



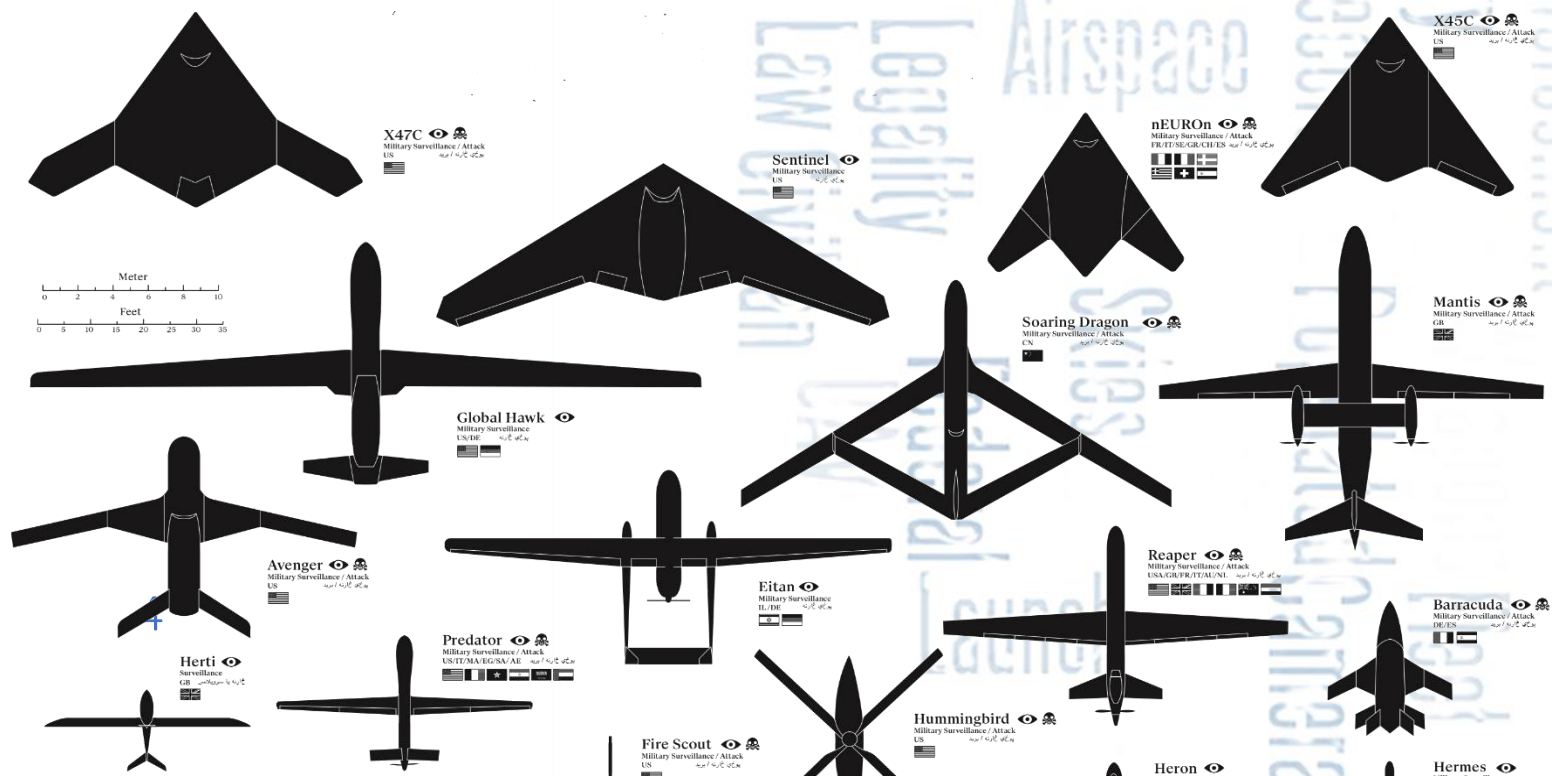
IRIAD
ISTITUTO DI RICERCHE INTERNAZIONALI
ARCHIVIO DISARMO

Rapporto di ricerca

Aprile 2017



DRONI MILITARI: PROLIFERAZIONE O CONTROLLO?



DRONI MILITARI: PROLIFERAZIONE O CONTROLLO?

Rapporto di ricerca
Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo – IRIAD
Roma, aprile 2017

Realizzato con il sostegno di
Foundation Open Society Institute in
collaborazione con *Human Rights
Initiative of the Open Society
Foundations*

Nell'ambito delle attività dello
European Forum on Armed Drones
e della collaborazione con



INTRODUZIONE. POTENZIALITÀ E RISCHI DEI DRONI

13

1. DRONI: LA SITUAZIONE GLOBALE E QUELLA 'LOCALE'

13 1.1 Le guerre dei droni

15 1.2 Caratteristiche e tendenze di un sistema d'arma. La situazione internazionale

- 1.2.1 Un nuovo concetto di sicurezza
- 1.2.2 I velivoli a pilotaggio remoto
- 1.2.3 Le ragioni della diffusione degli UAV
- 1.2.4 Utilizzo dei droni a livello internazionale

23 1.3 Droni militari: i danni collaterali

- 1.3.1 Le vittime civili
- 1.3.2 La selezione degli obiettivi
- 1.3.3 I danni collaterali

30 1.4 Il caso italiano: impiego, dottrina, industria e finanziamenti

- 1.4.1 Droni italiani: esperienza operativa
- 1.4.2 Quale dottrina sui droni?
- 1.4.3 Armare i droni italiani
- 1.4.4 L'industria italiana e prospettive globali di mercato
- 1.4.5 La politica europea dei droni
- 1.4.6 I finanziamenti europei all'industria dei droni
- 1.4.7 Il progetto EUROMALE
- 1.4.8 Criticità del contesto europeo
- 1.4.9 La base navale di Sigonella, i droni americani e il MUOS
- 1.4.10 L'*Alliance Ground Surveillance* della NATO

46 1.5 Osservazioni conclusive

Riferimenti bibliografici cap. 1

51

2. DRONI: ASPETTI GIURIDICI

51 2.1 Cenni introduttivi

54 2.2 Droni e diritto internazionale dei diritti umani

58 2.3 Droni e diritto internazionale dei conflitti armati

- 2.3.1 Uso legittimo e illegittimo dei droni
- 2.3.2 L'uso della forza tramite i droni
- 2.3.3 La minaccia dell'uso della forza tramite i droni
- 2.3.4 Esercizio del diritto di legittima difesa contro o attraverso i droni
- 2.3.5 Serie di eventi tenui con i droni
- 2.3.6 Controversie dottrinali

76 2.4 Droni e diritto internazionale umanitario

- 2.4.1 Nozioni generali di DIU
- 2.4.2 La natura giuridica dei conflitti armati
- 2.4.3 La conduzione dei conflitti armati con i droni
- 2.4.4 La legittimità intrinseca dei droni

90 2.5 La normativa italiana sull'utilizzo dei droni aerei in ambito civile e in compiti di pubblica sicurezza

- 2.5.1 Una prevenzione di 'sistema' contro l'uso delittuoso dei droni
- 2.5.2 Codice della Navigazione e Regolamenti ENAC
- 2.5.3 Droni e pubblica sicurezza

100 2.6 Osservazioni conclusive

Riferimenti bibliografici cap. 2

105

3. DRONI E DISCORSO PUBBLICO

105 3.1 L'opinione pubblica e l'uso della forza

109 3.2 L'opinione pubblica e i droni armati

- 3.2.1. L'opinione pubblica mondiale
- 3.2.2 L'opinione pubblica americana
- 3.2.3 L'opinione pubblica europea

127 3.3 L'opinione pubblica italiana e i droni civili

131 3.4 Il drone questo sconosciuto: l'immagine degli UAV sul quotidiano *La Stampa*

Riferimenti bibliografici cap. 3

137

APPENDICE

IRIAD - Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, 2017

Il presente Rapporto è il frutto di un gruppo di ricerca così composto: Fabrizio Battistelli (Introduzione; par.3.1), Francesca Farruggia (parr.3.3; 3.4); Emanuele Greco (cap.2); Maria Carla Pasquarelli (parr. 1.1; 1.2; 1.4; 1.5); Maurizio Simoncelli (par.1.3); Sveva Sanguinazzi (par.3.2).

Elenco sigle e abbreviazioni

AGS	Alliance Ground Surveillance
ALPA	Air Line Pilots Association
BAMS	Broad Area Maritime Surveillance
BIJ	Bureau of Investigative Journalism
CdN	Codice della Navigazione
COSME	Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises
C4-ISTAR	Command, Control, Communications, Computer applications, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance
DIU	Diritto Internazionale Umanitario
EDA	European Defence Agency
ENAC	Ente Nazionale per l'Aviazione Civile
FP (5/6/7)	Framework Programme (5/6/7)
GEPD	Garante Europeo per la Protezione dei Dati
GWOT	Global War on Terrorism
ICAO	International Civil Aviation Organisation
ICJ	International Court of Justice
ICRC	International Committee of the Red Cross
IS(IS)	Islamic State (of Iraq and Syria)
HALE	High Altitude Long Endurance
LWJ	Long War Journal
MALE	Medium Altitude Lend
MIDCAS	Mid Air Collision Avoidance System
MUOS	Mobile User Objective System
NAF	New America Foundation
NAS	Naval Air Station
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIAC	Non International Armed Conflict
OLP	Organizzazione per la Liberazione della Palestina
ONG	Organizzazione Non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PASR	Preparatory Action in Security Research
PBC	Pakistan Body Count
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RPAS	Remotely Piloted Aircraft System
R&I	Research and Innovation
R&S	Ricerca e Sviluppo
R&T	Research and Technology
(S)APR	(Sistemi) Aeromobili a Pilotaggio Remoto
SME	Small and Medium- sized Enterprises
TA	Technical Arrangement on Sigonella
U(C)AV	Unmanned (Combat) Aerial Vehicle
UE	Unione Europea
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
US(A)	United States (of America)
UVS	Unmanned Vehicle System



Introduzione Potenzialità e rischi dei droni

Quindici anni fa, il 4 febbraio 2002, nei pressi della città di Khost in Afghanistan, un drone americano lanciava un missile Hellfire contro tre uomini uccidendoli. Quello era il primo attacco effettuato da un velivolo a pilotaggio remoto con armi a bordo. Il drone era sulle tracce di Osama bin Laden ma con ogni probabilità le vittime non erano terroristi bensì uomini intenti a recuperare rottami di metallo. "Un'azione della CIA puramente per uccidere – commentò dieci anni dopo John Sifton su *The Nation* (2012) – effettuata indipendentemente da ogni azione militare". Era così iniziata l'era delle 'esecuzioni mirate' mediante droni, un approccio adottato per la prima volta durante l'amministrazione di George W. Bush ma assunta nel corso della presidenza di Barack Obama ad arma strategica nella 'guerra contro il terrorismo' bandita dagli Stati Uniti.

Le aree destinatarie delle azioni dei droni armati sono quelle dove si addestrano e operano le unità del terrorismo islamista, in 'Stati falliti' o attanagliati

dalla guerra civile: Afghanistan, Pakistan, Yemen, Somalia. Un bilancio sull'effettivo ruolo dei droni nel

contrasto del terrorismo è oggetto di un acceso dibattito ad opera di fautori e critici di questi sistemi d'arma, con i primi che sottolineano la capacità di neutralizzare insorgenti e terroristi in impareggiabili condizioni di sicurezza e di economicità, mentre i secondi mettono sotto accusa la dubbia legalità, l'imprecisione nell'individuazione degli obiettivi e i conseguenti costi in termini di vite di innocenti che caratterizzano queste azioni. Come si vedrà, le stime sul numero di vittime degli attacchi dei droni sono altamente aleatorie, variando fra il 3-4% dei decessi secondo il governo degli Stati Uniti e l'11-15% delle altre fonti.

Rimane il fatto che, accanto ai bersagli 'ufficiali' rappresentati da combattenti (terroristi e criminali oppure legittimi che siano) i droni armati provocano decine o centinaia di vittime nella popolazione civile. Emergendo dal silenzio che solitamente accompagna tali situazioni, alcuni casi hanno trovato spazio sulla scena mediatica internazionale. Si tratta dei tre sospetti terroristi uccisi da un attacco effettuato in Yemen il 30 settembre 2011 la

cui particolarità era di possedere la cittadinanza americana, oppure dell'ingegnere yemenita Feisal Ben Jaber che, avendo perso sotto i colpi dei droni due familiari innocenti nello stesso anno, ha dato vita a una campagna giudiziaria e di informazione presso l'opinione pubblica internazionale mirante ad attirare l'attenzione sull'illegalità e pericolosità di questi sistemi d'arma.

Pur raccogliendo nell'*establishment* politico e militare vasti consensi grazie alla loro economicità finanziaria e politica, i droni hanno due nemici i quali, differentemente da essi, non sono armati ma non per questo sono del tutto inermi. Si tratta del diritto e dell'opinione pubblica.

Quanto al primo, come vedremo nel cap. 2 la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, prevede all'art. 3 il "diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza degli individui", un impegno che, nei rapporti internazionali, impone agli Stati di salvaguardare i diritti umani anche quando ricorrono all'uso della forza. Pure in questo caso, infatti, la loro azione deve rispettare i criteri della legittimità e della legalità. Per essere legittimo un intervento militare deve basarsi, innanzitutto, su una *iusta causa*, la quale in età moderna è iscritta nel diritto di autotutela individuale e collettiva ex art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e/o nell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ex art. 42. Dopo di che, l'intervento militare deve muoversi nel perimetro della legalità (*quoad exercitium*), rispettando i vincoli cui, anche nel legittimo esercizio della forza, lo Stato deve attenersi secondo il diritto internazionale umanitario (Convenzioni di Ginevra del 1949, protocolli aggiuntivi, clausola Martens).

Il problema è che il diritto internazionale umanitario prevede solo i seguenti tipi di conflitto: tra forze armate di due o più Stati, oppure tra forze armate regolari e gruppi armati, oppure di gruppi armati tra di loro sempre sul territorio di uno Stato. Nel ventesimo secolo, invece, ha fatto la sua comparsa, il conflitto tra un soggetto di diritto internazionale (Stato, organizzazione internazionale) e un attore non statale presente sul territorio di un altro Stato, o in spazi non sottoposti alla giurisdizione di alcuno Stato, e attivo transnazionalmente (gruppi armati ma anche pirati marittimi, *hacker* e, infine, gli stessi piloti di droni). In un conflitto asimmetrico transnazionale, dunque, bisogna stabilire quale normativa applicare tra il diritto umanitario dei conflitti armati internazionali, il diritto umanitario dei conflitti armati non internazionali e il diritto internazionale dei diritti

umani. Una questione resa ardua dal coinvolgimento di ben tre soggetti: lo Stato vittima, l'attore non-statale transnazionale, lo Stato sul cui territorio è condotta l'azione, e dall'avvento di nuove tecnologie, tra le quali si staglia, per rilievo strategico e complessità concettuale, quella dei droni.

Resta da spiegare perché, a fronte di aspre polemiche politiche e legali, i responsabili politici e militari della difesa e della sicurezza degli Stati Uniti siano così tenacemente schierati a favore dell'uso dei droni. Emerge qui il ruolo dell'opinione pubblica, il quale a sua volta va integrato in un contesto di fattori che sono di ordine operativo, economico e, appunto politico-comunicativo.

Iniziando dal fattore operativo, è indubbio che i droni gestiscano tutti quei compiti che sono stati definiti *dull, dirty and dangerous*, cioè 'stupidi', 'sporchi' e – soprattutto – 'pericolosi' (v. cap. 1, par. 1.2.3.2). Manovrati a migliaia di chilometri di distanza, i droni garantiscono ai 'piloti' (tecnici che operano seduti davanti a una *console*) condizioni di sicurezza assoluta. Come sottolineiamo più avanti, questo dato è decisivo nel contesto sociale e politico dell'Occidente contemporaneo, fortemente avverso alle perdite di soldati in guerra, mentre la contrarietà (che pure si rileva tra i cittadini dello Stato che impiega i droni) nei confronti delle perdite nelle file delle popolazioni sul teatro del conflitto non appare altrettanto forte e stringente per le *élite* di quello stesso Stato.

In favorevole confronto rispetto agli aerei con pilota, i velivoli che non ne hanno nessuno a bordo esibiscono eccellenti *performance* anche nel secondo ambito, quello economico. Paragonato ad esempio ad un caccia di ultima generazione come l'F-35, il cui valore supera i 130 milioni di dollari, un drone armato del tipo Predator non ne costa più di 17, cioè otto volte di meno. Indiscutibilmente vittoriosi nel confronto con gli aerei nell'analisi costi/benefici, i droni rivestono anche un ruolo propulsivo nel sospingere in avanti l'innovazione tecnologica, in quanto la ricerca e sviluppo loro dedicati, situati all'interno della strategica filiera della robotica, costituiscono il crocevia con le più avanzate applicazioni delle scienze dell'informazione. Avviene così che, allo scopo di sviluppare ulteriormente il loro arsenale formato da circa 10.000 droni, nel 2016 gli Stati Uniti abbiano stanziato 2.9 miliardi di dollari.

Soprattutto nelle fasi di congiuntura sfavorevole, nelle società di mercato la spesa militare riveste una funzione di volano keynesiano, non soltanto negli Stati Uniti. Nei principali Paesi dell'Unione Europea i

finanziamenti per una tecnologia d'avanguardia e *cost-effective* come quella dei droni si fanno largo nella crisi fiscale degli Stati, inclini ad apportare tagli alla spesa pubblica più nei normali servizi sociali e meno nelle funzioni collegate alle emergenze strategiche come la sicurezza. Come si vedrà nel nostro Rapporto, si è rivelata preziosa a questo fine un'altra caratteristica dei droni, quella cioè di essere una tecnologia *dual use*, ovvero applicabile in ambito tanto militare quanto civile. Avendo individuato nei droni i futuri catalizzatori della ricerca e sviluppo per l'industria aeronautica, elettronica e dell'informazione, dal 2001 la Commissione Europea ha cominciato a destinare fondi ai droni civili, in quanto i trattati costitutivi della UE impediscono di finanziare programmi militari. L'anno successivo i droni sono entrati nell'agenda politica mediante il documento STAR 21 predisposto dal Gruppo consultivo europeo sull'aerospazio, un'istanza ibrida in cui convergono soggetti pubblici e privati, nazionali ed europei, aziendali e politici¹.

Grazie al nuovo ritrovato istituzionale oggi in voga a Bruxelles definito *roadmap*, il processo decisionale democratico viene capovolto, antepoendo obiettivi e risultati pratici alle deliberazioni sulle finalità generali (Hayes et al., 2014). Nel 2013 la Commissione Europea ha lanciato la *Roadmap for the integration of Remotely-Piloted Aircraft Systems into the European Aviation System* con il mandato di integrare i droni civili nello spazio aereo entro il 2028. È evidente la strategia europea di puntare sui droni come sintesi delle capacità civili e delle capacità militari in modo da sostenere le seconde mediante gli altrimenti inaccessibili programmi di finanziamento FP7, Horizon 2020, COSME (Csernatoni 2016). A favorire il processo vi è la crescente contiguità tra i due ambiti della sicurezza, quella internazionale e quella interna, in entrambe le quali i droni possono giocare un ruolo da protagonisti, come mostrano i finanziamenti per 350 milioni di euro recentemente concessi per la ricerca sui velivoli senza pilota nel controllo dei confini/sorveglianza marittima e nella sicurezza interna. In conclusione, si stanno verificando due fenomeni: da un lato il sostanziale stravolgimento

della logica *dual use*, introdotta circa due decenni fa nell'assunto di riqualificare in senso civile le ridondanti industrie militari dei maggiori Paesi europei; dall'altro un'ulteriore spinta alla tendenza verso il *blurring*, cioè allo sfumare del confine fra le competenze militari e le competenze civili in tema di sicurezza a scapito delle seconde.

Tuttavia, le motivazioni di gran lunga più decisive che militano a favore dei droni sono di natura politica, a loro volta fondate sul vantaggio operativo rappresentato dalla loro invulnerabilità. Qui, nella funzione armata che presuppone l'attacco a un determinato target mediante missili, emergono la principale specificità e il principale valore del drone come sistema d'arma. Tutti i restanti pregi, compreso quello economico, diventano secondari di fronte al dato secondo cui il drone è un formidabile protettore delle (proprie) vite umane.

Agendo in un ambiente aereo sostanzialmente incontendibile e, soprattutto, sottraendo totalmente ad esso la presenza di un equipaggio, il drone rivoluziona il concetto stesso di guerra (latino *bellum*, da *duellum*, da *duo*) tradizionalmente definito, a partire dal mito degli Orazi e Curiazi fino alle analisi di Clausewitz, come sfida fra due forze fisiche e due volontà. Con il drone viene meno, accanto all'archetipo della relazione ostile tra due soggetti (i combattenti, dal latino *cum-battere*, battersi con), anche l'archetipo omerico dei loro due strumenti speculari e contrapposti: la lancia e lo scudo. Nella guerra di droni, uno dei due combattenti non è alla portata del nemico, e quindi è come se non fosse presente. La decurtazione della relazione tra due soggetti si estende ai due mezzi dell'offesa e della difesa, facendone venire meno uno: resta la lancia e scompare lo scudo che, privo di uno dei due combattenti da proteggere, diventa superfluo. A causa dell'assenza di umani che lo gestiscano sul campo, e grazie anche al suo ridotto valore economico, il velivolo guidato da remoto non è più (a differenza di un aereo da combattimento) un mezzo per cui siano indispensabili appositi scudi (contromisure elettroniche), né un mezzo che sia scudo a se stesso (tecnologia *stealth*)²: esso è un oggetto usa-e-getta che può essere sacrificato senza rimpianto alcuno, neppure quello circoscritto che può essere provocato dalla perdita economica. In questo modo il drone è il più altruistico ed efficace degli scudi perché – tanto che esca indenne dalla missione, quanto che sia costretto dalle

¹ Il Gruppo è così formato: cinque commissari europei, i dirigenti delle sei maggiori aziende aerospaziali, l'Alto rappresentante per la sicurezza comune e la politica di difesa nonché due membri del Parlamento europeo. Nel 2005 è intervenuta l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), dove gli Stati membri sono rappresentati da esponenti militari e industriali, la quale ha canalizzato importanti finanziamenti sui veicoli senza pilota, sia terrestri (26 milioni di euro), sia acquatici (47 milioni) sia aerei (105 milioni).

² Naturalmente la ricerca militare segue il suo corso e la relativa irrilevanza della sopravvivenza del drone non impedirà in futuro l'applicazione ad esso delle più avanzate tecnologie difensive.

(attualmente improbabili) circostanze a sacrificarsi – tutela ben due attori di cruciale importanza. Da un lato il suo pilota, quello che lo guida da una base remota; dall'altro il leader politico dello Stato che risponde all'opinione pubblica nazionale della vita di quel pilota, così come di tutti i piloti e di tutti i soldati che prestano servizio per quello Stato.

Nel nuovo *bellum-duellum* della guerra contro il terrorismo il conto che non torna è quello che riguarda il nemico, nella fattispecie colui che ricorrendo all'azione terroristica ha impugnato l'asimmetria e ora ne viene travolto per mezzo di uno strumento che, anch'esso, poco distingue tra combattenti e non combattenti. Ma è problematica anche la macroscopica asimmetria dei mezzi, che garantisce a una delle due parti l'invulnerabilità di fatto dal momento che l'obiettivo che ha valore (l'uomo) non può essere raggiunto in quanto assente dal campo, mentre l'oggetto che teoricamente potrebbe essere raggiunto è pressoché privo di valore. A livello macro la situazione è inquietante in quanto sintetizza plasticamente come poche l'ineguaglianza tra gli emisferi mondiali. A livello micro lo è in quanto annulla totalmente quella comunità di campo (peraltro già svuotata dalla superiorità aerea e dai bombardamenti strategici, per non parlare dell'arma atomica) che pure era stata, per millenni, una caratteristica, un mito e un'ideologia del *bellum-duellum*. Ciò non è senza ripercussioni sull'attività professionale dei piloti di droni, come sembrano dimostrare lo spinto *turnover* dei medesimi, la relativa difficoltà di reclutarli e l'elevata diffusione presso di loro di sintomi di stress post-traumatico (Chappelle et al., 2014).

Laddove il sogno di Federico II di Prussia di avere per soldati degli 'automi tiratori' era più che altro una metafora, i droni costituiscono il primo concreto passo per realizzare l'integrale automazione del campo di battaglia. Mezzo secolo fa, ai tempi del Vietnam, il generale Westmoreland preconizzava: "Nel campo di battaglia del futuro le forze nemiche saranno identificate, tracciate e inquadrare come bersaglio quasi istantaneamente mediante l'uso di connessione dati, valutazioni di intelligence assistite da computer e controllo di tiro automatizzato"³. Conseguito questo stadio e codificata la dottrina della *Network Centric Warfare* (Abrahamsson e Ydén, 2005), come continuamente accade nella sfida strategica, è in via di allestimento

lo scenario successivo: la guerra delle 'armi autonome', giornalmisticamente note come *robot-killer* (Krishnan, 2009).

Per le implicazioni strategiche, politiche ed etiche che riveste un simile scenario, più che di un sogno si deve parlare di un incubo. Esiste un antidoto a questo incubo? Paradossalmente l'antidoto è rappresentato dall'attore che, senza volerlo, ha contribuito a generare l'incubo. Questo attore è l'opinione pubblica. È in larga misura per aggirare la contrarietà dell'opinione pubblica a ledere in qualsiasi modo il diritto alla vita che il governo degli Stati Uniti ha spostato la sua guerra contro il terrorismo dagli 'scarponi sul terreno' all'occhio elettronico che scruta e fulmina dal cielo. Nello stesso tempo, proprio dall'opinione pubblica – in particolare da quella più ascoltata, appartenente ai Paesi occidentali, Stati Uniti in testa – può provenire un freno a questo uso, o abuso, della tecnologia. Ipersensibili al sacrificio di vite umane avvertite quali 'proprie', come è nel caso dei connazionali che servono il Paese in uniforme, americani ed europei non sono tuttavia indifferenti agli spargimenti di sangue anche quando colpiscono Paesi 'altri', in particolare se ciò accade ad opera di armi provenienti dalla propria madrepatria. Senza contare che la distanza affettiva del sospetto terrorista islamico può essere accorciata ed entrare parzialmente in crisi se, come è accaduto, egli possiede la cittadinanza americana.

Questa non è che una delle numerose evidenze che emergono dalle indagini demoscopiche. Nella stragrande maggioranza dei casi, i sondaggi vengono realizzati negli Stati Uniti, ad opera di alcuni istituti specializzati (*Pew Center, German Marshall Fund of the US, Gallup*) e di un certo numero di università. Le indagini hanno come oggetto privilegiato l'opinione pubblica americana, sebbene in vari casi quest'ultima venga posta a confronto con rilevazioni *cross-national* che offrono sintetiche panoramiche degli atteggiamenti di altri Paesi del mondo (v. paragrafi 3.1, 3.2, 3.3.).

Nel merito, gli unici due Paesi presso i quali si rileva un'opinione tendenzialmente favorevole all'impiego dei droni armati sono gli USA e Israele, a fronte di una diffusa opposizione a questo tipo di armi, non soltanto in Asia e in America Latina, ma anche in Europa. Negli stessi Stati Uniti, peraltro, il consenso che il tema droni suscita non è schiacciante, bensì è condizionato da una serie di variabili. Queste sono vuoi di natura esterna ai soggetti, come le circostanze e gli esiti dell'impiego dei droni armati, vuoi di natura interna ad essi, come le caratteristiche strutturali degli intervistati. Per

³ Address by general W.C. Westmoreland, chief of staff, U.S. Army, Annual Luncheon Association of the United States Army, Washington, D.C., 14 October 1969 (Congressional Record, US Senate, 16 October 1969).

quanto riguarda le variabili esterne, l'associazione con circostanze quali l'eventualità che a perdere la vita siano anche civili innocenti, oppure individui dotati della medesima cittadinanza degli attaccanti, tendono a deprimere il sostegno alle azioni dei droni armati. Tuttavia anche le variabili anagrafiche degli intervistati sono importanti: genere, età, appartenenza etnica. In riferimento ai droni, come ad altre forme di guerra, esce confermato il divario di genere (*gender gap*) per il quale le donne si mostrano solitamente più riluttanti o addirittura contrarie nei confronti dell'uso della forza militare. Analogamente, tendono ad essere più 'pacifisti', in questo e in altri casi, gli individui connotati etnicamente in confronto alle persone di ascendenza bianca. Invece non è univoca la relazione fra la classe di età e l'atteggiamento verso l'uso della forza.

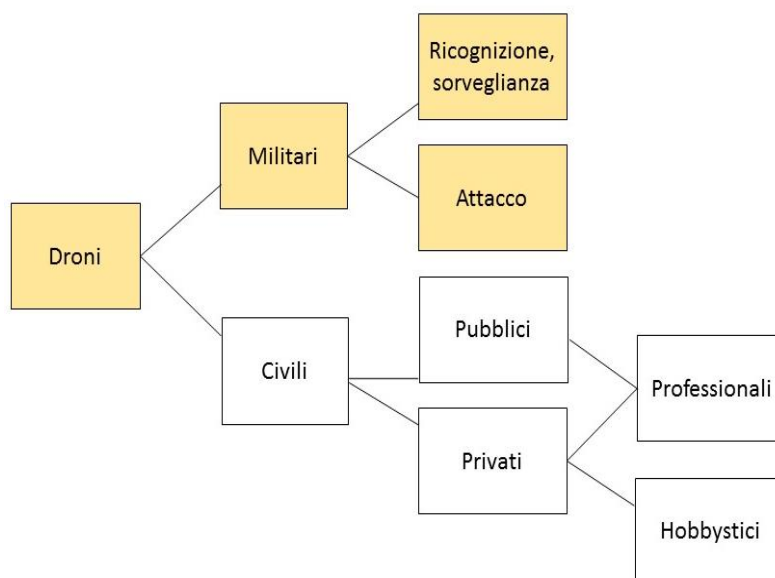
Per quanto riguarda il nostro Paese, sebbene allo stato attuale non si disponga di inchieste specificamente centrate sull'Italia, dalle rilevazioni *cross-national* emerge tra i nostri concittadini uno scarso e decrescente sostegno ai droni armati. Va osservato peraltro che, anche nel caso dei droni civili, la conoscenza di essi da parte dei nostri connazionali è (aggirandosi intorno al 40% degli intervistati), ancora piuttosto ridotta (v. oltre, par. 3.4). Emerge così quella che può essere definita la 'funzionale sottovalutazione' di un protagonista della scena strategica qual è il drone, così come appare non più rinviabile il suo 'sdoganamento' nel discorso pubblico italiano, vale a dire da parte degli attori politici, dei mezzi di informazione e degli stessi *social media*. Come mostrano gli ignoti e ignorati processi decisionali che caratterizzano il settore a livello nazionale (Presidenza del Consiglio, Ministeri), bilaterale (Italia-USA) ed europeo (Commissione Europea, agenzie UE, gruppi *ad hoc*), opacità, assenza di trasparenza e strategia del segreto sono i principali ostacoli da rimuovere sulla strada della legalità e della pace. Anche e soprattutto nel caso di una tecnologia avanzata, flessibile ed efficiente come i droni armati.

Nota interpretativa

La distinzione fra i droni civili e quelli militari è esposta nella figura 1. Nel corso del presente Rapporto l'oggetto droni verrà distinto sulla base

delle due possibili applicazioni, quella civile e quella militare, oggetto del presente rapporto (colore giallo). Nel primo caso (civile) è da distinguere tra l'uso professionale (telerilevamento, agricoltura, ambiente) e il consumo (hobby). Nel secondo caso (militare) tra compiti non armati (ricognizione, sorveglianza) e armati (attacco).

Figura 1.1. I droni e i loro impieghi



Riferimenti bibliografici

- Abrahamsson B., K. Ydén (2005), *Organizations, Coordinated Actions and Network Based Defence*, in Ydén (eds.) *Directions in Military Organizing*, Stockholm, Försvarshögskolan, pp. 169-184.
- Chappelle, W., T. Goodman, L. Reardon, W. Thompson (2014), "An analysis of post-traumatic stress symptoms in United States Air Force drones operators", *Journal of Anxiety Disorders*, 28, pp. 480-487.
- Csernatoni, R. (2016), "Defending Europe: dual-use technologies and drone development in the European Union". *Bruxelles: Royal Higher Institute for Defence*. Focus Paper n. 35.
- Hayes, B. et al. (2014). "Eurodrones Inc." Amsterdam-London: Statewatch and Transnational Institute.
- Krishnan, A. (2009), *Killer Robots. Legality and Ethicality of Autonomous Weapons*, Ashgate, Farham.



CAPITOLO 1

DRONI: LA SITUAZIONE GLOBALE E QUELLA 'LOCALE'

1.1 Le guerre dei droni

La diffusione di conflitti a bassa intensità nello scenario internazionale dopo la fine della Guerra Fredda, la progressiva sovrapposizione tra dimensione interna e internazionale, l'emergere di una nuova concezione della sicurezza, la crescente importanza dell'informazione e delle tecnologie come moltiplicatori di benessere e potenza e i cambiamenti sociali ed economici interni alle società contemporanee sono solo alcuni dei fattori che stanno trasformando il modo di intendere un conflitto bellico.

Da un lato la politica degli interventi umanitari cerca di modificare la percezione della guerra nell'opinione pubblica, dall'altro il ricorso a nuovi mezzi e tattiche militari tende a fornire una rappresentazione della guerra stessa sempre meno come un fenomeno politico e sociale e sempre più come un evento impersonale. Tale tendenza trova la sua sublimazione nell'utilizzo dei velivoli a pilotaggio remoto, comunemente detti droni. Grazie a capacità senza precedenti in termini di autonomia, raggio d'azione e persistenza, i droni sono in grado di agire sul campo di battaglia come e meglio dell'uomo e, soprattutto, in sua sostituzione. I fautori dei droni ne elogiano i numerosi vantaggi, come la riduzione dei rischi e dei costi e l'alto livello di efficienza, spingendosi a definirli 'arma umanitaria'. Tuttavia, di fronte a un bilancio

tutt'altro che chiaro tra benefici ed 'effetti collaterali' occorre comprendere il contesto e le ragioni che hanno determinato la scelta di un determinato mezzo e interrogarsi sulle conseguenze che i droni armati potrebbero avere sul concetto stesso di guerra e sulle implicazioni morali, sociali e politiche della sua conduzione.

La guerra con i droni trova la sua ragion d'essere nella natura stessa dei conflitti contemporanei a bassa intensità, irregolari e asimmetrici e caratterizzati da contro-insorgenza, dove i contendenti sono attori sia statuali sia sub-statali. La necessità di far fronte a situazioni operative di questo tipo ha sostenuto la ricerca, da parte degli attori statuali, di un mezzo, appunto il drone, in grado di attenuare l'asimmetria almeno sul piano informativo e tattico. Dopo l'11 settembre, la guerra asimmetrica per eccellenza è quella dei Paesi occidentali, *in primis* gli Stati Uniti, contro network e organizzazioni terroristiche, come al-Qaeda e Daesh. Tuttavia, le strategie di contrasto al terrorismo attuate dagli Stati Uniti, che si concentrano prevalentemente sulla dimensione bellica, appaiono riduttive. Infatti, tale approccio manifesta un'incoerenza nel rapporto tra i problemi e le risorse messe in campo per risolverli: la disponibilità di risorse ingenti è diventata il criterio decisivo per la scelta e l'impiego delle stesse, secondo un capovolgimento logico in base al quale non sono i mezzi che devono adattarsi ai problemi, ma sono i problemi che devono adattarsi ai mezzi. L'impiego dei droni per rispondere alla minaccia posta dal terrorismo manifesta la preferenza per un'opzione facile, le risorse belliche, a scapito di strumenti politici e tecnici più difficili da realizzare, come l'attività di investigazione e prevenzione. L'impiego dei droni nella Guerra Globale al Terrorismo può essere visto come un caso di "fuga nella tecnologia", ovvero la tendenza a risolvere con l'abuso delle innovazioni tecnico-scientifiche le carenze sociali e politiche (Battistelli, 2004: 41-42).

L'utilizzo dei droni, nel far fronte alle condizioni operative delle guerre asimmetriche, ha rivelato un vantaggio che ne spiega la vasta diffusione, ovvero, secondo le parole dell'ufficiale dell'*Air Force* USA David Deptula (2007), "proiettare forza senza emanare vulnerabilità". Infatti, l'uomo, che è l'elemento vulnerabile, esercita un controllo del velivolo esclusivamente da remoto, restando totalmente indenne da un attacco nemico. Ciò significa, nelle società occidentali sempre meno disposte a tollerare perdite in termini di vite umane, ridurre al minimo i costi sociali e politici di una guerra. Tuttavia, proiettare la forza attraverso lo strumento militare, anche senza il tra-

dizionale invio di truppe sul campo, implica comunque produrre violenza, cioè colpire il nemico, uccidere e distruggere. Dunque, l'invulnerabilità è ad esclusivo appannaggio di una sola parte, quella di chi dispone del mezzo in grado di garantirla. Si realizza così l'antico desiderio che anima la storia del potere aereo, ovvero accrescere la propria distanza per poter colpire il nemico, impedendo che questi sia in grado di farlo per primo ovvero di rispondere. Tuttavia, se chi colpisce non rischia a sua volta di essere colpito, il combattimento viene sostituito dall'abbattimento di un nemico-bersaglio facendo venire meno il rapporto di reciprocità tra i contendenti. In altri termini, la naturale dinamica bidirezionale della guerra viene sostituita da una unidirezionale. Non si tratta più solo di guerra asimmetrica, ma unilaterale (Chamayou, 2014: 13-18). In questo modo il concetto stesso di guerra, così come lo abbiamo conosciuto finora, ovvero nella forma originaria descritta da Clausewitz come un duello tra combattenti posti l'uno di fronte all'altro, un'interazione tra diversi soggetti, entra in crisi. A livello temporale, ciò porta ad una guerra infinita, senza vittorie o sconfitte. A livello spaziale, fa venire meno l'individuazione di un preciso campo di battaglia. A livello teorico, si incrina sia il concetto stesso di nemico, che non è più necessariamente un combattente, sia l'evidenza di uno scopo politico dal quale nessuna guerra può prescindere.

Quali saranno gli effetti della proliferazione dei droni sulla diffusione della violenza e sulla guerra del futuro? Che conseguenze avrà l'unilateralità del combattimento sulle relazioni sempre più sbilanciate tra Paesi e sui fenomeni transnazionali? Ridotto ad un bersaglio, quale sarà la reazione del 'nemico'? Nel momento in cui anche l'Italia è sul punto di dotarsi di droni armati, appare opportuno approfondire la conoscenza di questo sistema d'arma e della sua affermazione nello scenario strategico.

1.2 Caratteristiche e tendenze di un sistema d'arma. La situazione internazionale.

1.2.1 Un nuovo concetto di sicurezza

Il sistema internazionale post-bipolare, salutato dal trionfalismo della 'fine della storia' e della 'vittoria' del modello di sviluppo occidentale, si è dimostrato portatore di latenti instabilità e conflitti – sociali, economici, culturali e politici – che si manifestano in forme più o meno violente. Il generale britannico Rupert Smith (2005) ha utilizzato l'espressione "guerra tra la gente" per definire la forma assunta dai conflitti contemporanei: sempre più indeterminati e complessi, con confuse connessioni tra aspetti politici, militari e culturali e caratterizzati da un uso della forza che non è più confinato in specifici spazi fisici o mediatici, ma che tende a diffondersi ovunque. I conflitti contemporanei sono spesso definiti anche asimmetrici, per evidenziare la differenza in ordine sia ai mezzi, ai valori, ai metodi, ai comportamenti e alle strutture organizzative tra le parti in campo, sia alle modalità cui esse ricorrono nel gestire i punti di forza e di debolezza propri e del nemico e per massimizzare il valore delle risorse impiegate. L'asimmetria e, conseguentemente, l'indeterminatezza e la diffusa instabilità segnano il superamento del classico conflitto interstatale. Le guerre più recenti sono state combattute da Stati o alleanze contro movimenti irregolari o network internazionali indeterminati e iper-flessibili, con il cruciale problema dell'individuazione del nemico, sul piano sia pratico sia teorico. Proprio la *Global War on Terrorism*, (GWOT), la Guerra Globale al Terrorismo, lanciata dall'amministrazione di G.W. Bush per rispondere agli attacchi dell'11 settembre, ha dimostrato le difficoltà insite nella definizione di una strategia efficace e nel conseguente impiego dello strumento militare (Giacomello e Badialetti, 2009: 129-132). Con la cosiddetta 'dottrina Bush' gli Stati Uniti hanno rilanciato la guerra preventiva come strumento per rispondere alle nuove minacce puntando ad anticiparne la concretizzazione. Secondo la teoria e la pratica dell'amministrazione americana, il mutato scenario internazionale e l'emergere di nuove minacce rendevano le tradizionali strategie della politica estera statunitense, il contenimento e la deterrenza, ormai inadatte e si rendeva necessario un atteggiamento

proattivo. Tuttavia, come è noto, la guerra preventiva non è ammessa dalla Carta delle Nazioni Unite, che riconosce l'uso della forza solo nel caso dell'autodifesa¹.

Se rispetto all'evoluzione della politica americana negli anni immediatamente successivi all'11 settembre i Paesi europei sono stati più o meno critici, in tempi più recenti, dopo la nascita di Daesh (l'auto-proclamatosi Stato Islamico dell'Iraq e del Levante), gli ultimi attacchi terroristici sul territorio europeo, l'emergere del fenomeno dei *foreign fighters* e di nuove situazioni di rischio in territori di tradizionale proiezione egemonica, anch'essi hanno sviluppato le proprie guerre al terrorismo. Il primo 'esperimento' è stato l'intervento in Mali nel 2013 (operazione *Serval*), guidato dalla Francia, ma la vera Guerra al Terrorismo ad opera dei Paesi europei è iniziata nel 2014 contro Daesh in Siria e Iraq, dove alcuni di essi (come Italia, Francia, Regno Unito, Germania, Belgio) sono impegnati in bombardamenti e attività di assistenza militare e logistica (Dworkin, 2016).

