso perderebbe la protezione accordatigli dal diritto internazionale). L'operazione deve essere pianificata e condotta in modo da minimizzare il rischio di colpire civili o danneggiare obiettivi civili; il principio di

proporzionalità deve essere rispettato, per cui eventuali 'danni collaterali' non devono essere superiori rispetto al concreto e diretto vantaggio in termini militari attesi dall'operazione. Occorre notare che, se commessi in modo indiscriminato o sproporzionato, i *targeted killings* integrano crimini di guerra.

### **Accertare le responsabilità**

In questo quadro è preoccupante che finora gli Stati che ricorrono agli omicidi mirati mediante i droni abbiano ommesso di specificare le basi giuridiche delle loro politiche, di rendere note le salvaguardie adottate al fine di scongiurare errori e minimizzare i «danni collaterali», o di mettere in atto meccanismi di accertamento delle responsabilità per le eventuali violazioni.

È interessante notare che la richiesta di maggiore trasparenza non proviene solo da coloro che si oppongono alla pratica, ma anche dai sostenitori dei *targeted killings*, ossia da quanti sono convinti che tale pratica possa essere legittima, giustificata e necessaria al fine di contrastare efficacemente il terrorismo internazionale e affrontare le sfide poste agli Stati impegnati in conflitti asimmetrici. La mancanza di trasparenza e di risposte adeguate ha finora permesso agli Stati di avere le mani libere e i molti dubbi sulla legittimità delle operazioni condotte sono rimasti senza una risposta generando un vuoto di responsabilità. Accertare le responsabilità in questi casi è difficilissimo in quanto, come è ovvio, i governi hanno un controinteresse ad affidare al potere giudiziario la verifica di tali pratiche, sottratte alle corti sulla base della dottrina della sicurezza nazionale e del segreto di Stato, ed a livello internazionale sono pochi i meccanismi attivabili. Eppure gli Stati sono obbligati a svolgere effettive indagini su ogni sospetta violazione del diritto alla vita commessa dai

propri organi, cosicché l'omissione di adeguate indagini integra a sua volta una violazione del diritto alla vita. Tale obbligo, chiarissimo nella giurisprudenza delle corti internazionali per i diritti umani, è valido anche in tempo di guerra. Nel 2006 la Corte Suprema Israeliana si è pronunciata sulla legalità dei *targeted killings*; Israele è stato infatti il primo paese a fare aperto ricorso a questa pratica e tuttora ne fa uso massiccio. I giudici israeliani, nello stabilire che la legittimità dell'operazione vada accertata caso per caso hanno anche affermato che ogni volta che viene colpito un civile sospettato di prendere parte alle ostilità "deve essere condotta un'accurata indagine riguardante la precisione della identificazione del target e le circostanze dell'attacco, in modo retrospettivo". Tale indagine deve essere indipendente e rispettare i requisiti posti dal diritto internazionale. Tuttavia, la giurisprudenza delle corti israeliane non mostra di applicare tali principi nel singolo caso concreto e gli omicidi mirati che risultano nell'uccisione di innocenti civili palestinesi di norma non vengono adeguatamente investigati. Negli Stati Uniti i giudici hanno avuto modo di occuparsi degli omicidi mirati in seguito all'uccisione di un cittadino americano, Anwar Al-Awlaqi, in Yemen il 30 settembre 2011 ad opera di un drone made in USA. Il fatto che si tratti di *un cittadino*, quindi indubbiamente coperto dalle garanzie costituzionali (in particolare del IV e V emendamento che proibiscono rispettivamente il ricorso alla forza eccessiva e la privazione della vita senza un regolare processo) è stato il punto fondamentale e ciò che ha permesso che questo caso venisse portato davanti a un giudice statunitense. Il Governo si è tuttavia appellato con successo alla dottrina della sicurezza nazionale e dell'atto politico per chiudere il caso. Un risultato minore ottenuto dai centri per i diritti umani e costituzionali

statunitensi è il dibattito che si è sviluppato in merito, che indica che il potere del Presidente - letteralmente di vita e di morte e senza controlli giudiziari - sta iniziando ad incontrare dei limiti.

### **Procedimenti in Germania**

ECCHR da molti anni sta lavorando per contestare la legittimità delle pratiche legate all'utilizzo dei droni armati nell'ambito delle operazioni di antiterrorismo statunitense a livello globale, ed in particolare degli omicidi mirati. Anche grazie all'azione del centro, il dibattito sulla legittimità del ricorso ai droni armati è molto acceso in Germania. Il paese peraltro ha un ruolo fondamentale nella questione in quanto proprio in Germania, la tecnologia installata nella base militare di Ramstein, permette il passaggio tutte le telecomunicazioni tra i piloti dei droni statunitensi e i droni. In altre parole, allo stato attuale, senza Ramstein i droni USA impegnati in operazioni letali in paesi come lo Yemen o il Pakistan, non potrebbero volare. Il primo caso portato davanti ad una corte in Germania relativo ai *targeted killings* mediante droni, riguardava un cittadino tedesco. Si trattava del caso di Buenyamin. E' ucciso in Pakistan (Nord Waziristan) il 4 ottobre 2010 da un drone statunitense. Nel luglio del 2013 il Procuratore tedesco, nel corso di un'analisi preliminare dell'incidente, ha tuttavia concluso che si trattasse di omicidio di un combattente commesso nell'ambito di un conflitto armato in ottemperanza al diritto internazionale umanitario. Di conseguenza nessun crimine di guerra sarebbe stato integrato e nessuna necessità vi sarebbe stata di una indagine da parte della Germania. La vittima dell'attacco, B.E., è stata considerata sospetta terrorista fino

a prova contraria.<sup>4</sup> Un secondo caso presentato da ECCHR ai giudici tedeschi ha invece seguito un approccio diverso. Il caso riguarda l'uccisione di civili in Yemen, ed in particolare di tre familiari di Faisal Ali Jaber, a nome del quale il caso è stato portato, uccisi da un *targeted killing* statunitense nell'agosto del 2012. Basato sulla protezione del diritto alla vita, costituzionalmente garantito dalla Germania, il caso si basa sulla responsabilità della Germania per aver concesso l'uso della base di Ramstein agli Usa per la conduzione di tali operazioni e mira ad impedire che tale uso possa essere concesso in futuro.<sup>5</sup> Occorre in proposito ricordare che la risoluzione del Parlamento Europeo del 2014 non solo chiama gli Stati membri e il Consiglio d'Europa ad opporsi e vietare la pratica degli omicidi mirati e i droni armati ma ad assicurare che gli Stati membri "*do not facilitate such killings by other States*". Peraltro, anche il coinvolgimento dell'Italia nelle operazioni dei droni armati statunitensi è cruciale, sia per la presenza di tali droni nella base militare di Sigonella, sia per la nuova tecnologia la cui costruzione è in corso di completamento in tale base che renderà Sigonella una sorta di backup o di duplicato di Ramstein.

---

<sup>4</sup> Si veda la dettagliata expert opinion presentata da ECCHR nel procedimento per opporsi alla chiusura delle indagini:  
<https://www.ecchr.eu/en/international-crimes-andaccountability/drones/pakistan.html>

<sup>5</sup> Il caso e' al momento pendente in appello, per dettagliate informazioni si veda la documentazione accessibile sul sito di ECCHR:  
<https://www.ecchr.eu/en/international-crimes-andaccountability/drones/yemen.html>