

As regards preventing assistance in unlawful drone strikes, “Member States shall not assist any actor in carrying out unlawful drone strikes by providing data, intelligence, infrastructure or any other kind of logistic support, including through satellite communication facilitation. Member States shall accept their ‘third-party responsibility’ related to this objective”.<sup>9</sup> Up until now, a lot of European countries have provided data, intelligence, infrastructure or any other kind of logistic support.

The final part of the paper deals with the regulation of the export of armed drones. To this end, “All Member States shall enact strict controls on the transfer of military and dual-use drone technology and equipment in line with their obligations under the Council Common Position 2008/944/CFSP and the Arms Trade Treaty [as well as other relevant mechanisms and regimes]”.

Finally, “Member States shall ensure that their national legislation directly reflects the interpretation of their obligations set forth in this Decision” and “The Decision shall be reviewed every three years subsequent to its adoption”.<sup>10</sup>

## 1.2. Droni armati e diritto internazionale – Prof. Marco Pertile (Università di Trento)<sup>11</sup>

Al fine di capire quale impatto la prassi dell’uso dei droni armati<sup>12</sup> abbia sulle norme giuridiche applicabili, è importante partire ripercorrendone alcune caratteristiche. In particolare, i droni armati

- permettono di eliminare il rischio per i piloti;
- rendono possibili missioni più lunghe;
- sono molto meno costosi rispetto agli aviogetti tradizionali;
- possono generare una c.d. *Play Station Mentality* (essendovi un distacco rispetto agli eventi che sono controllati a distanza);
- possono generare una logica del “tutto o niente” perché con il drone si colpisce soltanto ma non si cattura;
- permettono, almeno teoricamente, una valutazione più approfondita della situazione sul terreno.

Per tutti questi motivi, i droni armati sono sempre più usati dagli Stati.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> “Towards an EU Common Position on the Use of Armed Drones”, 30

<sup>10</sup> Moreover, “This Decision shall not affect the right of Member States to enact or operate more restrictive national policies”, Member States shall annually publish national reports on drone acquisition or use with relevant information [...], “Member States shall use their best endeavours to encourage other States in the use or acquisition of armed drones and related technology to incorporate elements of this Decision and encourage regular exchange with third States and other relevant actors on related issues”, “This Decision shall take effect on the date of its adoption” and “This Decision shall be published in the Official Journal of the European Union” (“Towards an EU Common Position on the Use of Armed Drones”, 32-33)

<sup>11</sup> **Marco Pertile** è professore associato di diritto internazionale presso l’Università di Trento

<sup>12</sup> Risulta più corretto parlare di *prassi dell’uso dei droni armati* anziché, più semplicemente, di droni armati. Infatti, di per sè, i droni armati non presentano un problema giuridico; piuttosto, è la *prassi dell’uso dei droni armati* (appunto) che presenta un problema giuridico

Quello dell'uso dei droni è un fenomeno importante, ma non così nuovo. Infatti, il primo uso di drone armato risale all'inizio degli anni 2000 (mentre i droni per sorveglianza erano già usati nella Guerra del Vietnam e sono poi stati usati anche in Libano da Israele). Non si tratta, quindi, di una novità tecnologica di questi tempi.

Dal punto di vista giuridico, come ha osservato lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite Philip Alston, un missile sparato da un drone è come un missile sparato da un qualsiasi aereo.<sup>14</sup> Quindi, dal punto di vista giuridico, non ci sono regole particolari per i droni (si potrebbe discutere se servano regole particolari ma attualmente non esiste un quadro giuridico specifico per i droni). Tuttavia, l'attività dei droni deve essere inquadrata nelle norme tipiche, che sono le norme che regolano l'uso della forza sia nelle ragioni giustificative dell'uso della forza (lo *ius ad bellum*) sia nelle modalità con cui la forza viene usata (lo *ius in bello*) sia per quanto riguarda la tutela dei diritti di chi viene a subire l'uso della forza (le norme a tutela dei diritti umani). Sebbene spesso lo si dimentichi, vi è anche un profilo di diritto internazionale penale perché alcune attività che vengono compiute con i droni possono configurare dei crimini di guerra o dei crimini contro l'umanità a seconda dei casi.