Il mutamento dello scenario internazionale ha innescato un processo di adattamento da parte degli attori statuali. Tra essi anche l'Italia ha avviato una trasformazione della propria struttura di difesa, accompagnata da una, seppur debole e poco dibattuta, revisione strategica, che ha assunto come concetto centrale la natura multidimensionale della minaccia. La minaccia di tipo asimmetrico, dunque, è stata posta al centro del dibattito soprattutto in seguito all'11 settembre. L'*European Security Strategy* del 2003, adottato dall'Unione Europea, evidenzia il carattere transnazionale delle sfide contemporanee e pone l'accento sui rischi legati a conflitti regionali, Stati falliti, crimine organizzato, armi di distruzione di massa e terrorismo. Anche in Italia il *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa* nel 2005 sposta l'accento dalla deterrenza alla vulnerabilità e mette in luce il bisogno di adottare una logica di flessibilità e interoperabilità delle forze. Dopo un'esperienza di circa venticinque anni di missioni internazionali da parte del nostro Paese, la riflessione strategica formalizza la necessità di dotarsi di una forza *expeditionary*, in grado di intervenire anche a grande distanza dai confini nazionali, direttamente dove nasce la minaccia. L'implementazione di questa visione richiede uno strumento militare caratterizzato da elevate capacità in termini di prontezza, mobilità, proiezione, di sfruttamento dell'informazione,

¹ In realtà, la definizione utilizzata dall'amministrazione Bush era *Preemptive War*, che non è esattamente la guerra preventiva (*Preventive War*). Il termine *preemptive* deriva dal latino *praemere*, ovvero ottenere qualcosa prima di altri mediante un diritto di prelazione. In questo caso l'intervento armato

viene giustificato come risposta a una minaccia imminente, prossima ad essere attivata e di entità crescente, tale da escludere i presupposti di necessità e urgenza e l'esistenza di un'alternativa all'azione militare (Cucurachi, 2009: 26-31).

protezione e sopravvivenza, precisione d'ingaggio e sostenibilità logistica.

Il *Libro Bianco per la Sicurezza Internazionale e la Difesa*, presentato dal ministro della Difesa nel 2015 in continuità con il *Concetto Strategico* del 2005, rimarca la condizione di instabilità e insicurezza del sistema internazionale². Il *Libro Bianco* pur affermando la centralità della regione euro-atlantica come fulcro degli interessi nazionali e ribadendo gli impegni e i legami dell'Alleanza Atlantica, proietta il Paese nell'area geopolitica del bacino mediterraneo. Di fronte allo scenario delineato, si sottolinea l'importanza delle strutture multinazionali, della partecipazione attiva a livello internazionale e di un approccio diversificato in funzione delle differenti minacce in atto.

I network terroristici internazionali e le instabilità regionali sono considerate le sfide principali per la Difesa italiana nell'era post-2001. La duplice dimensione di queste minacce richiede la diversificazione delle risposte: mentre nella dimensione interna, l'*homeland security*, l'azione anti-terrorismo si serve di strumenti quali l'*intelligence* e le Forze di Polizia, le operazioni all'estero richiedono prevalentemente modalità di intervento variamente armato. In questo contesto è arrivata a compimento la transizione da una concezione statica dello strumento militare, basato sulla protezione dei confini, ad una concezione dinamica e maggiormente proiettata verso l'esterno. Allo stesso modo è aumentato l'impiego delle Forze Armate in operazioni di non-guerra (*short of war*), come interventi di contrasto a criminalità, pirateria, e disastri ambientali (Coticchia, 2015: 2).

Dopo la fine della Guerra Fredda e, ancor di più, dopo l'11 settembre, la dimensione interna/esterna della minaccia ha fatto emergere una sovrapposizione di compiti tra Forze Armate e Forze dell'ordine. Il fenomeno del *blurring* (letteralmente 'l'atto dello sfumare') è inteso nella doppia accezione di 'militarizzazione' delle Forze di Polizia, le quali sempre più spesso sono chiamate ad occuparsi di problematiche che hanno una dimensione internazionale, come il terrorismo e la protezione dei confini, e di 'constabularizzazione' delle Forze Armate a supporto delle prime per compiti di sicurezza interna, ordine pubblico e contrasto alla criminalità e in funzioni diverse dal classico supporto a compiti di *homeland security* poiché mirate a obiettivi di *preventive policy* e *law enforcement* (Striuli, 2016: 55-57). Un esempio ita-

liano di questo fenomeno è l'operazione Strade Sicure, iniziata nel 2008 e tuttora in corso. Diversi fattori spiegano l'emergere di questo *blurring*, tra cui i mutamenti strutturali del sistema internazionale e la diffusione di fenomeni transnazionali, come la criminalità organizzata e il terrorismo. Rilevano in modo particolare anche altri due fattori: da un lato l'aumentata sensibilità dell'opinione pubblica nei confronti delle problematiche di sicurezza urbana (Striuli, 2016:65) e dall'altro la progressiva attenuazione tra le due dimensioni della sicurezza, interna e internazionale (Battistelli, 2013: 119).

L'intenso e costante dispiegamento di Forze italiane in diversi contesti, dalla Somalia all'Afghanistan all'Iraq, ha rappresentato un grande incentivo per l'aggiustamento tattico, operativo, strategico e organizzativo delle Forze Armate. Se la dimensione operativa è il fulcro della trasformazione, le strutture multidimensionali come la NATO giocano un ruolo importante e su più livelli nel dare forma ai processi di apprendimento, alla dottrina e alla struttura istituzionale (Coticchia e Moro, 2016: 9).

Tuttavia, tale cambiamento deriva da una più ampia interazione tra fattori endogeni ed esogeni. Ugualmente importante, infatti, è stata una serie di elementi socio-economici interni al Paese, come la transizione demografica (contrazione delle nascite e invecchiamento della popolazione) e i tagli alla spesa pubblica. Allo stesso modo ha avuto una sua rilevanza la rappresentazione mediatica delle Forze Armate. La rimozione della dimensione militare dal discorso pubblico e la nuova immagine del soldato come attore di pace da un lato dissimula l'effettiva natura degli interventi internazionali, dall'altro riflette l'affermarsi di un peculiare approccio nazionale agli stessi, basato sull'interazione tra la dimensione civile e quella militare, quest'ultima condotta con un approccio 'nazionale' nei confronti della popolazione civile.

I nuovi e futuri scenari di sicurezza fatti propri dalle istituzioni civili e militari hanno comportato la trasformazione della struttura delle Forze Armate nella direzione di una maggiore flessibilità e di una spiccata caratterizzazione interforze (*joint*), di piena interoperabilità con le Forze degli alleati europei e transatlantici, e di proiezione a lunghe distanze e in tempi brevi (*expeditionary*). È, dunque, ritenuto oggi indispensabile avere capacità integrate di C4-ISTAR (*Command, Control, Communications, Computer ap-*

² Il 10 febbraio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge di delega al governo per l'attuazione del Libro Bianco. Il progetto di riforma delinea una riorganizzazione dei vertici del ministero della Difesa e delle relative strutture, la

revisione del modello operativo e del modello professionale delle Forze Armate e l'impegno della Difesa nella politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica.

plications, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance), capacità *expeditionary* interforze e capacità 'net-centriche' (Di Loreto, 2006: 9).

In questo scenario politico e strategico e alla luce dell'esperienza operativa, i droni sono visti come l'arma 'risolutiva' dei conflitti a bassa intensità e sembrano destinati a una crescente popolarità.

1.2.2 I velivoli a pilotaggio remoto

Gli aeromobili a pilotaggio remoto, APR (o *Unmanned Aerial Vehicles*, UAV), comunemente noti come droni, sono veicoli privi di pilota umano e controllati a distanza o in modo automatico³.

A seconda del campo di applicazione i droni sono robot aerei, terrestri o marittimi che possono essere equipaggiati con differenti sistemi e attrezzature. Il controllo esercitato da un pilota umano può essere *in the loop* (comando in tempo reale), *on the loop* (comando semi-automatico, ma sottoposto ad una supervisione in tempo reale) e *out the loop* (comando automatizzato senza intervento di un operatore umano) (Bacchi, 2014: 3).

I droni possono essere classificati in base a una serie di parametri: dimensioni, quota operativa, autonomia e raggio d'azione della missione. L'appartenenza ad una determinata categoria è indicativa anche della professionalità richieste per il pilotaggio (operatore o pilota), delle procedure di gestione dello spazio aereo e della logistica. È possibile distinguere tra droni nano, micro e mini, caratterizzati da piccole dimensioni, bassa altitudine e carico leggero, e, sulla base dell'altitudine operativa tra HALE (*High Altitude Long Endurance*) e MALE (*Medium Altitude Lend*). A seconda della capacità di portare carica esplosiva e di altitudine, i nano, micro e mini sono adatti solo ad alcune missioni, come quelle di tipo ISTAR (*Intelligence, Sorveglianza, Acquisizione dell'obiettivo e Ricognizione*), mentre i MALE e HALE sono piattaforme multi-missione. Inoltre, i droni possono essere di tipo strategico o tattico, sempre sulla base del raggio d'azione e della quota operativa e, se armati, droni da combattimento (UCAV).

L'Italia ha in dotazione UAV tattici e strategici disarmati: l'MQ-1C Predator A+ e l'MQ-9 Predator B/Reaper, entrambi fabbricati dalla statunitense *General Atomics* ed entrambi in dotazione al 28° Gruppo Le

Streghe, appartenente al 32° Stormo dell'Aeronautica Militare di stanza presso la base di Amendola (Foggia).

Il sistema d'arma si compone di tre elementi: il velivolo, con i relativi sensori ed equipaggiamenti di comunicazione; la stazione di controllo di terra (*Ground Control Station*, GCS), che attraverso il collegamento satellitare può controllare il velivolo anche a centinaia di chilometri di distanza; e la stazione di utilizzo dei dati (*Exploitation Data Station*, EDS), dove vengono analizzate e trasmesse in tempo reale le immagini fornite dal velivolo, grazie al collegamento satellitare.

Il Predator A+, di categoria MALE, è concepito essenzialmente per compiti di ricognizione, sorveglianza e acquisizione obiettivi. Ha un'autonomia di 24 ore di stazionamento a 926 km dalla base di partenza, una velocità massima di 217 km/h ed è dotato di sensori elettro-ottici e radar ad apertura sintetica (SAR). L'Italia ha in dotazione 6 Predator A+.

Il Predator B/Reaper, il 'mietitore', di categoria HALE, è una piattaforma multi-missione dall'elevata flessibilità. È utilizzato dall'Italia per diversi compiti, rientranti nell'ambito ISTAR, e non è al momento armato. Tra le sue numerose capacità, il Reaper è in grado di rilevare la presenza di ordigni esplosivi improvvisati (IED) ed effettuare missioni in ambienti operativi ostili, in presenza di contaminazione nucleare, biologica, chimica o radiologica. Il velivolo può fornire un contributo unico alla creazione e al mantenimento della 'consapevolezza situazionale' (*situational awareness*), ovvero il possesso di una conoscenza completa, accurata e in tempo reale di quanto è accaduto, sta accadendo e potrà accadere nell'immediato futuro nel teatro delle operazioni, comprensiva delle forze amiche e nemiche. È dotato di sensori elettro-ottici, infrarossi e radar che permettono capacità di osservazione e rilevamento ad alta definizione, anche di notte e in ogni condizione meteorologica. È il primo UAV *hunter-killer* progettato per la sorveglianza a lunga autonomia e a elevate altitudini. Ha un'autonomia tra le 14 e le 28 ore (a seconda del carico trasportato), viaggia a 482 km/h e può essere dotato di missili anticarro a guida semi-laser AGM-114 Hellfire e bombe a guida laser Paveway GBU-12 o EGBU-12 o GBU-38 JDAM. L'Italia ha attualmente 6 Reaper.

³ I droni sono conosciuti in ambiente militare con diverse denominazioni tecniche. Il presente lavoro sceglie di utilizzare la terminologia anglosassone *Unmanned Aerial Vehicles* (UAVs), cioè veicoli senza equipaggio. Le differenti terminologie sot-

tendono una diversa concezione dei droni. Infatti, con *unmanned* si pone l'accento sull'assenza del pilota umano, mentre il pilotaggio remoto tende a evidenziare una sua presenza, seppure a distanza.

Tabella 1.1. *Categorie di UAV*

CATEGORIE	Acronimo	Raggio d'azione (km)	Altitudine (m)	Autonomia (ore)	Peso massimo al decollo (kg)	In uso
TATTICI						
Nano	η	<1	100	<1	<0,025	Sì
Micro	μ	< 10	250	1	<5	Sì
Mini	Mini	< 10	150 - 300*	<2	<30*	Sì
Stretto Raggio	CR	10 - 30	3.000	2 - 4	150	Sì
Corto Raggio	SR	30 - 70	3.000	3 - 6	200	Sì
Medio Raggio	MR	70 - 200	5.000	6 - 10	1.250	Sì
Medio Raggio Media Autonomia	MRE	>500	8.000	10 - 18	1.250	Sì
Bassa Altitudine Profonda Penetrazione	LADP	>250	50 - 9.000	0.5 - 1	350	Sì
Bassa Altitudine Lunga Autonomia	LALE	> 500	3.000	> 24	<30	Sì
Media Altitudine Lunga Autonomia	MALE	> 500	14.000	24 - 48	1.500	Sì
STRATEGICI						
Elevata Altitudine Lunga Autonomia	HALE	>2.000	20.000	24 - 48	4.500** – 12.000	Sì
SCOPI SPECIALI						
Aereo da Combattimento senza Pilota	UCAV	1500	10.000	2	10.000	Sì
Offensivo	OFF	300	4.000	3 - 4	250	Sì
Esca	DEC	0 - 500	5.000	<4	250	Sì
Stratosferico	STRATO	>2.000	>20.000 e >30.000	>48	Da testare	No
Exo-stratosferico	EXO	Da testare	>30.000	Da testare	Da testare	No
Spazio	SPACE	Da testare	Da testare	Da testare	Da testare	No

Fonte: elaborazione IRIAD su dati *UAS Yearbook*, 2016-2017

*secondo le leggi nazionali

**Predator

La persistenza, ovvero la capacità di operare ininterrottamente per lunghi periodi di tempo, è una delle caratteristiche distintive degli UAV delle categorie più elevate. L'alto livello di autonomia influisce sul modo in cui le Forze Armate pianificano ed effettuano le missioni. Insieme ai sistemi con equipaggio e spaziali, gli UAV possono garantire una copertura quasi completa e una risposta molto rapida, in

quanto un'integrazione sinergica permette di studiare e influenzare le azioni dell'avversario. Adeguatamente integrati nelle Forze Armate, gli UAV vengono utilizzati come dei moltiplicatori di forza. In prospettiva futura, gli operatori a distanza, con un'accurata consapevolezza situazionale, potranno anche coordinare l'impiego di armi aria-terra da parte di varie piattaforme in diverse posizioni.

I droni di classe micro e mini sono utilizzati per valorizzare le capacità di *intelligence* del personale nello sfruttamento delle immagini acquisite dai vari sensori e possono offrire supporto alle forze e unità di manovra per aumentare la sicurezza e la protezione delle truppe e dei mezzi dalle più comuni minacce sul campo, come attacchi a convogli, a basi operative isolate e in aree urbane pericolose.

Tra i droni di classe micro e mini l'Esercito italiano dispone dal 2003 del MIRACH 100/5, un sistema a pilotaggio remoto fabbricato dalla Galileo Avionica, che consente di simulare l'attacco di un velivolo da combattimento o di un missile anti-nave a volo radente e di valutare gli effetti del fuoco di artiglieria (*Battle Damage Assessment, BDA*).

Tabella 1.2. Missioni degli UAV: evoluzione storica

EVOLUZIONE DELL'IMPIEGO BELLICO DEI DRONI DA PARTE DEGLI STATI UNITI	Fase 1: drone aero bersaglio	Fase 2: drone-bomba	Fase 3: drone da sorveglianza	Fase 4: drone hunter- killer	Fase 5: drone da polizia
Periodo	Inizio del XX sec.	Periodo tra le due guerre mondiali	Guerra Fredda, soprattutto dopo la crisi missilistica di Cuba	Post-11 settembre 2001	Post-11 settembre 2001
Istituzioni	Esercito US	Aviazione US	Aviazione e comando strategico US	Aviazione US, CIA e Comando congiunto operazioni speciali (JSOC)	Forze di Polizia e di pattugliamento dei confini e dogane
Logica militare	Droni usati come fantocci/simulatori	Droni usati per oltrepassare le linee nemiche	Droni utilizzati per fotografare aree inaccessibili o pericolose	Droni utilizzati per la "caccia all'uomo" nel contesto della Guerra al Terrore	Droni utilizzati dalle Forze di Polizia
Principali luoghi d'impiego	Sviluppati nei poligoni da tiro UK e USA	Sperimentati attraverso il Canale della Manica	Nord Vietnam, Cuba, Cina	Afghanistan, Pakistan, Yemen, Somalia	Stati Uniti, Europa
Logica spaziale	-	Attraversare il campo di battaglia	Sorvegliare il campo di battaglia	Perlustrare l'area, principalmente alla ricerca di individui	Controllare vie di comunicazione, edifici
Modelli esemplificativi	Hewitt Sperry Automatic Airplane, Kettering Torpedo	Glide Bomb, Modified B17 Bomber (Aphrodite)	Firebee, Lightning bugs	Predator, Reaper	Diversi modelli

Fonte: elaborazione IRIAD su dati da *Understanding Empire*
(<https://understandingempire.wordpress.com/2-0-a-brief-history-of-u-s-drones/>)

Nel 2004 è stato messo in funzione il Pointer, dotato di una tecnologia più avanzata che consente la sorveglianza del campo di battaglia e l'acquisizione degli obiettivi, e impiegato nell'operazione Antica Babilonia in Iraq. Nel 2007 è subentrato il Raven, impiegato in Afghanistan nell'area di Kabul, sostituito in seguito da una versione più evoluta (RQ 11B) impiegata a Herat. Il Raven, fabbricato dalla statunitense AeroVironment, è utilizzato in missioni di sorveglianza dell'area e ricognizione di itinerari per incrementare la *force protection* delle unità di manovra e dei *compound*. Attualmente sono in sperimentazione altri sistemi di classe mini/micro (ASIO, SPY-BALL e CREX B). La classe dei micro e mini droni è la più interessante per le applicazioni *dual-use* (civile e militare) e ha mostrato la sua utilità in Afghanistan come supporto alle unità del genio impegnate nel contrasto agli ordigni esplosivi improvvisati. A tal fine è stato acquisito anche il sistema Bramor, della slovena C-Adtral, attualmente in dotazione al 41° Reggimento Cordons.

1.2.3 Le ragioni della diffusione degli UAV

Il processo che ha portato all'attuale popolarità dei droni militari è stato innescato da una serie di fattori combinati tra loro. Tra questi, oltre al già delineato scenario internazionale, caratterizzato da conflitti a bassa intensità, i più rilevanti sono alcuni nuovi concetti operativi, il ruolo della tecnologia, i bassi costi e l'idea della 'guerra a perdite zero'⁴.

Information Warfare e Network Centric Warfare

I più recenti concetti operativi, alla base della trasformazione dello strumento militare, si concentrano sulla possibilità di sfruttare le innovazioni tecnologiche nel campo dell'informatica, della robotica e delle nanotecnologie per perfezionare le capacità di raccolta e utilizzo delle informazioni.

L'*Information Warfare* è il concetto militare che indica l'insieme delle azioni intraprese per acquisire una generale superiorità sul terreno dell'informazione. La disponibilità di informazioni dettagliate e aggiornate e il loro corretto utilizzo sono gli strumenti indispensabili per ottenere una chiara e completa 'consapevolezza situazionale', pre-condizione necessaria a raggiungere una serie di risultati, come colpire con precisione gli obiettivi e ridurre al minimo il rischio di vittime tra i non combattenti. Ciò consente anche di accrescere la capacità dell'equipaggio

di rilevare e rispondere o evitare la minaccia, aumentando la sopravvivenza del velivolo (Camporini et al., 2014: 95). Nei conflitti contemporanei di tipo asimmetrico le forze in campo mirano ad acquisire la superiorità informativa per attenuare in qualche modo quella che Clausewitz ha definito la "nebbia della guerra". L'operazione *Enduring Freedom* in Afghanistan è un esempio di situazione in cui la quantità e la qualità dell'informazione disponibile sul campo di battaglia è stata di estrema importanza.

In questo contesto si inserisce il concetto di *Network Centric Warfare* (NCW)/*Network Enabled Capability* (NEC), ovvero l'integrazione di tutti i mezzi ISTAR disponibili in un'unica rete al fine di raccogliere il maggior numero possibile di informazioni sul campo di battaglia e di distribuirle, oltre che ai centri di Comando e Controllo (C2), anche ai Comandanti sul campo e alle piattaforme armate per migliorare la consapevolezza situazionale. Le informazioni vengono raccolte, elaborate, integrate e poi ridistribuite agli utilizzatori in tempi molto ridotti o fatte pervenire direttamente alle piattaforme di attacco, tramite collegamenti diretti in trasmissione dati (*sensor to shooter*, dal sistema di avvistamento al tiratore). La *Network Centric Warfare* si basa sulla superiorità dell'informazione ed è concepita per connettere in un unico circuito informativo un'intera Coalizione, con la quale condividere un quadro comune delle operazioni, aumentare l'interoperabilità e l'efficacia delle forze impiegate e raggiungere i risultati in tempi più brevi e con il minimo rischio. Le capacità net-centriche costituiscono, dunque, un moltiplicatore di forze (Comini, 2006-2007: 2-6).

Durante le missioni ISTAR, gli UAV raccolgono, producono e distribuiscono un numero sempre maggiore di informazioni, permettendo ai comandi di decidere e operare in previsione degli eventi e non in reazione agli stessi. Ciò comporta una trasformazione della decisione da processo in sequenza a processo in parallelo, con la conduzione delle operazioni da parte dei comandanti in modo coordinato e simultaneo e la riduzione drastica dei tempi (Di Loreto, 2006: II). Uno dei passi fatti per abbreviare i tempi dal sistema di avvistamento al tiratore (*sensor to shooter*) è stata la decisione di armare i droni, in modo da conferire a un'unica piattaforma la funzione di ricerca e soppressione del bersaglio (Monaco, 2007-2008: 3). Una delle principali caratteristiche dei conflitti asimmetrici è la capacità di mimetizzazione e di elevata mobilità delle forze irregolari sul campo, che ha indotto le forze armate regolari a ela-

⁴ V. Introduzione.

borare strategie per il contrasto dei cosiddetti “bersagli sensibili ai tempi” (*Time Sensitive Target*, TST). Attraverso l'impiego degli UAV da sorveglianza e armati è possibile per le forze regolari riequilibrare in parte l'asimmetria dei conflitti contemporanei, evitando una ‘guerra di logoramento’ contro forze irregolari. Ancora una volta l'esperienza in Afghanistan ha dimostrato che, grazie alla loro capacità di orbitare per lunghi periodi su una certa zona, gli UAV possono giocare un ruolo decisivo nella riduzione dei tempi della *kill chain* (Monaco, 2007-2008: 4-5).

Le innovazioni tecnologiche, dunque, garantiscono una maggiore consapevolezza situazionale, rapidità dell'azione di comando, maggiore mobilità, compatibilità tra le diverse componenti dello strumento militare e possibilità di un'unica piattaforma multi-funzione. In questo ambito, gli UAV sono allo stesso tempo il prodotto dei progressi tecnologici e uno stimolo per gli stessi.

Nuove tecnologie, ‘perdite zero’ e bassi costi

Il ricorso all'*Information Technology* ambisce ad attenuare la nebbia della guerra, riducendo il tasso di perdite, gli incidenti per ‘fuoco amico’ e i danni collaterali, contenendo allo stesso tempo l'incidenza di quei fattori che possono compromettere il supporto dell'opinione pubblica e far venire meno la volontà politica in un impegno militare (Monaco, 2007-2008: 2). Infatti, lo sviluppo di sistemi *unmanned* è stato sostenuto anche da considerazioni di carattere socio-economico: i bassi costi e il minore rischio di perdite di vite umane. La necessità di ridurre il personale militare, sia per i tagli al budget sia per il generale invecchiamento della popolazione, ha accresciuto la ricerca di soluzioni che in qualche modo sostituissero il capitale al lavoro (Caravita, 2011: 35).

In particolare dalla Seconda Guerra Mondiale in poi, nelle società occidentali l'opinione pubblica è sempre meno disposta a tollerare perdite tra le proprie Forze Armate impiegate nelle missioni internazionali⁵. La capacità di proiettare le forze oltre confine con il minimo numero di vittime possibile ha incentivato l'adozione di tecnologie che separano il soldato dal combattimento. Infatti, in condizioni normali, l'opinione pubblica tende ad essere molto prudente se non apertamente contraria all'uso della forza, che viene considerata come *extrema ratio* quando tutti gli altri mezzi – politici, diplomatici, economici – si sono rivelati inefficaci. Poiché nelle democrazie rappresentative le decisioni pubbliche non possono prescindere dal consenso dei cittadini, essendo esse un

compromesso tra le scelte dei decisori e gli orientamenti dell'opinione pubblica, e poiché la vita ha acquisito un valore crescente, si è affermata la retorica degli interventi militari a ‘perdite zero’. L'obiettivo resta la legittimazione della guerra, realizzabile attraverso la persuasione dell'opinione pubblica, che è la principale fonte della legittimazione nei Paesi democratici. L'uso della forza è ammesso dall'opinione pubblica se viene soddisfatta una serie di condizioni relative alla legittimità e all'economicità delle decisioni che la concernono (Battistelli, 2012: 21-23).

Proprio per rispondere alla necessità di diminuire i rischi per le truppe, gli UAV sono impiegati in compiti definiti *dull, dirty and dangerous* – noiosi, sporchi e pericolosi - in cui il pilota corre dei rischi molto alti (*dangerous*), in condizioni ambientali estreme (*dirty*), come nel caso di contaminazione, o la durata è strenuamente lunga (*dull*). Allo stesso modo, l'utilizzo dei droni è stato giustificato in quanto la sua precisione comporterebbe un minore numero di vittime tra i civili. Tuttavia, come ha dimostrato l'esperienza americana, spesso ciò non è vero.

Nelle società contemporanee la tecnologia emergente ha una grande rilevanza culturale. Complice la comunicazione di massa, essa innesca la corsa ad ostentare uno *status symbol* unico e irraggiungibile da altri. È un tratto distintivo della dottrina militare ottenere e mantenere una superiorità scientifica, tecnologica e industriale, o almeno una parità nei confronti delle Forze Armate degli altri Paesi (soprattutto, ma non unicamente, nemici). Inoltre, le tecnologie emergenti alimentano la competizione scientifica e produttiva e la supremazia sociale in quanto elementi differenzianti per le grandi potenze. In questo senso, la leadership nelle tecnologie emergenti è fondamentale per acquisire un vantaggio culturale (Caravita, 2011: 31-36). Tuttavia ogni tecnologia, divenuta influente, porta all'alterazione delle strutture tecnologiche e sociali, ma anche delle abitudini, della cultura e delle istituzioni e ha effetti circa le aspettative sulle operazioni militari (NCR, 2005).

I cambiamenti nello scenario internazionale e la conseguente revisione strategica, i cambiamenti interni alle società, le esigenze innescate dalla crisi economica, la rivoluzione tecnologica e le sue ripercussioni culturali rappresentano i fattori fondamentali che hanno portato allo sviluppo e all'intenso impiego degli UAV. I soddisfacenti risultati ottenuti nei diversi scenari operativi hanno dato la spinta finale alla loro diffusione e crescente sofisticazione.

⁵ V. oltre, par.3.1.

1.2.4 Utilizzo dei droni a livello internazionale

I primi droni ‘moderni’ sono stati utilizzati dagli Stati Uniti durante la guerra in Vietnam e negli anni '70 da Israele. L'esperienza di quest'ultimo costituì un importante incentivo per la messa a punto del Predator, il vero salto di qualità nel mondo dei velivoli a pilotaggio remoto, impiegato dagli Stati Uniti già in Bosnia nel 1995 nel corso dell'operazione *Deliberate Force* e in Kosovo nel 1999 nell'operazione *Allied Force*.

L'impiego dei droni rispondeva alla domanda massiccia di aerei da sorveglianza: le immagini video, attraverso collegamenti dedicati, permettevano di ritrasmettere le coordinate geografiche degli obiettivi da colpire ai controllori aerei avanzati che operavano sui velivoli A-10 o F-16. In alcune occasioni gli UAV forniscono le immagini in diretta delle azioni di bombardamento, permettendo una valutazione in tempo reale dei danni inferti in tempo reale. L'utilizzo del Preda

tor permise di aumentare la velocità di ingaggio degli obiettivi e migliorare l'efficacia del processo decisionale. L'esperienza nei Balcani ha testato direttamente sul campo le potenzialità di questi velivoli ed è stata fondamentale per apportare i miglioramenti necessari per armarli. Dalla guerra in Afghanistan, iniziata nel 2001, l'impiego degli UAV è diventato sistematico e ha costituito il principale incentivo per la riduzione dei tempi della *kill-chain*.

Nella strategia americana della Guerra Globale al Terrorismo – inaugurata dopo l'11 settembre in Afghanistan e trasformata in una *everywhere war*, uno stato di guerra permanente e diffuso che va dal Pakistan, allo Yemen, fino alla Somalia – i droni rappresentano uno strumento formidabile che permette di avere su un'unica piattaforma una persistente capacità di intelligence, sorveglianza e ricognizione e di colpire il bersaglio (Shaw, 2013: 537). Di fronte a forze irregolari che si confondono con la popolazione, in uno spazio aereo quasi del tutto incontestato, i droni hanno rivelato tutte le loro potenzialità come strumento idoneo a effettuare le missioni di *targeted killing*, le uccisioni mirate di presunti terroristi, che in contesti di non guerra sono esecuzioni extragiudiziali, legittimate dalla dottrina della guerra preventiva. Tuttavia, le condizioni operative della GWOT, in cui i droni hanno accesso incontrastato allo spazio aereo di molti Paesi, non sono le stesse di una guerra convenzionale (Caravita, 2011: 15). Infatti, al momento i droni non sono in grado di agire in uno spazio aereo ostile caratterizzato dalla presenza di contraerea nemica e, come tutte le forme di potere aereo, necessitano di essere affiancati dalle truppe sul campo per poter acquisire il controllo di un territorio. Nonostante ciò, i ‘successi’ registrati hanno generato un flusso irrefrenabile di sviluppi, acquisizioni, implementazioni di capacità, così che i progetti futuri prevedono l'impiego di droni da combattimento, UCAV, dotati anche di tecnologia *stealth* (in grado di sfuggire a radar e altri dispositivi di localizzazione) e, dunque, maggiormente idonei alle condizioni operative dei conflitti interstatali.

L'esperienza maturata dagli Stati Uniti negli ultimi decenni è di estrema importanza per il futuro impiego dei droni italiani. In questo, come in altri contesti politico-securitari, gli USA sono il principale partner dell'Italia e, direttamente o tramite la NATO, sono in grado di esercitare una grande influenza sui processi di apprendimento delle Forze Armate italiane. Infatti, avendo come riferimento l'impiego dei droni americani, l'Italia decise, tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, di dotarsene.

Tabella 1.3. *Scenari presenti e futuri di impiego dei droni militari*

Scenari presenti e futuri da impiego dei droni militari	Caratteristiche
Contro-insorgenza	Conflitti asimmetrici. Guerre post-11 settembre. Spazio aereo incontrastato. Operazioni di <i>targeted killing</i> .
Conflitto inter-statale	Spazio di aereo controllato e sistemi di contro-aviazione. Come per le altre forme di potere aereo, i droni non possono acquisire da soli il controllo di un territorio senza l'invio di truppe sul campo.
Deterrenza (entrambe le parti sono dotate di droni)	Informazioni in tempo reale sull'insorgenza di una crisi. Riduzione delle possibilità di un attacco a sorpresa grazie alle avanzate capacità di sorveglianza.
Diplomazia coercitiva	In teoria i droni consentono di imporre la propria volontà al nemico con un costo minore (ma attualmente i droni non possono operare in uno spazio aereo ostile).
Controllo interno	Operazioni di sorveglianza. Riduzione del personale militare o di polizia.
Attori non statali	Droni di piccole dimensioni usate come arma (es. esplosivo) Esempio: Daesh 2016 contro <i>peshmerga</i> curda nelle vicinanze di Erbil (Iraq).

Fonte: elaborazione IRIAD su dati di Horowitz et al., 2016

1.3 Droni militari: i danni collaterali

1.3.1 Le vittime civili

Come è noto, le popolazioni civili sono sempre state coinvolte nei conflitti sin dall'antichità, al punto che già Omero nell'Odissea ci parla di 'tanta strage'. Tali fatti si ripeteranno costantemente nella storia dell'umanità con varie cause e motivazioni: per fare solo qualche esempio, si va dalla crociata contro gli Albighesi, con il massacro dei cittadini di Béziers del 1209, ai violenti processi di colonizzazione nelle Americhe ad opera dei *conquistadores* che sterminarono milioni di *indios*, al punto che alcune stime parlano di oltre 100 milioni (Stannard, 1992).

Nel XX secolo, in seguito alla Seconda Rivoluzione Industriale i sistemi d'arma diventano sempre più letali e precisi, consentendo, ad esempio, massicci bombardamenti aerei (come quello di Dresda, 13-15 febbraio 1945) sino ad arrivare all'uso della bomba atomica alla fine del secondo conflitto mondiale. La corsa agli armamenti nella successiva epoca della Guerra Fredda conduce non solo ad un incremento commerciale nel settore bellico convenzionale, ma anche una diffusa conflittualità nelle aree ex coloniali al punto che le relative vittime nella seconda metà del secolo scorso sono per il 98% extraeuropee.

I dati sulle vittime dei conflitti considerati nei vari studi sono spesso imprecisi e le stime differiscono tra di loro a volte anche in misura significativa. Quelle connesse poi a territori dove sono assenti osservatori indipendenti, anagrafi e testimoni attendibili appaiono ancor più frammentarie e pertanto si riscontrano non di rado forti discrasie sul calcolo dei morti, anche perché nelle guerre contemporanee spesso una delle parti in lotta è formata da combattenti irregolari, senza divisa e pertanto distinguere effettivamente l'avversario dal civile appare problematico in un contesto belligerante per lo più ambientato in contesti urbani. Tutto ciò, nel quadro di un'equilibrata *accountability*, impone di considerare i dati disponibili sempre con grande cautela.

⁶ Una percentuale di vittime analoga a quella del secondo conflitto mondiale si riscontra, ad esempio, nella guerra Vietnamita, svoltasi in un'area geografica diversa al teatro europeo del 1939-45 e con attori differenti, con un rilevante coinvolgimento dei civili: un milione di vittime civili a fronte di altrettanti combattenti.

⁷ Le recenti Guerre del XXI secolo (tra cui ricordiamo Afghanistan, Iraq, Siria, Libia, Yemen, Ucraina) ci confermano questo quadro che vede la popolazione pagare sempre un alto tributo di vite umane, ancor più a fronte dell'intensificarsi delle

Comunque, le rilevazioni relative al numero delle vittime civili rispetto ai combattenti segnalano una crescita da circa un terzo nel primo conflitto mondiale ad oltre la metà nel secondo, durante il quale bombardamenti aerei sulle città (compresi gli attacchi nucleari sulle città giapponesi di Hiroshima e Nagasaki), olocausto e forti rappresaglie sulle popolazioni civili contribuirono a tale incremento.

Nella seconda metà del XX secolo le guerre, divenute non più eurocentriche ma periferiche, asimmetriche, multiformi e a bassa intensità, coinvolgono in misura ancor più crescente la popolazione civile, dato che si svolgono prevalentemente nelle aree urbane⁶.

E' opportuno ricordare che, se è difficile avere dati attendibili sulle vittime⁷, ancor più frammentari appaiono quelli relativi alle persone ferite nei diversi conflitti, dovendoci limitare ad assumere le informazioni provenienti spesso solo da organizzazioni come Emergency o MSF.

1.3.2 La selezione degli obiettivi

L'uso dei droni è messo in atto soprattutto in aree dove è particolarmente difficile e/o rischiosa la presenza militare diretta in quanto svolta in ambiente ostile o addirittura in territorio straniero. Inoltre, a parte il loro utilizzo a scopi d'*intelligence*, di sorveglianza o altro, la finalità di attacco è strettamente connessa alla preliminare individuazione dell'obiettivo da colpire, acquisendo ed analizzando tutte le informazioni e i dati reperibili utili non solo alla sua identificazione, ma anche alla valutazione degli effetti che tale intervento può avere nelle aree circostanti e nelle persone colà presenti.

Le nuove tecnologie, ad esempio, consentono di rilevare il segnale dei telefoni cellulari, il cui numero, abbinato alla persona che lo utilizza, permette conseguentemente di conoscerne la collocazione geografica con estrema precisione, gli spostamenti, i contatti e molto altro. Tale rilevanza ha permesso più volte anche agli organi di pubblica sicurezza di acquisire elementi utili alle indagini su fatti criminosi.

Nell'ambito di interventi armati di droni militari queste tecnologie hanno consentito l'individuazione e la successiva eliminazione di soggetti ritenuti pericolosi

azioni di tipo terroristico. In Afghanistan si stima una percentuale del 60% e in Iraq del 70%. Vedi <https://www.iraqbodycount.org/>; https://www.ippnw.de/commonFiles/pdfs/Frieden/Body_Count_first_international_edition_2015_fi-nal.pdf. Sulle vittime del terrorismo v. Maria Carla Pasquarelli, "Terrorismo - Analisi dell'impatto a livello globale (2010-2014)", in *Sistema Informativo a Schede*, n. 11-12/2015, archiviadisarmo.it

e responsabili di attentati ed altro (*targeted killing*)⁸. Pur senza voler entrare qui nel complesso dibattito giuridico sulle esecuzioni extragiudiziali, in tali casi rimane certamente aperta la questione della legittimità dell'applicazione della pena di morte a singoli individui senza che alcun tribunale l'abbia autorizzata attraverso un processo pervenuto ad una sentenza finale.

Ancor più aperta è la questione della certezza dell'individuazione dell'obiettivo, che non sempre – nei teatri in questione – è facilmente identificabile, non solo perché a volte si spara al segnale proveniente dal cellulare, ma anche perché i dati acquisiti non sempre danno la certezza assoluta che si tratta della persona ricercata, di un nemico effettivo o di un atto veramente ostile. Basta pensare, in queste guerre asimmetriche, all'assenza di divise da un lato e alla diffusione di armi leggere, che non sempre significano intenzioni aggressive⁹. A questo proposito si possono ricordare l'attacco portato ad una festa di matrimonio in corso nel villaggio di Wech Baghtu, distretto di Shah Wali Kot, provincia meridionale di Kandahar (Afghanistan) nel novembre 2008, quello del 12 dicembre del 2013, in un villaggio nel governatorato di al Bayda (Yemen)¹⁰ e le proteste in merito della rappresentante permanente del Pakistan davanti all'Organizzazione delle Nazioni Unite, Tehmina Janjua, nel giugno 2016¹¹.

Si evidenzia pertanto la persistenza del problema dei cosiddetti danni collaterali, cioè del coinvolgimento di vittime innocenti, di civili che si trovano per vari motivi nell'area dell'intervento, che, diversamente da una situazione conflittuale conclamata, è improvvisamente obiettivo di un attacco imprevisto per il quale è impossibile cercare riparo o scampo.

1.3.3 I danni collaterali

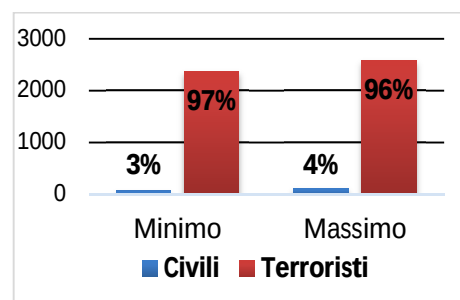
La differenza con un tradizionale aereo ricognitore o cacciabombardiere è proprio l'assenza sul mezzo dell'equipaggio, che nel caso del drone è altrove. Il dibattito in atto in merito all'uso militare dei droni da attacco si concentra sul loro uso massiccio e sui danni collaterali, cioè sul numero di vittime civili, provocate da un'azione umana comunque distante

dal campo di battaglia e esposta ad errori di percezione e di valutazione.

Sono diverse e numerose le ricerche che cercano di analizzare e quantificare le vittime degli attacchi compiuti attraverso i droni (Amnesty International, 2013; Human Rights Watch, 2013; Emmerson, 2014; Crawford, 2015-2016; Di Salvo, 2016; Zenko e Wolf, 2016; Barela e Plaw, 2016; BIJ.com; Airwars.org; Purkiss e Serle, 2017). Prima ancora di valutare nel dettaglio le diverse stime relative al numero delle vittime e dei feriti, emerge da tutte le analisi la questione del coinvolgimento dei civili come fenomeno frequente, che ha come effetto conseguente anche quello di creare un forte e diffuso risentimento verso i responsabili di tali attacchi (Khoury, 2013). Inoltre la maggioranza delle analisi non prende in considerazione gli altri danni materiali (non solo feriti e invalidi, ma anche distruzione di abitazioni, attività commerciali, infrastrutture ecc.).

Lo stesso governo statunitense, sotto l'amministrazione Obama che ne ha incrementato l'uso, ha ritenuto opportuno fornire informazioni ufficiali su tali danni collaterali, cifre che peraltro sono ritenute al ribasso da organizzazioni indipendenti. Washington ha dichiarato nel giugno 2016 di aver effettuato, tra il gennaio 2009 e il 31 dicembre 2015, 473 attacchi in Afghanistan, Iraq e Siria, per lo più con i droni, uccidendo tra i 2.372 e i 2.581 terroristi 'combattenti', nonché come vittime collaterali tra i 64 e i 116 civili¹² (grafico 1.1).

Grafico 1.1. Vittime degli attacchi droni US (2009-2015)



Fonte: elaborazione IRIAD su dati del *Director of National Intelligence*, 2016.

⁸ Siria, ucciso da un drone leader Al Qaeda, genero di Osama bin Laden, in "Repubblica.it", 27/2/2017, <http://www.repubblica.it>

⁹ In diversi dei Paesi in questione, il possesso di un'arma è a volte uno status symbol, oppure uno strumento comune della vita agropastorale o anche mezzo per festeggiare eventi sparando in aria. Recentemente questo è avvenuto anche in Italia, a Palermo durante il concerto di Capodanno 2016 di Mor-

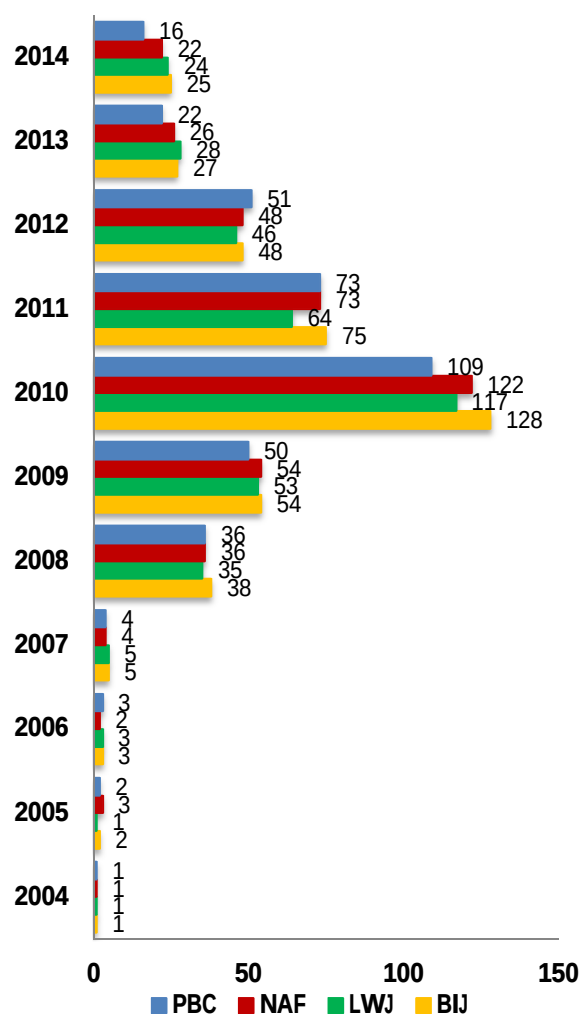
gan e Luca Carboni. <http://www.lastampa.it/2017/01/02/italia/cronache/spara-a-palermo-durante-il-concerto-di-capodanno-ricercato-8QC5DL5lalbvkl3x9FCC2I/pagina.html>

¹⁰ <http://www.ilfoglio.it/esteri/2015/10/20/news/matrimoni-con-il-drone-88721/>

¹¹ <http://nation.com.pk/islamabad/15-Jun-2016/pakistan-raises-issue-of-drone-strikes-at-un-human-rights-council>

¹² <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/01/obama-drones-strikes-civilian-deaths>

Grafico 1.2. Attacchi di droni in Pakistan 2004-2014



Fonte: Crawford, 2015.

Tabella 1.4. Vittime di attacchi di droni in Afghanistan, Somalia, Pakistan e Yemen¹⁵.

	Uccisi min.	Uccisi max.	Civili uccisi min.	Civili uccisi max.	Bambini uccisi min.	Bambini uccisi max.	Feriti min.	Feriti max.
Afghanistan (gen. 2015-mar. 2017)	2.536	3.268	142	200	24	49	369	449
Somalia (gen. 2007-mar.2017)	301	449	10	28	0	4	16	43
Pakistan (gen. 2004-mar. 2017)	2.501	4.003	424	966	172	207	1.161	1.744
Yemen (gen. 2002-mar. 2017)	866	1.184	160	197	46	48	150	294
Totali	6.204	8.904	736	1391	242	308	1.696	2.530

Fonte: elaborazione IRIAD su dati BIJ, 2017.

¹³ https://content.govdelivery.com/attachments/USODNI/2016/07/01/file_attachments/579487/DNI%2BRelease%2Bon%2BCT%2BStrikes%2BOutside%2BAreas%2Bof%2BActive%2BHostilities_FI-NAL.PDF

¹⁴ In Italia ha fatto notizia l'uccisione nel gennaio 2015 del cooperante Giovanni Lo Porto (rapito nel 2012) in seguito ad

un attacco di un drone statunitense in Pakistan, in un compound dove si riteneva non ci fossero detenuti ostaggi.

¹⁵ In questa tabella non sono stati considerati i dati BIJ relativi ad operazioni coperte o non certi, che vengono infatti elencati a parte nello stesso sito. Vedi <https://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/>.

Oltre a non avere certezza neppure del numero di attacchi portati con i droni in Pakistan, anche in merito al numero delle vittime è opportuno rilevare la profonda differenza tra le stime delle diverse fonti, che nel caso pakistano variano significativamente, passando da un minimo del 5% sino ad un massimo del 75% ed evidenziando ancora una volta l'estrema difficoltà di quantificare i dati relativi alle conseguenze di questi attacchi (tabella 1.2).

Tabella 1.5. Vittime totali e percentuali di civili uccisi da attacchi di droni Usa nel Pakistan 2004-2015 (stime fonti diverse¹⁶)

	Civili uccisi	Totale uccisi	% Civili uccisi
BIJ Min	417	2.708	15
BIJ Max	960	3.922	24
LWJ	158	2.948	5
NAF average	315	3.045	10
PBC Min	2.657	3.548	75

Fonte: Crawford, 2016.

Tabella 1.6. Vittime e feriti nella guerra in Afghanistan 2001-2016 (stime)

	Uccisi	Feriti*
Civili afgani	31.825	40.977
Militari e Polizia afgani	30.470	17.000
Talebani e altri militanti	42.100	19.000
Forze USA	2.371	20.179
Alleati USA	1.136	3.800**
Contractors	3.540	13.348
Lavoratori umanitari ONG	382	299
Giornalisti operatori dei media	24	sconosciuto
Totale	111.442	116.603

* dato incompleto e stimato.

** comprende solo inglesi, canadesi, francesi e tedeschi feriti.

Nota: il dato relativo ai *contractors*, difficile da stimare quantitativamente, pone problemi circa la classificazione del personale come militare o civile. Il grafico 1.7 fa riferimento alle Forze militari.

Fonte: Crawford, 2016.

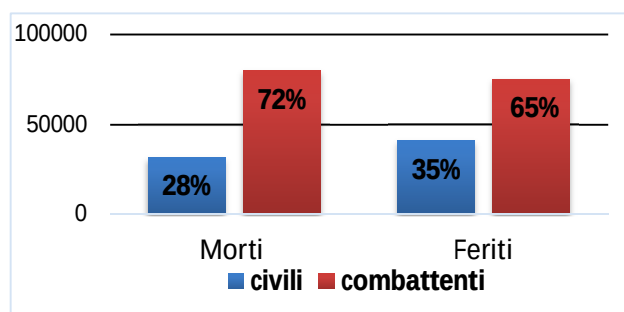
Nel caso afgano, anch'esso assai difficile da quantificare in questo ambito, è interessante rilevare che nel caso del rapporto vittime civili/militari il dato sia 1 a 2, mentre nell'ambito dei feriti esso si riequilibra

¹⁶ The Bureau of Investigative Journalism (BIJ); Long War Journal (LWJ); New America Foundation (NAF); Pakistan Body Count (PBC).

quasi completamente, mostrando una crescita significativa dei danni fisici subiti dai civili.

In quello pakistano (tabella 1.4) è opportuno segnalare nelle varie categorie analizzate che, mentre risulta mediamente superiore il numero dei feriti rispetto a quello dei deceduti, solo nel caso dei talebani ed altri combattenti tale rapporto s'inverte (3/1).

Grafico 1.3. Afghanistan – vittime civili e combattenti (2001-2016)



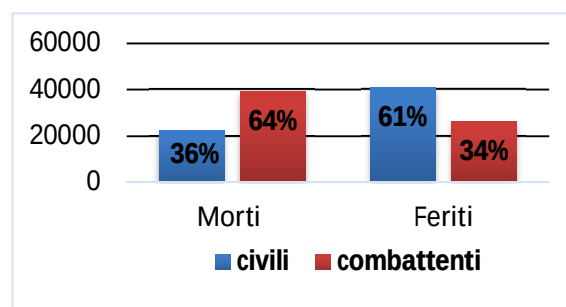
Fonte: elaborazione IRIAD su dati di Crawford, 2016.

Tabella 1.7. Stime di vittime e feriti nella guerra in Pakistan (2001-giugno 2016)

	Uccisi	Feriti
Civili pakistani	22.100	40.792
Militari e Polizia pakistani	8.214	14.583
Talebani e altri militanti	31.000	11.415
Contractors	42	134
Contractors stime non confermate	48	sconosciuto
Lavoratori umanitari ONG	92	87
Giornalisti operatori dei media	53	sconosciuto
Totale	61.549	67.011

Fonte: Crawford, 2016.

Grafico 1.4. Pakistan – vittime civili e combattenti (2001-2016)



Fonte: elaborazione IRIAD su dati Crawford, 2016.

Grafico 1.5. Attacchi aerei/droni in Iraq e Siria – morti civili stimati e livello di affidabilità delle fonti (agosto 2014 al febbraio 2017)

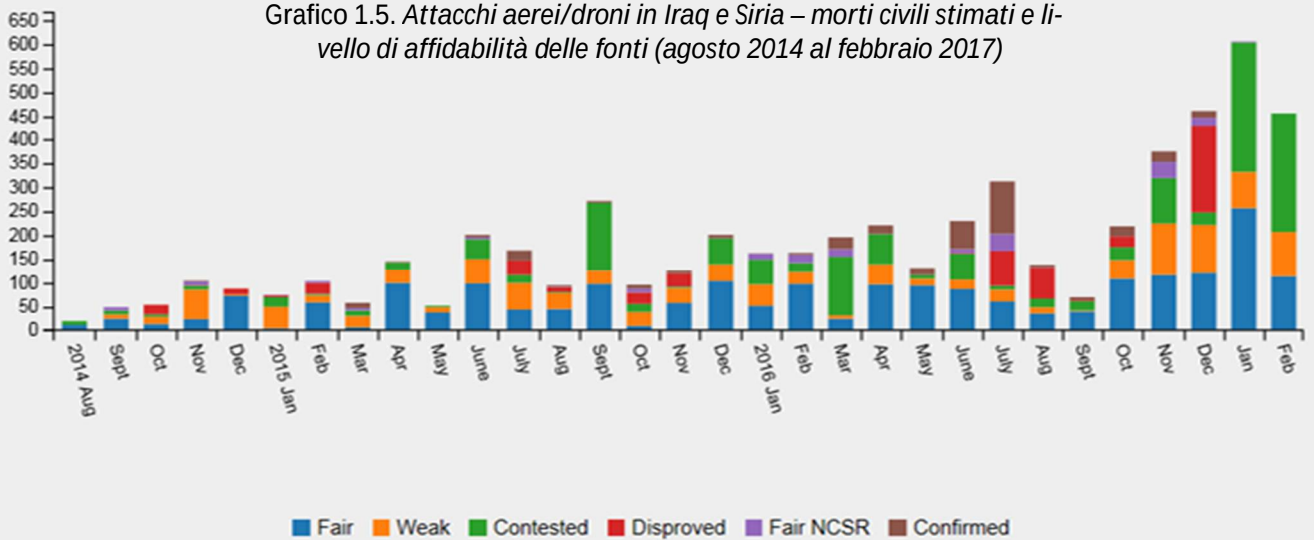


Grafico 1.6. Siria - Coalizione e Russia – morti civili stimati per attacchi aerei/droni e livello di affidabilità delle fonti dall'agosto 2014 all'aprile 2016

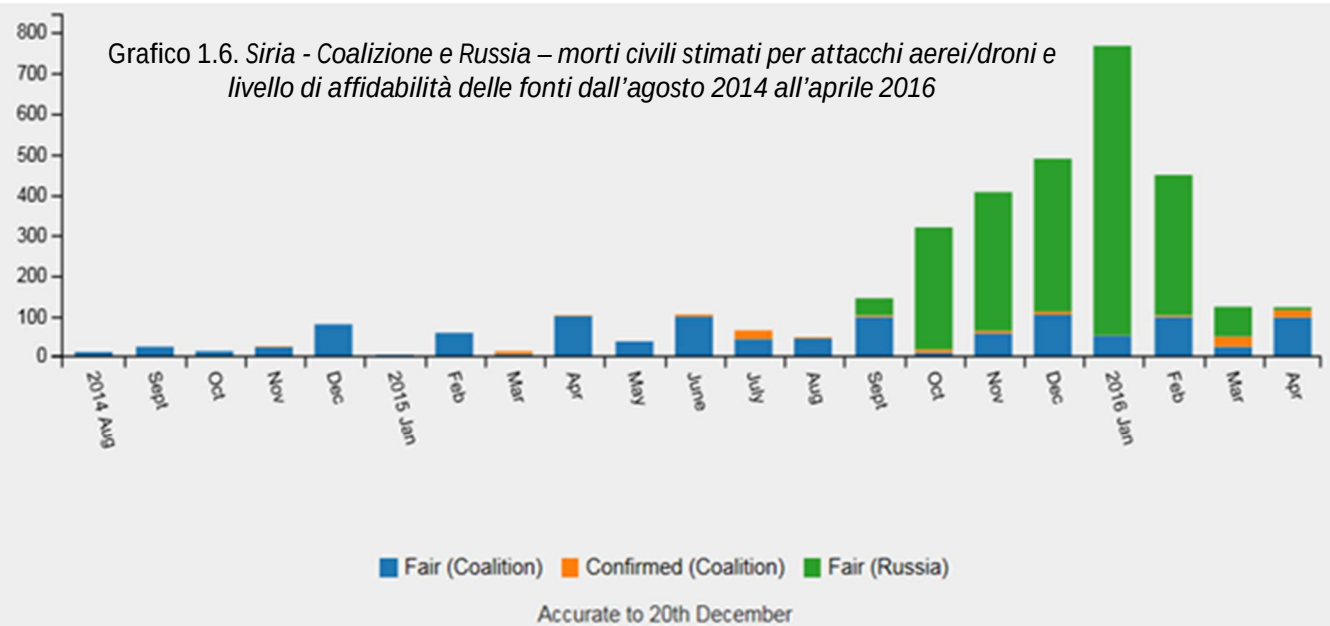
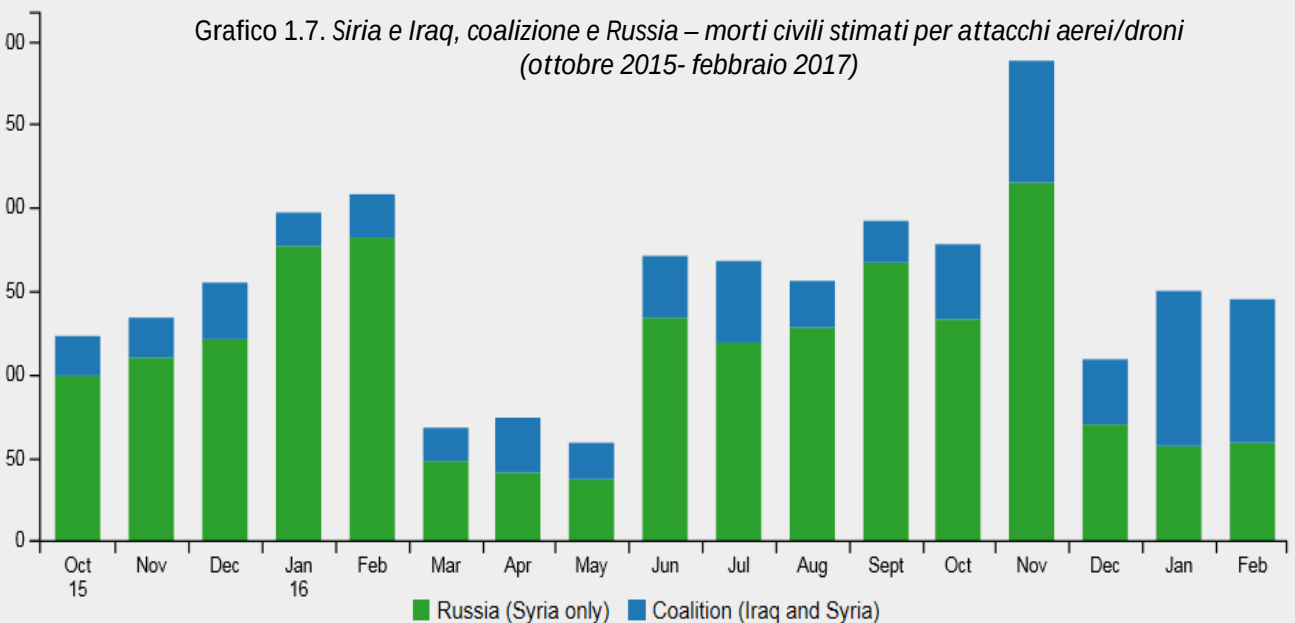


Grafico 1.7. Siria e Iraq, coalizione e Russia – morti civili stimati per attacchi aerei/droni (ottobre 2015- febbraio 2017)



È rilevabile, tra l'altro, l'elevato numero di vittime civili attribuito agli interventi russi in Siria, che sembra mostrare una relativa minore precisione sia negli attacchi, sia nell'attenzione precauzionale rispetto ad eventuali 'danni collaterali' da parte delle Forze Armate di Mosca.

Tabella 1.8. Vittime e totale attacchi con droni e aerei USA (2016).

	Pakistan	Yemen	Somalia	Afghanistan
Attacchi	3	38	14	1071
Totale segnalazioni persone uccise	11-12	147-203	204-292	1389-1597
Segnalazioni civili uccisi	1	0	3-5	65-105

NOTA: Il BIJ non registra attacchi in campi di battaglia attiva, eccezion fatta per l'Afghanistan.

Fonte: Purkiss e Serle, 2017.

Nel caso somalo, invece, si riscontrano dati in senso opposto, che mostrerebbero – se confermati – una mortalità tra i civili estremamente bassa nelle operazioni di guerra condotte dai droni degli USA, pur considerando anche le stime relative ai valori massimi (tabella 1.5 e grafico 1.8).

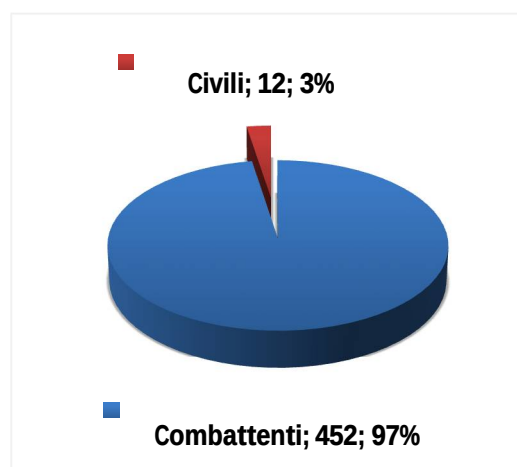
Tabella 1.9. Somalia: vittime confermate degli attacchi USA

	2016	2009-2016
Attacchi USA	14	32-39
Totale segnalazioni persone uccise	204-292	242-454
Segnalazioni civili uccisi	3-5	3-12
Segnalazioni bambini uccisi	0	0-2
Totale segnalazioni persone ferite	3-16	5-26

NOTA: nell'ultima colonna, gli attacchi effettuati tra il 1 gennaio e il 19 gennaio 2009 non sono inclusi. Il dato si riferisce al numero di attacchi che hanno avuto luogo dal 20 gennaio 2009 (presidenza Obama) in poi.

Fonte: Purkiss e Serle, 2017.

Grafico 1.8. Somalia – vittime civili e combattenti di attacchi e di droni (2009-2016).



Fonte: elaborazione IRIAD su dati da Purkiss e Serle, 2017.

Relativamente agli anni 2015 e 2016, anche in Afghanistan l'utilizzo di attacchi di droni sembra aver condotto ad una riduzione significativa del numero delle vittime civili che sarebbero, secondo le stime massime del BIJ, il 6% (tabella 1.6 e grafico 1.9).

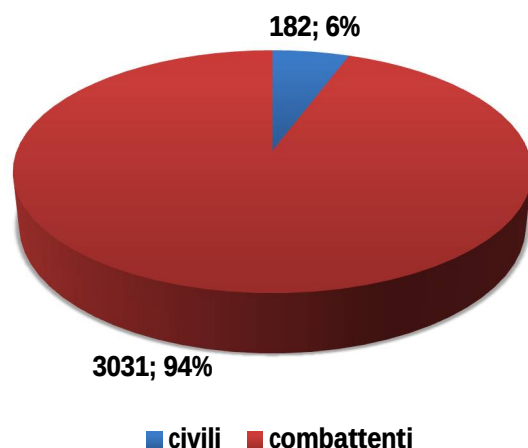
Tabella 1.10. Afghanistan – vittime di attacchi con droni e aerei – stime BIJ

	Dicembre 2016	2016	2015-2016
Attacchi USA	8	1071	1306-1307
Totale segnalazioni persone uccise	24-26	1389-1597	2371-3031
Segnalazioni civili uccisi	0	65-105	125-182
Segnalazioni bambini uccisi	0	3-7	6-23
Totale segnalazioni persone ferite	12	196-243	338-390

NOTA: la US Air Force ha diversi aerei per compiere missioni in Afghanistan (jet, droni e AC-130 elicotteri). L'ONU ha segnalato nel mese di agosto 2015 che la maggior parte degli attacchi degli era praticata con droni, confermando anche le i dati del BIJ. Tuttavia, in assenza di autorità statunitensi che informino sul tipo di aeromobile usato nell'attacco, è chiaro che tali attacchi registrati possono essere stati condotti da aeromobili con equipaggio o senza pilota

Fonte: Purkiss e Serle, 2017.

Grafico 1.9. *Afghanistan – vittime civili e combattenti di attacchi di droni (2015-2016)*



Fonte: elaborazione IRIAD su dati da Purkiss e Serle, 2017.

L'elemento evidente che emerge dalle diverse analisi considerate e relative sia al totale delle vittime sia alla componente civile di esse è l'estrema difficoltà ad avere dati certi ed attendibili. Pertanto ogni conclusione rischia di essere inficiata dall'insufficienza dei dati disponibili, che non permettono valutazioni certe. Inoltre dalle varie fonti spesso non si hanno adeguati dati qualitativi e quantitativi circa i feriti e gli invalidi, mentre un discorso più complesso è quello relativo alle precarie condizioni psicologiche delle comunità che vivono in aree soggette ad attacchi di droni, che divengono fattori stressogeni permanenti.

La precedente tabella 1.2 mettendo a confronto le diverse stime sulle vittime totali e sulle percentuali di civili uccisi da attacchi di droni Usa nel Pakistan 2004-2015, è esemplare di questa grande incertezza: si passa da ipotesi del 5% ad altre del 75%, che ovviamente condizionano con la loro variabilità le possibili conseguenti valutazioni. La prima stima mostrerebbe una relativa maggiore attenzione nei confronti della popolazione civile, mentre la seconda evidenzerebbe un uso della forza decisamente sproporzionato e indiscriminato.

Purkiss e Serle (2017) stimano percentuali intorno al 5-6% negli attacchi più recenti in Afghanistan e in Somalia. Se confrontiamo queste stime con quelle dei grandi conflitti – che sia le une sia le altre vanno sem-

pre e comunque assunte con grande cautela –, è evidente che l'uso dei droni armati appare per ora come relativamente più preciso e meno indiscriminato di un attacco di artiglieria o tramite aerei, almeno relativamente ad attacchi mirati a singoli individui o a gruppi ristretti.

La proliferazione dei droni armati, attualmente in possesso solo di pochi eserciti, ne fa prevedere comunque un ricorso sempre più diffuso, non solo in mano a forze regolari con precise norme d'ingaggio, ma anche in mano a gruppi irregolari o estremisti, che potrebbero operare in modo assai più devastante¹⁷.

Escludendo per ora ipotesi futuribili di guerre condotte solo dai cosiddetti *killer robot*, cioè i *Lethal Autonomous Weapon Systems – LAWS* – (Rossi, 2016), il nodo di fondo è connesso all'impossibilità di ipotizzare oggi una guerra, uno scontro armato e violento tra gruppi opposti, che non coinvolga inevitabilmente civili innocenti, responsabili solo di trovarsi nel momento sbagliato sul luogo dove tali tragedie si compiono.

¹⁷ Guido Olimpio, *I droni armati, ultima minaccia e nuova frontiera del terrorismo*, in "Corriere.it", in <http://www.corriere.it/extra-per-voi/2016/09/28/i-droni-armati-nuova-frontiera-terrorismo-70666b54-8574-11e6-be66-7ada332d8493.shtml>; Francesco Curridori, *Terrorismo, Mossad: "Pericolo droni armati su Roma"*, in "Il Giornale.it", in

<http://www.ilgiornale.it/news/cronache/terrorismo-mossad-pericolo-droni-armati-su-roma-1347831.html>

1.4 Il caso italiano: impiego, dottrina, industria e finanziamenti

Afghanistan

1.4.1 Droni italiani: esperienza operativa

Le Forze Armate italiane impiegano da oltre un decennio i Predator e i Reaper in missioni di *intelligence*, sorveglianza, ricognizione e acquisizione del bersaglio in diversi contesti, principalmente missioni internazionali.

Iraq – Antica Babilonia

Il Predator A venne utilizzato per la prima volta dall'Italia in Iraq, dove le truppe erano impegnate nell'operazione Antica Babilonia, il 30 gennaio 2005, in occasione delle prime elezioni dopo la caduta del regime di Saddam Hussein¹⁸. Due Predator restarono in Iraq fino all'autunno del 2006, accumulando 251 sortite e 1630 ore di volo. In Antica Babilonia gli UAV sono stati impiegati principalmente in operazioni di protezione delle truppe a terra, controllo delle aree urbane e raccolta di informazioni per missioni offensive. In Iraq fu sperimentato anche il terminale ROVER (*Remotely Operated Video Enhanced Receiver*), che consente alle truppe dislocate sul terreno di ricevere il flusso video in tempo reale, accelerando il processo decisionale, a livello operativo e tattico.

Dal 2005 il Predator è stato pilotato attraverso la guida via satellite, estendendo il proprio raggio d'azione per sortite di interesse per l'intera coalizione, integrata in un'unica rete di ricezione dati sulla base del *Network Centric Warfare*. L'impiego del velivolo in Iraq è stata la prova per le Forze Armate italiane che esso presentava effettivamente quelle capacità richieste dalle condizioni operative: stazionare per lunghi periodi di tempo nelle immediate vicinanze di obiettivi, scortare convogli ed evitare l'ingaggio di alcune tipologie di sistemi contraerei o missili superficie-aria, controllare confini, assembramenti, manifestazioni e vie di comunicazione, migliorando la consapevolezza situazionale, in particolare in condizioni ambientali e meteorologiche ostili (Collet et al., 2013: 130-134).

Nel maggio del 2007 due Predator (in seguito sostituiti dai Reaper) sono stati messi a disposizione della coalizione NATO in Afghanistan di stanza a *Camp Arena*, la base più grande del *Regional Command West*. I droni sono stati inquadrati all'interno della *Joint Air Task Force* e precisamente nel gruppo Astore, responsabile esclusivamente dei Predator. Gli UAV in Afghanistan sono stati utilizzati in tre compiti principali: 'modello di vita' (*pattern of life*), ovvero operazioni di studio di una zona o delle abitudini di comportamento di una o più persone, normalmente in casi di segnalazioni ancora incerte di un potenziale obiettivo; 'scorta convoglio', precedendo un convoglio e sfruttando la capacità di individuare la presenza di IED, ordigni esplosivi improvvisati, lungo le vie di comunicazione; supporto in caso di 'truppe in contatto con il nemico', fornendo una visuale dall'alto utile per la battaglia e per studiare il movimento dei nemici durante e dopo gli scontri (Cosci, 2014: 14).

Il coinvolgimento diretto delle Forze italiane nei contesti bellici post-2001 e, in particolare, il verificarsi di perdite significative tra i soldati ha suggerito la necessità di dispiegare sul terreno tutti i mezzi a disposizione sia per garantire un'adeguata protezione delle truppe sia per l'efficacia complessiva dell'intervento. Ciò spinse l'Italia a schierare sin da subito i Predator in Iraq nel 2005, nonostante l'assenza di esperienza con il mezzo.

Libia

In Libia nel 2011, nell'ambito della missione *Unified Protector*, sono stati utilizzati i più sofisticati Reaper (Predator B), in volo direttamente dalla base di Amendola. Tra l'ottobre e il dicembre 2011 i Reaper hanno compiuto 32 sortite per 360 ore di volo. Per la maggior parte del tempo sono stati impiegati in attività ISR e per individuare potenziali obiettivi, infrastrutture e vie di accesso e di rifornimento strategiche. Per consentire ai Reaper di volare nel Mediterraneo furono predisposti appositi 'corridoi di volo' riservati tra la Puglia, il poligono di Salto di Quirra e lo scalo di Decimomannu in Sardegna, le basi di Sigonella e Trapani e l'isola di Pantelleria. Alcuni di questi corridoi furono messi a disposizione anche degli UAV statunitensi.

¹⁸ Il Predator venne utilizzato dall'Italia poco più di un mese dopo la sua consegna. Diversi fattori concorsero ad un così rapido dispiegamento: il livello di qualifica ottenuto da piloti, operatori dei sensori e tecnici negli Stati Uniti; la disponibilità

delle Forze Aeree USA a supportare il personale italiano; l'opportunità di impiegare il sistema in un contesto operativo interforze e multinazionale che costituiva un'esperienza unica per il miglioramento della componente UAV nazionale (Cimini, 2006-2007: 3).

Nell'agosto 2014 due Predator sono stati schierati a Gibuti (dei due solo uno è stato operativo), nell'ambito della missione antipirateria dell'Unione Europea Atalanta che, insieme alla missione NATO *Ocean Shield* e alle truppe internazionali, monitora il *Recommended Transit Corridor* (RTC) nel Golfo di Aden, lo stretto di Bab al Mandeb e la costa nord della Somalia. I Predator italiani, il cui dispiegamento non è mai stato annunciato ufficialmente dal Ministero della Difesa italiano, avrebbero avuto il compito prioritario di sorvegliare lungo la costa somala le "tortughe" dei pirati lungo e rilevare la partenza di imbarcazioni pronte ad intercettare mercantili in transito. In questo ambito i velivoli sono stati utilizzati per monitorare la sicurezza delle navi del Programma Alimentare Mondiale per il trasporto di generi di prima necessità in Somalia. In questo Paese, l'Italia è al comando della missione civile-militare europea EUTM, che addestra e offre sostegno alle Forze dell'esercito somalo. Non si esclude che i droni possano essere stati impiegati anche per fornire informazioni sulla milizia al-Shabaab, contro cui sono attivi, sempre dalla base di Gibuti, i droni armati statunitensi Reaper che effettuano missioni di *targeted killing* in Somalia e Yemen. I velivoli italiani sono stati di base a Chabelly e hanno effettuato 28 sortite e 300 ore di volo tra il 4 settembre 2014 e il 5 febbraio 2015.

Operazione *Prima Parthica*

Dall'ottobre 2014 l'Italia è impegnata nell'operazione *Prima Parthica* nell'ambito della missione multinazionale a guida americana *Inherent Resolve* di contrasto a Daesh in Siria e Iraq, con una *Combined Joint Task Force* (TF-A) dislocata tra Kuwait, Qatar, Baghdad e Erbil. L'*Air Task Force* è costituita da 190 unità in Kuwait e si serve anche di due Predator. Le attività svolte dal contingente sono di tre tipi: addestramento, ricognizione aerea e supporto umanitario. I Predator compiono missioni di tipo ISTAR, in particolare attività di acquisizione di obiettivi, consistenti nell'identificazione e localizzazione, attraverso i sensori in dotazione al velivolo, del bersaglio, al fine di colpirlo e distruggerlo. Quest'ultima azione è svolta dai velivoli alleati, a cui quelli italiani passano in tempo reale le informazioni. Sebbene i velivoli italiani non colpiscano direttamente gli obiettivi, in termini militari le due azioni sono direttamente collegate (Marrone, 2015).

I droni italiani sono impiegati nella missione NATO Kosovo KFOR, attiva sin dal 1999. A partire dal marzo 2012 il Predator B è impiegato, nell'ambito dell'operazione NATO *Joint Enterprise*, in Kosovo in attività di sorveglianza in base alle esigenze delle Forze della coalizione multinazionale.

Gli UAV, così come le Forze Armate in generale, sono sempre più spesso utilizzati in operazioni *short of war*. I Predator italiani sono stati utilizzati nell'ambito dell'operazione italiana *Mare Nostrum* (facente parte della missione *Constant Vigilance* iniziata nel 2004), inaugurata il 18 ottobre 2013 in seguito ad un tragico naufragio al largo di Lampedusa in cui persero la vita oltre 360 migranti. L'operazione, conclusasi nell'ottobre 2014 e sostituita dall'operazione europea coordinata da Frontex *Triton*, ha agito nel Mediterraneo centrale con il compito di assicurare le linee di comunicazione e svolgere attività di deterrenza e contrasto delle organizzazioni criminali che sfruttano i flussi migratori, ma anche per il supporto di operazioni di ricerca e soccorso. In tale contesto l'impiego del Predator rientra nelle attività di intelligence, sorveglianza e ricognizione. Le informazioni sull'utilizzo dei Predator vengono quasi esclusivamente da fonti giornalistiche e dalle organizzazioni non governative presenti sul campo. Gli UAV sarebbero stati utilizzati per pattugliare le coste libiche, anche nel contesto della missione civile-militare europea EUBAM Libya. Il dispiegamento dei droni nell'ambito del controllo dei confini è una missione di estremo interesse per l'Unione europea¹⁹, la cui politica di gestione dei flussi migratori sta spingendo verso un'esternalizzazione dei confini (Marin, 2016: 127-129). Oltre ai Predator, nel Mediterraneo sono utilizzati anche i Camcopter S-100, piccoli velivoli a pilotaggio remoto prodotti dalla tedesca *Schiebel*. Sempre nel Mediterraneo opera anche la missione europea *EunavforMed* – Operazione *Sophia*, decisa dopo un nuovo tragico naufragio nell'aprile 2015. I droni sono utilizzati in alcune circostanze particolari anche sul territorio italiano per missioni di sorveglianza e di ordine pubblico, come nel caso del G8 del 2009 e del Giubileo 2015-2016. Il 27 novembre 2014 sono stati firmati i protocolli d'intesa tra il Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare, il Capo della Polizia e il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri per l'impiego dei droni in operazioni di supporto alle Forze dell'ordine per il controllo di manifestazioni, strade, stadi e la sorveglianza di specifiche aree.

¹⁹ V. oltre, par. 1.4.6.

1.4.2 Quale dottrina sui droni?

La dottrina militare rappresenta il modo di gestire la guerra delle Forze Armate di un determinato Paese e prende forma da conoscenze e principi, dall'esperienza storica delle guerre combattute, dalle lezioni apprese sul campo anche in operazioni diverse dalla guerra, dallo studio e dalla sperimentazione di nuove tattiche e armamenti, dall'approccio nazionale alla condotta delle operazioni e dai cambiamenti che si verificano nel sistema internazionale. Individuare questi elementi, con specifico riferimento all'ambito degli UAV, così come collocare l'esperienza nazionale rispetto a quella degli alleati, è utile per avanzare delle considerazioni sul futuro impiego dei droni armati italiani.

I cambiamenti verificatisi alla fine della Guerra Fredda hanno spinto i vertici politici e militari a iniziare un processo di revisione concettuale e di adattamento operativo al fine di affrontare le nuove minacce percepite, di fronte alle quali lo strumento militare sembra restare la soluzione privilegiata. L'attuale dottrina non presenta gli UAV come un oggetto di trattazione separato, ma come mezzi a disposizione al pari dei velivoli pilotati. Ragion per cui qualsiasi missione potrà essere potenzialmente condotta con gli UAV in funzione dei mezzi messi a disposizione dal progresso tecnologico. Dunque, è possibile ipotizzare che l'utilizzo dei droni crescerà in termini sia qualitativi sia quantitativi, dal momento che essi racchiudono tutte le caratteristiche richieste dalle Forze Armate: durata, connettività, flessibilità, autonomia ed efficienza. Va in questo senso l'*UAS Roadmap 2005-2030*, edita dall'Ufficio del Segretario per la Difesa USA. Ciò che emerge dai vari documenti (*Roadmaps o Joint Operations Concepts*, come quello dello Stato Maggiore della Difesa italiano) è la prevalenza immediata degli UAV in alcune operazioni, quali sorveglianza, pattugliamento e acquisizione obiettivi (Lupinacci, 2007-2008: V-VI). Infatti, i droni non sono al momento in grado di sostituire del tutto i velivoli tradizionali, ma sono efficaci nell'affiancarli. Inoltre, gli UAV non hanno le stesse capacità dei velivoli caccia di quinta generazione nell'ambito dei ruoli di controllo dello spazio aereo e ingaggio. Non è un caso se i maggiori produttori di UAV, Stati Uniti e Israele, abbiano deciso di optare per un acquisto su larga scala di velivoli di quinta generazione, per poter disporre di una flotta bilanciata sia di velivoli tradizionali sia di velivoli a pilotaggio remoto (Camporini e al., 2014: 93).

Considerando che nessun Paese si dota di un armamento se non per poterlo utilizzare, è chiaro che la volontà italiana di armare i droni non può che essere una volontà di sfruttarne a pieno le capacità. Tuttavia, il crescente utilizzo dei sistemi senza equipaggio utilizza la superiorità tecnologica, ma ignora le implicazioni culturali, sociali e politiche. Resterà da vedere se e in che misura conterà l'esperienza degli alleati, in particolare per quanto riguarda le missioni di *targeted killing*.

1.4.3 Armare i droni italiani

Nel novembre 2015, dopo un processo durato anni, gli Stati Uniti hanno concesso all'Italia l'autorizzazione necessaria ad armare i Reaper²⁰. L'eventualità di dotarsi di droni armati era emersa in via indiretta sin dalla decisione di acquistare i Reaper. Secondo la cosiddetta legge Giacchè (l. n.436/1988, poi confluita negli artt. 536 e s. del D.l. n.66/2010), prima di essere acquistati i sistemi d'arma devono essere illustrati al Parlamento, che ha 60 giorni di tempo per esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante. Durante il dibattito nella Commissione Difesa della Camera il 12 febbraio 2008 il sottosegretario alla Difesa Giovanni Lorenzo Forcieri specificò che dietro la decisione di acquistare i Reaper non c'era alcuna intenzione di dotarli di armi. Nonostante l'opposizione di alcune forze politiche, che vedevano nei Reaper caratteristiche del tutto diverse dai Predator, il parere positivo per l'acquisto venne accordato. Anche nel 2009, quando venne dibattuta in Commissione Difesa la proposta di acquistare altri due Reaper, il governò rinnovò le rassicurazioni circa la volontà di non armarli. Tuttavia, tra il 2009 e il 2010 il governo e i vertici delle Forze Armate cambiarono la propria posizione. Fondamentale al proposito fu l'esperienza in Afghanistan: il drone armato venne presentato come il mezzo più idoneo a garantire la massima sicurezza delle truppe sul campo. Per armare i Reaper è necessario uno specifico software, un kit di guida laser e/o gps per le munizioni, prodotto dall'americana General Atomics, la cui vendita, secondo la normativa americana in materia, deve essere autorizzata dal governo degli Stati Uniti. Ad esso l'Italia ha presentato una prima richiesta formale tra il 2010 e il 2011. Il Pentagono e il Dipartimento di Stato hanno accordato il loro parere positivo e nell'aprile 2012 sono stati inviati al Congresso i dettagli del piano. Le commissioni competenti avevano 40 giorni di tempo per discutere la vendita, secondo la normativa che

²⁰ L'Italia sarebbe dunque il terzo Paese, dopo Stati Uniti e Gran Bretagna, ad avere Reaper armati.

prevede in materia un parere non vincolante o un silenzio-assenso. Tuttavia, il Congresso americano non si esprime e il processo di vendita del software entrò in una fase di stallo, probabilmente per l'esistenza di dubbi circa la proliferazione di tecnologie militari d'avanguardia (Collot et al., 2013).

Nel 2015 l'Italia ha reiterato la richiesta e ha ottenuto il via libera del governo americano. Ancora una volta il Congresso non si è espresso. Per il principio del silenzio assenso, il processo di vendita dovrebbe essere in corso ma non si conoscono ulteriori dettagli sulla firma di un contratto di vendita e sulle tempistiche che porteranno i *Reaper* italiani ad essere armati. Secondo una recente valutazione espressa nel corso del Convegno sui droni organizzato da Archivio Disarmo da un ex Capo di Stato Maggiore della Difesa, i droni armati in dotazione alle Forze Armate italiane potrebbero essere operativi entro due anni (IRIAD, 2016).

Ottenere il software americano per armare i *Reaper* non è l'unico modo per dotarsi di UAV armati. Infatti, le industrie italiane ed europee stanno investendo molto nel mercato dei droni, anche se questo resta dominato dai grandi colossi statunitensi e israeliani (rispettivamente *General Atomics* e *Israelian Aerospace Industries*), che godono di un netto vantaggio tecnologico rispetto alle industrie del resto del mondo. Armare i *Reaper* già in dotazione resta la strada più semplice e veloce, soprattutto dal punto di vista delle relazioni politiche con l'alleato americano, ma non è preclusa la possibilità di sfruttare i progressi fatti dalle industrie nazionali.

1.4.4 Industria italiana e prospettive globali di mercato

Il gruppo Leonardo/Finmeccanica ha avviato da tempo diversi progetti nel campo UAV. Con Alenia Aermacchi sono stati sviluppati due progetti di dimostratori tecnologici a pilotaggio remoto, non miranti alla realizzazione di prodotti operativi: Sky-x e Sky-y. Sky-x, testato per la prima volta nel 2005, ha consentito di mettere a punto alcune nuove tecnologie per la stazione di controllo e la gestione dei collegamenti dati, per le tecnologie relative alla controllabilità *fly by wire* (un sistema di comando elettronico digitale) e per le caratteristiche *stealth* e di bassa osservabilità degli UAV. Lo Sky-x è un UAV a guida semi-automatica, collaudato in una missione anche in modalità automatica. Lo Sky-y è un UAV MALE per missioni civili e militari, progettato per testare sensori di sorveglianza e ricognizione, *datalink* e tutti i sistemi di trattamento dei dati. È stato impegnato a lungo nell'ambito del progetto SMAT (Sistema di Monitoraggio

Avanzato del Territorio), finanziato dalla Regione Piemonte e dall'UE, che ha l'obiettivo di realizzare un sistema integrato di monitoraggio del territorio tramite sistemi *unmanned*. Sky-x è stato coinvolto anche nel progetto europeo MIDCAS (*Mid Air Collision Avoidance System*) per lo sviluppo di una tecnologia *sense and avoidance*, ovvero la capacità di intercettare e deviare altri velivoli al fine di consentire agli UAV di volare in spazi aerei non segregati senza interferenze con l'aviazione ed il traffico civile. Il progetto, finanziato dall'EDA (Agenzia Europea per la Difesa), raggruppa 5 Paesi (Svezia, Italia, Spagna, Francia e Germania) e ha un budget di 50 milioni di euro. Il gruppo Leonardo/Finmeccanica, attraverso la società Alenia Aermacchi, partecipa anche con il 22% al programma europeo nEUROn per lo sviluppo del dimostratore di un aeromobile a pilotaggio remoto da combattimento. Il progetto è guidato dalla Francia, con Dassault Aviation e vede la partecipazione anche di Svezia, Spagna, Grecia e Svizzera.

La Selex ES, società controllata da Leonardo/Finmeccanica e specializzata nel settore elettronica per la difesa, da diversi anni è presente sul mercato con l'UAV tattico da ricognizione Falco, di cui oltre 50 esemplari sono stati acquistati da Giordania, Pakistan, Turkmenistan e Arabia Saudita. Inoltre, il Falco è impiegato dalle Nazioni Unite nella missione MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*) in Congo e per monitorare il territorio del Nord Kivu. Il Falco non è armato, ma ha capacità ISTAR e può volare fino a 14 ore. La Selex ha realizzato anche il Falco EVO, attualmente in fase di sperimentazione, che può essere equipaggiato anche con apparati di guerra elettronica ESM (*Electronic Support Measures*). Il Falco EVO è stato acquistato da due Paesi i cui nomi non sono stati resi noti, ma che appartengono all'area del Medio Oriente e del Golfo.

La Piaggio Aerospace, in collaborazione con Leonardo/Finmeccanica, ha sviluppato un drone di categoria MALE, il P.1HH Hammerhead, attualmente in fase di sperimentazione. L'Hammerhead ha capacità ISTAR ed è potenzialmente armabile. La Piaggio ha già siglato contratti con l'Aeronautica italiana (tre sistemi e l'opzione per altri tre da consegnare entro la fine del 2016) e con gli Emirati Arabi Uniti (8 sistemi), che controllano al 100% la stessa Piaggio attraverso la Mubadala Development Company, il fondo di investimenti sovrano emiratino. Tuttavia, dopo essere stato protagonista di un incidente durante un volo di sperimentazione, il 31 maggio 2016, ed essere precipitato in mare al largo di Trapani, non si hanno ulteriori notizie circa la finalizzazione delle consegne.