Occorre capire come debba essere valutata la decisione di colpire con i droni. A questo fine, si passa dall'analisi dello *ius ad bellum* (legittima difesa, consenso dello Stato territoriale e autorizzazione del Consiglio di Sicurezza) per poi passare a chiedersi se la situazione di fatto configuri un conflitto armato. Da questo punto di vista, dal momento che i droni vengono generalmente usati contro attori non statali, la soglia del conflitto armato è quella dei conflitti armati non internazionali (e quindi è necessario porsi delle domande con riguardo al livello di intensità della violenza e al livello di organizzazione del gruppo per capire se si applichi il diritto dei conflitti armati). Se non si applica il diritto dei conflitti armati, ci si pone in una situazione in cui possono trovare applicazione le norme a tutela dei diritti umani. Diritto dei conflitti armati e norme a tutela dei diritti umani non si escludono in modo netto, quindi sarebbe necessario discutere dell'interazione tra norme a tutela dei diritti umani e diritto dei conflitti armati.

Lo schema delineato si applicherebbe anche se si parlasse dell'uso di un aereo tradizionale. Quindi, occorre chiedersi dove sta la specificità dei droni. La specificità dei droni sta in un impatto di tipo *quantitativo* sulle norme (più che di tipo qualitativo). In altre parole, la prassi dell'uso dei droni rischia di impattare il diritto internazionale dal punto di vista quantitativo.

È possibile individuare le questioni giuridiche che la prassi dei droni va a toccare e influenzare: i limiti della legittima difesa, i limiti del consenso dello Stato territoriale, l'esistenza di un conflitto globale contro il terrorismo, l'applicazione delle

---

<sup>13</sup> Vi sono molti Stati che stanno tentando di dotarsi di droni armati. Quindi, è credibile che la prassi dell'uso dei droni aumenterà probabilmente in modo molto tangibile nei prossimi tempi

<sup>14</sup> Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston. Addendum-Study on targeted killings*, 28 maggio 2010, UN Doc. A/HRC/14/24/Add.6, para. 79 (“[...] a missile fired from a drone is no different from any other commonly used weapon, including a gun fired by a soldier or a helicopter or gunship that fires missiles”)

regole del *targeting* che sono molto precise (almeno dal punto di vista teorico) nel diritto dei conflitti armati. Vi sono delle regole scritte, ma si hanno anche prassi importanti come quella dei *signature strikes*, l'applicazione extraterritoriale dei diritti umani, l'interazione tra diritto dei conflitti armati e norme a tutela dei diritti umani.

La prassi dell'uso dei droni solleva diversi problemi dal punto di vista della *ius ad bellum*. Il problema più interessante è quello della legittima difesa contro i gruppi non statali (secondo alcuni, peraltro, la legittima difesa contro i gruppi non statali costituirebbe la più importante modifica recente delle norme sull'uso della forza). Secondo una parte importante della dottrina, la legittima difesa non è più da considerarsi un affare inter-statale soltanto ma si può dare legittima difesa anche contro l'attività di un gruppo non statale. Questo suscita a sua volta ulteriori questioni dal punto di vista dei rapporti con lo Stato dal territorio del quale il gruppo non statale opera ossia lo Stato territoriale (occorre analizzare se lo Stato coordina l'attività del gruppo, se lo Stato non la può impedire, se lo Stato la tollera). Tuttavia, vi è una prassi interessante che va da *Enduring Freedom* in Afghanistan, a Israele-Libano nel 2006 e agli interventi della Federazione Russia in Georgia che ammette la legittima difesa contro i gruppi non statali. Il punto importante è che questa prassi non passa dall'uso dei droni, ma attraverso l'uso di armi di altro tipo. Tuttavia, è credibile ritenere che l'ampliamento dei Paesi che hanno a disposizione droni possa generare una prassi che favorisca il consolidarsi di questa norma. Infatti, i droni si usano con molta facilità e presentano, almeno apparentemente, una penetrazione della sovranità dello Stato territoriale di minore impatto (rispetto a *boots on the ground* o all'uso di altri aviogetti). Quindi è credibile che l'ampliarsi della prassi dei droni possa portare a un consolidamento di questa norma.