Il mercato globale degli UAV è uno dei più dinamici del settore sicurezza e difesa ed è destinato a crescere nei prossimi anni, trainato dallo sviluppo tecnologico e dagli interessi del settore militare. Il suo valore dovrebbe raggiungere i 10,6 milioni di dollari nel 2020, con una crescita del 56% rispetto ai 6,8 milioni stimati per il 2014. Si prevede che la spesa per UAV militari, civili e commerciali triplicherà nel prossimo decennio passando a 4 miliardi di dollari nel 2015 a 14 miliardi nel 2024. Inoltre gli investimenti nella ricerca militare raggiungeranno i 30 miliardi di dollari nei prossimi dieci anni e la spesa per gli UAV sarà costituita per il 72% da droni militari, 23% civili commerciali ad uso privato e 5% civili professionali (CTCS, 2015). Le classi HALE e MALE registreranno una crescita di circa il 40% nei prossimi sei anni e la domanda di UAV tattici crescerà più velocemente con un tasso del 77%, mentre le classi mini e micro triplicheranno i propri ricavi. A livello regionale, la crescita si distribuirà in relazione al livello di maturità e/o saturazione del mercato. L'Europa sarà una delle regioni più ricettive e, grazie agli incentivi in atto²¹, il mercato europeo potrebbe svilupparsi più rapidamente di altre regioni (Ungaro e Sartori, 2016: 84). Al momento l'Europa costituisce il 4% del mercato globale di UAV, ma si stima che nei prossimi dieci anni il valore del mercato raggiungerà i 38 miliardi di dollari, di cui almeno 20 miliardi verranno investiti nella ricerca (CTCS, 2015). Nel 2015 i Paesi che avevano iniziato un programma di sviluppo o di acquisto di droni erano 87, mentre 23 possedevano versioni sofisticate di droni e 30 avevano o stavano sviluppando un programma per armare i droni (Horowitz e Fuhrmann, 2015: 1-2).

1.4.5 La politica europea dei droni

I droni sono entrati ufficialmente nell'agenda politica europea nel 2002, quando la Commissione Europea pubblicò STAR 21 (*Strategic Aerospace Review for the 21st Century*), un documento redatto dal Gruppo consultivo europeo sull'aerospazio²². Lo scopo di STAR 21 era di definire il mercato e il quadro politico di riferimento per l'industria europea del settore e di avanzare la richiesta di sussidi per la ricerca in materia di difesa e sicurezza. In realtà, la Commissione aveva già iniziato a finanziare, attraverso il 5° *Programma quadro 1993-99 (Framework Programme 5 – FP5)*, progetti di ricerca e sviluppo (R&S) sulla tec-

nologia dei droni in ambito civile, dato il vigente divieto di utilizzare i fondi europei per la ricerca in ambito militare.

Uno dei primi progetti a essere finanziato fu il workshop *Civilian Applications of Unmanned Airborne Vehicles (UAVs)*, guidato dalla Israel Aerospace Industries (IAI), la principale industria aeronautica israeliana, che emerge come un attore chiave in tutte le fasi dello sviluppo della politica europea sui droni. Nei quattro anni successivi vennero finanziati altri cinque progetti sui droni per un totale di 15 milioni di euro che, pur essendo relativi all'uso civile, furono condotti da alcune tra le maggiori industrie europee di armamenti - EADS, Thales e BAE Systems. Due di questi progetti, UAV-NET (*Thematic Network on the subject of advancing the utilization of UAVs*) e CAPECON (*Civil UAV Applications & Economic Effectivity of Potential Configuration Solutions*) sono stati guidati dalla *Israel Aerospace Industries*.

L'Agenzia Europa per la Difesa, a partire dal 2005, è stata il *focal point* degli investimenti europei sui droni e ha fatto dello sviluppo dei sistemi *unmanned* una delle sue priorità. All'interno dell'EDA, i rappresentanti delle imprese di armamenti europee e transnazionali, i leader militari e la burocrazia europea hanno visto confluire i propri interessi. Tuttavia, non bisogna dimenticare che gli attori ultimi delle decisioni dell'EDA, così come delle istituzioni europee, sono gli Stati membri, mentre i settori militari ed economici e la burocrazia europea agiscono come gruppi lobbistici e come importanti attori coinvolti nel processo di *decision making*. La Commissione Europea, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) e l'Agenzia spaziale europea (ESA) hanno giocato un ruolo primario nel sostenere gli sforzi dell'EDA riguardanti lo sviluppo della politica sui droni, ammorbidendo le regole, rilasciando certificazioni e avanzando strategie per la liberalizzazione del mercato della difesa (Csernatoni, 2016: 3). Di fondamentale importanza sono stati anche il lancio del Programma di ricerca sulla sicurezza europea della Commissione Europea, sul cui impulso venne formato un Gruppo di Personalità per definire l'agenda europea per la ricerca sui droni.

Il lavoro dell'EDA non ha sostenuto lo sviluppo di uno specifico prototipo di drone, ma ha fornito un significativo supporto finanziario e istituzionale a una vasta gamma di progetti con applicazioni sia civili sia militari. In particolare, uno degli ambiti di maggiore investimento dell'EDA è stato l'inserimento dei droni nello spazio aereo civile. È questa una questione la

²¹ V. oltre, par. 1.4.5.

²² Il Gruppo era composto da cinque commissari europei, i direttori delle sei principali compagnie aerospaziali europee,

l'Alto Rappresentante UE per la sicurezza comune e la politica di difesa e due membri del Parlamento europeo

cui urgenza sembra essere più percepita che reale, dal momento che i droni necessitano ancora di migliorare le proprie prestazioni di sicurezza prima di poter uscire da spazi aerei segregati. A tal proposito le due maggiori associazioni di piloti degli Stati Uniti, la *Air Line Pilots Association* (ALPA) e la *Aircraft Owners and Pilots Association* (AOPA), hanno espresso le proprie perplessità circa i pericoli che gli UAV potrebbero porre per tutti gli altri velivoli in uno spazio aereo integrato. In particolare, all'attuale stato dei sistemi di comunicazione, esiste il rischio di perdere il collegamento con il velivolo, che, in assenza di pilota a bordo, non potrebbe più essere controllato. Inoltre, al momento non esiste una tecnologia di *sense and avoid* per i droni che li renda in grado di riconoscere ed evitare autonomamente gli ostacoli. Dunque, una prematura integrazione dei sistemi a pilotaggio remoto porrebbe dei concreti rischi di collisione con altri velivoli, minando la sicurezza del traffico aereo civile (ALPA, 2015).

Con almeno 190 milioni di euro l'EDA ha finanziato 39 progetti sui droni con implicazioni civili e militari tra il 2005 e il 2011. Non tutti questi fondi vengono dal budget dell'EDA, che ammonta a circa 30 milioni l'anno. La maggior parte proviene direttamente dagli Stati membri ed è riportata nel rendiconto finanziario dell'EDA in quanto l'agenzia è un forum di cooperazione tra questi ultimi (Hayes et al., 2014). I programmi e i progetti di ricerca si sono focalizzati principalmente sui veicoli aerei (105 milioni di euro) e secondariamente sui droni di terra (26 milioni) e di acqua (47 milioni).

A causa dell'assenza di trasparenza nelle comunicazioni dell'EDA, non sempre è chiaro chi ha partecipato ai progetti, ma tra i beneficiari vi rientrano certamente le maggiori imprese europee, come Thales, Selex, EADS e Sagem. Inoltre, molte della attività di ricerca dell'EDA hanno implicazioni significative per le libertà civili e il controllo democratico sulle nuove tecnologie, ma esiste poco o nessuno scrutinio pubblico o parlamentare su di esse.

Nel gennaio 2005, i partecipanti al primo round dei progetti finanziati dall'UE hanno rilasciato la *European Civil Unmanned Air Vehicles Roadmap*, la *roadmap*, costituita da una panoramica, un piano d'azione e un'agenda di ricerca strategica, richiedeva il sostegno alla R&S, avanzamenti sul piano della legislazione e dei regolamenti e l'adattamento dei sistemi militari allo sviluppo di UAV civili. I tre documenti sono stati preparati da Mark Okrent, un dirigente dell'*Israel Aerospace Industries*.

Proprio le *roadmap* sono diventate lo strumento principe della politica europea sui droni, secondo un processo che nella sua essenza sostituisce al *decision-making* democratico quello tecnocratico. Le *roadmap* sono un mezzo utilizzato da vari organismi europei per gestire lo sviluppo e l'implementazione di nuove politiche. Tuttavia, esse non prevedono processi deliberativi, ma al contrario pre-fissano obiettivi e risultati evitando discussioni e dibattiti. In questo senso sono strumenti non democratici. Ad esempio, l'adozione del 2008 della *roadmap* per il nuovo sistema di sorveglianza dei confini, EUROSUR, consentiva lo sviluppo tecnico del sistema e l'impiego di notevoli fondi anni prima che la legislazione arrivasse a prevederlo (dicembre 2012). Questo significa che attraverso le *roadmap* il Parlamento e i cittadini europei sono completamente esclusi dal processo di *decision-making* fino a quando la realizzazione effettiva delle decisioni politiche non viene presentata come un dato di fatto, eventualmente da discutere e regolamentare *ex post* (Hayes et al., 2014:13).

Nel maggio 2012 la Commissione ha rilasciato il comunicato *Towards a European strategy for the development of civil applications of Remotely Piloted Aircraft Systems*. Si tratta del primo documento strategico formale dell'Unione Europea sugli UAV che rende definitivamente pubblico l'intento della Commissione Europea di coordinare gli sforzi necessari per inserire i droni nello spazio civile aereo europeo. È seguita la creazione dell'*European Remotely Piloted Aerial Systems Steering Group* (ERSG), che nel giugno 2013 ha pubblicato la *Roadmap for the integration of civil Remotely-Piloted Aircraft Systems into the European Aviation System* per la piena integrazione dei droni nello spazio aereo entro il 2028. La *roadmap* presenta anche tre annessi frutto delle attività di tre gruppi di lavoro: una *roadmap* per la regolamentazione, un piano strategico R&S e uno studio sull'impatto sociale.

Il lavoro dell'ERSG si pone in parallelo a quello della *Civil Aviation Organisation* (ICAO), un organismo fortemente influenzato dalla principale lobby internazionale dell'industria dei droni, UVS International. La strategia dell'ICAO mira a rendere i droni 'agibili' nello spazio aereo civile a livello globale entro il 2018, un obiettivo che ESGR cerca di capitalizzare.

All'inizio del 2015 l'EDA ha lanciato una *Request for Project* (RFO) sulle tecnologie *dual-use*²³ volta ad identificare ricerche innovative e progetti tecnologici che possano essere finanziati dai fondi strutturali e

²³ Sono considerate tecnologie *dual-use* quelle utilizzabili in applicazioni sia civili sia militari.

dai fondi di investimento (ESIF). La scelta di porre l'accento sulle tecnologie *dual-use* per aggirare il divieto di finanziare la ricerca militare era già stata sperimentata con la richiesta pilota dell'EDA lanciata nel 2013 che ha portato alla selezione per il progetto TURTLE, guidato da un consorzio di piccole e medie imprese portoghesi, istituti di ricerca e università²⁴. Infatti, con TURTLE per la prima volta l'EDA ha utilizzato il focus sulle tecnologie *dual-use* per accedere ai fondi strutturali e coinvolgere le cosiddette SME, le piccole e medie industrie europee, in progetti di ricerca congiunti con importanti risvolti per il settore della difesa (Csernatonì, 2016: 27).

1.4.6 I finanziamenti europei all'industria dei droni

Le politiche economiche restrittive, seguite alla crisi del 2008, hanno introdotto tagli alle spese pubbliche nazionali, che riguardano anche il settore della difesa, spingendo le industrie alla ricerca di nuove opportunità di crescita. L'UE offre interessanti incentivi nell'ambito R&S e R&T, considerato vitale per la politica industriale della difesa e della sicurezza in Europa. Inoltre, esiste una forte pressione per accrescere la cooperazione a livello europeo nella ricerca sulle tecnologie *dual-use* che coinvolge l'industria della difesa europea in generale e le SME in particolare. A tal proposito, la tecnologia relativa ai droni può giocare un ruolo significativo per ridare competitività all'industria europea (Csernatonì, 2016: 27). Come si vedrà, sono diverse le opportunità di finanziamento che, ufficialmente limitate all'ambito civile, hanno consentito alle industrie delle armi di accedere a importanti risorse economiche.

L'UE sta cercando di rafforzare la base industriale della difesa e di vincere la concorrenza a livello globale con colossi come Stati Uniti e Cina, dando priorità alla ricerca civile-militare, alla tecnologia e ai progetti *dual-use*. In questo modo, attraverso l'ibridizzazione della R&S sulle capacità civili-militari, si cerca di evitare le restrizioni presenti nei trattati sull'uso dei fondi strutturali per fini strettamente militari. Un esempio di questa strategia è rappresentato dai programmi FP7 (*Framework Programme 7* – Settimo programma quadro), Horizon 2020 e COSME (Programma Europeo per la Competitività delle Imprese e delle Piccole e Medie Imprese), che hanno finanziato e finanziano progetti in cui i confini tra il civile e il militare sono scarsamente delimitati, come nel

caso dei droni (Csernatonì, 2016: 29-39). Questo fenomeno certamente evidenzia dei problemi di trasparenza sull'utilizzo dei fondi europei, ma va anche di pari passo con il già citato *blurring* tra civile e militare²⁵, così come tra sicurezza interna ed esterna.

Il finanziamento alla ricerca sui droni è iniziato alla fine degli anni '90 con il 5° Programma quadro (FP5) 1993-99, è proseguito con il 6° Programma quadro (FP6) 2000-06 ed è cresciuto con il lancio di un'area dedicata alla sicurezza nell'ambito del 7° Programma quadro (FP7) 2007-13. In totale, secondo uno studio condotto dall'osservatorio indipendente *Statwatch* (Hayes et al., 2014), sono stati concessi oltre 350 milioni di euro di fondi per la ricerca sulla tecnologia dei droni, indirizzati in due macro-settori: controllo dei confini e sorveglianza marittima e sicurezza interna e Polizia.

Il controllo dei confini è una delle aree in cui i droni sono percepiti dalle istituzioni e dalle imprese europee come potenzialmente più vantaggiosi, sia per i risvolti pratici sia per le prospettive di crescita economica. Ciò ha fatto sì che sulla sorveglianza dei confini confluisse la maggior parte dei fondi concessi alla ricerca sui droni, sulla base della previsione che nel prossimo futuro essi diventeranno uno dei principali mezzi impiegati. La crescita di importanza di Frontex, l'agenzia europea di Polizia di frontiera, e di EURO-SUR, il sistema di sorveglianza dei confini europei, ha dato una spinta decisiva in questo senso. L'UE ha investito oltre 100 milioni in progetti R&S che direttamente o indirettamente sostengono le finalità di EURO-SUR. L'Unione Europea ha iniziato a finanziare i droni per il controllo dei confini nell'ambito del PASR 2004-06 (*Preparatory Action in Security Research*), un programma finalizzato allo sviluppo di un'agenda di ricerca in grado di colmare il gap tra ricerca civile, sovvenzionata dai programmi quadro, e ricerca nell'ambito della sicurezza, finanziata con fondi nazionali o intergovernativi. Il PASR si è posto come l'antecedente del settore sicurezza previsto nel 7° programma quadro. Il PASR ha finanziato, ad esempio, il progetto SOBCAH (*Surveillance of Borders, Coastlines and Harbours*), guidato da Leonardo/Finmeccanica Galileo Avionica, volto ad identificare le principali minacce ai confini e le migliori soluzioni di prevenzione, e il progetto BSUAV (*Border Surveillance by Unmanned Aerial Vehicles*), guidato da Dassault Aviation, che presentava un'analisi completa sul potenziale contributo degli UAV alla sicurezza dei confini europei. Tra gli altri progetti finanziati

²⁴ TURTLE mira a sviluppare nuove tecnologie energetiche da incorporare in veicoli robotici sottomarini, civili e militari, per abbassare i costi e migliorare l'efficienza.

²⁵ V. par. 1.2.1.

nell'ambito del controllo dei confini si segnalano: GLOBE, OPERAMAR, TALOS, PERSEUS, SEABILLA, OPARUS, WiMA2S, SUNNY, CLOSEYE.

L'impiego dei droni in attività di controllo dei confini è diventato parte di una gestione securitaria dei flussi migratori verso l'Europa che sta andando nella direzione della chiusura delle frontiere e dell'esternalizzazione dei confini (ad esempio, in Libia e Turchia). Tuttavia, è bene ricordare che la discrezionalità degli Stati membri nell'ambito della sorveglianza dei confini è limitata dal fatto che, come stabilito dalla Corte europea dei diritti umani con il caso *Hisri et. al. vs. Italy*, l'extraterritorialità del controllo dei confini non comporta l'insussistenza degli obblighi internazionali (Marin, 2016: 129). In questo ambito, l'impiego dei droni per sorvegliare e monitorare i confini europei 'allargati' appare ambiguo.

I droni per l'area polizia e sicurezza interna sono stati ampiamente finanziati dal FP7. Tra i vari progetti, vi sono dispositivi in grado di effettuare un controllo remoto, in sicurezza ed esterno, come il progetto AEROCEPTOR, e quelli per contrastare droni usati a finalità terroristiche. Altri progetti riguardano droni da utilizzare a fini ambientali, agricoli, forestali e di osservazione oceanica. In risposta ad una *Call for proposals* del 2009 finalizzata a individuare strategie atte a contrastare attacchi terroristici in un ambiente urbano, l'UE ha finanziato con 32.6 milioni ARGUS 3D (*AIR Guidance and Surveillance 3D*), consorzio guidato da Leonardo/Finmeccanica – Selex ES. Altre *call* hanno finanziato progetti relativi a diversi ambiti rientranti nella sicurezza interna come i progetti AVERT, DARIUS, ICARUS, HELI4RESCUE e AIRBEAM²⁶. Nell'ambito dell'agricoltura e dell'ambiente l'UE ha finanziato: TOAS, AGRIC-LASERUAV, HYDROSYS SLOPE, FIREROB e altri.

La sicurezza è diventata una priorità per i programmi di ricerca europei dopo l'11 settembre, che ha costituito un'occasione per le lobby che già premevano per diversificare l'industria della difesa. Da anni è stato creato un "Gruppo di Personalità"²⁷ nell'ambito della ricerca per la sicurezza, tra i cui membri figurano anche le quattro più grandi industrie di armi europee (EADS, BAE Systems, Thales e Leonardo/Finmeccanica), con il compito di individuare i parametri dello sviluppo futuro. Tra le sue prime raccomanda-

zioni, il Gruppo di Personalità ha proposto un investimento annuo di un miliardo di euro nella ricerca per la sicurezza per recuperare competitività rispetto agli Stati Uniti e ha avanzato la possibilità di finanziare il *dual-use*.

I programmi FP5 e FP6 hanno allocato fondi per le tecnologie UAV nell'ambito dei settori crescita, aerospazio e trasporto, mentre FP7 presentava uno specifico settore sicurezza. L'attuale programma europeo per la ricerca, Horizon 2020, punta sul rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche dell'UE e mira ad assicurare le condizioni necessarie per la competitività dell'industria dell'Unione. I fondi possono essere utilizzati in diverse aree: *ITC privacy*, *dual-use* R&S, innovazione e dispiegamento, sviluppo di strumenti per combattere il *cyber-crime* e le attività terroristiche. Si stima che circa il 2.2% ovvero 1.6 miliardi di euro dei finanziamenti rientranti nel programma Horizon 2020 saranno devoluti alla ricerca nell'ambito della sicurezza, con un incremento del 20% rispetto al FP7 (Csernatori, 2016: 15). Horizon 2020 ha già destinato 44 milioni di euro, attraverso il progetto SESAR (*Single European Sky ATM Research*), all'integrazione dei droni nello spazio aereo civile. Di questi, 9 milioni sono destinati a ricerche esplorative aperte a tutte le industrie interessate, 30 milioni alla R&S industriale per i membri SESAR e 5 milioni allo sviluppo di dimostratori (Eurobusiness, 2016).

Le opportunità di finanziamento per l'industria dei droni non sono limitate ai programmi quadro come Horizon 2020. La *Defence Communication* della Commissione Europea del 24 luglio 2013 e il relativo Report per l'implementazione del 24 giugno 2014 forniscono una panoramica delle possibilità per rafforzare l'efficienza e la competitività del settore della sicurezza e della difesa in Europa e delle opportunità di finanziamento per i progetti relativi al *dual-use*. Per il periodo 2014-20 è possibile ottenere finanziamenti attraverso: i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (ESIF); Horizon 2020; il programma COSME; e finanche il programma Erasmus²⁸. Inoltre, è possibile accedere ai prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (EIB) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (EIF). Tutti questi fondi europei non possono sovvenzionare progetti esclusivamente

²⁶ Per approfondire v. CORDIS, il Servizio comunitario di informazione in materia di Ricerca e Sviluppo: www.cordis.eu

²⁷ Il Gruppo è costituito da: i commissari europei per la ricerca e la società dell'informazione; i commissari per le relazioni esterne e il commercio; l'Alto Rappresentante dell'UE per la politica estera e di sicurezza; rappresentanti della NATO; la *Western European Armaments Association* e la Commissione

Militare UE; otto società multinazionali – quattro dell'industria delle armi (EADS, BAE Systems, Thales e Finmeccanica-Leonardo) e quattro dell'IT (Ericsson, Idra, Siemens e Diehl); sette istituti di ricerca (tra cui RAND Corporation).

²⁸ I fondi Erasmus+ hanno, ad esempio, finanziato la partnership tra la Facoltà di Difesa e Sicurezza dell'Università di Cranfield (Regno Unito), l'Università della Difesa di Brno (Repubblica Ceca) e l'École Royale militaire (Belgio).

militari, ma progetti *dual-use* il cui *business case* sia civile (Commissione Europea, 2014).

Tabella 1.11: Opportunità di finanziamento offerte dall'Unione Europea

	Fondi europei strutturali e di investimento			COSME Accesso alla piattaforma di supporto EDA		Horizon 2020		
	Fondo europeo di sviluppo regionale (ERDF)	Obiettivo di cooperazione territoriale europea (ETC: CBC/interregionale)	Fondo Sociale Europeo (ESF)	Strumenti finanziari	Accesso ai mercati	Aree tematiche	Strumenti SME	Strumenti finanziari
Obiettivo generale	CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO E COMPETITIVITÀ	COOPERAZIONE transnazionale e/o transfrontaliera	CAPITALE UMANO Formazione e acquisizione di competenze	FINANZIAMENTO SME	ACCESSO AL MERCATO	R&I transfrontaliera	R&I SME	Accesso a <i>RISK FINANCE</i> e R&I
Beneficiari	SME, grandi compagnie, accademia, istituti di ricerca, organismi pubblici, consorzi	SME, grandi compagnie, accademia, istituti di ricerca, centri di formazione, ONG, organismi pubblici o privati, consorzi	Imprese/compagnie, accademia, istituti di ricerca, ONG, organismi pubblici/privati, consorzi	SME (con restrizioni)	<i>Cluster/cluster partnership</i>	Consorzi di minimo 3 partecipanti di 3 diversi Stati Membri	SME	SME, <i>Mid-Caps</i> , <i>Large Caps</i> (con restrizioni)
Oggetto	Progetti su prodotti <i>dual-use</i>	Progetti <i>dual-use</i>	Sviluppo di capacità <i>dual-use</i>	Espansione e crescita delle imprese	Progetti su <i>partnership building</i> e internazionalizzazione di <i>cluster</i>	Attività di ricerca e innovazione con focus esclusivo su applicazioni civili	Attività di ricerca e innovazione con focus esclusivo su applicazioni civili	Vitalità e crescita delle imprese
Tipo di fondi	Sovvenzioni, prestiti, garanzie sui prestiti, <i>equity</i>	Sovvenzioni, prestiti	Sovvenzioni, prestiti	Prestiti, garanzie sui prestiti, <i>equity</i>	Sovvenzioni	Sovvenzioni, premi, procurement, e soluzioni innovative	Sovvenzioni	Prestiti, garanzie sui prestiti, <i>equity</i>
Quando	2014-2020: <i>call for proposals</i> e <i>open windows</i>	2014-2020: <i>call for proposals</i> e <i>open windows</i>	2014-2020: <i>call for proposals</i> e <i>open windows</i>	2014-2020: sempre aperto	2014-2020: <i>call for proposals</i>	2014-2020: Aperto a proposte di progetti	2014-2020: 3-4 volte per anno	2014-2020: sempre aperto
Entità del finanziamento pro capite	Fino a €50 mln (anche oltre se approvato dalla Commissione Europea)	Fino a €50 mln (anche oltre se approvato dalla Commissione Europea)	Non definito	Prestiti: ≤ €150.000 per tutte le SME; oltre solo per SME “non innovative”	Non definito	Da €1 a 50 mln	Fase I: €50.000; Fase II: €500.000 – 2.5 mln	Prestiti tra €25.00 e €7.5 mln

Fonte: elaborazione IRIAD su dati EDA (www.eda.europa.eu/eufunding)

Dare priorità agli UAV e integrarli nell'aerospazio civile europeo è diventato un tema centrale per l'agenda europea. Nel 2009 è stato lanciato il progetto MIDCAS, che mira a creare un futuro sviluppo per l'inserimento degli UAV nello spazio aereo riservato al traffico civile, a cui partecipano cinque Stati Membri che sono anche i maggiori attori europei nell'ambito degli UAV - ovvero Francia, Germania, Italia, Spagna e Svezia. Con un budget di 59 milioni di euro, il MIDCAS sta giocando un ruolo chiave nell'aggregazione delle industrie europee ed è la pietra miliare dell'inserimento degli UAV in spazi non segregati. Il consorzio MIDCAS è costituito da 11 partner, tra cui le italiane Alenia Aermacchi, Selex ES e CIRA. Tuttavia, estendendo le capacità degli UAV allo spazio civile, l'EDA dovrebbe rispondere all'opinione pubblica e al suo diritto all'informazione, così come alle relative questioni di sicurezza.

La cooperazione e l'integrazione nel campo della difesa tra i Paesi europei mira a ridurre la competizione e le duplicazioni fonte di sprechi a livello nazionale e a restare al passo con le più avanzate industrie statunitensi e israeliane. Ma l'argomentazione economica per sostenere il finanziamento all'industria della difesa fa anche ricorso alle stime sui posti di lavoro attuali e futuri.

Secondo la Commissione Europea, l'industria dei droni in Europa sarebbe destinata a creare nei prossimi 20 anni oltre 100.000 posti di lavoro (Commissione Europea, 2017).

I finanziamenti per lo sviluppo degli UAV favoriscono le grandi compagnie di sicurezza e difesa e un club esclusivo di Stati europei più avanzati nell'ambito dei droni, a discapito di una crescita economica uniforme. Inoltre, è evidente un problema di *accountability* in quanto la politica europea di difesa sembra molto distante dal controllo dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e dell'opinione pubblica. I decisori europei sono sotto pressione delle lobby delle potenti industrie delle armi che premono per la denazionalizzazione delle industrie militari. È così che la nascita di una industria delle armi pan-europea più competitiva a livello globale e tecnologicamente avanzata comporterà ripercussioni sul controllo civile da sempre esercitato sulla produzione militare (Csernatori, 2016: 6).

La politica europea sui droni coinvolge diversi soggetti, ognuno dei quali ha concorso, attraverso il proprio ruolo e i propri mezzi, a creare un sistema in grado di finanziare progetti e ricerca civili che vanno a beneficio anche dell'industria militare, aggirando il

divieto esistente di utilizzare i fondi europei per finalità militari e arrivando, con il Piano d'Azione del 2016²⁹, a proporre il finanziamento diretto della ricerca militare. La Commissione Europea ha giocato un ruolo chiave nell'indirizzare i sussidi per la ricerca e lo sviluppo e per la revisione dei regolamenti in materia di circolazione dei droni. L'EDA ha coordinato e sponsorizzato la ricerca e lo sviluppo pan-europei delle attività in materia di droni civili e militari e l'Agenzia europea aerospaziale ha finanziato ed effettuato ricerche sulle infrastrutture satellitari e di comunicazione (Hayes et al., 2014). A questi si aggiungono le lobby che rappresentano l'industria degli armamenti (tabella 1.12), che hanno fatto costantemente attività di pressione sulle istituzioni e sulle agenzie europee e gli Stati membri, che danno linfa vitale alle stesse. I principali attori nel settore dell'industria della difesa sono potenze politiche ed economiche in grado di influenzare l'agenda politica europea, soprattutto quando diversi interessi si sovrappongono. Basti pensare che le principali compagnie europee del settore sono tutte partecipate dagli Stati nazionali (Leonardo/Finmeccanica – Italia; Thales-Francia; Airbus Group – Francia, Germania, Spagna).

Tabella 1.12. *Prime 10 società europee attive nell'area difesa (2013) e stima delle spese per attività di lobbying presso l'Unione Europea*

SOCIETÀ'	UFFICIO A BRUXELLES	LOBBISTI REGISTRATI	SPESA IN EURO
BAE Systems (Gran Bretagna)	Sì	1	200.000
EADS , ora Airbus Group (Consorzio europeo)	Sì	13	500.000
Finmeccanica , ora Leonardo (Italia)	Sì	6	50.000
Thales (Francia)	Sì	5	300.000
Rolls-Royce (Gran Bretagna)	Sì	48	1.750.000

²⁹ V. oltre.

Safran (Francia)	Sì	50	495.000
DCNS (Francia)	Sì	3	50.000
Babcock International (Gran Bretagna)	-	-	-
Saab (Svezia)	-	3	300.000
Rheinmetall (Germania)	-	-	-

Fonte: elaborazione IRIAD su dati Heinrich, 2015

La Commissione Europea ha proposto, a fine 2016, un Piano d'azione europeo in materia di difesa che porterebbe alla creazione di uno specifico fondo europeo per la difesa. La proposta prevede l'istituzione di due 'finestre' complementari ma distinte per struttura giuridica e fonte di bilancio. La prima è una finestra ricerca, in cui verranno predisposti 25 milioni di euro del bilancio dell'UE per il 2017 e che raggiungerà i 90 milioni entro il 2020. Inoltre, nel quadro finanziario pluriennale post-2020 (il programma successivo ad Horizon 2020), la Commissione intende proporre uno specifico settore per la difesa finanziato da 500 milioni di euro annui. La seconda è una finestra per le capacità, che prevede uno stanziamento totale di 5 miliardi di euro per consentire agli Stati membri di ridurre i costi acquistando insieme determinati beni. Il Piano d'azione prevede anche la promozione degli investimenti per le SME, per le *start-up* e per le imprese a media capitalizzazione in quanto fornitori dell'industria della difesa. L'obiettivo è quello di rafforzare il mercato unico per la difesa e la cooperazione tra gli Stati membri, come era stato già affermato al vertice di Bratislava nel settembre 2016, e di accrescere la competitività dell'industria europea a livello globale (Commissione Europea, 2016). Il Piano d'azione rappresenta una novità assoluta nell'ambito dei finanziamenti europei in quanto per la prima volta vengono previsti dei fondi diretti per la ricerca militare. La proposta della Commissione arriva a chiudere il cerchio dopo tanti anni in cui l'industria delle armi è stata finanziata attraverso degli *escamotage* e presumibilmente sarà destinata a finanziare ampiamente il settore della tecnologia dei droni.

1.4.7 Il progetto EUROMALE

Nel settembre 2016 è stato assegnato il contratto per lo studio di definizione del drone europeo MALE RPAS (*Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System*), un sistema a pilotaggio remoto di nuova generazione per missioni a lungo raggio e a quote di volo medio di tipo ISTAR. I tre co-contrattanti, Leonardo-Finmeccanica, Airbus e Dassault Aviation, sono riuniti in un consorzio a cui partecipano Italia, Francia, Germania e Spagna. L'assegnazione è avvenuta dopo un lungo periodo di competizione tra le industrie europee, che con questo progetto si giocano una posizione di dominio nel mercato europeo e aspirano a concorrere sul mercato globale. Lo studio di definizione durerà due anni e sarà eseguito congiuntamente e con uguali quote di partecipazione dalle tre società. L'inizio della fase di sviluppo del progetto è prevista per il 2018, il primo volo del prototipo per il 2023 e la prima consegna nel 2025. Il drone europeo non avrà solo applicazioni militari, ma verrà utilizzato anche in ambito civile, ad esempio nel controllo dei confini.

Il vero scopo del progetto non è solo la realizzazione di una nuova piattaforma *unmanned*, bensì la creazione di un nuovo contesto europeo per l'utilizzo dei droni. Infatti, obiettivi chiave del programma sono la certificazione e l'integrazione nello spazio aereo europeo. L'EDA sostiene lo sviluppo del MALE attraverso diversi progetti che riguardano certificazioni, inserimento nel traffico aereo, aeronavigabilità e armonizzazione della formazione della flotta.

Il MALE si pone, quindi, come il primo punto di arrivo della politica europea sui droni, che da oltre un decennio sta puntando sulla sinergia tra civile e militare, sulla creazione di un mercato unico europeo e sulla cooperazione paneuropea. Esso rappresenta anche la più importante possibilità di concretizzare gli sforzi per l'inserimento degli UAV nel traffico aereo europeo non segregato. Inoltre, l'avvio del progetto MALE va letto insieme al Piano d'azione europeo in materia di difesa e potrebbe rappresentare una svolta decisiva nella politica di difesa e sicurezza europea e nella sua militarizzazione.

1.4.8 Criticità del contesto europeo

La politica europea sui droni, invisibile nel dibattito pubblico ma consolidata in decisioni, azioni, finalità e attori coinvolti, esprime un insieme di tendenze in atto a livello europeo. Innanzitutto, la trasformazione in corso del settore della difesa lungo due direttrici: da un lato il passaggio da una concezione tra-

dizionale della difesa al più ampio concetto di sicurezza e, dall'altro, l'appropriazione di tecnologie e pratiche civili da parte dell'industria della difesa e la loro sottomissione agli imperativi strategici e alle priorità della sicurezza. Se il primo cambiamento può essere attribuito al mutato ruolo delle Forze Armate dopo la fine della Guerra Fredda e alla sovrapposizione delle due dimensioni, interna ed esterna, a cui corrispondevano le due funzioni della sicurezza e della difesa, il secondo appare di più difficile comprensione. Il sottoporre le tecnologie e le pratiche civili agli imperativi militari fa sì che l'intero settore della R&S civile venga condizionato dalle logiche della strategia. Di riflesso, il settore della difesa diventa un attore civile nel mercato internazionale, competendo non solo per il capitale umano, ma anche per le risorse (tecnologiche, di intelligence, finanziarie e di ricerca). Situando il settore della difesa all'interno del mercato liberalizzato europeo, esso diventa un *player* quasi-privato, sottoposto alle logiche della globalizzazione e della regionalizzazione delle forze economiche. Questi fenomeni complicano non poco le relazioni tra civile e militare e rendono più difficile il controllo politico su quest'ultimo, un requisito irrinunciabile per la democrazia. Mantenere la difesa sotto il controllo della politica nazionale ha assicurato finora il primato delle istituzioni civili, cioè governo e parlamento. L'inclusione della difesa in un regime di quasi-mercato rischia di modificare l'assetto costituzionale dei Paesi europei, come mostra l'etichettatura dei droni come una tecnologia civile o *dual-use* con la conseguente crisi del primato del civile e del suo potere di controllo (Csernatori, 2016: 24-29).

In secondo luogo, emerge come tratto distintivo della politica europea sui droni l'assenza di controllo democratico. L'agenda europea sui droni è stata influenzata dalle grandi industrie europee delle armi, che hanno esercitato una continua pressione sulle istituzioni e sulle agenzie europee per ottenere fondi e regolamenti favorevoli. L'accesso ai finanziamenti europei per il *dual-use* ha consentito a queste industrie sia di aprirsi al mercato, sia di ottenere benefici per le proprie attività in ambito militare. Le attività svolte, i finanziamenti concessi e i progetti ancora in corso sono stati effettuati al di fuori del controllo della società civile nazionale ed europea. Infatti, è possibile affermare che la politica europea sui droni è un processo meramente tecnocratico, che, così

come per altri ambiti, non può non portare all'attenzione degli osservatori e dell'opinione pubblica un deficit democratico da parte dell'Unione Europea.

1.4.9 La Base Navale di Sigonella, i droni americani e il MUOS

La base aereonavale di Sigonella in Sicilia (aeroporto Cosimo di Palma) è sede del 41° Stormo Antisom dell'Aeronautica Militare italiana Athos Ammannato e ospita la *Naval Air Station Sigonella* (NAS) – la Stazione Aeronavale dell'Aviazione di Marina statunitense (già *United States Naval Air Facility* Sigonella), una delle storiche installazioni militari americane in Italia. Fino alla fine della Guerra Fredda la base Sigonella è stata adibita al supporto della Sesta Flotta della Marina militare americana, stanziata principalmente nel Mediterraneo e con base a Napoli, per poi trasformarsi in un'installazione di generale sostegno delle operazioni delle diverse Forze Armate statunitensi (Marina, Aviazione e *Marines*) nel Mediterraneo e nel Sahel (Tosato, 2013:3). Per la sua posizione strategica al centro del Mediterraneo la base è stata soprannominata *The hub of the Med* (il 'fulcro' del Mediterraneo). Presso la base sono stanziati in via permanente gli UAV americani Global Hawk, Predator e Reaper, sulla base di autorizzazioni temporanee, e avranno sede operativa i 5 Global Hawk acquisiti dalla NATO nel contesto del programma *Alliance Ground Surveillance*.

Tra i vari documenti che regolano la presenza delle Forze americane a Sigonella³⁰, il *Technical Arrangement on Sigonella* (TA) del 6 aprile 2006 definisce attribuzioni, compiti e responsabilità di comando e procedure per l'applicazione degli Accordi internazionali tra l'Italia e gli USA riguardanti l'uso di installazioni/infrastrutture militari situate a Sigonella. Secondo l'Annesso 1 del TA sono concesse in uso esclusivo alle Forze Armate USA le seguenti installazioni: la *US Naval Air Station Support Site* (NAS1), la Stazione TLC di Niscemi, il Poligono di Pachino e la *US Naval Air Station Airfield* (NAS2). Sono invece installazioni ad uso congiunto la base NATO di Sigonella, il deposito munizioni di Spinasantà, la *NATO Magazine Area* (Fagotto) e la *Mobile Mine Assembly Unit* (MO-MAU). Il paragrafo 6 del TA specifica che l'installazione di Sigonella è sotto comando italiano, rappresentato dal Comandante del 41° Stormo, che vi esercita la piena sovranità nazionale.

³⁰ Tra questi: il Trattato istitutivo della NATO (Patto Atlantico del 1949) al suo art.3; la Convenzione fra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico sullo status delle loro Forze del 1951 (c.d. NATO SOFA); il Memorandum di Intesa relativo all'applicazione in Italia nei confronti delle Forze Armate degli

Stati Uniti d'America del SOFA; l'Accordo Bilaterale sulle Infrastrutture (BIA) tra Italia e Stati Uniti; il Memorandum d'Intesa relativo alle installazioni concesse in uso alle Forze USA in Italia (c.d. *Shell Agreement* del 1995).

Attualmente le unità americane stanziate permanentemente a Sigonella sono: il Comando della *Naval Air Station* (NAS), che dipende operativamente dal Comandante *US Naval Forces Europe* (USNAVEUR); un'unità aeronavale (*Patrol Squadron Detachment*) della Marina militare americana; distaccamenti relativi agli UAV di tipo RQ-4B Global Hawk dell'aviazione militare americana; e la SP MAGTF 12 (*Special Purpose Marine Air-Ground Task Force 12*) dei Marines, unità specializzata nell'addestramento e supporto logistico destinata ad operare esclusivamente nell'ambito di tre missioni in Africa, ovvero AMISOM (*African Union Mission in Somalia*), ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*) e OEF-TS (*Trans-Sahara Counterterrorism Partnership*). Nel complesso, la presenza statunitense e NATO a Sigonella è basata su strutture destinate a supportare esigenze contingenti e a garantire flessibilità operativa e consapevolezza situazionale in caso di situazioni critiche e improvvise nell'area del Mediterraneo e del Sahel (Tosato, 2013:19).

Dalla fine della Guerra Fredda, in un più generale contesto di riposizionamento strategico delle installazioni militari degli Stati Uniti in Europa, la base di Sigonella è al centro di una serie di missioni strategico-operative riguardanti le telecomunicazioni e l'impiego a largo raggio di velivoli a pilotaggio remoto. La sua proiezione mediterranea ha una tale rilevanza strategica, soprattutto nell'ambito della Guerra al Terrorismo in Medio Oriente e in Africa del Nord e sub-sahariana e nella situazione di perdurante instabilità regionale, che negli ultimi anni gli investimenti americani sono stati tali da farla definire la "futura capitale mondiale dei droni" (Cenciotti, 2012).

Dal 2010 sono stanziati a Sigonella in via permanente i Global Hawk americani, droni da sorveglianza e ricognizione non armati prodotti dalla Northrop Grumman³¹, per compiere missioni in Africa e Medio Oriente. I Global Hawk sono Stati centrali, ad esempio, nella guerra aerea in Libia del 2011 (operazioni autonome di diversi Paesi poi confluite nella missione *Unified Protector* a guida NATO).

La presenza dei droni americani a Sigonella è regolata da una serie di accordi bilaterali tra l'Italia e gli Stati Uniti, che trovano la propria base giuridica nel TA del 2006, tra cui un accordo riservato del 2008 per il dispiegamento permanente dei Global Hawk. In alcuni documenti confidenziali dell'aprile 2008, resi noti da Wikileaks, veniva notificata alla controparte statunitense l'approvazione dell'installazione dei

droni americani da parte dello Stato Maggiore della Difesa italiano, con la specifica richiesta di non divulgare la notizia almeno fino alle imminenti elezioni politiche del 13 e 14 aprile dello stesso anno. Inoltre, si affermava chiaramente che il raggiungimento dell'accordo era stata l'attività principale dell'ambasciata americana di Roma nell'anno e mezzo precedente (Wikileaks, 2008).

Secondo l'art.3 Sezione VI del TA, il Comandante statunitense ha il "pieno comando militare su personale, equipaggiamento e operazioni americane", ma ha l'obbligo di notificare qualsiasi 'attività significativa' all'autorità italiana. Dunque ogni operazione militare che trascende 'le attività di routine' della base dovrà essere comunicata al comandante italiano, che a sua volta ha l'onere di avvisare il suo corrispondente quando ritenga che le attività statunitensi non rispettino 'la legge italiana applicabile' e, nel caso, di intervenire per intimare la cessazione immediata di attività che "chiaramente mettono in pericolo la vita e la salute pubblica e che non rispettano la legge italiana". Inoltre, l'art.4 della Sezione VI stabilisce che incrementi permanenti nelle operazioni e nel relativo supporto devono essere approvati dall'autorità italiana.