Per quanto riguarda l'uso dei droni nell'ambito del diritto dei conflitti armati (o diritto internazionale umanitario/*ius in bello*), ci sono tanti temi importanti sollevati dalla prassi dell'uso dei droni. I droni potrebbero favorire, viene detto spesso, il rispetto del principio di distinzione. Infatti, è possibile valutare in modo più accurato se ci sia la possibilità di colpire un individuo per status o per condotta.<sup>15</sup> Con i droni, che possono stare in cielo a lungo, è molto più facile, si dice, controllare lo status dell'individuo e quindi rispettare al meglio il principio di distinzione. Quindi, potrebbe trattarsi di uno sviluppo positivo. Tuttavia, emerge la pratica dei *signature strikes* in cui si decide la possibilità di colpire un individuo senza identificarlo nominativamente (il che non è necessario per il diritto dei conflitti armati) ma sulla base del comportamento dell'individuo (questo non è necessariamente illecito dal punto di vista del diritto dei conflitti armati, però, quando la scelta passa attraverso l'età dell'individuo e si presume che l'individuo, per il fatto di avere una certa età e di trovarsi in un certo luogo, sia appartenente a un gruppo e, in quanto tale, passibile di un attacco diretto, è chiaro che questa è una violazione del diritto dei conflitti armati e del principio di

---

<sup>15</sup> Gli individui si colpiscono per status (nel caso di conflitti armati non internazionali per l'appartenenza al gruppo, secondo il Comitato Internazionale della Croce Rossa, con una *continuous combat function*) o per condotta (per la partecipazione alle ostilità in modo episodico)

distinzione). Quindi, la prassi dei *signature strikes*, che è molto importante (per gli Stati Uniti sono molti di più gli attacchi per *signature strikes* che con identificazione nominativa dell'individuo colpito), va in controtendenza rispetto a quello che lo strumento tecnologico sembra permettere.

Il tema più importante per quanto riguarda il diritto dei conflitti armati è il tema della qualificazione del conflitto. In altre parole, è necessario chiedersi se sia possibile qualificare il conflitto tra uno Stato e un gruppo come un conflitto non internazionale transnazionale. Si tratta di un tema enorme, che non riguarda ovviamente solo i droni. Ma i droni, su questo problema giuridico che è emerso nella prassi più recente, hanno un impatto importante perché permettono di dilatare (o almeno di pretendere di poter dilatare) l'ambito di applicazione geografica o spaziale delle norme del diritto dei conflitti armati. Ovviamente, nessuno crede più alla guerra globale al terrorismo in tutto il mondo, però magari si parte da un conflitto non internazionale transnazionale in un Paese e l'uso dei droni permette di colpire un individuo che si asserisce coinvolto in quel conflitto (e quindi coinvolto nel gruppo attivo in quel conflitto) anche in luoghi diversi. Su questo le norme del diritto dei conflitti armati non hanno precisione, cioè non c'è una norma chiara sull'ambito di applicazione spaziale (o almeno nell'interpretazione che se ne dà) del diritto dei conflitti armati. Si tratta di un altro punto di rottura o di tensione generato dalla prassi dei droni.

Anche dal punto di vista delle norme a tutela dei diritti umani i problemi sono molti. I *signature strikes*, se sono difficilmente compatibili (ad alcune condizioni) con il diritto dei conflitti armati, sono fortemente discutibili dal punto di vista delle norme a tutela dei diritti umani. Vi è, altresì, il tema dell'applicazione extraterritoriale delle norme a tutela dei diritti umani. Anche con riguardo a questo tema, i droni possono avere un impatto interessante. C'è una giurisprudenza internazionale che passa dai casi dinnanzi alla Corte interamericana dei diritti umani (il caso *Alejandre*, in particolare)<sup>16</sup> ai casi dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (il caso *Bankovic*, in particolare)<sup>17</sup> un po' divisa da questo punto di vista: non è chiaro se un attacco aereo

---

<sup>16</sup> Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo, *Alejandre et al. v. Cuba*, decisione del 29 settembre 1999. Nel caso *Alejandre*, la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo è giunta alla conclusione che l'abbattimento di due piccoli velivoli privati di un aereo militare cubano spazio aereo internazionale costituiva violazione del diritto alla vita sancito dalla Dichiarazione Americana sui Diritti e Doveri dell'Uomo. Secondo la Commissione, Cuba era vincolata al rispetto dei suoi obblighi in materia di diritti umani nei confronti degli individui interessati dal suo uso di forza militare nello spazio aereo internazionale, anche se, al momento dell'attacco, essi non si trovavano né all'interno della custodia fisica né all'interno del controllo territoriale dello Stato cubano