Nel tracciato del TA va letto anche l'accordo del 2016 che consente l'impiego di Reaper armati americani in partenza dalla base di Sigonella. Tale accordo non è mai stato annunciato ufficialmente, ma la sua esistenza è stata rivelata da un articolo del *Wall Street Journal* del 22 febbraio 2016. Secondo il quotidiano americano, dopo un anno di negoziati il governo italiano ha accettato di autorizzare la presenza di droni armati a Sigonella da utilizzare a soli scopi difensivi, anche se resta forte la pressione da parte degli Stati Uniti per estenderne l'utilizzo in missioni offensive. I limiti posti dal governo italiano alle modalità di utilizzo dei droni, così come la riservatezza che ha accompagnato tutto il processo, deriverebbero dal timore di confrontarsi con un'opinione pubblica tendenzialmente contraria agli interventi militari (Lubold e Barnes, 2016). In seguito alla rivelazione del giornale americano, il governo italiano ha specificato meglio i termini dell'accordo. Oltre al già citato limite delle missioni difensive, che dovrebbero quindi rispondere alla protezione di personale americano o alleato sul campo in caso di reale pericolo di vita, ogni missione deve ricevere un'autorizzazione ad hoc dalle autorità italiane – riprendendo in questo modo la logica presente nel TA del 2006. Inoltre, resterebbe la possibilità per il comandante italiano,

³¹ I Global Hawk sono UAV di ultima generazione con la capacità di volare fino a 24 ore consecutive e di spingersi fino a 2000 km dalla base di partenza

che esercita l'autorità nazionale su Sigonella, di eccipire una violazione della 'legge italiana applicabile', secondo l'art. 3 Sezione VI e l'Annesso n.5 del TA, impedendo missioni che non rientrano nelle condizioni pattuite.

Se si ritiene che l'espressione "legge italiana applicabile" ricomprenda non solo norme di carattere tecnico ma anche norme fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano, vengono in rilievo innanzitutto quelle costituzionali che disciplinano la guerra. Questo scenario ha aperto una discussione tra i giuristi che si interrogano sulla possibilità di responsabilità italiane per operazioni statunitensi in partenza dalla base di Sigonella. In particolare, l'Italia potrebbe trovarsi di fronte ad una violazione dell'art. 2 della CEDU (il cui valore nell'ordinamento italiano è riconosciuto in virtù degli artt. 10 e 117 Cost.) che tutela il diritto alla vita e vieta qualsiasi forma di uccisione arbitraria o extra-giudiziale, come avviene con le operazioni di *targeted killing*³². In virtù di quanto previsto dal TA sull'obbligo di notifica al comandante italiano e sul potere di questi di intervenire per fermare operazioni che violano la legge italiana applicabile è lecito chiedersi se l'Italia non sia parte nel *decision making system* statunitense circa la scelta degli obiettivi e le modalità con cui le operazioni sono portate a termine. L'utilizzo dei droni per operazioni di *targeted killing* in queste circostanze, dunque, alimenta legittimi dubbi di conformità con l'ordinamento giuridico italiano (Mauri, 2016).

L'accordo del 2016, così come quello del 2008, non è stato oggetto di discussione parlamentare³³. Infatti, secondo l'allora Ministro degli Esteri Paolo Gentiloni "l'utilizzo delle basi non richiede una specifica comunicazione al Parlamento" (Repubblica.it, 2016). In un'intervista rilasciata a *il Messaggero* la Ministra della Difesa Roberta Pinotti ha aggiunto che: "i droni armati americani sono pensati non solo in funzione della Libia, ma per la protezione degli assetti e del personale americano in tutta l'area" (Ventura, 2016). Inoltre, l'utilizzo della base di Sigonella da parte delle Forze americane "è di volta in volta discusso e autorizzato in coerenza con le linee di politica estera e di difesa e con la strategia italiana che il governo ha più volte esplicitato al Parlamento" (Ministero della Difesa, 2016).

Fino a oggi, non è stato reso noto in via ufficiale se e quante operazioni sono state autorizzate dall'Italia, ma secondo il sito specializzato in aeronautica *The Aviationist*, tra i primi attacchi contro i combattenti

filo-Isis in Libia nel corso dell'operazione Fulmine dell'Odissea nell'agosto 2016 ci sarebbe anche quello di un Reaper partito dalla base di Sigonella (Cenciotti, 2016).

La presenza di droni, armati e non, nella base di Sigonella si inserisce in un quadro strategico più ampio. Infatti, presso la base siciliana sono in corso i lavori per la realizzazione di una *Uas satcom relay pads and facility*, un sito di controllo e supporto delle telecomunicazioni satellitari degli UAV statunitensi in grado di assicurare la gestione delle operazioni e delle attività di manutenzione. La stazione comprenderà attrezzature ed equipaggiamenti per le attività operative, amministrative e di manutenzione e dodici ripetitori per le comunicazioni satellitari, con la possibilità di impiantarne ulteriori otto. L'importo stimato per la realizzazione dell'infrastruttura è compreso tra i 10 e i 25 milioni di dollari a cui si aggiungeranno 1.2 milioni di dollari per l'acquisto delle apparecchiature. Il centro opererà come supporto per il collegamento tra le stazioni terrestri presenti negli Stati Uniti e gli UAV impiegati nella regione. La 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 EU-COM, AFRICOM e CENTCOM (Barresi, 2016), 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.

Così come è emerso in Germania per la base di Ramstein, anche per Sigonella si potrebbe porre il problema del ruolo che queste infrastrutture hanno nel consentire ai droni armati di operare. Infatti, secondo quanto affermato dalla stessa *US Air Force*, senza l'uso di Ramstein "i bombardamenti [con i droni, n.d.r.] non potrebbero essere supportati" (Schahill, 2015). Nelle parole del Segretario Generale dello *European Center for Constitutional and Human Rights*: "ciò che avviene tra gli Stati Uniti, Ramstein e

³² Sul generale dibattito in merito alle esecuzioni mirate, v. par. 2.3.

³³ L'assenza di una discussione parlamentare e, quindi, di una ratifica apre una discussione su quale sia la natura giuridica

dell'accordo e quale il suo valore vincolante. Si rimanda a Mauri, 2016.

i droni è una divisione del lavoro in differenti località” (Schahill, 2015).

A partire dal 2018-19 il nuovo sito diventerà anche una base operativa avanzata del programma BAMS UAV - *Broad Area Maritime Surveillance* (sorveglianza marittima di area vasta) UAV - della Marina statunitense per la sorveglianza aeronavale con velivoli senza pilota e delle missioni speciali del *Big Safari* dell'Aviazione statunitense, un articolato programma di acquisizione, gestione, potenziamento di speciali sistemi d'arma avanzati, tra cui i velivoli senza pilota, coordinato dal *645th Aeronautical Systems Group* con sede nella base di Wright-Patterson in Ohio (Mazzeo, 2016). Nell'ambito del programma BAMS UAV, che mira a raggiungere una persistente e diffusa superiorità di tipo ISR in missioni marittime, sono stati sviluppati i droni da sorveglianza di ultima generazione MQ-4C Triton³⁴, un'evoluzione del Global Hawk di produzione dalla stessa Northrop Grumman, da schierare in diverse basi aeronavali nel mondo, tra cui Sigonella. I Triton sono stati concepiti per missioni ISR su vaste regioni oceaniche e costiere, per la sorveglianza marittima continuativa, per missioni di ricerca e recupero, per l'individuazione di unità navali di superficie e sottomarini e per agire in sinergia con i Boeing P-8 Poseidon, velivoli da pattugliamento marittimo a lungo raggio.

Sempre in Sicilia, presso la *Naval Radio Transmitter Facility* di Niscemi, a 60 km dalla base di Sigonella, è presente una delle quattro stazioni di terra del MUOS, il *Mobile User Objective System*, un sistema militare di ultima generazione di telecomunicazioni satellitari a banda stretta e ad altissima frequenza (UHF, *ultra high frequency*) della Marina statunitense, costituito da 5 satelliti geostazionari e quattro stazioni di terra, dotate di tre grandi parabole del diametro di 18.4 metri e due antenne alte 149 metri. Il sistema mira ad integrare a livello mondiale le Forze navali, aeree e terrestri statunitensi consentendo comunicazioni dati, audio e video e ha una capacità dieci volte superiore rispetto ai sistemi attuali (UFO, *ultra high frequency follow-on*). La costruzione del MUOS, autorizzata dalle autorità italiane – nazionali e regionali – è stata al centro di una lunga contestazione da parte della popolazione locale, che ne teme gli effetti pericolosi sulla salute umana e sull'ambiente. Nonostante i lavori siano stati a lungo bloccati, anche per l'intervento dell'autorità giudiziaria, la stazione di Niscemi è stata completata.

1.4.10 L'Alliance Ground Surveillance della NATO

L'*Alliance Ground Surveillance* (AGS) è il nuovo programma interforze NATO di sorveglianza aerea del territorio basato sull'impiego degli UAV Global Hawk Block 40 della Northrop Grumman che avrà come principale base operativa Sigonella. L'AGS risponde ai propositi sulle capacità da conseguire emersi dal vertice di Lisbona del 2010 in riferimento alla consapevolezza situazionale e dal Concetto Strategico del 2010 in riferimento alla difesa collettiva, al *crisis management* e alla sicurezza cooperativa.

Al sistema AGS partecipano 15 Paesi (Bulgaria, Danimarca, Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Stati Uniti), rappresentati nella *NATO Alliance Ground Surveillance Management Organisation* (NAGSMO), l'agenzia responsabile del programma. La base aeronavale di Sigonella ospiterà sia il Centro di comando delle attività congiunte ISR sia l'intero apparato logistico e i velivoli senza pilota, fungendo in questo ambito da centro di addestramento e di utilizzo dei dati. La base raggiungerà la capacità operativa iniziale nel 2017 e la piena capacità operativa nel 2018.

Il nuovo sistema, che si interfacerà con l'intera rete operativa militare e con tutti i centri di comando, controllo, intelligence, sorveglianza e riconoscimento della NATO a livello planetario, si propone di consentire alla NATO di acquisire una capacità di sorveglianza continuativa e persistente e una piena consapevolezza situazionale in qualsiasi condizione ambientale e meteorologica nel corso e dopo le operazioni nel Mediterraneo, nei Balcani, in Africa e in Medio Oriente. Il sistema sarà in grado di supportare simultaneamente due teatri operativi in differenti aree geografiche. Oltre alla sorveglianza ravvicinata, esso potrà supportare anche missioni di acquisizione di obiettivi (*targeting* e *target acquisition*) e di trasmissione in tempo reale delle informazioni dal sensore al tiratore (*sensor to shooter*), andando a completare il potere di pronto intervento offensivo della *NATO Response Force* (Horvat, 2013).

L'AGS si compone di tre segmenti: aereo, terrestre e di supporto. Il segmento aereo è costituito da 5 piattaforme UAV Global Hawk e dalla loro relativa stazione di controllo. Il segmento terrestre è costituito dalle stazioni di terra che forniranno la connettività, l'elaborazione dei dati e la loro distribuzione per favorirne l'interoperabilità con i sistemi C2ISR (*Com-*

³⁴ L'MQ-4C Triton ha un raggio d'azione di 2.000 miglia nautiche, può raggiungere un'altitudine massima di 18.288 metri e ha un'autonomia di 24-30 ore.

mand, Control, Intelligence, Surveillance e Reconnaissance). Il segmento di supporto include una serie di strutture di sostegno alla missione collocate presso la base operativa di Sigonella (NATO, 2016).

Le principali imprese contraenti sono la Northrop Grumman (capocommessa), la Cassidian (Germania), la Selex ES (Italia) e la Kongsberg (Norvegia).

La Selex ES, sulla base di un contratto di 140 milioni di euro, contribuisce con la fornitura del *Mission Operation Support* (MOS) e di due stazioni di terra trasportabili (*Transportable General Ground Stations* – TGGS) per il segmento terrestre, che includerà anche sei stazioni mobili (*Mobile General Ground Stations* – MGGS) sviluppate da Airbus. La Selex ES fornirà anche il *Wide Band Data Link* (WBDL) che assicura la comunicazione nella linea di vista tra i componenti di terra e i velivoli senza pilota (Analisi Difesa, 2015).

1.5 Osservazioni conclusive

I droni sono l'arma per eccellenza delle guerre post-11 settembre: le loro capacità altamente performanti in termini di autonomia operativa e raggio d'azione rispondono alle più recenti direttive tattiche e strategiche elaborate dai vertici militari rispetto ai nuovi scenari internazionali. Nelle strategie di contro-insurrezione, ad esempio, i droni da sorveglianza consentono di recuperare un vantaggio in termini di informazione contro le forze irregolari nemiche, riequilibrando alcuni aspetti dell'asimmetria tipica dei conflitti contemporanei. Nella loro versione armata, possono compiere attacchi mirati restando ben lontani dal teatro d'azione e mantenendo in totale sicurezza il pilota, che opera in remoto. In tal modo, è possibile andare in guerra senza pagare il prezzo sociale e politico dell'invio di truppe sul campo, risparmiando vite e denaro e non perdendo il consenso dell'opinione pubblica. I droni sono uno strumento quasi perfetto dal punto di vista militare, le cui problematicità derivano però dalle modalità d'impiego.

In primo luogo, sul piano operativo, i droni armati sono stati utilizzati finora in spazi aerei incontrastati (Iraq, Afghanistan, Somalia, Yemen). Tuttavia, in un contesto tradizionale quale una guerra interstatale, in cui è presente una contraerea nemica, non è chiaro se i droni rimarrebbero vantaggiosi come lo sono adesso. A tal fine, i più recenti investimenti puntano sullo sviluppo della tecnologia *stealth* e dei sistemi di *sense and avoidance*. Inoltre, anche in un contesto altro dalla guerra, dove i droni sono utilizzati per compiti di sorveglianza, essi necessitano di corridoi riservati per non interferire con il traffico civile. Proprio per favorire l'integrazione dei droni nello spazio aereo civile l'Unione europea ha concesso ingenti finanziamenti nel campo della ricerca sulle tecnologie *dual-use*, di cui hanno beneficiato anche le industrie degli armamenti.

In secondo luogo, l'utilizzo dei droni armati rende necessarie delle considerazioni di tipo etico. Non solo per i danni collaterali, i limiti delle informazioni raccolte e gli attacchi mirati contro persone, che in contesti non bellici sono esecuzioni extragiudiziali, ma anche perché i droni mettono in luce un processo di trasformazione del concetto stesso di conflitto armato che va in due direzioni complementari: da un lato l'unilateralità del combattimento e dall'altro l'invulnerabilità di chi compie l'attacco. Eliminando la reciprocità che ha accompagnato la guerra sin dalla

sua forma più primitiva, il duello, si aprono scenari futuri in cui risulterà difficile capire quali saranno i limiti della violenza.

In terzo luogo, riconducendo queste evoluzioni in atto al contesto nel quale i droni armati sono stati principalmente utilizzati, ovvero la cosiddetta Guerra al Terrorismo, emerge un problema politico di fondo. In un certo senso, i droni appaiono come una soluzione tecnica in assenza di una politica. Infatti, se l'espressione stessa Guerra al Terrorismo sottende l'idea che una tattica o un fenomeno politico, quale è il terrorismo, possa essere un nemico da combattere come se fosse un soggetto delle relazioni internazionali, l'impiego dei droni in questo contesto alimenta uno stato di guerra permanente e diffuso che non conosce vinti o vincitori. La ricerca della superiorità, informativa o situazionale, attraverso lo strumento militare, nel caso specifico i droni, non porta all'eliminazione della minaccia se manca una chiara e lungimirante visione politica. Inoltre, la logica dell'attacco senza risposta mediante i droni rafforza la sempre più diffusa percezione delle disuguaglianze a livello globale. La disparità delle condizioni è insita nel funzionamento stesso del drone: solo la vita di chi colpisce può/deve essere preservata. Il rischio è quello di togliere legittimità alla controparte, finendo non per sconfiggerla ma per alimentarne indefinitamente il risentimento e di riflesso acuire la portata della sua minaccia. A ciò si aggiunge la questione dell'impunità di chi compie gli attacchi. Infatti, le operazioni di *targed killing* non solo mostrano un atteggiamento di indifferenza verso le norme del diritto umanitario, ma evidenziano l'esistenza di una gerarchia informale di regole, potenza e violenza nelle relazioni internazionali che consente a chi dispone dei droni di utilizzarli in contesti di altro dalla guerra e in territori stranieri senza alcuna assunzione di responsabilità.

Entro uno o due anni anche l'Italia dovrebbe dotarsi di droni armati. In assenza di chiarezza in dottrina, che distingue tra velivoli con e senza pilota, resta ancora da capire come essi saranno utilizzati. Il territorio italiano fa già da base ai droni armati americani, dispiegati a Sigonella, sulle cui missioni non sono ancora state rilasciate informazioni. La decisione di autorizzare la presenza di droni armati americani e la realizzazione di importanti infrastrutture di supporto in Sicilia, che serviranno droni americani e NATO, hanno avuto luogo senza un reale confronto con l'opinione pubblica, che peraltro a livello locale si è opposta con determinazione. Si è trattato di un processo tecnocratico che si ritrova anche nell'ambito dell'Unione europea, dove si è sviluppata quella che

può essere definita una vera e propria politica pubblica sui droni – la cui industria è stata ampiamente sovvenzionata con fondi pubblici – che ha però sostanzialmente eluso un coinvolgimento e della società civile e dello stesso Parlamento europeo. In particolare, il settore che ha ricevuto più finanziamenti europei è quello dei droni per il controllo dei confini, che rappresenta un ulteriore esempio di una soluzione tecnica e militare a questioni politiche. Per le loro potenzialità i droni sono certamente destinati ad una crescente diffusione e sofisticazione, sia in ambito militare sia in ambito civile. Tuttavia, è chiaro che i futuri sviluppi dovrebbero tenere conto di tutte le implicazioni politiche, sociali ed etiche della progressiva automazione dello strumento militare.

Riferimenti bibliografici cap. 1

- ALPA (2015), *Remotely piloted aircraft systems. Challenges for safe integration into civil airspace*.
- Amnesty International (2013), "Will I be next?". US drone strikes in Pakistan.
- Analisi Difesa (2015), "Hi tech Finmeccanica per la sicurezza dell'AGS della Nato" in *Analisi Difesa*, 4 dicembre 2015.
- Arena R. (2017), *Spara a Palermo durante il concerto di Capodanno. identificato: "Volevo divertirmi"*, *La Stampa*, 3 gennaio 2017.
- Argiolas F. (2014), "I droni dell'esercito italiano". *Rivista Militare*, 3, 56-59.
- Barela S.J., A. Plaw (2016), *The Precision of Drones: Problems with the New Data and New Claims*.
- Barresi M. (2016), "La Sicilia al centro delle strategie NATO. A Sigonella il telecomando dei droni USA" in *La Sicilia*, 15 febbraio 2016.
- Battistelli F. (2004), *Gli italiani e la guerra. Tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*, Carrocci, Roma.
- Battistelli F. (2012), *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte all'uso della forza*, Angeli, Milano.
- Battistelli F. (2013), "Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?" in *Quaderni di Sociologia*, 63, pp. 105-126.
- Bacchi S. (2014), "I droni: arma del futuro?". *Sistema informativo a Schede*, 5/2014, Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo.
- Berry C.L., E. Zimet (2001) "UCAV's technological, policy and operational challenges", *Defence Horizon*, n.3. Center for technology and national security policy, Fort McNair, National Defence University.
- Boyle M.J. (2013) "The costs and consequences of drone warfare", *International Affairs*, 1, pp. 1-29.
- Camporini V. (2014) (a cura), *Il ruolo dei velivoli da combattimento italiani nelle missioni internazionali*, in Quaderni IAI, Nuova Cultura, Roma.
- Canadian Trade Commissioner Service, CTCS, (2015), *Unmanned Aircraft Systems (UAS) Market Sector Profile* – Rome, Italy
- Caravita L. (2012) *Military Unmanned Aircraft Systems*, Ricerche Cemiss, disponibile presso la biblioteca CASD.
- Cenciotti D. (2012), "Future drone's world capital? Sigonella, Italy", in *The Aviationist*, 9 febbraio 2012.
- Cenciotti D. (2016), "US marine corps helicopters abroad amphibious assault ship and USAF drones leads new rounds for US air strikes on ISIS in Libya" in *The Aviationist*, 1 agosto 2016.
- Chamayou G. (2014), *Teoria del drone. Principi filosofici del diritto di uccidere*, Derive Approdi, Roma.
- Clausewitz von C. (1997), *Della guerra*, Mondadori, Milano.
- Collot G. (2013) (et. al), *La guerra dei droni. La nuova arma nella guerra al terrore: pratica degli USA ed esempio italiano*, iMerica.
- Comini L. (2006-2007) "La funzione ISTAR del sistema Predator: il caso di "Antica Babilonia", ISSMI, 9°corso, 3^sez., 9°GdL.
- Commissione Europea (2017), *Unmanned aircrafts*, Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI.
- Commissione Europea. (2014), *EU funding for dual use. A practical guide to accessing EU funds for European Regional Authorities and SMEs*.
- Coticchia F. (2015), "Le implicazioni per la politica di difesa e lo strumento militare". in S.M. Torelli e A. Varvelli. *L'Italia e la minaccia jihadista. Quale politica estera?*, ISPI Epokè.
- Coticchia F. (2016). "Learning from Others? Emulation and Transformation in the Italian Armed Forces since 2001", *Armed Forces&Society*, 42/4, pp. 696-718.
- Coticchia F., F.N. Moro (2014), "Transforming the Italian Armed Forces. 2001-2012. New challenges and budget constraints". in F. Coticchia e F.N. Moro, *The International Spectator*, vol 49, n.1, pp. 133-148.
- Council of the European Union (2003), *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.
- Crawford N.C. (2015), *War-related Death, Injury, and Displacement in Afghanistan and Pakistan 2001-2014*, Watson Institute for International Studies, Brown University.
- Crawford N.C. (2016), *Update on the Human Costs of War for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid-2016*, Watson Institute for International Studies, Brown University.
- Csernaton R. (2016), "Defending Europe: dual-use technologies and drone development in the European Union", Royal Higher Institute for Defence. Bruxelles, Focus Paper n. 35.
- CTCS (Canadian Trade Commissioner Service) (2015), *Unmanned Aircraft Systems (UAS) market sector profile*.

- Cucurachi A. (2009), "La dottrina della guerra preventiva" in *Informazioni della Difesa*, 4, pp. 26-31.
- De Sessa A. (2007-2008), *Dottrina d'impiego UAS: aspetti tecnici e legislativi*. ISSMI, 10° corso, 2ª sez, 5° GdL.
- Deptula D.A. (2007), *Transformation and Air Force Intelligence, surveillance and reconnaissance*. Remarks given at the Air Force Defense Strategy Seminars, US Air Force Headquarters, Washington, 27 aprile 2007.
- Di Loreto M. (2006), *Impiego joint e combined di Unmanned Aerial Vehicles (UAV): stato dell'arte e prospettive future di impiego*, Centro militare di Studi Strategici, Roma.
- Di Martino B. (2004), "L'Aeronautica Militare e il programma Predator", *Rivista Aeronautica*, n. 2, pp. 56-61.
- Di Salvo P. (2016), *Il costo dei droni in vite umane, la sfida per l'accountability*.
- Director of National Intelligence (2016), *Summary of Information Regarding U.S. Counterterrorism Strikes Outside Areas of Active Hostilities*.
- Dworkin A. (2016), *Europe's new counter-terror wars*, European Council on Foreign Relations.
- EDA (2015), "A Strategy for the European Defence Technology and Industrial Base".
- EDA, (2016), *Access to Eu funding*.
- Emmerson B. (2014), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations, 28 February 2014.
- Euroobserver. (2014), *EU steps up funding for drone research*.
- Eurobusiness (2016), *Eu drone policy*.
- Fiott D. (2015), "Technopolitik: Europe, power and technology", in *European Geostrategy*.
- Gambardella L. (2015), *Matrimoni con il drone*, *Il Foglio*, 20 Ottobre 2015.
- Giacomello G., G. Badialetti (2009), *Manuale di studi strategici. Da Sun tzu alle "nuove guerre"*, Vita e Pensiero, Milano.
- Hayes B. (2014) (et al.), "Eurodrones Inc.", Statewatch e Transnational Institute, Amsterdam-London.
- Heinrich M. (2015), "Elusive transparency in the EU: defence industry influence in Brussels", in *Open democracy*.
- Hopia H. (2015), *Dawn of drones. Europe's security response to the cyber age*, Wilfried Martens Center for European Studies, Bruxelles.
- Horowitz M. C., M. Fuhrmann (2015), *Droning on: Explaining the Proliferation of Unmanned Aerial Vehicles*, disponibile.
- Horowitz M., S. Kreps, M. Fuhrmann (2016), "Drone proliferation matters, but not for the reasons you think", in *War on the rocks*.
- Horvat B. (2013), "A transformational capability for NATO", NAGSMA, Varsavia, 24 settembre 2013.
- Human Rights Watch (2013), *"Between a Drone and Al-Qaeda". The Civilian Cost of US Targeted Killings in Yemen*.
- IPPNW (2015), *Body Count. Casualty Figures after 10 Years of the "War on Terror"*.
- IRIAD (2016), *Necessaria azione contro i droni armati*, resoconto del seminario "Droni armati, quale controllo?", Roma 24 novembre 2016.
- Khoury, N. (2013), *In Yemen, Drones Aren't a Policy*.
- Lubold G., J.E. Barnes (2016), "Italy quietly agrees to armed U.S. drones missions over Libya" in *Wall Street Journal*, 22 febbraio 2016.
- Lupinacci E. (2007-2008), *I veicoli aerei senza pilota: sviluppi recenti, dottrine d'impiego e prospettive*. IASD, 59ª sessione, 3ª sez. Disponibile presso la biblioteca CASD.
- Marin L. (2016), "The Humanitarian drone and the borders: unveiling the relational underlying the deployment of drone in border surveillance" in B. Custers (a cura di), *The future of drone use. Opportunities and threats from ethical and legal perspective*, The Hague, Springer.
- Marozzo M. (2005-2006), "Gli UAV. Valenza strategica nel concorso alla formazione del quadro intelligence e problematiche connesse all'impiego del sistema d'arma", Centro Alti Studi per la Difesa, Tesi dell'8° corso ISSMI.
- Marrone A. (2015), "Chiarezza e paradossi sui Tornado anti-Isis", *Affari internazionali*, su <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3189>.
- Marrone, A. (2016), "A European drone by 2025? The view from Italy on EUROMALE", *Armament Industry European Research Group*.
- Mauri D. (2016), "Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano?", in *Sidiblog il blog della Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione Europea*, 12 maggio 2016.
- Mazzeo A. (2016), "A Sigonella il centro satellitare per teleguidare i droni killer USA", in *Antonio Mazzeo Blog*, 11 febbraio 2016.
- Miller J. (2013), "Strategic Significance of drone operations for warfare", *E-international relations*.
- Ministero della Difesa (2005), *Concetto Strategico del Capo di Stato Maggiore della Difesa*.
- Ministero della Difesa (2015), *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*.
- Ministero della Difesa (2016), Camera: il Ministro Pinotti al 'question time' Sigonella, uso dei droni a scopo difensivo" in *Difesa.it*, 24 febbraio 2016.
- Monaco A. (2007-2008), *"Kill Chain" e sistemi UAV/UCAV: analisi e prospettive di impiego nell'area net-centrica*. ISSM, 10° corso, 2ª sez., 6° GdL.
- Nair S. (2017), "Postcolonialism: interrogating national security and drone warfare" in M. Dunn Cavelti e T. Balzacq, *Routledge Handbook of Security studies*, Routledge, London-New York.
- Nativi, A. (1999), "L'impiego degli UAV dopo ALLIED FORCE", in *Rivista Italiana Difesa*, n. 10, pp. 38-41.

NATO (2016), "Alliance Ground Surveillance", 23 giugno 2016.

NCR, National Research Council, (2005), *Avoiding surprise in an era of global technology advances*. Washington, DC: National Academy Press.

Nones M., A. Morrone (2012), *The transformation of the armed forces: the forza NEC program*. IAI Research Papers, Edizioni Nuova Cultura, Roma.

Pakistan raises issue of drone strikes at UN Human Rights Council (2016), *The Nation*, June 15, 2016.

Pasquarelli M.C. (2015), *Terrorismo. Analisi dell'impatto a livello globale (2010-2014)*, in *Sistema Informativo a Schede*, n. 11-12.

Penny, M. (2013) (et al.), "Future Technology Landscape: Insights, analysis and implications for defence" *RAND Europe*.

Penny M. (2016), *Sì ai droni USA da Sigonella: ecco i palletti messi dall'Italia. Renzi: autorizzazioni caso per caso*, in *Repubblica.it*, 23 febbraio 2016.

Purkiss J., J. Serle (2017). *Covert Drone War*, *Bureau of Investigative Journalism*, January 17, 2017.

Rossi, J.C. (2016), *La guerra che verrà: le armi autonome*, in *Sistema Informativo a Schede*, n. 11.

Schahill J. (2015). "Germany is the tell-tail heart of America's drone war" in *The Incept* e *Der Spiegel*, 17 aprile 2015.

Shaw L. (2013), "Predator Empire: the geopolitics of US drone warfare", *Geopolitics*, 18, 3, pp.536-559.

Smith R. (2005), *L'arte della guerra nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna.

Stannard D.E. (1992), *American Holocaust: The Conquest of the New World*, Oxford University Press.

Striuli L. (2016), "Il blurring fra forze militari e di polizia: il caso italiano alla luce del dibattito internazionale", in *Sicurezza e scienze sociali*, IV, 1, pp. 55- 72.

Stuart. Y.S. (2011), "A failure of imagination: unmanned aerial vehicles and international security", in *Comparative strategy*, 3, pp. 229-241.

Tosato F. (2013), "Impiego di velivoli Global Hawk presso la base militare di Sigonella", a cura di Ce.Si *Centro studi internazionali*, n 47, maggio 2013.

UNAMA (2016). *Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict: 2016*.

Ungaro A. e P. Sartori (2016), *I velivoli a pilotaggio remoto e la sicurezza europea. Sfide tecnologiche e operative*, in Quaderni IAI, Nuova Cultura, Roma.

Ventura M. (2016), "Pinotti: <<Libia, Italia protagonista, priorità il nuovo governo. I raid sono l'ultima ratio>>" in *il Messaggero*, 23 febbraio 2016.

Vivoli A. (2004-2005), "Gli U.A.V.: una soluzione alla esecuzione delle operazioni aeree. Un punto di situazione sui sistemi d'arma in chiave dottrinale", Centro Alti Studi per la Difesa, Tesi del 7° corso superiore di Stato Maggiore interforze.

Wikileaks (2008). "Global Hawk: Italy approves basing at Sigonella: Recommend thanking Italy at Bucharest NATO Summit", 1 aprile 2008.

Zenko, M., A.M. Wolf (2016), *Drones kill more civilians than pilots do*, April 25, 2016.

Sitografia

<http://necrometrics.com/>

<https://airwars.org/data/>

<https://www.iraqbodycount.org/>

<http://pakistanbodycount.org/index.html>

<https://www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/>



CAPITOLO 2

DRONI: ASPETTI GIURIDICI

2.1 Cenni introduttivi

È da più di dieci anni che i droni sono correntemente impiegati via terra, mare ed aria e in operazioni di sorveglianza, polizia internazionale e nei conflitti armati (internazionali, non internazionali e asimmetrici transnazionali), in particolare da USA, Israele e NATO contro altri Stati, attori non statali transnazionali, forze ribelli, pirati, ecc.¹. Oggi, più di cinquanta Paesi² sono in possesso di droni, li stanno sviluppando o acquisendo altrove (Melzer 2013, pp. 7 e 8). In misura notevolmente ridotta, anche attori non statali (gruppi, individui) posseggono e utilizzano questo tipo di tecnologia militare, oltre che civile.

Particolarmente diffuse sono le uccisioni mirate e premeditate di terroristi (*targeted killings*³) per mezzo di droni aerei in territori stranieri in fase di transizione o forte instabilità politica (Yemen, Somalia, Pakistan), così come durante un conflitto armato

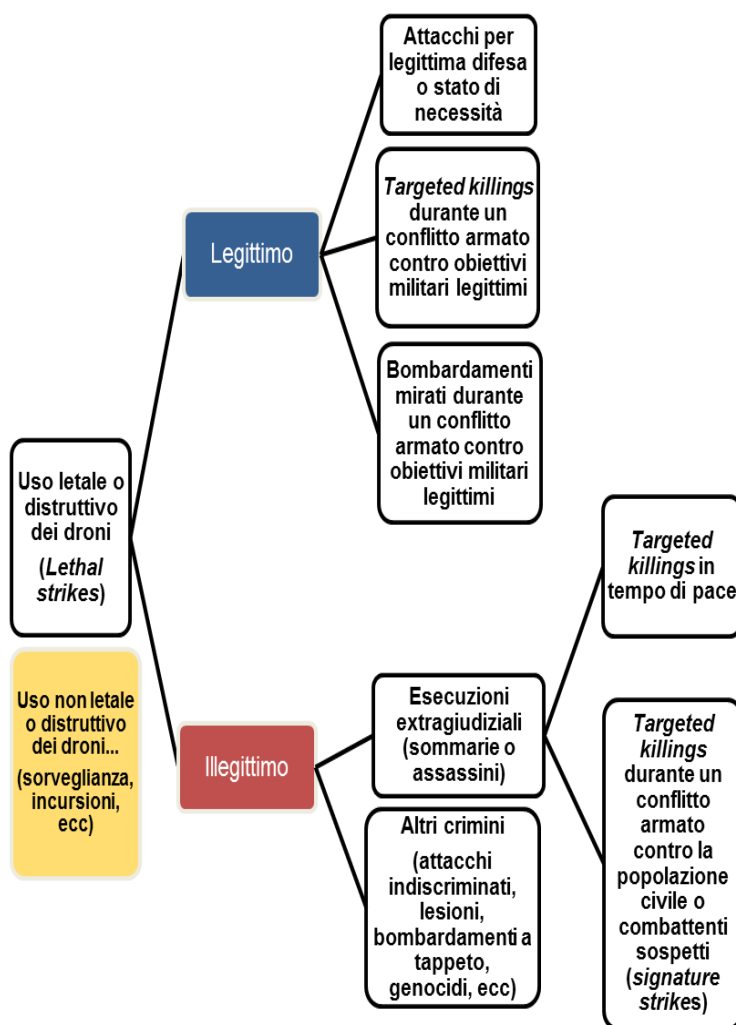
¹ Dal 2000 nella seconda Intifada nei territori occupati; dal 2003 al 2011 nella Seconda Guerra del Golfo; dal 2001 dagli Stati Uniti contro Al Qaeda e gruppi affiliati.

² Tra questi: Regno Unito, Australia, Germania, Russia, Turchia, Cina, India, Iran, Italia, Francia.

³ Sulle origini e sul ricorso ai *targeted killings* fino all'“età d'oro dei droni” cfr. Meloni 2013, pp. 854-856.

(Siria, Iraq, Afghanistan). A seconda delle circostanze, i *targeted killings* possono essere illegali sia in tempo di pace sia durante un conflitto, oppure legali, in particolare come metodo di conduzione di un conflitto riconosciuto (Figura 2.1).

Figura 2.1. Mind map delle attività letali o distruttive commesse da uno Stato



Fonte: elaborazione IRIAD

Perciò, l'espressione non va confusa con altre, utilizzate come sinonimo (esecuzioni extragiudiziali, som-

marie o assassini) che indicano qualcosa che è sempre, per definizione, illegale. Dunque, un omicidio mirato tramite drone talvolta può essere consentito, talvolta costituire una esecuzione extragiudiziale.

Ancora più generica è l'espressione 'uso letale o distruttivo dei droni' – o 'uso della forza letale o distruttiva tramite droni' – (*Lethal strikes*), da considerare come macro-categoria concettuale di tutti gli episodi di danno o uccisione.

Rispetto all'utilizzo di uomini o altre tecnologie militari all'estero, l'uso contestuale o meno di droni (così come per le operazioni informatiche) ha una minore visibilità politica e mediatica, specie quando utilizzati in operazioni di *targeted killings*. Pertanto risulta difficile stabilire con certezza la quantità, le tempistiche, le modalità e le conseguenze delle operazioni effettuate (es. violazione dei diritti umani; numero delle vittime dirette e collaterali dei droni armati)⁴.

Ciò solleva perplessità e difficoltà da parte di Organi internazionali ed opinione pubblica sull'utilizzo dei droni ad opera di Stati ed altri protagonisti della scena internazionale, in maniera effettivamente conforme alla normativa vigente in tempo di pace e durante un conflitto e, quindi, al:

- diritto internazionale dei diritti umani: vige con il diritto domestico, in particolare il diritto penale, e determina, tra le altre cose, la legittimità della forza armata contro gli individui in tempo di pace;
- diritto internazionale dei conflitti armati (*ius ad bellum* o *ius contra bellum*): insieme delle norme che disciplinano il ricorso all'uso della forza nei confronti di uno Stato;
- diritto internazionale umanitario (*ius in bello*): insieme delle norme che disciplinano la condotta delle ostilità, in particolare l'uso della forza armata contro gli individui durante un conflitto (principi di proporzionalità, necessità militare, ecc.)⁵.

Secondo Meloni (2013, pp. 853 e 859), la poca trasparenza e la confusione esistente sugli standard di diritto applicabili ha permesso agli Stati di "avere le mani libere", comportato una vaga "licenza di uccidere" o un "... [indiscriminato] potere di vita o di

⁴ La denuncia sulla segretezza e/o la mancanza di trasparenza proviene dalle maggiori ONG globali e da organi di stampa tradizionali e da giornalisti. A livello europeo, specialmente dall'EFAD (European Forum on Armed Drones), un network di associazioni della società civile, promotrici dei diritti umani, della legalità, del disarmo, della pace, creato per contrastare l'uso globale crescente dei droni armati attraverso azioni politiche e pubbliche di confronto con governi ed istituzioni eu-

ropee (v. il documento "Call to Action" su <http://archive.paxchristi.net/2013/2016-0094-en-gl-IS.pdf> oppure su <http://www.paxvoorde.nl/media/files/efad-call-to-action.pdf>, ultimi accessi 2.1.2017).

⁵ Il DIU si divide in: a) diritto umanitario dei conflitti armati internazionali; b) diritto umanitario dei conflitti armati non-internazionali (Art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra 1949 + Il Protocollo Aggiuntivo 1977).

morte” e creato un grave “accountability vacuum”, ossia un vuoto di responsabilità o assenza di controlli giudiziari⁶.

Il vuoto di responsabilità sugli eventi internazionali legati ai droni è anche politico. Si parla di “...basso costo politico, visto che [i droni] non espongono ad alcun rischio il personale militare” (Srdjan, Vignarca 2016). Esso è causato, anche, dalla difficoltà di reperire e divulgare informazioni attendibili, da un dibattito pubblico sterile, da una semantica fuorviante che diffonde l’idea dei droni quali macchine autonome senza controllo umano (Bowden 2013, p. 7). Spesso li chiamano *Unmanned Vehicle System* (UVS) o, quelli aerei, *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV). Eppure l’uomo è uno degli elementi indispensabili e interdipendenti per il funzionamento di ogni strumento digitale (Even, Siman 2012, pp. 10-11):

- *the human layer*: risorse impiegate nella progettazione, costruzione, configurazione ed utilizzo;
- *the logical layer*: programmi/software necessari al funzionamento delle apparecchiature;
- *the physical layer*: infrastrutture, apparecchiature e loro componenti (hardware), mobili o fissi.

In tal senso si apprezza la pratica linguistica italiana che utilizza l’espressione Sistemi Aeromobili a Pilotaggio Remoto (SAPR o APR) per indicare i droni aerei.

Banalmente, senza l’uomo, una stessa analisi normativa non avrebbe senso. Infatti, essa non chiarisce i limiti e le condizioni a cui i droni sono sottoposti, bensì tenta di chiarire le regole da osservare in tempo di pace e in tempo di guerra quando si ricorre ai droni e le implicazioni del mancato rispetto; anche se la legittimità o illegittimità di una condotta il più delle volte non dipende dallo strumento utilizzato (omicidio commesso con un missile lanciato da un aereo o un proiettile sparato da un fucile, ecc.).

“I droni non uccidono le persone. Le persone uccidono le persone” (Bowden 2013, p. 18).

⁶ Molti sono i dubbi sulla legittimità delle operazioni finora condotte. Accertare la responsabilità nei vari casi è difficilissimo in quanto i governi non hanno alcun interesse a chiedere al potere giudiziario la verifica delle proprie politiche (sot-

tratte alle corti sulla base della dottrina della sicurezza nazionale e del segreto di Stato) e a livello internazionale sono pochi i meccanismi attivabili. Sul costo dei droni in vite umane e sulla sfida all’*accountability* cfr. anche Melzer 2013, p. 37 e Philip Di Salvo 2016b.

2.2 Droni e diritto internazionale dei diritti umani

Fatta salva la conduzione delle ostilità durante un conflitto armato accertato, in tempo di pace e al di fuori delle ostilità dei conflitti stessi, l'utilizzo dei droni da parte dei soggetti di diritto internazionale (Stati, Organizzazioni internazionali) deve sottostare al diritto internazionale dei Diritti Umani e al diritto domestico.

Sin dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (Parigi, 10 dicembre 1948), la comunità internazionale, riconoscendo la centralità della dignità umana, si è impegnata a tutelare i diritti di ogni individuo, uno su tutti il "diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona" (art. 3), ribadito nel *Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici* – ICCPR (art. 6.1 "Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita"). Anche a livello regionale è previsto il divieto di privazioni "intenzionali" (art. 2.1 della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*) o "arbitrarie" della vita (art. 4.1 della *Convenzione Americana sui Diritti Umani*).

A prescindere dai singoli trattati, il diritto alla vita e il divieto di uccisioni o esecuzioni extragiudiziali è ormai un principio di diritto internazionale consuetudinario vincolante per tutti gli Stati in ogni momento e in ogni luogo.

La tutela dei Diritti Umani ruota intorno a tre distinti momenti. Gli Stati sono chiamati a *rispettarli* (astenersi da atti o pratiche che possano limitarli, negarli o violarli), *proteggerli* (introducendo misure di controllo atte ad evitare che nel godimento di un diritto o nella tutela dei diritti si inseriscano azioni di terzi non adeguate e irrispettose) e *realizzarli* (misure attive atte a promuoverli e migliorarne il godimento). Questo impegno assume un significato maggiore soprattutto in relazione al mantenimento della condizione ideale per il godimento dei diritti da parte dell'uomo: la pace.

Tale condizione è avvertita come necessaria dalla comunità internazionale, tanto da proclamare implicitamente nella *Carta delle Nazioni Unite* il principio della illiceità della guerra fuori dai casi previsti dalla Carta stessa, dando vita ad un insieme di norme che proibisce l'uso o la minaccia della forza tra gli Stati (*jus contra bellum*), e prevede un sistema di interventi per il ripristino dello *status quo ante* e la protezione delle popolazioni⁷.

Gli Stati sono tenuti a:

- salvaguardare la pace, non utilizzando illecitamente i droni armati e non nelle relazioni internazionali (v. paragrafo successivo);
- prevedere, rispettare e far rispettare, anche ai civili, una normativa in linea con il diritto dei diritti umani (*security – safety – privacy*) sull'impiego dei droni armati e non nei territori in cui esercitano la propria giurisdizione⁸;
- accertare, sanzionare e riparare le violazioni della normativa di cui al punto precedente⁹.

Dunque, gli Stati (singolarmente o in cooperazione) possono utilizzare e far utilizzare la forza armata nei propri territori contro gli individui solo in casi eccezionali: per legittima difesa di sé o di altri e/o in caso di stato di necessità contro l'illecita e imminente minaccia di morte o lesioni gravi¹⁰. L'imminenza deve essere certa e reale (non potenziale), non essendo sufficiente il semplice sospetto o che essa possa concretizzarsi in un momento qualsiasi del futuro. Inoltre, la necessità della forza armata deve essere valutata in relazione al risultato da raggiungere e alle possibili alternative: è permessa se la minaccia imminente è realisticamente scongiurabile unicamente tramite essa (Melzer 2013, 31). Ad esempio, è arbitraria l'uccisione isolata di un individuo coinvolto nella preparazione di un attacco terroristico diffuso, se non serve a prevenire o ritardare l'esecuzione dell'attacco da parte di altri membri di uno stesso gruppo. La forza armata, poi, anche quando necessaria, deve essere proporzionata non potendo causare danni diretti o collaterali eccessivi rispetto alle circostanze o alla minaccia da scongiurare (equo bilanciamento tra danni e benefici). In uno scenario simile

⁷ Missioni di *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding* (sull'argomento cfr. Battistelli, 2015; Galantino 2015).

⁸ Sul concetto "ampio" di giurisdizione nell'applicabilità del diritto internazionale dei Diritti Umani cfr. Melzer 2013, pp. 17-19.

⁹ Anche l'omissione o l'inadeguatezza delle attività giudiziarie costituisce una violazione dei diritti umani.

¹⁰ Nell'ordinamento italiano si parla di cause di giustificazione, per descrivere il ricorso all'uso proporzionato della forza armata (anche contro terzi coinvolti indirettamente) come *extrema ratio* per proteggere la vita o l'integrità fisica propria o di coloro che sono sotto l'autorità dello Stato da un danno imminente, ingiusto e non altrimenti evitabile (v. artt. 52 e 54 c.p. Italiano). Cfr. Fiandaca, Musco 2007, pp. 249 – 306.

all'11 settembre, sarebbe possibile colpire con un drone un terrorista armato diretto contro un edificio pieno di persone ed eventualmente qualche passante.

Il diritto alla vita deve essere rispettato anche nelle attività extraterritoriali, anche se non vige l'obbligo di tutelare tale diritto all'estero in tutto e per tutto (proteggere, realizzare), dovendo altresì essere rispettata la sovranità altrui e il principio di autodeterminazione dei popoli¹¹.

Da nessuna parte è possibile colpire le persone (*targeted killings*) unicamente in base al loro *status*, attività che, al contrario, è permessa nella conduzione delle ostilità durante un conflitto armato riconosciuto. Al di fuori di quest'ultimo contesto, tale pratica rappresenta una violazione dei diritti umani e un attacco ai principi fondamentali dello 'Stato di diritto' come la presunzione di innocenza e il diritto a un equo processo.

Ricapitolando, negli interventi statali di *law enforcement*¹² a livello nazionale e internazionale, potrebbe essere legittimo utilizzare la forza armata contro un criminale (es. terrorista, pirata, narcotrafficante) nella reale imminenza di un danno o reato particolarmente grave (che comporta minaccia alla vita) oppure per arrestare o impedire la fuga di una persona che rappresenta una tale minaccia. Tuttavia, uccidere o ferire non può assolutamente essere lo scopo dell'operazione deciso *a priori* escludendo alternative non letali, quali una possibile cattura del sospetto. L'operazione, dunque, deve avere natura esclusivamente preventiva e non punitiva o ritorsiva (Meloni 2013, pp. 853 e 858). La legittimità di un omicidio punitivo è inconcepibile senza una precedente sentenza pronunciata da un tribunale regolarmente costituito che offra tutte le garanzie giudiziarie e processuali riconosciute indispensabili dai popoli civili.

Focalizzando il ragionamento sulla pratica dei droni, è difficile che una sentenza di condanna a morte possa essere eseguita con un drone. Altresì è improbabile che quelli aerei armati a volo orizzontale costante e uniforme possano essere utilizzati in opera-

zioni di *law enforcement* (se non come *extrema ratio*), perché non sono esattamente funzionali alla tentata cattura di un criminale, diversamente da quelli aerei dello stesso tipo utilizzati per la sorveglianza. Invece, appare teoricamente accettabile l'utilizzo di droni navali, terrestri o di tipo elicottero che, potendosi muovere liberamente (anche verticalmente) o restare fermi, possono concedere al sospetto il tempo necessario ad arrendersi.

“Vieni fuori con le mani in alto!!!”

Secondo un report pubblicato su www.truepundit.com (True Pundit 2016), Hillary Clinton nel 2010, nel ruolo di Segretario di Stato Americano, avrebbe proposto di “silenziare” l'organizzazione *WikiLeaks* (www.wikileaks.org) attaccando con un drone armato (*Drone strike*) il fondatore Julian Assange (allora in Australia). Senza nulla dire circa l'attendibilità della notizia, essa viene da noi citata come esempio limite di una ipotetica situazione che, se realizzata, violerebbe palesemente il diritto internazionale dei Diritti Umani sia sul piano interno (esecuzione extragiudiziale, commissione di un delitto) e sia, in assenza del consenso dello stato territoriale, sul piano delle relazioni internazionali (violazione dello *jus contra bellum*).

Nell'utilizzare i droni per attività di sorveglianza, spionaggio, ricognizione, ricerca, controllo dei confini, controllo del traffico, deterrenza, protezione di infrastrutture, soccorso, ecc.¹³, gli Stati devono rispettare tutti i diritti umani previsti dai trattati internazionali ratificati e dai propri ordinamenti interni, effettuando sempre un adeguato bilanciamento tra gli stessi (Figura 2.2): (es. tra privacy/libertà di movimento e sicurezza: non è possibile utilizzare i droni per spiare, sorvegliare o limitare indiscriminatamente i movimenti di un'intera popolazione).

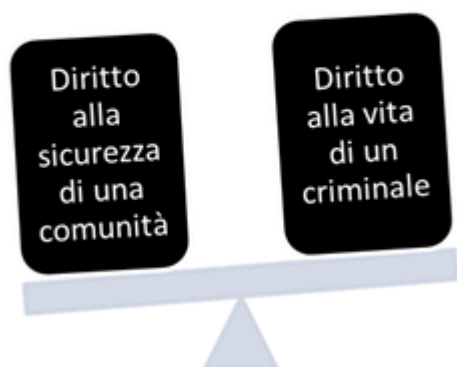
¹¹ Se finora vi è stato un impiego extraterritoriale massiccio di droni armati (se lecito o illecito lo si vedrà più avanti), non risulta ancora un loro impiego in condizione di giurisdizione domestica, ad es. contro criminalità organizzata o pirateria, ma di certo non tarderà ad arrivare.

¹² Operazioni militari, di polizia o intelligence finalizzate al ripristino o al mantenimento dell'ordine pacifico o della sicurezza pubblica, condotte secondo le norme consuetudinarie e pattizie del diritto dei diritti umani, e relative interpretazioni giurisprudenziali (*case law*), che disciplinano l'uso della forza

al di fuori della conduzione legittima delle ostilità durante un conflitto armato accertato (Melzer 2013, p. 30). Sarebbe a dire che l'utilizzo della forza armata è sempre regolato dalle norme sui Diritti Umani, tranne il caso della conduzione legittima delle ostilità durante un conflitto armato, per il quale il diritto internazionale fornisce eccezionalmente un diverso insieme di norme.

¹³ Sulle modalità di impiego attuali e future dei droni cfr. Ungaro, Sartori 2015; Piccioli 2016, pp. 17-30 e 55-74.

Figura 2.2. Esempio di bilanciamento di diritti nell'esercizio delle prerogative statali



Fonte: elaborazione IRIAD

Per quanto concerne la *privacy*¹⁴, il Gruppo Articolo 29¹⁵ (2015, p. 3) chiede di garantire un uso responsabile dei droni da parte di tutti gli *stakeholder* pubblici e privati (adottando *Codes of Conduct* che ne favoriscano l'accettabilità sociale), affinché vengano rispettati i diritti fondamentali in gioco, tra cui la protezione dei dati e il rispetto delle aree private. In particolare, esprime perplessità sulla raccolta di informazioni tramite droni per finalità di *law enforcement*, temendo gravi rischi per i diritti e le libertà individuali ed interferenze dirette nella vita privata delle persone. Per tale motivo ha fornito agli Stati UE alcune raccomandazioni (linee guida) su come implementare correttamente le norme sul trattamento dei dati personali nel contesto dei droni. Tra queste: a) rispettare i principi di necessità, proporzionalità, pertinenza, limitazione delle finalità, liceità, minimizzazione e non eccedenza nell'acquisizione dei dati (soprattutto mediante misure di *privacy by design* e *by default*), conservazione limitata, rigorosa e motivata degli stessi; b) rispetto del principio di trasparenza: il trattamento effettuato mediante l'uso dei droni dovrebbe essere stabilito dalla legge per essere prevedibile per i soggetti interessati, i quali devono

essere informati del trattamento; c) divieto di monitorare costantemente singoli individui o l'intera popolazione, a meno che non sia strettamente necessario; d) i dati non dovrebbero essere esaminati in modo automatico ma valutati da un operatore umano, per evitare decisioni pregiudizievoli per gli individui; e) rispettare le disposizioni dell'autorità giudiziaria. Viene, dunque, raccomandato che i droni siano utilizzati solo per scopi legittimi, stabiliti in anticipo, in ambiti geografici e temporali limitati.

Anche il Garante Europeo della Protezione dei Dati raccomanda il rispetto di tutte le norme europee e nazionali in materia di *privacy* nell'utilizzo dei droni da parte di cittadini ed istituzioni, a partire dalla Direttiva 95/46/CE¹⁶. In particolare, raccomanda il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità nel loro impiego ai fini di *intelligence*, affinché i droni non rappresentino una minaccia per i cittadini. Egli identifica il rispetto della *privacy* come elemento chiave per l'accettabilità e la diffusione dei droni in attività socialmente ed economicamente utili come il giornalismo e il monitoraggio ambientale (GEPD 2014, par. 11 e 72).

La giustiziabilità di eventuali violazioni statali del diritto internazionale dei diritti umani tramite i droni avviene di fronte ai Tribunali statali interni civili, penali e amministrativi nei vari gradi di giudizio ed, esaurite le vie di ricorso interne, di fronte alle eventuali e competenti Corti sovranazionali dei Diritti Umani sia internazionali sia regionali¹⁷.

Sull'argomento droni, per il tipo di ruolo assunto dall'Italia con la base di Sigonella, è interessante segnalare che il 27 maggio 2016 il Tribunale amministrativo di Colonia ha esaminato il ricorso presentato il 15 ottobre 2014 da tre cittadini yemeniti della famiglia Ali Jaber, per accertare le responsabilità legali del governo tedesco (nella persona del Ministro della Difesa) in merito al suo coinvolgimento nella campagna americana di omicidi mirati tramite droni in Yemen (Caso n. 3 k 5625/14). Il 29 agosto 2012 durante un matrimonio, due membri di questa famiglia furono uccisi e altri feriti con un drone, nonostante non

¹⁴ Intesa come diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla protezione dei dati, garantiti dall'articolo 8 della Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (1950) e dagli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (2000).

¹⁵ Il Gruppo Articolo 29 (Article 29 Working Party o WP29) è un gruppo di lavoro istituito ai sensi dell'articolo 29 della Direttiva 95/46/CE. Si tratta di un organo consultivo europeo indipendente sulla protezione dei dati e della *privacy*, i cui compiti sono stabiliti dall'articolo 30 della stessa Direttiva e dall'art. 15 della Direttiva 2002/58/CE. Fra i suoi componenti

è presente un rappresentante dell'Authority di protezione dei dati personali per ciascuno Stato membro UE. Approfondisci su http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50083.

¹⁶ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

¹⁷ Ad es. la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) cui aderiscono gli Stati membri del Consiglio d'Europa (Italia compresa), conosciuta anche come Corte di Strasburgo.

fossero mai stati né condannati né accusati di coinvolgimenti o rapporti con il terrorismo internazionale e non fosse in corso nessun conflitto armato nella regione. Secondo i ricorrenti la base militare statunitense di Ramstein, situata nella Germania sud-occidentale e parte integrante del territorio tedesco (non zona extraterritoriale), ricopre un ruolo essenziale nelle operazioni (compresa quella incriminata), fornendo il supporto logistico (segnali satellitari e analisi delle immagini in tempo reale) indispensabile ai piloti di droni per sferrare gli attacchi dagli Stati Uniti¹⁸. I ricorrenti hanno chiesto alla Corte di assicurare che la Germania rispetti il dovere di garantire, anche all'estero, il diritto fondamentale alla vita delle persone, previsto dall'art. 2 della Costituzione tedesca, impedendo l'uso di Ramstein (e della stazione satellitare) agli Stati Uniti per sferrare attacchi con i droni nel corso della 'illecita' *Global war on terror*¹⁹. La Corte ha ammesso il caso e confermato il ruolo cruciale svolto dalla base di Ramstein, tuttavia ha escluso l'obbligatorietà per la Germania di impedire che gli USA utilizzino la base per sferrare attacchi coi droni²⁰. I ricorrenti hanno proposto appello (attualmente pendente) presso il Tribunale Amministrativo Superiore con sede a Monaco di Vestfalia²¹. Nonostante la decisione di primo grado non accolga il ricorso, pone le basi per un dibattito politico, anche a livello europeo, sull'opportunità di concedere o ritirare l'uso di basi militari agli Stati Uniti per permettere loro di condurre azioni armate potenzialmente illegali con l'ausilio di droni su scala globale. *“Un aspetto da considerare è che il governo italiano, acconsentendo all'uso dei droni di Sigonella, si troverebbe a condividere con gli Stati Uniti eventuali responsabilità in caso di contenziosi internazionali legati a missioni condotte a partire dal nostro territorio”* (Cvijic, Vignarca 2016).

Al di là delle eccezioni esistenti durante periodi di pace, uno Stato in determinate circostanze può ricorrere legittimamente ai droni armati contro altri Stati oppure contro attori non-statali (gruppi, individui). Quando e come può legittimamente farlo è affrontato di seguito.

In particolare, l'ammissibilità giuridica dei droni armati oltre i limiti descritti passa attraverso una duplice valutazione. In via preliminare, bisogna valutare

se ricorrono le condizioni impicanti l'uso legittimo della forza secondo il diritto internazionale dei conflitti armati. In caso di conflitto conclamato, poi, bisogna accertarne la conformità al diritto internazionale umanitario (DIU). Solo un accertamento positivo in ordine alla legittimità dell'uso della forza armata rende utile l'ulteriore verifica riguardo la compatibilità della condotta delle ostilità ai principi dello *ius in bello*. Si tratta di analisi formalmente autonome, collegate da un punto di vista logico-consequenziale.

¹⁸ A causa della curvatura della terra, infatti, non sarebbe possibile controllare i droni in Medio Oriente direttamente dagli Stati Uniti senza il ripetitore satellitare di Ramstein.

¹⁹ Su che cosa è la *Global war on terror* e sulla sua legittimità v. il paragrafo sulla autotutela preventiva della presente ricerca.

²⁰ Leggi la sentenza in lingua tedesca: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_koeln/j2015/3_K_5625_14_Urteil_20150527.html (ultimo accesso 2.1.2017).

²¹ La causa è sostenuta dalle ONG per la difesa dei diritti umani ECCHR e Reprieve. Per monitorare l'andamento del processo visita la pagina web

2.3 Droni e diritto internazionale dei conflitti armati

2.3.1 Uso legittimo e illegittimo dei droni

Che il diritto internazionale dei conflitti armati si applichi anche al caso dei droni è reso palese dalla Corte Internazionale di Giustizia, secondo la quale le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite (in particolare quelle che riguardano l'uso della forza) si applicano "to any use of force, regardless of the weapons employed" (ICJ 1996, par. 39).

Nonostante il principio dell'illiceità della guerra, secondo questo *corpus* di norme consuetudinarie (contenute nella Carta ONU), non si dovrebbe porre alcun problema alla minaccia o all'uso legittimo²² di droni armati quando:

- si verificano le condizioni per esercitare il diritto di autotutela individuale o collettiva (art. 51 Carta ONU) o vi sia il consenso dello Stato in cui si agisce (Stato territoriale). Perciò, nei seguenti casi:
 - in un formale conflitto tra Stati o guerre di liberazione (guerra 'classica' o conflitto armato internazionale che dir si voglia);
 - in un conflitto armato non internazionale (es. guerra civile);
 - nei conflitti asimmetrici transnazionali per difendersi da un attacco armato condotto autonomamente da attori non statali autonomi che agiscono su scala transnazionale (es. gruppi terroristici), organizzati con un nome, una leadership, una gerarchia, una struttura e un metodo, quando vi è il consenso dello Stato sul cui territorio tali gruppi hanno la propria base oppure quando si interviene in territori in cui non vi è la giurisdizione di alcuno Stato (acque internazionali) o nei c.d. *Failed State* (rispetto del principio di sovranità);
 - in un'operazione condotta da uno Stato con il consenso e su richiesta di un altro Stato sul cui territorio è in corso un conflitto armato

non internazionale (es. Yemen, Libia 2016) (caso di conflitto 'internazionalizzato');

- in un'operazione condotta da uno Stato con il consenso e su richiesta di un altro Stato, nei cui confini si è riversato un conflitto armato non internazionale di un terzo Stato limitrofo (es. Afghanistan-Pakistan) (caso di conflitto 'internazionalizzato');

- vi è l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ex art. 42 Carta ONU, il quale "può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale". L'espressione *all necessary means* per il raggiungimento di un obiettivo è tipicamente utilizzata, anche, all'interno delle risoluzioni (una sorta di mandato in bianco).

In tutti questi casi si può passare a valutare la conformità dei droni armati alle regole del DIU.

Tuttavia, se alcune fattispecie sono caratterizzate da certezza interpretativa, altre decisamente non lo sono. La Tabella 2.1 riassume il quadro completo delle fattispecie in cui la minaccia o l'utilizzo dei droni armati è legittimo (✓), illegittimo (X) o controverso (?).

²² La legittimità è concetto giuridico statico differente dalla sociologica, più ampia e dinamica legittimazione dell'opinione pubblica. La legittimità di un conflitto armato, infatti, è condizione necessaria ma non sufficiente per la sua legittimazione.

Sulla differenza tra legittimità e legittimazione cfr. Battistelli 2012, pp. 51-59.

Tabella 2.1. *Legittimità e illegittimità all'utilizzo dei droni armati ex artt. 2.4 e 51 Carta delle Nazioni Unite e Diritto consuetudinario*

	Fattispecie	Uso legittimo dei droni armati
1	Assenza di conflitti (pace)	X
2	Conflitto armato internazionale	✓
3	Conflitto armato internazionale in legittima difesa anticipatoria	✓
4	Conflitto armato internazionale in legittima difesa preventiva	?
5	Conflitto armato non-internazionale	✓
6	Conflitto armato non-internazionale in territorio altrui "internazionalizzato" con il consenso dello Stato territoriale	✓
7	Conflitto armato non-internazionale in territorio altrui "internazionalizzato" senza il consenso dello Stato territoriale	X
8	Conflitto armato non-internazionale che si riversa sul territorio di altro Stato consensuale	✓
9	Conflitto asimmetrico transnazionale con il consenso dello Stato territoriale	✓
10	Conflitto asimmetrico transnazionale senza il consenso dello Stato territoriale	?
11	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa anticipatoria con il consenso dello Stato territoriale	✓
12	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa anticipatoria senza il consenso dello Stato territoriale	?
13	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa preventiva con il consenso dello Stato territoriale	?
14	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa preventiva senza il consenso dello Stato territoriale	?
15	Qualsiasi operazione militare con il Mandato del Consiglio di Sicurezza ONU	✓

Fonte: elaborazione IRIAD

L'analisi che segue tenterà di spiegare la *ratio* di questo schema e di chiarire le fattispecie controverse (?). In ogni caso, quando la legittimità sull'utilizzo di droni armati diventa una controversia interstatale di diritto internazionale, la Corte Internazionale di Giustizia (ICJ) può pronunciarsi su di essa, qualora gli Stati coinvolti siano concordi ad adire la Corte per il singolo caso oppure abbiano precedentemente accettato la sua piena giurisdizione²³. Inoltre, su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del Consiglio di Sicurezza o di altri organi o agenzie autorizzate dell'ONU, la Corte può rilasciare *advisory opinion* sulle controversie legali nate intorno all'utilizzo dei droni armati²⁴, così come fatto nel 1996 in merito alla legalità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari.

²³ Art. 36.2 Statuto Corte Internazionale di Giustizia (ICJ)

²⁴ Art. 96 Carta ONU.

²⁵ Il modello delle relazioni internazionali vigente fino al 1945 era fondato sul sistema scaturito dagli assetti della Pace di Westfalia che il 24 ottobre 1648 aveva legittimato l'uso della forza, la sua minaccia e, in particolare, della forza armata.

²⁶ L'articolo ricomprende anche il divieto di minaccia o uso della forza da parte di uno Stato contro attori terzi non statali

2.3.2 L'uso della forza tramite i droni

L'avvento dell'era dei droni impone una rivisitazione del significato del termine 'forza'.

Rispetto al passato, le norme che regolano il ricorso all'uso della forza da parte degli Stati (*jus ad bellum*), contenute principalmente nella *Carta delle Nazioni Unite*, proibiscono la minaccia o l'uso della forza²⁵.

Più nel particolare, sanciscono 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 incompatibile con i fini delle Nazioni Unite" (art. 2.4)²⁶, contemplando come uniche eccezioni l'esercizio del diritto naturale di autotutela individuale o collettiva in risposta ad un attacco altrui²⁷, ovvero l'autorizzazione concessa dal Consiglio di Sicurezza nei casi in cui si

sul territorio di un altro Stato (rispetto della sovranità territoriale).

²⁷ Art. 51: "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale".

renda necessario “mantenere o ristabilire la pace o la sicurezza internazionale”²⁸.

“I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall’uso della forza, sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”.

Art. 2.4 Carta delle Nazioni Unite

Tale proibizione non è ristretta agli Stati membri dell’ONU: la Corte Internazionale di Giustizia ha notato che essa rappresenta anche e non solo un principio di diritto internazionale consuetudinario, ma un “principio fondamentale o meglio cardine di tale diritto”²⁹. Questa previsione pertanto è da considerarsi assurda al rango di *jus cogens*, soprattutto se letta alla luce del combinato disposto dagli artt. 1 e 2 della Carta, nella quale, dopo la I e la II guerra mondiale, gli Stati hanno sancito il ‘principio dell’illiceità della guerra’ sul piano internazionale³⁰.

Gli obblighi della Carta, però, non riguardano gli attori non statali che agiscono transnazionalmente o all’interno di uno Stato.

Il divieto della minaccia o dell’utilizzo della forza è stato oggetto di un ampio dibattito, in quanto i redattori della Carta non hanno definito specificatamente il significato del termine ‘forza’. Sin dalla Conferenza di San Francisco, i Paesi in via di sviluppo e quelli appartenenti al blocco orientale avevano richiesto l’inclusione all’interno della proibizione dell’art. 2, comma 4, delle azioni coercitive di tipo politico o economico³¹. Nonostante una certa ambiguità iniziale, il pensiero prevalentemente accettato (come si evince dai lavori preparatori) è stato quello

che vede il termine suddetto riferirsi unicamente alla forza armata o di tipo militare. Ciò, a dire il vero, risulta anche da un’analisi testuale della Carta nel suo complesso.

Il termine ‘forza’, senza alcun aggettivo, appare nella Carta solamente due volte, nell’art. 2, comma 4 e nell’art. 44³². In quest’ultimo però il suo utilizzo è contestualizzato nel Cap. VII della Carta (“Azioni rispetto alle minacce della pace, alla violazione della pace ed agli atti di aggressione”), per cui necessariamente si riferisce alla ristretta definizione di forza prevista dagli artt. 41 e 42³³, dove è qualificata come ‘armata’. Così se il significato del termine forza contenuto nell’art. 44 è quello appena descritto, di conseguenza, anche quello contenuto nell’art. 2, co. 4, dovrebbe essere lo stesso, a causa di una presunta e coerente relazione tra tutte le norme del Testo. Il ragionamento trova supporto anche nel Preambolo della Carta, nella parte in cui si afferma che “la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell’interesse comune”. Per cui il termine forza dell’art. 2.4 non può essere inteso oltre la forza armata, posto che gli articoli della Carta sono stati scritti per dare effettività e concretezza alle aspirazioni del Preambolo.

Mentre la definizione di forza è limitata alla forza armata, la definizione di forza armata *per se* deve essere interpretata in maniera ampia, ricomprendendo non solo gli atti di utilizzo diretto della forza armata (es. utilizzo di droni armati), ma anche le attività indirette. La Corte Internazionale di Giustizia ha stabilito che gli atti che violano il ‘principio di non ingerenza’³⁴, se prevedano l’uso diretto o indiretto della forza armata, costituiscono anche una violazione del

²⁸ Art. 42: “Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell’articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite”.

²⁹ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 190 e 209. La medesima posizione è stata esposta dalla Corte nella sentenza *Armed Activities on the Territory of the Congo*, 2005, para. 148 e 165.

³⁰ Sul principio della illiceità della guerra quale garanzia di pace e sicurezza cfr Buonomo 2010, pp. 123-143.

³¹ Il Brasile, ad esempio, aveva proposto di estendere la proibizione dell’uso della forza alla minaccia o all’uso delle misure economiche che fossero i qualche modo contrari con i fini delle Nazioni Unite.

³² Art. 44, Carta delle Nazioni Unite: “Quando il Consiglio abbia deciso di impiegare la forza, esso, prima di richiedere ad un Membro non rappresentato nel Consiglio di fornire forze

armate in esecuzione degli obblighi assunti a norma dell’art. 43, inviterà tale Membro, ove questo lo desideri, a partecipare alle decisioni del Consiglio di Sicurezza concernenti l’impiego di contingenti di forze armate del Membro stesso”.

³³ Prevedono le misure non implicanti o implicanti l’impiego della forza armata che il Consiglio di Sicurezza può adottare in caso di accertata esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione. Per approfondire cfr. Benedetto C., Focarelli C., 2011.

³⁴ Sebbene il principio di non ingerenza nel rapporto tra Stati non sia previsto espressamente dalla Carta delle Nazioni Unite, esso è implicito nel principio di sovranà uguaglianza tra gli Stati (art. 2.1 Carta ONU); esso è comunque considerato un principio di diritto internazionale consuetudinario. Tutt’al più nella Carta, all’art. 2.7 è previsto un limite *ratione materiae* all’azione delle Nazioni Unite, il c.d. limite della competenza interna o dominio riservato (*domestic jurisdiction*): “Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato...”.

divieto di utilizzo della forza nelle relazioni internazionali³⁵.

L'atto indiretto corrispondente all'utilizzo della forza armata, quindi, non deve confondersi con la semplice ingerenza, che è un'interferenza esercitata da uno Stato negli affari interni ed esterni di un altro Stato con il proposito di condizionare l'esercizio della sovranità di quest'ultimo.

"The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which use force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State. As noted above, General Assembly resolution 2625 (XXV) equates assistance of this kind with the use of force by the assisting State when the acts committed in another State involve a threat or use of force".

ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 205.

L'ingerenza (armata o non armata) è caratterizzata dall'elemento della 'costrizione' e dell'imposizione della volontà. In dottrina si è soliti affermare che si ha ingerenza quando lo Stato esterno domanda all'altro Stato di compiere un atto che, non costretto, quest'ultimo non avrebbe compiuto o di astenersi dal compiere un atto che, non costretto, avrebbe compiuto (David 1990, p. 350).

Come già detto, le misure utilizzate nell'ingerenza possono anche non implicare la minaccia o l'uso della forza armata e consistere, semplicemente, in coercizioni di natura politica ed economica al fine di condizionare l'esercizio della sovranità dello Stato, come stabilito anche dalla "Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati conformemente alla Carta delle Nazioni Unite"³⁶.

Riprendendo le disposizioni di questo documento, la Corte Internazionale di Giustizia ha specificato le regole che, se violate, costituiscono violazione oltre che del principio di non ingerenza, anche dell'art. 2.4 della Carta ONU:

- Ogni Stato ha il dovere di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza per violare i confini internazionali esistenti di un altro Stato o per risolvere le dispute internazionali, incluse quelle territoriali;
- Ogni Stato ha il dovere di astenersi da qualsiasi azione diretta a privare i popoli nella formulazione del principio di uguaglianza e del loro diritto all'autodeterminazione, della loro libertà e della loro indipendenza;
- Ogni Stato ha il dovere di astenersi dall'organizzare o dall'incoraggiare l'organizzazione di forze irregolari o di bande armate, in particolare bande di mercenari, per compiere incursioni nel territorio di un altro Stato;
- Ogni Stato ha il dovere di astenersi dall'organizzare, incoraggiare, appoggiare o partecipare ad atti di guerra civile o di terrorismo nel territorio di un altro Stato, o dal tollerare sul proprio territorio attività organizzate al fine di perpetrare tali atti, quando gli atti menzionati nel presente paragrafo comportino la minaccia o l'uso della forza;
- Gli Stati hanno il dovere di astenersi da atti di rapresaglia che coinvolgono l'uso della forza.

Tale precisazione circa le attività indirette è, ovviamente, ristretta alle attività militari o paramilitari. Si è già precisato, infatti, che la mera fornitura di fondi ai ribelli (a differenza della fornitura delle armi, come i droni armati) costituisce un atto di ingerenza negli affari interni (del Nicaragua nel caso specifico), ma non una violazione della proibizione dell'uso della forza. Allo stesso modo il mero finanziamento di un gruppo di attivisti che per esempio sviluppa droni non armati come parte di una strategia di insurrezione o di protesta politica non costituirebbe un uso della forza. Mentre rifornire un gruppo organizzato direttamente con droni armati o con l'addestramento necessario per utilizzarli al fine di effettuare attacchi contro un altro Stato si qualificherebbe come uso della forza.

Alla luce di quanto detto finora, un'operazione con i droni è illecita quando costituisce una minaccia o un uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato. Per stabilire se l'operazione costituisce un uso della forza bisogna valutare la sua portata e i suoi effetti comparandole alle

³⁵ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 209. In questo caso la Corte ha stabilito che la fornitura di assistenza ai ribelli nelle forme di assistenza di armi o di supporto logistico o di altro tipo può costituire una minaccia o uso della forza. Tuttavia, ha anche stabilito che non tutte le forme di azione o di assistenza indiretta devono essere considerate tali. In particolare, ha creduto che la mera

fornitura di fondi, se senza dubbio costituisce una ingerenza negli affari interni (del Nicaragua nel caso specifico), non può essere considerata una violazione della proibizione della forza così come stabilita dall'art. 2.4 della Carta ONU e dal suo corrispondente principio di diritto consuetudinario.

³⁶ Adottata con Ris. 2625 (XXV) 24 ottobre 1970.

altre operazioni militari o para-militari che accrescono il livello dell'uso della forza.

La formula 'portata' e 'effetti' è utile per distinguere gli atti presenti e ipotetici che si qualificano come uso della forza da quelli che non si qualificano come tali. Essa prende in considerazione fattori qualitativi e quantitativi da valutare caso per caso. La necessità di utilizzare un simile approccio deriva dal fatto che, nonostante le direttive fornite dalla Corte Internazionale di Giustizia, la soglia oltre la quale un'ingerenza costituisce un utilizzo della forza rimane poco chiara e definita. Sostanzialmente, tale approccio è diretto a individuare le operazioni passate 'cinetiche' o 'non cinetiche'³⁷ che la comunità internazionale considera come uso della forza. Nella misura in cui alcune operazioni sono considerate uso della forza, analogamente lo sono quelle con i droni che hanno stessa portata ed effetti.

I fattori da considerare sono³⁸:

- *Severity* (Gravità del danno): le operazioni che provocano danni fisici a individui o a proprietà sono qualificate come atti di uso della forza. Quelle che generano meri inconvenienti o disagi, invece, non sono considerati tali. Tra i due estremi, più le conseguenze interferiscono con gli interessi critici nazionali, più contribuiscono a valutare le operazioni tramite droni come uso della forza. A riguardo, lo scopo, la durata e l'intensità delle conseguenze hanno una grande importanza per la suddetta valutazione. Un'operazione coi droni, come qualsiasi altra operazione, che provochi danno, distruzione, lesioni o morte è altamente probabile che venga considerata uso della forza, così come una operazione che danneggi una struttura sensibile come un impianto nucleare. La gravità in sé è il fattore più significativo per l'analisi.
- *Immediacy* (Immediatezza): quando gli effetti di una operazione si verificano nello spazio temporale di secondi o minuti (come quando esplode una bomba lanciata da un drone), l'operazione è palesemente militare e quindi qualificabile come uso della forza; al contrario, se i suoi effetti si manifestano entro settimane o addirittura mesi, è più probabile che rientrino in attività diplomatiche, economiche o di mera ingerenza (come nel caso di un drone spia). Questo criterio, come gli altri, non è assoluto, si pensi al caso di sostanze velenose cosparse con

un drone e i cui effetti si manifestano a distanza di anni sulla salute di una popolazione.

- *Directness* (Connessione): se l'azione intrapresa è l'unica causa del risultato è più probabile che venga vista come un uso della forza. Quando il legame tra le cause e l'effetto si attenua, allo stesso modo si attenua la natura militare dell'operazione. Mentre il fattore *immediatezza* si focalizza sull'aspetto temporale delle conseguenze in questione, il fattore della *connessione* analizza il legame tra causa ed effetto. Per esempio, nel caso di una coercizione economica, la connessione causale tra l'atto iniziale e i suoi effetti tende ad essere indiretta. Nelle azioni armate, al contrario, la causa e gli effetti sono strettamente correlati. Un'esplosione, per esempio, danneggia direttamente le persone o gli oggetti. Le operazioni tramite droni nelle quali la causa e l'effetto sono chiaramente connessi (come nel caso dei droni armati) è più probabile che vengano caratterizzate come uso della forza.
- *Invasiveness* (Invasività): dell'operazione nello Stato obiettivo. La violazione di un confine è uno degli indicatori essenziali delle azioni militari. Generalmente le operazioni che vengono attivate al di fuori del territorio di uno Stato tendono ad essere considerate più diplomatiche o economiche. L'invasività si riferisce al grado con il quale le operazioni si introducono nello Stato di destinazione o nei suoi sistemi per contrastare gli interessi di detto Stato. Di norma, più sicuro e organizzato è il Paese di destinazione dell'attacco, maggiore è la percezione del grado di invasività. Per esempio, l'intrusione di un drone negli Usa sarebbe considerata più invasiva di quella dentro un *Failed State*. In più, quando gli effetti previsti da una operazione sono limitati a uno Stato in particolare la percezione del grado di invasività di queste operazioni è maggiore.
- *Measurability of effects* (Misurabilità degli effetti): tradizionalmente, gli effetti delle operazioni delle forze armate che si qualificano come uso della forza sono generalmente misurabili (come nel caso delle valutazioni dei danni di una battaglia). Infatti, più una serie di conseguenze è qualificabile e identificabile, più è facile per uno Stato valutare la situazione nel determinare se l'operazione informatica in questione ha superato la soglia del divieto di usare la forza. Allo stesso modo, se le conseguenze dell'uso dei droni

³⁷ Che prevedono, cioè, l'utilizzo di armi 'cinetiche' (missili, aerei, carri armati, ecc.) o 'non cinetiche' (programmi informatici).

³⁸ Questi fattori non sono formali criteri giuridici, ma sono mere indicazioni ricavate dalla prassi interpretativa degli Stati sull'uso della forza.

sono quantificabili in termini specifici (per es. quantità dei danni collaterali) è più probabile che venga qualificato come uso della forza.

- *Military Character* (Carattere militare): l'utilizzo dei droni da parte di forze armate regolari aumenta la probabilità di caratterizzare l'operazione come uso della forza.
- *State involvement* (Coinvolgimento statale): più chiaro e diretto è il nesso tra lo Stato e le operazioni, più è probabile che gli altri Stati le caratterizzeranno come uso della forza.
- *Presumptive legality* (Presunzione di legalità): il diritto internazionale è per natura proibitivo. Gli atti che non sono vietati sono generalmente permessi³⁹. Per esempio, il diritto internazionale non vieta lo spionaggio o la semplice pressione economica. Perciò, le operazioni tramite droni che ricadono dentro queste o altre categorie non dovrebbero essere considerate come uso della forza.

Questi fattori non sono esaustivi. A seconda delle circostanze, infatti, gli Stati possono considerarne altri, come l'ambiente politico, se l'operazione protende verso un impiego futuro della forza militare, l'identità di chi attacca, la natura del bersaglio (strutture critiche), ecc. Inoltre, nonostante tali fattori operino in concerto tra loro, non devono necessariamente sussistere contemporaneamente.

Lo sforzo nell'adattare e specificare i suddetti criteri alle caratteristiche dei droni recepisce l'indirizzo fornito dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere consultivo sulle armi nucleari (ICJ, 1996, par. 36), secondo cui nell'applicazione delle norme della Carta ONU, nonché del diritto applicabile durante i conflitti armati, è essenziale prendere in considerazione le caratteristiche uniche delle armi nucleari. Così, il medesimo approccio deve essere utilizzato riguardo alle operazioni tramite droni. Lo sforzo non dovrebbe essere eccessivo visto che, come le armi nucleari, i droni causano distruzione diretta e tangibile.

Tutt'altro discorso, invece, sono le operazioni informatiche che hanno caratteristiche del tutto antitetiche ai fattori sopra esposti e che rendono improbabile la loro qualificazione come uso o minaccia della forza. Sono state così catalogate (Heather 2012, pp.65-74):

- *Indirectness* (natura indiretta): ossia la quasi impossibilità sostanziale di stabilire con certezza

chi sia il vero autore o mandante di un'operazione informatica. Ad esempio, nell'attacco contro l'Estonia del 2007, sebbene fosse chiaro l'utilizzo di computer presenti all'interno del Cremlino, una successiva analisi ha stabilito che gli stessi, in realtà, erano stati compromessi da un gruppo di attivisti esterni. Pertanto, è particolarmente complicata l'attribuzione di responsabilità e il rischio di contromisure verso innocenti è elevato.

- *Intangibility* (intangibilità): il problema dell'intangibilità esiste su tre livelli:
 - l'obiettivo dell'attacco non è tangibile; esso si sostanzia nella distruzione totale o parziale di informazioni o di sistemi di informazione, che collateralmente può causare danni nel mondo fisico.
 - i mezzi utilizzati sono intangibili (come ad es. un codice binario) e perciò non associabili alla percezione classica di arma, il cui impiego, come visto, è essenziale nella definizione di un'azione come uso o minaccia della forza. Qualora, però, un particolare programma o codice dovesse direttamente causare danni reali a cose o persone, dovrebbe essere considerato un'arma. Invero, tutte le perplessità nascono sulle capacità concrete dei suddetti strumenti di causare danni fisici diretti a persone o cose, ma visti i risultati raggiunti fino ad oggi, il continuo aumento della casistica, il progresso tecnologico sicuramente in futuro ciò avverrà.
 - persino il tipo di danno causato può essere intangibile. Un attacco informatico che non causa effetti diretti nella sfera fisica, può comunque causare danni reali indiretti. Si pensi al crollo di un sistema economico che scateni il panico tra la popolazione.
- *Locus (luogo)*: o per meglio dire il 'non luogo' di provenienza di un attacco informatico. È particolarmente difficoltoso stabilire con un grado soddisfacente di certezza da dove si generi una determinata azione informatica. Nel caso dell'attacco *Solar Sunrise* del 1998, nel quale furono compromesse le reti di informazione del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti, esso sembrò provenire da diversi server sparsi in tutto il mondo. Anche se questo è un esempio di crimine informatico interno, fa ugualmente

³⁹ "The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these

Co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed", in Permanent Court of International Justice, Lotus Case 1927, p. 18.

capire come la stessa cosa possa accadere nel caso di un attacco di uno Stato e la impossibilità di provare il suo coinvolgimento. Ciò anche alla luce del fatto che i sistemi militari, spesso, sono usati e integrati all'interno delle reti informatiche civili.

- **Result (risultato):** la sua natura è indeterminata, inaspettata e imprevedibile. Mentre le armi tradizionali sono inconfutabilmente distruttive, la capacità delle operazioni informatiche di causare meri inconvenienti è sicuramente maggiore dell'incerta possibilità di causare veri e propri danni fisici, mettendo in tal modo in discussione il legame tra il loro utilizzo e una particolare tipologia di guerra: la *cyber war*, per l'appunto.

Appare chiaro, dall'interpretazione degli strumenti legali, che ogni operazione che direttamente o indirettamente dovesse causare conseguenze fisiche (distruzione di proprietà, lesioni, morti) potrebbe essere una violazione del divieto di utilizzare la forza. Quando, invece, gli effetti non si manifestano nella sfera fisica (ma colpiscono solo la sfera dell'informazione), oppure quando gli effetti fisici sono minimi o non legati all'operazione in sé da un nesso di causalità certo, la violazione non dovrebbe verificarsi.

Il fatto che un'operazione coi droni, tuttavia, non assurga a violazione del divieto di uso della forza, non vuol dire che sia lecita. Essa, infatti, può costituire un'ingerenza negli affari interni ed esterni dello Stato.

2.3.3 La minaccia dell'uso della forza tramite i droni

Come accennato, l'art. 2.4 vieta anche la minaccia dell'uso della forza armata, per quanto sia talvolta difficile determinare quando essa ricorra. Generalmente una minaccia dell'utilizzo di droni costituisce una minaccia all'uso della forza quando l'azione minacciata, se effettivamente messa in atto, costituirebbe un impiego della forza.

È richiesto che la minaccia abbia natura comunicativa. Anche la Corte Internazionale di Giustizia, sem-

pre nel caso Nicaragua, ha stabilito che vi è sicuramente minaccia nel caso di un ultimatum, mentre ha escluso che ricorra la minaccia di uso della forza nel caso in cui uno Stato metta a punto un notevole livello di armamenti (droni armati), dato che nel diritto internazionale consuetudinario e pattizio non esistono regole che impongono agli Stati sovrani un limite generico di armamento, salvo casi specifici.

Così, se uno Stato, in tensione con un altro, comincia a sviluppare capacità di condurre operazioni con droni armati, la semplice acquisizione di queste capacità, che potrebbero essere utilizzate solo ipoteticamente per scopi bellici, non costituisce una minaccia. Tuttavia, se il leader dello Stato A diramasse l'annuncio che queste capacità saranno utilizzate per fini bellicosi contro lo Stato B, ciò configurerebbe certamente una minaccia.