<sup>17</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Bankovic e altri c. Belgio e altri*, decisione del 12 dicembre 2001. Nel caso *Bankovic*, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto che le persone uccise o ferite durante l'attacco aereo della NATO contro la sede del servizio radiotelevisivo serbo RTS a Belgrado non potessero essere considerate all'interno della giurisdizione degli Stati partecipanti alla campagna NATO. Contrariamente alla Commissione Interamericana dei Diritti dell'Uomo nel caso *Alejandre*, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto che, in assenza di un controllo effettivo sul territorio della Jugoslavia, il limitato controllo dello spazio aereo da parte della NATO non fosse sufficiente a dar luogo a giurisdizione ai sensi del diritto dei diritti umani

valga a fondare l'applicazione extraterritoriale delle norme a tutela dei diritti umani. Vi sono molte ragioni per sostenere una risposta affermativa. Però, c'è una posizione divisa (e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di sostenere una risposta negativa nel caso *Bankovic*). Si può dire che se si moltiplicheranno davvero gli attacchi con i droni, questo tema diventerà importantissimo (dal momento che non è sempre possibile affermare che questi attacchi avvengano nel contesto di un conflitto armato, sono molte le situazioni in cui sono le norme a tutela dei diritti umani ad essere applicabili). Sembra molto credibile la posizione di una certa dottrina secondo cui almeno gli obblighi negativi a tutela dei diritti umani (e quindi l'obbligo di astenersi dal togliere la vita in modo arbitrario) dovrebbero applicarsi, in ragione della natura stessa di tali obblighi, a prescindere da un legame di controllo sul territorio o di controllo sull'individuo. Dunque, esistono degli argomenti forti per affermare che le norme a tutela dei diritti umani si applicano extraterritorialmente anche alla prassi dei droni.

1.3. *A framework for transparency in the use of force: Evaluating US practice – A. Moorehead (Counterterrorism, Armed Conflict and Human Rights Project – Columbia Law School)*<sup>18</sup>

Last week,<sup>19</sup> it emerged that the Trump administration is proposing to lower policy constraints on the use of force and this could have a very negative effect on how many people are killed and in new countries.

Alongside this, the secretive CIA is planning an expansion of its authority, including into places where they have not conducted drone strikes before.<sup>20</sup>

Just yesterday,<sup>21</sup> the Trump administration carried out its first strike in Libya.

---

<sup>18</sup> **Alex Moorehead** is Lecturer-in-Law and Director of the Counterterrorism, Armed Conflict, and Human Rights Project at Columbia Law School's Human Rights Institute. This presentation is based on a report, which is a comprehensive review of US practice from 2002 to 2017, made by the Columbia Law School Human Rights Clinic and Sana's Center for Strategic Studies. See: *Out of the Shadows: Recommendations to Advance Transparency in the Use of Lethal Force*, Columbia Law School Human Rights Clinic and Sana's Center for Strategic Studies, June 2017, available at: [https://static1.squarespace.com/static/5931d79d9de4bb4c9cf61a25/t/5a0b6ea224a6941e715f3da4/1510698666740/5764\\_HRI+Out+of+the+Shadows-WEB.PDF](https://static1.squarespace.com/static/5931d79d9de4bb4c9cf61a25/t/5a0b6ea224a6941e715f3da4/1510698666740/5764_HRI+Out+of+the+Shadows-WEB.PDF)

<sup>19</sup> C. Savage & E. Schmitt, "Trump Poised to Drop Some Limits on Drone Strikes and Commando Raids", *The New York Times*, 21 Sept. 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/21/us/politics/trump-drone-strikes-commando-raids-rules.html> ("A cabinet-level committee of the top leaders of national-security agencies and departments approved the proposed new rules –called the P.S.P., for 'Principles, Standards and Procedures' – at a meeting on Sept. 14 [2017] and sent the document to Mr. Trump")

<sup>20</sup> See, for instance: G. Lubold & S. Harris, "Trump Broadens CIA Powers, Allows Deadly Drone Strikes", *The Wall Street Journal*, 13 March 2017, <https://www.wsj.com/articles/trump-gave-cia-power-to-launch-drone-strikes-1489444374>; E. Schmitt & M. Rosenberg, "C.I.A. Wants Authority to Conduct Drone Strikes in Afghanistan for the First Time", *The New York Times*, 15 Sept. 2017, <https://www.nytimes.com/2017/09/15/us/politics/cia-drone-strike-authority-afghanistan.html>

<sup>21</sup> E. Schmitt, "17 ISIS Fighters Reported Killed as U.S. Ends Lull in Libya Airstrikes", *The New York Times*, 24 Sept. 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/09/24/us/politics/libya-military-strike-isis.html> ("The United States military said on Sunday that it had conducted drone strikes on an Islamic State