2.3.4 Esercizio del diritto di legittima difesa contro o attraverso i droni

L'uso della forza, così come finora considerato, e l'attacco armato sono due cose distinte e collegate a conseguenze normative diverse. Il concetto di uso della forza è usato per determinare se uno Stato ha violato l'articolo 2.4 della Carta delle Nazioni Unite e la relativa proibizione del diritto internazionale consuetudinario. Al contrario, la nozione di 'attacco armato' permette allo Stato vittima di valutare se può utilizzare la forza senza violare l'art. 2.4. Come detto, la Carta delle Nazioni Unite ammette solo due eccezioni al divieto dell'uso della forza: le misure collettive autorizzate dal Consiglio di Sicurezza secondo il Capitolo VII e il diritto all'autotutela individuale e collettiva previsto dall'art. 51 (legittima difesa intesa come risposta ad un attacco armato già sferrato).

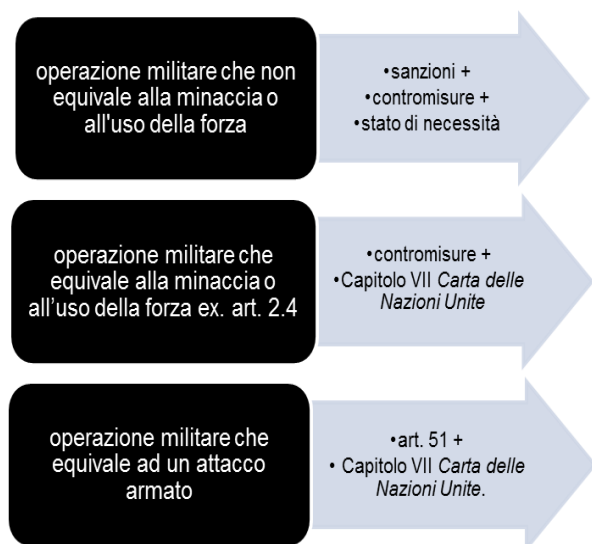
La distinzione è complessa poiché il fatto che si verifichi l'uso della forza non giustifica l'uso della forza armata in risposta, poiché non ogni uso della forza è un attacco armato. Ad es. non lo sono gli atti che indirettamente violano l'art. 2.4. Gli Stati che subiscono un uso della forza diverso da un attacco armato dovrebbero rispondere in altro modo, se desiderano rispondere in maniera lecita, come ad. es. la diplomazia o le contromisure⁴⁰.

⁴⁰ La contromisura, nel diritto internazionale, è la forma più importante di autotutela. È prevista dall'art. 22 e dagli artt. dal 49 al 53 del *Progetto di articoli sulla responsabilità dello Stato della Commissione di diritto internazionale* (2001). Consiste in un comportamento dello Stato leso, che in sé sarebbe illecito, ma che diviene lecito in quanto costituisce una reazione ad un illecito altrui. In altri termini, lo Stato leso può, per reagire contro lo Stato offensore, violare a sua volta, ovviamente nei confronti di quest'ultimo, gli obblighi che derivano da norme consuetudinarie, da norme convenzionali e da

norme contenute in decisioni di organi internazionali, per reintegrare l'ordine giuridico violato. Essa dovrebbe consistere in una azione che, nella misura del possibile, ha effetti temporanei e reversibili. La contromisura incontra vari limiti, tra cui la proporzionalità della violazione subita e la violazione commessa per rappresaglia (art. 51). Non si tratta di una perfetta corrispondenza tra le due violazioni, come è dimostrato dal fatto che normalmente contro l'inosservanza di un obbligo si può reagire con la violazione di un obbligo del tutto

Alcune misure protettive con i droni possono essere giustificate, anche, sulla base dello *'stato di necessità'*⁴¹. Esso, a differenza delle contromisure, non dipende dal precedente comportamento illecito di un altro Stato. Per esempio, se uno Stato deve affrontare un attacco potenzialmente dannoso per i suoi interessi essenziali e non ci fosse altro modo per contrastare la situazione, esso potrebbe temporaneamente distruggere o inabilitare le infrastrutture di Stati terzi. Tuttavia, come ha espresso la Commissione di diritto internazionale, il ricorso a un'azione siffatta deve essere l'«unico modo» disponibile per salvaguardare l'interesse in questione e in ogni caso non deve seriamente pregiudicare gli interessi essenziali degli altri Stati o della comunità internazionale nel suo complesso⁴².

Figura 2.3. *Conseguenze delle operazioni militari secondo lo ius ad bellum*



Fonte: elaborazione IRIAD

diverso. Si dice pertanto che più che la proporzionalità il diritto internazionale richiede che non vi sia una eccessiva sproporzione tra le due violazioni. È chiaro che, se sproporzione c'è, la contromisura diviene illecita per la parte eccedente; è chiaro pure che, se si vuole esser certi che la reazione non sia sproporzionata, la strada più praticabile è quella di farla consistere nella violazione del medesimo obbligo violato. Un altro limite è quello dell'impossibilità di ricorrere a violazioni del diritto internazionale cogente, anche nel caso in cui si tratta di reagire a violazioni dello stesso tipo (art. 50, n.1, lett. a-d). Altri limiti sono il rispetto dei principi umanitari e il limite del previo esaurimento dei mezzi di soluzione delle controversie (art. 52, n.1). Infine non possono essere prese contromisure e, se già prese, devono essere sospese senza indebito ritardo, se: a) l'atto internazionalmente illecito è cessato; e se b) la controversia pende innanzi ad una corte o ad un tribunale che abbia il potere di adottare decisioni vincolanti per le parti (art. 52, n.3). Per approfondire cfr. Conforti 2006, pp. 347-350.

⁴¹ Articolo 25 degli Articoli sulla responsabilità dello Stato (Stato di necessità): "1. Lo Stato non può invocare lo stato di necessità come causa di esclusione dell'illiceità di un atto non

Pertanto, un utilizzo oculato e responsabile dei criteri prima citati, da parte degli Stati, è fondamentale per stabilire la portata, gli effetti e le conseguenze derivanti da una qualsiasi operazione militare all'interno della seguente tripartizione (Figura 2.3):

L'ultima categoria della Figura 2.3 è sicuramente la più problematica. Secondo la Carta delle Nazioni Unite:

"Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale...".

Art. 51, Carta delle Nazioni Unite

Il divieto al ricorso della forza (2.4) trova pertanto un limite generale nella legittima difesa contro un attacco armato. La Corte Internazionale di Giustizia ha fatto propria l'eccezione dell'art. 51, specificando come essa corrisponda al diritto internazionale consuetudinario⁴³.

L'applicazione dell'art. 51, incontra, però, la difficoltà di stabilire quando il livello dell'uso della forza tramite operazioni e mezzi militari sia sufficiente a far sorgere il diritto all'autodifesa individuale o collettiva. Ove ciò dovesse accadere ci troveremmo di fronte ad un attacco armato.

Cos'è un attacco armato? La Carta delle Nazioni Unite non fornisce una definizione precisa.

Certamente è un atto illecito internazionale⁴⁴ dal carattere *transfrontaliero*, ossia rivolto da uno Stato

conforme ad uno dei suoi obblighi internazionali se non quando tale atto: a) costituisca per lo Stato l'unico mezzo per proteggere un interesse essenziale contro un pericolo grave ed imminente; e b) non leda gravemente un interesse essenziale dello Stato o degli Stati nei confronti dei quali l'obbligo sussiste, oppure della comunità internazionale nel suo complesso. **2.** In ogni caso, lo stato di necessità non può essere invocato da uno Stato come motivo di esclusione dell'illiceità se: a) l'obbligo internazionale in questione esclude la possibilità di invocare lo stato di necessità; o b) lo Stato ha contribuito al verificarsi della situazione di necessità".

⁴² Per una visione critica dello Stato di Necessità, quale circostanza che esclude l'illiceità dell'uso della forza, cfr. Conforti Benedetto, *Diritto Internazionale*, pp. 330-331.

⁴³ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, par.187 ss.; *Oil Platforms*, 2003, par. 43 e ss. e 65 e ss.

⁴⁴ Sulla nozione di illecito internazionale v. Conforti 2006, pp. 321-335.

contro un altro Stato, oppure da un attore non statale che abbia la propria base al di fuori dal territorio dello Stato vittima.

Quest'ultimo aspetto (attori non statali) è un'evoluzione recente del diritto internazionale e riguarda due potenziali attori:

- I gruppi: la tendenza a invocare ed applicare il diritto di legittima difesa in risposta ad attacchi armati provenienti da gruppi terroristici nacque intorno agli anni '70-'80⁴⁵. Tuttavia, fino all'11 settembre 2001, erano generalmente accettate dalla maggior parte degli Stati le indicazioni della Corte Internazionale di Giustizia, secondo la quale solo le ostilità e gli attacchi di Stati (ICJ, 2004, par. 139) o di gruppi non-statali inviati da uno Stato o effettuati per conto di esso, o con il suo sostanziale coinvolgimento (c.d. 'nesso operativo), possono generare il diritto di autodifesa⁴⁶.

Però, dopo l'11 settembre 2001, questa posizione è stata scavalcata dalla prassi e dall'*opinio juris* degli Stati. Il presidente G. W. Bush, affermò che qualsiasi azione militare contro individui, gruppi o nazioni coinvolte negli attacchi era da valutarsi come atto di legittima difesa dando avvio all'intervento armato in Afghanistan nell'ottobre 2001 con l'obiettivo principale di catturare Osama Bin Laden, leader di Al Qaeda. La stessa Comunità Internazionale ha considerato gli attacchi contro gli USA come un attacco armato vero e proprio, tale da innescare il diritto naturale di legittima difesa⁴⁷.

La vicenda segna la volontà di applicare il diritto consuetudinario di legittima difesa, contenuto anche nell'art. 51 della Carta ONU, agli attacchi

armati condotti transnazionalmente da attori non statali autonomi ed organizzati con un nome, una leadership, una gerarchia, una struttura, un territorio sottoposto al proprio controllo e un metodo. A ben riflettere, lo stesso art. 51 non menziona da chi l'attacco armato debba provenire, anche se sottolinea chiaramente che solo gli Stati godono del diritto di legittima difesa (non è previsto né negato esplicitamente il diritto di uno Stato di rispondere con la forza contro un attacco armato condotto da attori non statali per conto di uno Stato o che agiscono autonomamente su scala globale senza la direzione o la complicità di nessuno altro Stato)⁴⁸.

Per considerare un'azione armata (non solo attentati terroristici) di un gruppo non statale come un attacco armato, è necessario che l'azione abbia in buona parte carattere transnazionale (per esempio che i combattenti o gli strumenti d'arma – droni – provengano dall'esterno del territorio nazionale al fine preciso di compiere l'attacco) e sia decisa, pianificata, finanziata, realizzata ed eventualmente rivendicata direttamente dal gruppo stesso all'interno della propria catena di comando (*obey orders*). Non è sufficiente che l'azione sia pianificata e condotta autonomamente da simpatizzanti che condividono gli scopi o la fede (che sia islamica o meno è irrilevante) del gruppo e/o cercano di emularlo, anche se indottrinati e/o plagiati e/o ispirati dalla sua propaganda globale, specie se tali soggetti sono cittadini o residenti dello Stato in cui si convertono alla causa (radicalizzazione) e agiscono (come accade spesso in episodi di terrorismo internazionale)⁴⁹. Tuttavia, i miliziani non devono essere

⁴⁵ Si può menzionare l'incursione aerea di Israele contro la base centrale dell'OLP in Tunisia, dove era rifugiato Yasser Arafat dopo l'evacuazione del Libano, dopo che un comando palestinese aveva ucciso tre israeliani a Larnaca il 25 settembre 1985. Israele imputava l'azione terroristica al corpo speciale dell'OLP (Forza 17) ritenuta responsabile anche di altri attentati. In questa occasione il Paese giustificava il proprio intervento in base all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

⁴⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 14. La Corte ha ribadito la sua posizione in altri due interventi successivi all'11.9.2001: *Armed Activities on Territory of the Congo*, 2005, para. 146-47; *Legal Consequences of Construction of Wall in Occupied Palestinian Territory*, 2004, para. 139.

⁴⁷ "Il Consiglio di Sicurezza...determinato a combattere con tutti i mezzi le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate dagli atti terroristici, riconoscendo il diritto intrinseco all'autodifesa individuale o collettiva in accordo con la Carta, condanna inequivocabilmente nei termini più forti possibili i raccapriccianti attacchi terroristici che hanno avuto

luogo l'11 settembre 2001 a New York, Washington, D.C. e in Pennsylvania e considera tali atti, come qualsiasi atto di terrorismo internazionale, una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali" Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1368, 12 settembre 2001. V. anche la risoluzione 1373(2001).

⁴⁸ Questo è uno dei casi in cui la pratica degli Stati nel diritto internazionale è andata oltre le previsioni dello stesso, confermando la sua natura principalmente consuetudinaria. Si vedano in proposito: le molteplici risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che citano il principio di legittima difesa adottato all'indomani del 9/11; la azioni NATO ai sensi dell'articolo 5 del Trattato Nord Atlantico; il sostegno militare agli USA da parte di singoli Stati per operazioni di difesa collettiva; l'ampio riconoscimento internazionale del diritto di Israele all'autodifesa contro Hezbollah durante l'operazione *Change Direction* nel 2006, ecc. (Schmitt 2014, p. 17).

⁴⁹ Il 14 luglio 2016 a Nizza, un uomo con doppia nazionalità franco/tunisina e residente in Francia (Mohamed Lahouaiej Bouhlel) sparando alla guida di un autocarro ha ucciso oltre 80 persone che celebravano per strada la Festa Nazionale

necessariamente stranieri: cittadini o residenti dello Stato vittima possono sempre essere reclutati e affiliati al gruppo (eventualmente anche addestrati e/o impiegati in combattimento all'estero – c.d. *foreign fighters* – per poi essere rimpatriati) al fine di compiere un attacco armato sul territorio nazionale.

- Gli individui: l'utilizzo legittimo della forza in autodifesa (anche tramite droni) per uno Stato non dovrebbe essere permessa nel caso di attacchi armati effettuati (anche tramite droni) da singoli individui o gruppi ristretti di individui non appartenenti a nessuna organizzazione strutturata che agiscono autonomamente e separatamente dal territorio di altri Stati (criminali internazionali). Quest'ultima circostanza, tuttavia, è la vera peculiarità dei conflitti futuri condotti tramite droni e/o operazioni informatiche (Greco 2014, pp. 49 e 50).

Secondo alcuni, “non sembra esistere nessun impedimento pratico [non giuridico] al fatto che uno Stato possa ricorrere in futuro all'uso della forza per scoraggiare, respingere o rispondere ad attacchi armati tramite operazioni informatiche [o droni] sferrati da un singolo individuo che agisce dal territorio di un altro Stato, o da individui che agiscono separatamente dai territori di Stati diversi” (Blank 2012, pp.10-11). In questo caso, come negli altri, però, presupposto perché ciò possa avvenire è il rispetto della sovranità dello Stato territoriale (consenso, *Failed State*), dello *ius ad bellum* e del diritto umanitario (come di seguito descritti).

Questa prospettiva è altamente improbabile al livello attuale di tecnologia vista la complessità delle operazioni informatiche, la portata limitata dei droni civili, l'accessibilità limitata alla tecnologia militare. Tuttavia, è un'ipotesi futuribile. Presto o tardi assisteremo allo scontro *State vs Man*. A pensarci bene, cosa è stato il conflitto in Afghanistan se non una gigantesca ‘caccia all'uomo’ culminata con l'eliminazione di Osama Bin Laden il 2 maggio 2011, nel rifugio segreto di Abbottabad, in Pakistan?⁵⁰

“Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, subject to and in accordance with the provision of article 2, qualify as an act of aggression: a) the invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof; b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapon by a State against the territory of another State; c) The blockade of ports or coasts of a State by the armed forces of another State; d) An attack by armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State; e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the condition provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement; f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State; g) The sending by no behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or in substantial involvement therein”.

Art. 3, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3314 – XXIX del 14/12/1974

La ‘gravità sufficiente’ delle conseguenze dell'uso della forza è, anche, il criterio attraverso il quale il Consiglio di Sicurezza ONU, ex Cap. VII della Carta, determina quando le azioni ricadono o meno negli esempi dell'art. 3 di cui sopra:

“The first use of armed force by a State in contravention of the Charter shall constitute prima facie evidence of an act of aggression although the Security Council may, in conformity with the Charter, conclude that a determination that an act of aggression has been committed would not be justified in the light of other relevant circumstances, including the fact that the acts concerned or their consequences are not sufficient gravity”.

Art. 2, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3314 – XXIX del 14/12/1974

Alcuna dottrina (Melzer, 2013, p. 16; Sharp, 1999, p. 129), per distinguere tra forme meno gravi di uso

con gli USA, avrebbe condotto attacchi aerei intensificati contro il gruppo non statale IS (Daesh) in Siria e in Iraq causando un numero elevato di vittime civili. Rappresaglie militari di questo tipo costituiscono presumibilmente una violazione del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dei conflitti armati (http://www.lantidiplomatico.it/dett-news-la_francia_voleva_vendicare_l'attentato_di_nizza_ed_ha_ucciso_164_civili_siriani/82_16696/, ultimo accesso 2.1.2017).

⁵⁰ Per approfondimenti sulla vicenda si veda Olimpio 2010.

Francese. L'azione sarebbe stata pianificata e realizzata dallo stesso attentatore e rivendicata successivamente dal sedicente Stato Islamico (IS o Daesh). Il brutale episodio costituisce un illecito penale di un cittadino francese, dunque, da accertare e punire secondo il Diritto Penale e Processuale interno (se non fosse che l'attentatore è rimasto ucciso durante l'intervento della Polizia), oltre che una questione di sicurezza interna. Tuttavia, in risposta, tra le altre misure (prolungamento dello stato di emergenza), la Francia, in collaborazione

della forza e attacco armato, richiede da parte dell'autore, anche, l'intento specifico di violare la sovranità territoriale di un altro Stato. L'attacco non deve causare necessariamente morte o distruzione. C'è chi suggerisce di prendere in considerazione anche l'obiettivo dell'attacco, e cioè le c.d. *critical infrastructures*⁵¹, la protezione delle quali è da sempre una delle preoccupazioni maggiori per la sicurezza nazionale.

In definitiva, sebbene la Corte Internazionale di Giustizia abbia affermato che ad oggi esiste un'opinione condivisa sulla natura delle operazioni che sono considerate un attacco armato (ICJ, 1986, par. 195) cosa sia in realtà non è ancora certo. Infatti, ha stabilito che è compito dello Stato che ricorre alla legittima difesa provare di essere vittima di un attacco armato (ICJ, 2003, par. 57), legittimando una certa discrezionalità decisionale.

Non è richiesto che la forza in autodifesa abbia la stessa natura di quella che ha costituito l'attacco armato. Perciò, i droni armati possono essere utilizzati in risposta ad attacchi armati di altro tipo e viceversa, purché l'uso sia necessario, proporzionato ed immediato.

Le condizioni principali per l'esercizio del diritto di legittima difesa, anche attraverso droni armati, valide per tutti i casi visti sopra (Tabella 1), quindi, sono: necessità, proporzionalità e immediatezza.

- La *Necessità* richiede che l'uso della forza sia l'unica risposta possibile per respingere efficacemente un attacco imminente o in corso. Ciò non significa che la forza debba essere necessariamente l'unica risposta a un attacco armato. Essa richiede solo che le misure non forzose siano insufficienti per affrontare la situazione. Così, le azioni che implicano l'uso della forza possono essere combinate con misure diplomatiche o sanzioni economiche. La chiave per l'analisi della necessità è, perciò, l'esistenza o la mancanza di azioni alternative a quelle che raggiungono il livello di uso della forza. Tuttavia, quando le misure che non implicano l'uso della forza non possono da sole ragionevolmente presumere di contrastare un attacco armato e di prevenire quelli successivi, operazioni al livello dell'uso della forza sono permesse secondo il diritto dell'autotutela. La Necessità è giudicata secondo la prospettiva

dello Stato vittima, la cui determinazione deve essere provata e ragionevole secondo le circostanze.

- La *proporzionalità* affronta il problema di quanta forza è permessa una volta che l'uso della forza è ritenuto necessario. Il criterio della proporzionalità (diverso da quello del DIU che riguarda i danni collaterali di un attacco) limita la quantità, le modalità e i mezzi, il fine, la durata e l'intensità della risposta rispetto a quella richiesta e necessaria per porre fine alla situazione che ha dato origine al diritto di agire in autotutela. La limitazione della quantità della forza usata in risposta non va effettuata rispetto a quella utilizzata nell'attacco armato ricevuto, in quanto il livello della forza necessaria per eseguire con successo una difesa dipende dal contesto specifico; più forza può essere necessaria o meno forza può essere sufficiente, per respingere un attacco in corso o imminente. Il fine della forza in legittima difesa, dunque, è solo quello di bloccare un attacco. Nel valutare la proporzionalità della risposta nel tempo si deve valutare, anche, la presenza di un unico attacco o di una serie di attacchi (campagna). Lo Stato vittima, dunque, può condurre operazioni tramite droni in legittima difesa finché non sia ragionevolmente certo che la campagna di attacchi sia conclusa (Schmitt 2014, p. 21).
- L'*immediatezza* si riferisce al periodo seguente l'esecuzione o l'inizio dell'attacco armato entro cui lo Stato vittima può ragionevolmente rispondere in autotutela. Essa considera fattori come la prossimità temporale tra l'attacco e la risposta, il periodo necessario per identificare l'attacco e il tempo richiesto per preparare la risposta. Il requisito dell'immediatezza si riduce a una valutazione di ragionevolezza da parte dello Stato vittima alla luce delle circostanze che prevalgono sul momento. L'operazione in risposta non deve costituire una punizione o un castigo. Una volta che l'attacco armato è definitivamente concluso e non è ragionevolmente prevedibile che riprenda nell'immediato, il diritto di attraversare il territorio di un altro Stato per condurre *letal strikes* con i droni si estingue.

I requisiti di necessità e proporzionalità sono stati riconosciuti dalla Corte Internazionale di Giustizia⁵², mentre il requisito dell'immediatezza è insito nella

⁵¹ Impianti di depurazione dell'acqua, dighe, oleodotti, centrali nucleari, centrali di energia elettrica, ponti, porti, ecc.

⁵² ICJ, *Oil Platforms*, 2003, par. 43, 73-74, 76; *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, para. 41; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 14, 176, 194.

definizione di autotutela come risposta o reazione necessaria ad un attacco armato.

L'utilizzo dei droni armati nell'esercizio del diritto in autodifesa sembra generalmente consentito, in quanto essi teoricamente sono molto precisi, possono impiegare armi la cui potenza può essere graduata e, quindi, sono in grado di rispettare le predette condizioni.

Quanto detto in questo paragrafo vale *mutatis mutandis* per l'autotutela collettiva, che può essere esercitata su richiesta dello Stato vittima o in base a un trattato o un accordo *ad hoc* (es. Patto Atlantico⁵³).

2.3.5 Serie di eventi tenui con i droni

Con i droni è anche possibile effettuare una serie multipla di operazioni meno gravi, piuttosto che singole operazioni pari a un attacco armato. Un'analogia si può ritrovare con le incursioni oltre confine. In questo caso, gli Stati hanno rivendicato il diritto di agire in autotutela contro una serie di attacchi meno gravi che collettivamente raggiungono il livello di un singolo attacco armato. Si tratta della c.d. *pinprick* (lett. puntura di spillo) o *accumulation of events theory*. La Corte Internazionale di Giustizia commentando le incursioni del Nicaragua nel territorio dell'Honduras e del Costa Rica, ha affermato che in questo caso c'erano poche informazioni per stabilire se tali incursioni potessero essere considerato un attacco armato⁵⁴, lasciando intendere che tale circostanza possa avvenire. Questa posizione è stata reiterata anche in casi successivi, quali quello delle Piattaforme petrolifere e delle attività armate in Congo. In questi casi la Corte, riconoscendo il concetto di operazioni cumulative tenui come attacco armato, ha però stabilito che nei casi di specie non vi fossero elementi sufficienti per giungere a tale conclusione. Così allo stesso modo, incursioni cumulative con i droni nel corso del tempo potrebbero raggiungere il livello di un attacco armato e legittimare pertanto l'uso difensivo della forza armata.

Rimangono concettualmente distinti, dunque, il caso di operazioni tenui tramite droni che nel tempo possono costituire un attacco armato, dal caso di una

singola operazione effettuata (anche da attori non statali) con una molteplicità di droni (anche in aree geografiche diverse) e in un periodo di tempo ristretto, la cui intensità corrisponde subito a un attacco armato.

2.3.6. Controversie dottrinali

Come si può vedere nella Tabella n. 1, ad oggi, controversie interpretative riguardano i casi di:

- uno Stato che risponde a un attacco armato in corso di un attore non-statale transnazionale autonomo (Al Qaeda) senza il consenso, o perfino con la opposizione dello Stato ospitante (cd territoriale); [Tabella 1 - n. 10].
- uno Stato che risponde a un attacco armato imminente di un attore non-statale senza il consenso, o perfino con la opposizione dello Stato ospitante (cd territoriale); [Tabella 1 - n. 12].
- uno Stato che agisce in legittima difesa preventiva contro un Stato o un attore non statale transnazionale autonomo con o senza il consenso dello Stato ospitante; [Tabella 1 - n. 4, 13 e 14].

Il problema di fondo, quindi, è per lo più inquadrare le operazioni/missioni militari condotte nel territorio di altri Stati senza il loro consenso (di seguito attività non consensuali) e/o prima dell'inizio vero e proprio di un attacco armato.

Legittima difesa contro un attore non-statale senza consenso dello Stato territoriale

Il conflitto che sorge tra lo Stato attaccato e il gruppo transnazionale di fatto coinvolge anche lo Stato sul territorio del quale l'azione militare viene condotta, il quale può o meno essere d'accordo con essa.

La mancanza del consenso può derivare da un rifiuto dello Stato oppure dalla mancanza di tempo necessario ad ottenerlo.

In questo caso ci sono due scuole di pensiero riguardo la legittimità all'utilizzo dei droni armati.

Per la prima, la sovranità degli Stati è suprema. Nonostante il diritto maturato di agire in autodifesa

⁵³ Art. 5 Trattato Nord Atlantico: "Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall' art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria,

ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali".

⁵⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Case*, 1986, para. 231.

contro attori non statali autonomi, la sovranità territoriale non può essere violata (tramite ad es. l'utilizzo di droni armati). Il rimedio per questo genere di attacchi è solo la cooperazione internazionale.

La seconda (adottata da Stati Uniti e Israele) bilancia gli interessi dello Stato territoriale con il diritto alla legittima difesa dello Stato vittima (questa valutazione è conosciuta come *unwilling or unable test*). Essa permette la penetrazione dello Stato territoriale, al fine di condurre operazioni con i droni armati contro il gruppo responsabile dell'attacco armato qualora lo stesso Stato territoriale non sia intenzionato o non sia in grado di mettere fine alle attività del gruppo sul suo territorio, così come quando manca di mezzi adeguati per rispondere rapidamente.

Secondo Paust 1986 e Tancredi 2007 (citati in Tallarico 2011, pp. 101 e 102) l'esercizio della legittima difesa qui descritta è compatibile con l'art. 2.4 della Carta ONU in quanto la coercizione non si rivolge contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato territoriale, ma si limita ad avere luogo nel suo spazio sovrano solo per colpire il responsabile dell'attacco, senza che questo degeneri in una azione armata contro quello Stato.

In ogni caso, lo Stato che conduce un'operazione con i droni armati in queste condizioni deve limitare le attività unicamente a quelle necessarie per porre fine all'attacco armato da parte dell'attore non statale e allo stesso tempo deve persuadere lo Stato territoriale a rispettare l'obbligo di controllare il proprio territorio.

Non ci sono criteri specifici per effettuare la valutazione suddetta. Piuttosto ogni caso deve essere valutato singolarmente considerando fattori quali: l'opportunità di condurre l'operazione con i droni armati; le capacità dello Stato territoriale; le relazioni tra gli attori non-statali e lo Stato territoriale; le relazioni tra lo Stato vittima dell'attacco e lo Stato territoriale; gli sforzi precedenti dello Stato territoriale di controllare il proprio territorio; l'importanza

dell'obiettivo; la disponibilità dei mezzi e delle risorse per condurre l'operazione; ecc. Ciò che vale comunque è sempre la ragionevolezza, ovvero valutare anche se un altro Stato (ovviamente assennato e ragionevole) in circostanze identiche o simili concluderebbe che lo Stato territoriale non vuole o non può affrontare la situazione in modo da escludere la necessità di un attacco difensivo con i droni armati. In altre parole valutare la prassi.

Autotutela anticipatoria

L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite non prevede espressamente la possibilità di agire in legittima difesa in via anticipatoria nel caso di un attacco imminente, ma solo "nel caso in cui abbia luogo un attacco armato", richiedendo pertanto l'attualità dello stesso.

In realtà questa interpretazione letterale non coincide con il diritto naturale di autotutela così come previsto dal diritto internazionale consuetudinario. La Corte Internazionale di Giustizia, infatti, ha riconosciuto che la previsione dell'art. 51 non contiene tutte le regole pertinenti all'autotutela, tra cui la definizione di attacco armato o i requisiti di necessità e proporzionalità⁵⁵ (tuttavia non si è espressamente pronunciata sulla legittimità dell'autotutela anticipatoria in caso di attacco armato imminente non essendo richiesto dalle circostanze del caso di specie). L'autotutela anticipatoria è comunque riconosciuta a tutti gli effetti nella prassi degli Stati. Infatti non è necessario che uno Stato attenda che il nemico inizi ad attaccare. Al contrario, esso può difendersi una volta che l'attacco sia imminente. Questa consuetudine si basa sullo standard di imminenza articolato nel diciannovesimo secolo dal Segretario di Stato USA Daniel Webster a seguito dell'incidente *Caroline* tra Stati Uniti e Gran Bretagna⁵⁶. Egli, nella lettera a Lord Ashburton (6 agosto 1842), rilevava che il diritto di autotutela nasce quando "la necessità dell'autodifesa è immediata, travolgente, non lascia scelta dei

⁵⁵ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 176.

⁵⁶ Nel 1837, durante l'insurrezione del Canada contro la Gran Bretagna, un gruppo di cittadini americani e canadesi aveva occupato un'isola canadese nel fiume Niagara e utilizzava una nave americana, denominata *Caroline*, per trasportare viveri ed armi dalla riva americana del Niagara sull'isola occupata. La notte del 29 dicembre 1837 un gruppo di soldati britannici penetrò in territorio americano e distrusse la nave, ancorata presso la riva americana del fiume. Negli scontri rimasero uccisi due cittadini americani che si trovavano a bordo. Alle rimostre americane, l'ambasciatore britannico giustificò l'attacco come "*necessity of self-defence and self-preservation*". Gli Stati Uniti non accettarono questa giustificazione e

il 12 novembre 1840 a New York arrestarono un cittadino britannico di nome McLeod con l'imputazione di omicidio e incendio, in relazione al episodio della *Caroline*. Il governo britannico, attraverso il suo ambasciatore a Washington, chiese al segretario di Stato americano il rilascio di McLeod perché, secondo il governo britannico, la distruzione della *Caroline* costituiva "a public act of persons in Her Majesty's service, obeying the order of their superior Authorities". Nel corso dello scambio di lettere relative all'arresto di McLeod vennero ripetute le posizioni dei due governi. È a questo punto che il Segretario di Stato americano Daniel Webster precisò, con parole rimaste famose, i limiti in cui era giustificato l'uso della forza in legittima difesa.

mezzi, né tempo per la riflessione”⁵⁷. La formulazione di Webster è sopravvissuta come la classica espressione della soglia temporale delle azioni difensive anticipatorie.

Nel valutare i casi di autotutela anticipatoria, c'è la necessità di distinguere tra azioni preparatorie e quelle che costituiscono una fase iniziale dell'attacco: se un attore 'statale o non', infatti, sta semplicemente acquisendo la capacità di avviare un attacco armato in futuro, il criterio dell'imminenza non è soddisfatto. Tuttavia, se vi sono informazioni tali da presumere ragionevolmente che l'attore abbia realmente deciso di condurre un attacco armato usando i propri droni, l'attacco è considerato imminente al punto tale che lo Stato vittima può agire per non perdere l'opportunità di difendersi (*last window of opportunity*, Schmitt 2014, p. 20). Alcune indicazioni sono: una maggiore tensione, la mobilitazione delle riserve, l'avvicinamento delle forze armate ai confini dello Stato, ecc. Certamente, non è facile effettuare una valutazione nella pratica. In ogni caso, la legittimità di qualsiasi risposta difensiva sarà determinata dalla ragionevole valutazione della situazione da parte dello Stato vittima.

La teoria appena esposta mal si adatta, però, agli attacchi effettuati da attori non statali transnazionali. Infatti, il loro *modus operandi* è tipicamente caratterizzato dall'assenza di allarme o alcun tipo di avvertimento, cioè dalla sorpresa e dall'imprevedibilità. E non potrebbe essere altrimenti, visto che in ragione delle loro modeste capacità operative, la maggior parte di questi attacchi potrebbe essere sventata se scoperta. Questo aspetto, insieme al fatto che in questo periodo storico le armi di distruzione di massa sono sempre più accessibili, rende gli attori non-statali estremamente pericolosi. A prescindere da ciò, l'interpretazione della norma che permette un uso difensivo anticipato della forza è stata abbracciata dagli USA, con o senza i droni, anche nel caso di un gruppo non statale che possiede i mezzi e l'intenzione di condurre un attacco armato. La necessità è quella di agire, perché attendere l'inizio dell'attacco potrebbe compromettere la possibilità di una difesa efficace.

Anche l'azione in difesa anticipatoria contro un attore non statale transnazionale, senza il consenso

dello Stato territoriale, è subordinata sempre alla valutazione *unwilling or unable* e ai principi di necessità, proporzionalità e immediatezza.

Autotutela preventiva

Può uno Stato agire in 'legittima difesa preventiva' contro un altro Stato o contro un attore non statale transnazionale autonomo con o senza il consenso dello Stato ospitante?

Tentiamo di rispondere.

Una seconda interpretazione estensiva della legittima difesa ad ipotesi non espressamente previste né dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite né dal diritto consuetudinario è stata effettuata per legittimare l'uso della forza in via preventiva o per giustificare reazioni prolungate contro i c.d. "Stati canaglia" o contro attori non-statali⁵⁸. La cd legittima difesa preventiva (o *Dottrina Bush*) è stata espressa per la prima volta nel documento "La strategia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti" presentata dal Presidente Bush al Congresso nel settembre 2002 e riconfermata nel 2006. Secondo tale documento, la legittima difesa verrà esercitata dagli Stati Uniti ogni qualvolta si renda necessario prevenire un'imminente minaccia o attacco con armi di distruzione di massa o atti di terrorismo⁵⁹.

Questa dottrina è la base teorica della c.d. *Global war on terror*. L'espressione, coniata sempre dall'amministrazione Bush dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001, indica appunto il contrasto armato permanente al terrorismo internazionale. I drammatici eventi rappresentano un momento storico importantissimo perché per la prima volta la comunità internazionale ha riconosciuto il diritto di legittima difesa contro un gruppo armato transnazionale e perché hanno fornito il pretesto a Stati Uniti e alleati di qualificare tutta la successiva attività di contrasto al 'terrorismo' come vero e proprio conflitto armato e, quindi, di considerare sempre i civili affiliati a gruppi terroristici come combattenti e giustificare sempre l'uso della forza letale contro di loro. L'uccisione continua di membri di organizzazioni che ricorrono al terrorismo come metodo di conflitto, così, è diventata una delle misure di contrasto più utilizzate, soprattutto se si guarda alla prassi dei droni di Stati Uniti e Israele (Marone 2010; Annoni 2008, pp 991-1032; Meloni 2013).

contro l'Afghanistan, diretta a distruggere le basi dell'organizzazione terroristica Al Qaeda; la guerra contro l'Iraq (2003) giustificata dagli Usa e dal Regno Unito con la necessità di distruggere armi di distruzione di massa poi rivelatesi inesistenti.

⁵⁹ The White House (2002, p.15), (2006, p. 23), The National Security Strategy of the United States of America.

⁵⁷ Formula originale di Webster: "a necessity of self-defence instant, overwhelming, leaving no choice on means and no moment for deliberation".

⁵⁸ Ad es. bombardamenti della Libia e dell'Iraq ad opera degli Stati Uniti rispettivamente nel 1986 e nel 1993; la guerra prolungata della coalizione di Stati facente capo agli Stati Uniti

Harold Koh (2010), *legal advisor* del Dipartimento di Stato USA, considera l'uso dei droni come *killing machines* (e della forza armata in generale) in operazioni permanenti di antiterrorismo compatibile con il diritto internazionale e domestico vigente, trovando la sua legittimità sia nel diritto innato di legittima difesa sia nella Costituzione e nell'AUMF (*Authorization for the Use of Military Force*)⁶⁰ rilasciata dal Congresso USA al proprio Presidente il 14 settembre 2001 per consentire l'impiego di ogni mezzo necessario a perseguire i responsabili dell'11 settembre e i loro fiancheggiatori (nazioni, organizzazioni e persone) e per prevenire eventuali futuri attacchi da parte loro contro gli americani sul proprio territorio e all'estero. Di questo avviso anche Brennan (2012), *legal advisor* della Casa Bianca, Holder (2012) del Dipartimento di Giustizia e Johnson (2012) del Dipartimento della Difesa.

In realtà, la Dottrina Bush non ha nessun fondamento giuridico internazionale né nel diritto consuetudinario né a livello pattizio. Nonostante ciò, la strategia per la sicurezza nazionale dell'amministrazione Obama l'ha accolta indirettamente, affermando che gli Stati devono rispettare gli standard che governano l'uso della forza, senza però specificare quali siano tali standard⁶¹. Non a caso l'utilizzo di droni armati in operazioni di contro terrorismo, tra alti e bassi, ha raggiunto il culmine negli ultimi anni, dieci volte di più rispetto all'era Bush (v. i numeri su Di Salvo 2016b; Melzer 2013, p. 7). Sarà interessante vedere cosa farà nei prossimi anni il neo Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump.

Il fatto che un attore 'statale o non' apertamente ostile sia capace di condurre in futuro attacchi devastanti (con o senza droni) non autorizza di per sé il potenziale Stato vittima ad agire in difesa con la forza (con o senza droni), anche qualora vi sia il consenso dello Stato territoriale. Al contrario, lo Stato deve prima ragionevolmente concludere che l'ostilità sia maturata in una decisione attuale di attaccare (imminenza). Finché non sia arrivato ragionevolmente a questa conclusione, la sua risposta dovrebbe essere limitata a contromisure non forzose e al rinvio della questione al Consiglio di Sicurezza. Come già detto, anche se un attore "statale o non" ha l'intento e l'opportunità di condurre un attacco armato contro uno Stato, il diritto dell'eventuale Stato vittima di prendere misure difensive pari al livello dell'uso della forza non matura fino a quando un ulteriore ritardo

nell'azione priverebbe del tutto la vittima della possibilità di difendersi una volta cominciato l'attacco (autotutela anticipatoria).

La teoria della legittima difesa preventiva non dovrebbe essere condivisa perché, come detto:

- non ha alcun fondamento giuridico a livello pattizio/consuetudinario. Non sembrano esistere una *diuturnitas* e un'*opinio iuris* condivise nella comunità internazionale sulle legittime condizioni di impiego della forza armata (con o senza il consenso dello Stato territoriale) favorevoli alla legittima difesa preventiva;
- viola lo *ius ad bellum*. Se manca il consenso dello Stato territoriale viola la sua sovranità. Se c'è il consenso oppure è applicata in un *Failed State* o in spazi internazionali rimane comunque "incompatibile con i fini delle Nazioni Unite" (art. 2.4). Nel Pakistan nord-occidentale, ad esempio, gli Stati Uniti hanno finora operato con la tacita approvazione del governo (Miller, Woodward 2013). Tale dottrina non può essere interpretata come un'estensione nel tempo e nello spazio del diritto di legittima difesa, esercitabile in Afghanistan a seguito degli attacchi dell'11 settembre, per i motivi già elencati e perché il responsabile dell'attacco (Al Qaeda), come unica organizzazione, è stata ridimensionata, smembrata e/o assorbita da altre realtà e il suo capo eliminato (proprio in Pakistan);
- non dovrebbe essere compatibile con il Diritto Costituzionale degli Stati Uniti. I responsabili dell'11 settembre sono stati abbondantemente ridimensionati e l'AUMF non dovrebbe essere più efficace ormai. Non servirebbe un'altra autorizzazione da parte del Congresso per esercitare la forza armata contro nuove minacce?
- viola il diritto internazionale dei Diritti Umani;
- è controproducente nel lungo periodo e immorale specie se condotta tramite i droni. Si pensi ai danni collaterali dell'uso della forza armata in tempo di pace, come nel caso di errori nell'individuazione dei *target*. Inoltre, essi permettono di sferrare attacchi comodamente al sicuro dall'altra parte del mondo, impedendo ogni tipo di risposta e aumentando la frustrazione dei civili trasformati in obiettivi di guerra che, tutt'al più possono abbattere, una 'piccola' macchina⁶². "Il messaggio politico [degli attacchi dei droni] enfatizza

⁶⁰ S.J.Res.23 — 107th Congress (2001-2002). Il testo è stato convertito in legge pochi giorni dopo dal Presidente G. W. Bush: PUBLIC LAW 107-40—SEPT. 18, 2001, disponibile su <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf> (ultimo accesso 3.11.2016).

⁶¹ The White House (2010), The National Security Strategy of the United States of America, Washington.

⁶² Un senso di frustrazione e di ingiustizia nasce il più delle volte anche nei piloti di droni, i quali stando al sicuro dietro

la disparità di potere tra le parti e rinforza il supporto popolare ai terroristi, che sono visti come dei Davide contro Golia...Inoltre [gli Stati], ricorrendo alla forza armata, piuttosto che ad operazioni di law enforcement [o di cooperazione internazionale], con i targeted killing possono rinforzare il senso di legittimità delle operazioni di terrorismo, che a volte sono viste come l'unica opzione praticabile dai deboli per combattere contro un potente impero" (Blum, Heymann 2010, citati in Bowman 2013, p. 5). In quindici anni, di fatto, il 'terrorismo internazionale' non ha fatto che proliferare dal 2001 in poi, sia per numero di gruppi che ricorrono a questa tecnica di combattimento sia per numero di attentati, a detrimento della pace e della stabilità globale. Gli stessi autori di attentati – le esplosioni alla Maratona di Boston (15.4.2013) e la decapitazione di un soldato a Londra (23.5.2013) – spesso giustificano i loro gesti come vendetta per la morte di musulmani innocenti.

Molti altri autori qualificano i *lethal strikes* dei droni in queste circostanze come operazioni illegittime perché implicanti l'uso della forza armata oltre i limiti previsti dal diritto internazionale. Colacino (2014) afferma: "Tale ricostruzione [pro-droni contro i terroristi] riflette pienamente la tradizionale 'autoreferenzialità' della posizione statunitense: oltre ad anteporre gli obblighi interni...all'osservanza dei principi di diritto internazionale...[Gli Stati Uniti propongono] un'interpretazione 'estensiva' della nozione di legittima difesa...per giustificare, dopo l'11 settembre, la 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 di Al Qaeda (o altri gruppi armati non statali)...L'impiego dei droni appare strettamente funzionale all'implementazione di tale dottrina⁶³. Potrebbe, in tal senso, ipotizzarsi che le uccisioni mirate di terroristi costituiscano l'espressione di una prassi indicativa di un

uno schermo e un joystick, senza correre alcun pericolo, percepiscono l'uccisione del nemico come una ingiustizia. Inoltre, prima di attaccare, spesso trascorrono mesi ad osservare l'obiettivo nella vita quotidiana con la famiglia e gli amici, familiarizzando con esso (Bowden 2013, pp. 5 e 9). I membri dell'esercito impegnati nel programma dei droni spesso sono vittime anche di una cultura distruttiva fatta di abusi di alcool e droga, alti tassi di suicidio e di abbandono della professione (Di Salvo 2016a).

⁶³ Anche Devoto (2016, p. 1) afferma che l'utilizzo dei droni armati "facilita l'erosione dei confini statali e l'espansione

cambiamento in atto nel diritto internazionale...orientato a riconoscere la legittimità di simili operazioni. [Tuttavia] ...l'idea di una *permanent worldwide war* contro il terrorismo sembra poco accettabile, anche sul piano concettuale".

Perfino, il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, in una serie di studi⁶⁴, ha evidenziato come l'utilizzo della forza armata tramite i droni per effettuare omicidi mirati, al di fuori di un conflitto armato formalmente accertato (Pakistan, Yemen, Somalia), non sia ammissibile *under international law*, non importa chi sia l'obiettivo. Infatti, sono numerosi i vincoli da rispettare. Uno su tutti il diritto alla vita e, quindi, il divieto di uccisioni arbitrarie (*Arbitrary executions*).

"Nessuna nazione potrebbe preservare la sua libertà nel mezzo di una guerra continua" (James Madison, 4° presidente USA, 20 aprile 1795).

Il sillogismo del terrore

L'assenza di copertura legislativa per la *Global War on Terror* costringe a ricercare nell'opinione pubblica la legittimazione ad agire con la forza armata artefacendo i fenomeni della criminalità e del 'terrorismo internazionale' così come considerati dal diritto:

- *Strumentalizzazione dell'ignoto o delle caratteristiche identitarie* (artefatto quantitativo) – Mass media, esperti ed istituzioni tendono a classificare gli eventi di cui ancora non si conoscono cause, conseguenze e/o autori come 'terrorismo internazionale': "Esplosione nel centro urbano. Possibile attentato terroristico". Oppure sfruttano l'origine straniera, l'identità o la religione degli autori di reati ordinari a bassa intensità (omicidi, sequestri, distruzioni) per classificarli sempre come episodi di 'terrorismo internazionale': "Soldato inglese ucciso a Londra con un machete da ragazzo islamico: è terrorismo". Altresì, considerano 'terrorismo' le azioni armate ordinarie contro obiettivi militari durante un conflitto conclamato quando commesse da gruppi

delle pratiche normalmente associate all'uso della forza durante le [classiche] ostilità". Questo soprattutto perché consentono una presenza perpetua e a basso costo sul campo di battaglia. I piloti di uno stesso drone infatti possono ruotare tra loro durante un singolo volo (un Predator ha un'autonomia di circa 20 ore) senza dover 'rientrare alla base' o sopportare lo stress psico-fisico di volare in prima persona.

⁶⁴ U.N. doc. A/HRC/14/24/Add.62 del 28 maggio 2010 (Philip Alston); U.N. doc. A/68/382 del 13 settembre 2013 (Christof Heyns); U.N. doc. A/HRC/68/389 del 18 settembre 2013 (Ben Emmerson); U.N. doc. A/HRC/25/59 del 10 marzo 2014 (Ben Emmerson).

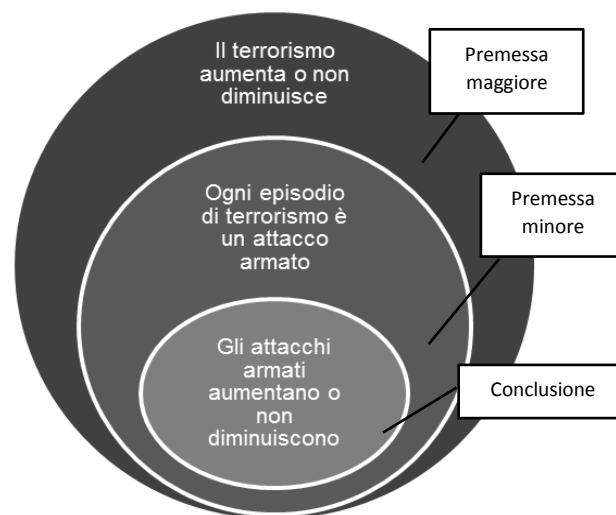
non statali di matrice religiosa. Ad esempio i conflitti a fuoco tra forze regolari e miliziani o attacchi *kamikaze* contro obiettivi militari (Nassirya). Questo primo artefatto, aumenta la percezione del fenomeno terrorismo.

- **Omologazione dei terroristi** (artefatto qualitativo) – allo stesso tempo si tende a considerare il ‘terrorismo internazionale di matrice religiosa’, come un fenomeno unitario e generico, rappresentato da persone coperte sventolanti kalashnikov e bandiere nere. Questa narrazione omologa tra loro senza distinzione: a) i gruppi armati transnazionali che commettono atti di terrorismo sia in situazioni di conflitto armato sia in territori pacifici; b) questi ultimi e i criminali autonomi che commettono atti di terrorismo in situazioni di pace (le continue rivendicazioni dei gruppi armati transnazionali non aiutano), come se esistesse un unico e fantomatico nemico da eliminare. Questo secondo artefatto fa percepire ogni episodio di terrorismo, anche quando ha natura di crimine interno, come un attacco armato. “Siamo in guerra contro il terrorismo” si sente continuamente a prescindere.

Gli artefatti esposti generano un sillogismo fittizio che confonde le istruzioni del diritto: il terrorismo è in aumento ovunque o non diminuisce → ogni episodio di terrorismo è un attacco armato → gli attacchi armati aumentano ovunque o non diminuiscono (Figura 2.4). Esso falsa la percezione quantitativa e qualitativa (natura giuridica) del fenomeno, a prescindere dai singoli episodi, dal luogo e dalla loro intensità, generando l’illusione della necessità di un conflitto armato globale e perpetuo, durante il quale pace e stato di diritto si depauperano e nessuna azione è più distinguibile. Di conseguenza, si rafforza la legittimazione dell’opinione pubblica di fronte all’utilizzo illecito della forza armata contro i gruppi non statali transnazionali sparsi nel mondo (magari il

più veloce a rivendicare l’evento) nell’ambito della *Global war on terror*.

Figura 2.4. *Sillogismo fittizio che rafforza la legittimazione pubblica della Global war on terror*



Fonte: elaborazione IRIAD

Tuttavia, considerare ogni azione commessa in tempo di pace o in un conflitto da una persona con una certa identità, radicalizzata o ideologizzata come atto di terrorismo è improprio oltre che discriminatorio. Ugualmente, è sbagliato descrivere il ‘terrorismo internazionale’ *sic et simpliciter* come controparte unica di un conflitto globale e pertanto considerare ogni atto di terrorismo come un attacco armato. Giuridicamente, il terrorismo costituisce una finalità ben precisa di condotte criminali (risultato) che, in tempo di pace⁶⁵ e durante un conflitto armato⁶⁶, possono essere commesse per diverse ragioni da persone o gruppi di persone distinte e ben

⁶⁵ La Decisione quadro del Consiglio dell’Unione Europea del 13 giugno 2002 pubblicata sulla G.U. della Comunità Europea 22 giugno 2002 n. 164, individua come compiuti per “finalità di terrorismo” gli atti “diretti a intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare, distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese”. Questa nozione è stata recepita nell’art. 270 sexies c.p. italiano “Condotte con finalità di terrorismo”.

⁶⁶ Secondo l’art. 2 b della Convenzione di New York del 9 dicembre 1999, ratificata dall’Italia con L. 14 gennaio 2003 n. 7, è ‘terrorismo’ ogni atto “destinato ad uccidere o ferire gravemente [in via esclusiva] un civile o ogni altra persona che non

partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, qualsiasi atto”. Così in un conflitto armato, nel quale il pericolo indiretto per la popolazione civile ricorre frequentemente in occasione delle azioni armate “non possono essere definite terroristiche le azioni suicide dei c.d. “kamikaze” rivolte nei confronti di obiettivi militari” (Corte Ass. App. Milano, 15 febbraio 2006, in Garofali 2015, p. 995): si ricordi in tal senso il caso legittimo dei kamikaze giapponesi durante la Seconda Guerra Mondiale.

identificabili (es. Il narcotrafficante colombiano Pablo Escobar, il gruppo comunista *Brigate Rosse*, l'organizzazione criminale *Cosa Nostra*, ecc.)

L'avvento dei droni (come qualsiasi nuova arma) fornisce a individui e gruppi non statali transnazionali un ulteriore strumento per commettere reati (anche di terrorismo) e attacchi armati (anche di terrorismo). Tutti quanti diventano più difficili da prevenire e la loro casistica complessiva potrebbe aumentare. Di conseguenza, grazie al 'sillogismo del terrore' e alla legittimazione che ne deriva, potremmo assistere anche ad un'intensificazione della *Global war on terror* (condotta per lo più proprio con i droni). Già qualcuno ha iniziato ad associare episodi di semplici incidenti o attivismo con i droni allo "spettro del terrorismo" (Piccioli 2016, p. 141-143⁶⁷).

Istituzioni e mass media dovrebbero distinguere chiaramente, senza allarmismi, quando:

- un evento è o no 'terrorismo' sia in tempo di pace sia durante un conflitto;
- un atto di 'terrorismo' commesso da singoli individui o gruppi su territori pacifici è un attacco armato secondo il diritto internazionale o diversamente, come nella maggior parte dei casi, un reato secondo l'ordinamento interno, così da capire (e far capire) quali sono le risposte lecite adottabili.

Come già visto, si dovrebbero valutare opportunamente gli elementi della condotta, la portata e gli effetti della stessa, la storia e l'identità degli autori per dimostrare con assoluta certezza la loro reale e diretta appartenenza—subordinazione ad uno specifico gruppo armato non statale transnazionale (Al Qaeda, IS, Boko Haram, Al Shabaab, ecc.).

⁶⁷ Gli esempi riportati come possibili attentati terroristici sono: a) incidente di un drone precipitato nel giardino della Casa Bianca il 27.1.2015, a causa all'imprudenza di un impiegato governativo ubriaco; b) Ritrovamento di un piccolo drone equipaggiato con una macchina fotografica e trasportante un pacco di sostanze radioattive in quantità innocue per la salute umana sul tetto dell'ufficio del premier giapponese

Shinzo Abe (22.4.2015); c) Il 15.5.2015 un uomo viene arrestato nel tentativo di far volare un drone non armato sul giardino della Casa Bianca ignorando i divieti governativi durante la manifestazione "*Leave your drone at home*" organizzata dalla Federal Aviation Administration per ricordare che Washington DC è una 'NO fly zone'.

2.4 Droni e diritto internazionale umanitario

2.4.1 Nozioni generali di DIU

Preso coscienza dell'attuale impossibilità di eliminare i conflitti come fenomeno empirico, si veda ora cosa accade dal punto di vista normativo, dopo un atto di aggressione, durante un conflitto armato (condotto con o senza droni).

Come autoritativamente disposto e riconosciuto dai più importanti organi internazionali⁶⁸, in questo periodo tutti i trattati internazionali in tema di diritti umani rimangono validi, in particolar modo le disposizioni che sanciscono il diritto alla vita. Tuttavia, hanno un'applicabilità limitabile. In altre parole, si sospende l'applicazione degli accordi che per natura, materia o interessi tutelati sono incompatibili con lo stato di conflitto (*inter arma silent leges*). La sospensione, però, non è automatica, costante e generalizzata, ma è soggetta al principio di diritto internazionale consuetudinario *rebus sic stantibus*, il quale prevede l'obbligo da parte degli Stati di verificare di volta in volta se e come sono mutate le circostanze esistenti al momento della conclusione del trattato (Conforti 2006, pp. 124 e ss).

Figura 2.5. Funzionamento della clausola *Rebus sic stantibus* durante i conflitti armati



Fonte: elaborazione IRIAD

Tuttavia, anche nelle circostanze più gravi, la protezione della vita e della persona umana non viene mai meno in assoluto, perché durante un conflitto armato (ovunque esso si verifichi) entra altresì in vigore il diritto internazionale umanitario in funzione di *lex specialis*. Esso persegue lo sforzo di 'umanizzare la guerra', ovvero di:

- limitare le sofferenze proteggendo e assistendo le persone che non prendono (civili) o non prendono più parte al conflitto (*hors de combats*);
- limitare i mezzi, metodi e comportamenti di combattimento.

L'applicazione contestuale del diritto dei diritti umani ed umanitario può evolversi in situazioni difficilmente interpretabili disciplinate dall'una, dall'altra o da entrambe le branche di diritto internazionale (ICJ, 2004, par. 106).

Il DIU è l'insieme delle norme (principi generali, consuetudini, convenzioni, trattati)⁶⁹ che le parti belligeranti (eserciti regolari e non) devono rispettare per proteggere le vittime dei conflitti, coloro che non hanno partecipato ai combattimenti o che hanno cessato di parteciparvi (popolazione civile, feriti, naufraghi, ammalati, caduti, prigionieri) a prescindere dalla nazionalità o dalla parte alla quale appartengono.

Tale regime di norme si rivolge alla realtà del conflitto senza considerare le ragioni, i riconoscimenti politici o la legittimità del ricorso alla forza secondo lo *ius ad bellum*. In altre parole si applica ai conflitti legali e non.

Non vi è alcun dubbio che il diritto umanitario si applichi nel caso di utilizzo di droni durante un conflitto armato. Il Comitato Internazionale della Croce Rossa si è pronunciato a favore di questa prospettiva, affermando che "non vi può essere alcun dubbio che il DIU (diritto internazionale umanitario) si applichi ai

⁶⁸ ICJ (*Nuclear Weapons Opinion*, para. 25; *Wall Opinion*, para. 105 f.; *Congo case*, para. 216); UN Human Rights Committee (General Comments No. 29, 2001, para. 3; No. 31, 2004, para. 11); Inter-American Commission on Human Rights (*Coard case*, para. 39; *Abella (La Tablada) case*, para. 158); the UN General Assembly (Resolutions 2252 of 4 July 1967; 2444 of 19 December 1968; 2675 of 9 December 1970; 58/96 of 9 December 2003, para. 3, 5; 58/99 of 9 December 2003, para. 2, 5); UN Security Council (Resolutions 237 of 14 June 1967; 1041 of 29 January 1996; Presidential Statement of 12 February 1999, UN Doc. S/PRST/1999/6, §§ 2 and 7). Citati in Melzer 2013, p. 14 e presenti solo parzialmente in bibliografia.

⁶⁹ La base fondamentale (o nucleo) del diritto umanitario, eccetto il Diritto consuetudinario, è costituita dalla prima Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 (data di nascita del

diritto internazionale Umanitario), dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 (1. Sul miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna; 2. Sul miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze marittime; 3. Sul trattamento dei prigionieri di guerra; 4. Sulla protezione dei civili in tempo di guerra) e dai successivi Protocolli Addizionali del 1977 (I e II) e 2005 (III). A questi documenti ne vanno aggiunti molti altri, quali la Convenzione Aja del 14 maggio 1954, in materia di protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, la Convenzione di Ottawa del 1997 sull'eliminazione delle mine anti-persone, le convenzioni in materia di divieto di uso di armi indiscriminate e di modifica ambientale.

nuovi armamenti e all'impiego in guerra dei nuovi sviluppi tecnologici, come riconosciuto, tra l'altro, dall'articolo 36 del I Protocollo Aggiuntivo⁷⁰ (ICRC 2011, pp. 36-38).

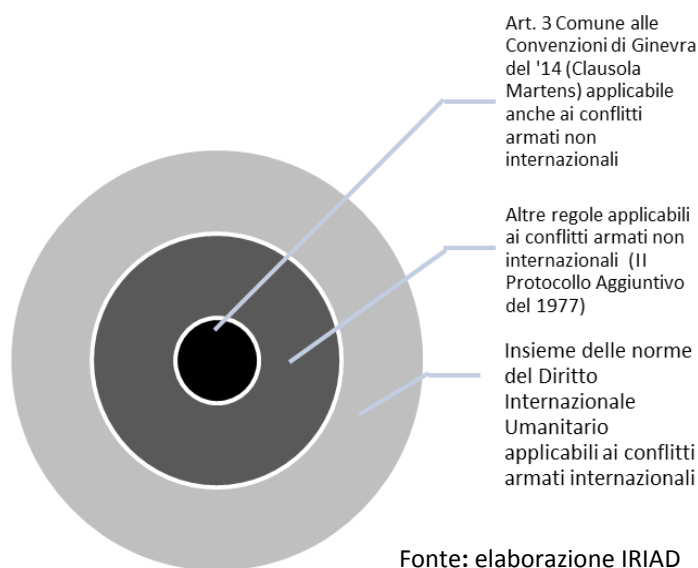
La sensibilità ai principi di umanità in combattimento risale al 1899⁷¹, quando su iniziativa dello zar Alessandro I si negoziavano, per la prima volta nella comunità internazionale, una serie di meccanismi per prevenire le guerre e risolvere pacificamente le controversie tra Stati (es. arbitrato internazionale). Tra i 26 Stati partecipanti alla Conferenza di pace del 1899 all'Aia, si formarono presto due schieramenti composti rispettivamente dalle grandi potenze⁷² e dai piccoli Paesi⁷³. Questi ultimi, temendo di essere invasi e occupati in caso di guerra, avevano interesse a limitare il più possibile i poteri e i diritti dell'occupante.

Così, il giurista Fedor Fedorovic Martens (vice-capo della delegazione russa), propose come compromesso, che: "i civili e i combattenti rimangono sotto la protezione e l'imperio dei principi del diritto delle genti quali risultano dalle consuetudini stabilite, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza". Questa espressione, ribattezzata "Clausola Martens", conteneva *in nuce* la proclamazione dei principi da seguire durante un conflitto armato e per questo sarebbe stata ripresa, anche, nell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del '49⁷⁴.

La Clausola garantisce uno "standard minimo"⁷⁵ (almeno) in tutti i conflitti (internazionali e non internazionali) a fronte di uno "standard massimo" in

continua espansione ed evoluzione⁷⁶. Anch'essa (come tutto il DIU), sicuramente si applica ai casi di conflitto armati condotti tramite i droni, anzi pare sia stata formulata esattamente con l'intenzione di adattarsi alle nuove tecnologie e ai nuovi metodi di guerra (Heather 2012, pag. 28). Dello stesso parere la Corte Internazionale di Giustizia, secondo la quale la Clausola "ha dimostrato di essere un mezzo efficace per affrontare la rapida evoluzione della tecnologia militare"⁷⁷.

Figura 2.6. *Concentricità del diritto internazionale Umanitario*



⁷⁰ (1977) I Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949. Art. 36 (Nuove armi): "Nello studio, messa a punto, acquisizione o adozione di una nuova arma, di nuovi mezzi o metodi di guerra, un'Alta Parte contraente ha l'obbligo di stabilire se il suo impiego non sia vietato, in talune circostanze o in qualunque circostanza, dalle disposizioni del presente Protocollo o da qualsiasi altra regola del diritto internazionale applicabile a detta Alta Parte contraente".

⁷¹ L'epoca degli Stati sovrani arroccati nella tutela dei propri interessi e noncuranti degli interessi degli esseri umani, tranne il caso in cui si trattasse di proteggere, contro atti arbitrari di Stati esteri, gli interessi dei cittadini ricchi delle potenze occidentali che intrattenevano attività commerciali in quegli Stati.

⁷² Prussia, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Russia, Austria-Ungheria.

⁷³ Belgio, Paesi Bassi, Svizzera, Grecia, Lussemburgo, Montenegro.

⁷⁴ La Clausola Martens ha visto la sua prima comparsa nel preambolo della *II Convenzione dell'Aia concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre* del 1899 e costituisce, anche, il fondamento concettuale che sta alla base dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, che tutelano le persone che non partecipano direttamente alle ostilità nei

conflitti armati non-internazionali. Essa è stata, anche, inserita nell'art. 1, co 2, del I Protocollo Aggiuntivo alle suddette Convenzioni del 1977. Recita: "Nei casi non previsti nel presente Protocollo o in altri accordi internazionali, le persone civili e i combattenti restano sotto la protezione e l'imperio dei principi del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza". Ed anche nel preambolo del II Protocollo Aggiuntivo: "Ricordando che, nei casi non previsti dal diritto in vigore, la persona umana resta sotto la salvaguardia dei principi di umanità e delle esigenze della pubblica coscienza". La Clausola Martens rappresenta un principio di diritto internazionale consuetudinario.

⁷⁵ "a minimum yardstick" (ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, 1986, para. 218).

⁷⁶ V. i tre Protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1977 e del 2005 sui conflitti internazionali e non e sull'emblema addizionale. Oppure la *Convenzione sulle armi chimiche* (1993), la *Convenzione per la protezione dei Beni Culturali in caso di conflitto armato* (1954), la *Convenzione sulle mine antiuomo* (1997), la *Convenzione sull'interdizione dell'uso delle bombe a grappolo* (2008), ecc.

⁷⁷ ICJ, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, 1996, para. 78.

I principi fondamentali del diritto internazionale Umanitario sono:

- *principio di umanità*: rispetto generale della persona umana in ogni situazione e condizione (combattenti, civili o *hors de combats*), anche di fronte ad esigenze militari chiamate a ridimensionarsi rispetto a tale obbligo. Proibisce l'inflizione di qualsiasi uccisione, lesione o distruzione non necessaria agli scopi militari legittimi;
- *principio di necessità militare*: sostituisce il principio dello stato di necessità 'assoluta' che disciplina l'uso della forza al di fuori dei conflitti armati (*law enforcement*). Esso non si riferisce più all'eliminazione di una minaccia imminente o alla prevenzione di un reato grave, quanto piuttosto al raggiungimento di un obiettivo militare legittimo. Il solo obiettivo legittimo da perseguire durante la guerra è "indebolire le forze armate avversarie..." al fine di ottenere il prima possibile la sua completa o parziale sottomissione e "...i progressi della civiltà devono produrre l'effetto di attenuare, nei limiti del possibile, la calamità della guerra"⁷⁸. Secondo Buonomo (2010, p. 147) il principio di necessità militare "riguarda il modo di condurre la guerra ed impone una valutazione continuativa dei combattenti sulla necessità, liceità e proporzionalità dell'uso della forza armata [tipo e grado], così da stabilire un equilibrio tra la necessità militare e le esigenze umanitarie".
- *principio di lealtà*: divieto di comportamenti o azioni che comportino l'abuso di fiducia della parte avversaria per poi praticare l'uccisione, il ferimento o la cattura delle sue componenti (utilizzo di falsi segni di riconoscimento o di emblemi di protezione oppure simulazione di condizioni di ferimento o malattia);
- *principio di proporzionalità*: criterio ispiratore della condotta dei belligeranti quanto all'impiego della forza ed al livello di risposta bellica. Scopo essenziale è di evitare effetti sproporzionati e danni specie nei confronti di obiettivi non

militari e della popolazione civile nel corso di tutta la conduzione del conflitto. Per cui eventuali 'danni collaterali' conseguenti a un attacco con i droni non devono essere superiori al concreto e diretto vantaggio militare atteso dall'operazione. Di conseguenza essa deve essere pianificata e condotta in modo da minimizzare il rischio di colpire civili o danneggiare obiettivi civili.

- *principio di distinzione*: i belligeranti, da un lato, debbono orientare l'azione militare distinguendo sempre tra la popolazione civile e i combattenti come pure tra obiettivi civili e militari, mentre dall'altro non debbono fingere di avere lo statuto di civile (es. indossando abiti civili) o un altro statuto protetto (indossando abiti di personale sanitario, religioso o dell'ONU; impiegando gli emblemi della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa su mezzi di trasporto, ecc.) per uccidere, ferire o catturare un avversario. Questo obbligo 'passivo' del principio di distinzione è normalmente rispettato indossando l'uniforme ed utilizzando tecniche legali per impedire al nemico di farsi identificare (es. mimetizzazione);
- *principio di precauzione*: impone alle parti combattenti di procedere nelle azioni di guerra ad una costante valutazione degli effetti ed avendo cura di non provocare pregiudizio o conseguenze comunque dannosi per la popolazione civile o per i beni protetti (ambientali, culturali e religiosi).

La tutela della persona e il rispetto del DIU (come è riportato negli approcci diffusi dalle varie convenzioni) è garantito dalla giustiziabilità dei crimini di guerra di fronte ai Tribunali interni e, in via sussidiaria (qualora le istituzioni statali siano incapaci o non vogliano perseguire gli autori dei crimini), alla Corte Penale Internazionale (ICC) o ad altri Tribunali penali internazionali costituiti *ad hoc*⁷⁹, nei cui rispettivi statuti troviamo l'elencazione degli stessi⁸⁰. La punibilità di tali crimini si basa soprattutto sul principio

⁷⁸ Dichiarazione di San Pietroburgo, 1868. La parte in cui confida nello sviluppo umano per attenuare la calamità dei conflitti, è stata finora disattesa, ma non bisogna smettere di confidare in esso "...l'umanità è stata in grado di sfruttare il progresso tecnologico per produrre armamenti sempre più numerosi e sofisticati, in grado di coinvolgere un numero sempre più ampio di persone [specie di civili]. La guerra cibernetica, invece, sempre che mantenga nella maggior parte dei casi la sua qualità di 'non-lethal weapon', forse, appartiene a

quei progressi della civiltà in cui la Dichiarazione di San Pietroburgo aveva riposto la propria fiducia" (Greco 2014, p. 16).

⁷⁹ V. i Tribunali di Norimberga e Tokyo, il Tribunale Internazionale per il Ruanda e il Tribunale Penale Internazionale della Ex- Jugoslavia.

⁸⁰ Ad es. v. art. 8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, che comprende anche i crimini di guerra codificati dal corpus delle Convenzioni di Ginevra e relativi Protocolli.

dell'imputabilità personale, quale principio cardine del diritto penale, e della loro imprescrittibilità⁸¹.

In particolare la Corte Penale Internazionale può esercitare la sua giurisdizione in tre casi: se l'accusato ha la nazionalità di uno Stato parte dello Statuto della Corte, se il crimine è stato commesso sul territorio di uno Stato parte (incluse le navi o gli aeromobili immatricolati) o se il caso è stato demandato alla Corte dal Consiglio di Sicurezza ONU (Artt. 12 e 13 Statuto ICC). La Corte è competente a giudicare anche sui crimini di genocidio, contro l'umanità e, in futuro, sui crimini di aggressione commessi con i droni (artt. 5 e 6).

Inoltre, grazie alla clausola *Rebus sic stantibus*, permane anche, in misura variabile re-interpretabile di volta in volta, la possibilità per gli individui di far valere i propri diritti umani denunciando alle Corti per i Diritti Umani le violazioni del diritto dei diritti umani e del diritto umanitario perpetrate dalle istituzioni statali in situazioni di conflitto armato, in particolare il diritto alla vita. Una medesima condotta, dunque, può configurare sia un crimine di guerra imputabile al singolo individuo sia una violazione dei diritti umani addebitabile allo Stato.

2.4.2 La natura giuridica dei conflitti armati

Lo *ius ad bellum* determina le circostanze che legittimano il ricorso all'uso della forza da parte di uno Stato: 1) operazioni militari (anche con i droni) che causano danni fisici tali da costituire un attacco armato ex art. 51 della Carta ONU (secondo la nozione che prende in considerazione la proporzione e gli effetti del danno) e che possono provocare da parte dello Stato vittima una risposta in autotutela individuale o collettiva o l'intervento del Consiglio di Sicurezza; 2) operazioni militari che, al di sotto dell'uso della forza come attacco armato, possono essere contrastate dallo Stato vittima con proporzionate contromisure o facendo affidamento al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

A prescindere dalla legittimità dell'uso statale della forza, secondo il diritto umanitario convenzionale, sin dal primo attacco e nel prolungamento delle ostilità, a seconda dei soggetti coinvolti (senza considerare le ragioni), si possono generare due tipologie complementari di conflitto armato (già accennate)

dalla natura giuridica definita e identificabili da criteri di fatto:

- *Conflitto armato internazionale*: quando sono contrapposte le forze armate di almeno due "Alte Parti Contraenti" delle Convenzioni di Ginevra del 1949 (Stati), anche in guerre di liberazione nazionale. In questo caso si applicano automaticamente le suddette Convenzioni per intero a prescindere da dichiarazioni di guerra o dal riconoscimento dello stato di guerra⁸² (art. 2 Comune alle Convenzioni di Ginevra del '49) e sino alla fine di tutte le ostilità tra le parti sancite da una tregua e/o dalla firma di un trattato di pace. Il diritto umanitario durante un conflitto internazionale non è limitato da confini geografici, trovando applicazione ovunque il conflitto si verifichi compreso lo spazio, le acque internazionali, il cyber spazio, il territorio di uno Stato terzo ostile, co-belligerante, occupato o ostile. L'applicabilità di queste norme non necessita un uso della forza armata contro le strutture politiche e militari dello Stato vittima, o la reazione di quest'ultimo. Un qualsiasi uso della forza armata nella sfera di sovranità di un altro Stato, senza consenso di quest'ultimo, è sufficiente a far scattare l'applicabilità del diritto umanitario. Per essere valido il consenso deve essere reale e genuino, espresso apertamente o tacitamente attraverso un comportamento concludente. Non è neanche necessario che soldati umani attraversino il confine dello Stato vittima (invasione di terra). Un attacco con un missile intercontinentale o un drone potrebbe innescare un conflitto armato internazionale.
- *Conflitto armato non internazionale (NIAC)* tra forze armate regolari e gruppi armati non statali oppure fra gruppi armati non statali che si combattono tra loro sul territorio di un qualsiasi Stato. Che questo sia parte o meno delle Convenzioni di Ginevra è indifferente e serve solo a stabilire quali trattati applicare al conflitto. Un NIAC infatti può sorgere anche sul territorio di uno Stato non ancora Parte delle Convenzioni di Ginevra in base al diritto umanitario consuetudinario (Angola 1975-1984; Mozambico 1977-1983; Myanmar 1948-1992).

⁸¹ Art. 29 Statuto della Corte Penale Internazionale: "I crimini di competenza della Corte non sono soggetti ad alcun termine di prescrizione".

⁸² La non obbligatorietà del riconoscimento dello stato di guerra persegue lo scopo di evitare che gli Stati possano escludere o eludere l'applicazione del DIU sulla base di puri formalismi.

Ad un NIAC si applica solo una parte del diritto internazionale Umanitario, quantificabile a seconda della intensità del conflitto (art. 3 Comune alle Convenzioni di Ginevra del '49 e art. 19 Convenzione dell'Aja del '54 + eventualmente Il Protocollo Aggiuntivo relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali), sino alla cessazione di tutte le ostilità tra le parti.

Art. 3 Comune (c.d. "mini-convenzione"):

"Nel caso in cui un conflitto armato privo di carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti belligeranti è tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti: **1.** Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca alla razza, al colore, alla religione o alla credenza, al sesso, alla nascita o al censo, o fondata su qualsiasi altro criterio analogo. A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate: a. le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi; b. la cattura di ostaggi; c. gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti; d. le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili. **2.** I feriti e i malati saranno raccolti o curati. Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle Parti belligeranti. Le Parti belligeranti si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione. L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti belligeranti".

Presupposti dell'esistenza di un NIAC sono l'organizzazione del gruppo non statale e un'intensità/durata minima.

Il gruppo armato coinvolto, anche se strutturalmente decentralizzato e delocalizzato, deve essere sufficientemente organizzato con una autorità responsabile, una catena di comando tale da esercitare un'azione coordinata e cooperativa e un controllo di parte del territorio (*enclave*) (ICRC, 2008). Dunque, non basta che vi sia una causa comune tra partecipanti separati o la proclamazione di un'alleanza presunta o di un leader. In sintesi, il gruppo deve poter essere individuato come una sola parte del conflitto assimilabile a forze armate regolari⁸³ così da essere riconosciuto loro lo *status* di belligeranti.

L'art. 1, par. 2, Il Protocollo Aggiuntivo, poi, prevede una soglia minima di intensità a cui fare riferimento per l'applicazione dello stesso. Situazioni di disturbi, rivolte, disordini e tensioni interne, episodi isolati e sporadici di violenza armata, brigantaggio o vandalismo e altre azioni simili da parte del gruppo non statale difficilmente sono qualificabili come un NIAC ed eventualmente rimangono disciplinate per la durata dell'evento unicamente dall'art. 3 *Comune*. Mentre condizioni di violenza armata prolungate nel tempo, diffuse⁸⁴ e concertate tra le parti (considerato il tipo e il calibro delle armi utilizzate, il numero dei combattenti, il numero delle vittime, il numero dei rifugiati) sono sicuramente disciplinate dall'art. 3 *Comune* e, anche, dal II Protocollo Aggiuntivo (Figura 6)⁸⁵.

Nella pratica non è facile ricondurre gli eventi all'una o all'altra categoria e conseguentemente decidere quale sia la normativa da applicare. Si pensi ai conflitti interni in cui sopraggiunge un fattore di 'internazionalizzazione' (c.d. *Wars by proxy*): il caso di uno o più Stati che intervengono militarmente nel conflitto interno ad un altro Stato a sostegno di: 1. gruppi non statali in lotta tra loro (Rwanda, Angola, Zimbabwe, Uganda); 2. insorti contro il governo legittimo (Nicaragua); 3. uno Stato territoriale impegnato in un conflitto armato interno contro gruppi armati non statali (Vietnam, Siria). Viceversa, un conflitto internazionale può regredire a non-internazionale. Oppure si pensi, ad uno Stato coinvolto in un due conflitti distinti (uno internazionale e uno interno)

⁸³ Il carattere dell'organizzazione del gruppo è un elemento indispensabile per l'esistenza di un NIAC. Ciò significa che se azioni armate sono perpetrate da gruppi non organizzati non sono soggette al DIU e devono essere considerate crimini secondo il diritto domestico degli Stati e contrastate con operazioni di *law enforcement*.

⁸⁴ Sia come episodi geograficamente localizzati in un unico posto dentro lo Stato sia episodi de-localizzati in aree separate dello Stato e considerati in maniera aggregata.

⁸⁵ Sui vari livelli di intensità di un conflitto non internazionale cfr. la giurisprudenza dei Tribunali penali internazionali riassunta da Talarico 2011, pp. 30-36.

nello stesso lasso di tempo in una stessa area geografica (Ex Jugoslavia).

In queste situazioni è la volontà politica dello Stato coinvolto, anche se tecnicamente e legalmente irrilevante nel riconoscimento di un conflitto armato, che gioca un ruolo decisivo nella decisione del *legal framework*. Tuttavia, le valutazioni politiche rischiano di essere normativamente *under-inclusive* o *over-inclusive*.

Per esempio, le operazioni contro il narcotraffico in Messico coinvolgono più di 50.000 soldati e hanno provocato migliaia di vittime nel corso negli anni. Questa situazione giustificerebbe l'applicazione del diritto umanitario in termini di soglie e conseguenze, ma il governo messicano non ha riconosciuto di essere coinvolto in un conflitto armato interno.

Al contrario, la statunitense *Global War on Terror* estende eccessivamente l'applicabilità del diritto umanitario ad ogni operazione antiterrorismo, al di là dei presupposti legali di un conflitto armato. Visto che l'esistenza di un conflitto e l'applicabilità del relativo quadro normativo sono legate a determinate condizioni, si presume che la violenza armata da parte di attori non statali debba essere considerata come una questione di *law enforcement* fino a quando non vi sono indicatori sufficienti a soddisfare i criteri di intensità e organizzazione del gruppo (Melzer 2013, pp. 20 e 21).

La natura giuridica del conflitto asimmetrico transnazionale

Residua il problema di come qualificare il conflitto asimmetrico fra uno o più Stati e un soggetto armato non statale autonomo presente sul territorio di un altro Stato (o altri Stati) o in spazi non sottoposti alla giurisdizione di nessuno stato e con un raggio operativo internazionale (es. gruppi armati transnazionali, hackers autonomi transnazionali, piloti di droni autonomi transnazionali, pirateria marittima internazionale).

In altre parole, bisogna capire quale è la normativa da applicare (ergo la *natura giuridica*) a un conflitto asimmetrico transnazionale (Stato contro attore non-statale che agisce all'estero → gruppo terroristico, individui autonomi), tra le seguenti opzioni:

- diritto umanitario dei conflitti armati internazionali;
- diritto umanitario dei conflitti armati non-internazionali (*Minimum yardstick*: art. 3 comune alle

Convenzioni di Ginevra 1949 + II Protocollo Aggiuntivo 1977);

- diritto internazionale dei diritti umani.

Il compito è arduo. Si pensi solo se estendere la qualifica di combattente agli attori non statali transnazionali per renderli legittimi obiettivi di azioni belliche. Oppure alla difficoltà di definire le modalità legittime di combattimento. Le norme del DIU, infatti, non si prestano nella lettera ad inquadrare la natura di questi conflitti moderni.

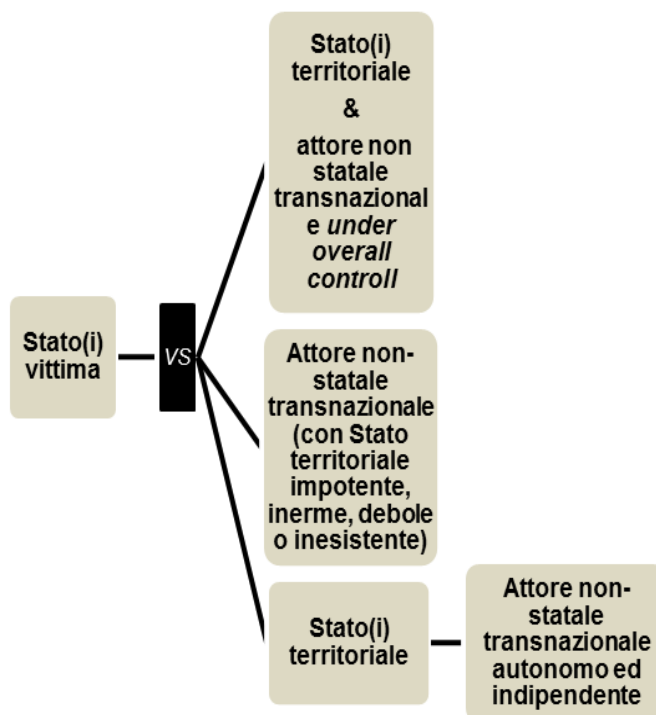
Proviamo ugualmente ad affrontare la questione.

Come detto, il conflitto asimmetrico transnazionale coinvolge tre soggetti:

- lo Stato attaccato [Stato(i) vittima];
- l'attore non-statale transnazionale;
- lo Stato(i) sul cui territorio l'azione militare è condotta (Stato territoriale)⁸⁶.

L'intreccio delle relazioni tra questi soggetti può condurre, nello stesso periodo e all'interno di uno stesso Stato territoriale, di fronte a una delle tipologie di 'conflitto unico' oppure di fronte a un 'conflitto doppio' (Figura 2.7).

Figura 2.7. Possibili relazioni conflittuali tra lo Stato vittima, lo Stato territoriale e l'Attore non statale transnazionale



Fonte: elaborazione IRIAD

⁸⁶ Per un approfondimento su questo problema si veda Tallarico 2011, pp. 78-125.

- **Conflitto unico:** nel luglio 2006, milizie di Hezbollah lanciarono un attacco dal territorio libanese contro posizioni di difesa israeliane, penetrando anche in territorio israeliano (attraverso la c.d. *linea blu*). Uccisero otto militari e ne catturarono due. Israele rispose con attacchi aerei e terrestri contro infrastrutture logistiche libanesi. L'escalation fu immediata: Hezbollah colpì con razzi e missili la parte settentrionale di Israele e quest'ultimo bombardò l'aeroporto e i quartieri sciiti di Beirut, le vie di comunicazione tra Libano e Siria, predispose un blocco aereo/marittimo sul Libano ed una fascia di sicurezza sul confine libanese. Dopo questi eventi l'ONU chiese il cessate il fuoco tra le parti e potenziò la missione di *peacekeeping* UNIFIL nel sud del Libano (istituita nel 1978), allo scopo di aiutare il governo ad imporre un'unica autorità⁸⁷. Molti Stati condannarono gli attacchi di Hezbollah e riconobbero il diritto israeliano all'uso della forza in legittima difesa, nonostante, allo stesso tempo, la reazione israeliana fosse considerata sproporzionata per aver provocato un numero elevato di vittime civili ed ingenti danni alle strutture libanesi. In questo caso, Israele qualificò lo scontro con un unico conflitto armato internazionale tra Israele e Libano al quale si sarebbe dovuto applicare il *DIU intero*, facendo riferimento al mancato rispetto, da parte del Libano, degli obblighi di controllo interno del proprio territorio. La questione fu affrontata anche dalla Commissione di inchiesta del *Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite* sulle esecuzioni mirate di civili in Libano ed il tipo di armi usate da Israele. Anch'essa qualificò le ostilità come un unico conflitto armato internazionale tra Israele, da una parte, e Libano, dall'altra (con conseguente applicazione del *DIU intero*) in forza dello stretto rapporto tra l'apparato di governo libanese e il gruppo armato Hezbollah, dando rilevanza al fatto che quest'ultimo fosse un partito di governo con rappresentanti eletti in Parlamento (UN, A/HRC/3/2 2006, para. 56 e 57⁸⁸). Questo precedente conferma che un conflitto è internazionale non solo in caso di ostilità tra due Stati Parte delle Convenzioni di Ginevra, ma anche tra uno Stato Parte e un gruppo armato *under*

the overall control di un altro Stato Parte (senza necessità di provare l'esercizio di un controllo totale sul gruppo, ma anche solo un legame meno intenso⁸⁹), quando lo Stato vittima risponde colpendo indistintamente (anche collateralmente) sia il territorio, le strutture militari e di governo dello Stato territoriale sia il gruppo non statale (Figura 2.8).

Figura 2.8 Conflitto unico tra lo Stato vittima e un attore non statale transnazionale *under overall control* dello Stato territoriale (e rispettiva natura giuridica)



Fonte: elaborazione IRIAD

Un altro tipo di conflitto unico si verifica quando uno Stato territoriale è totalmente escluso da un conflitto asimmetrico transnazionale in corso e l'azione armata dello Stato vittima è unicamente diretta contro un gruppo armato. Ciò può verificarsi:

- nel caso dei *Failed State*;
- in spazi non sottoposti alla giurisdizione di nessuno Stato (acque internazionali, cyber spazio, ecc.);

⁸⁷ Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1701 (doc S/PV. 5511) disponibile su <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20SPV%205511.pdf> (ultimo accesso 31.10.2016).

⁸⁸ Disponibile su <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3->

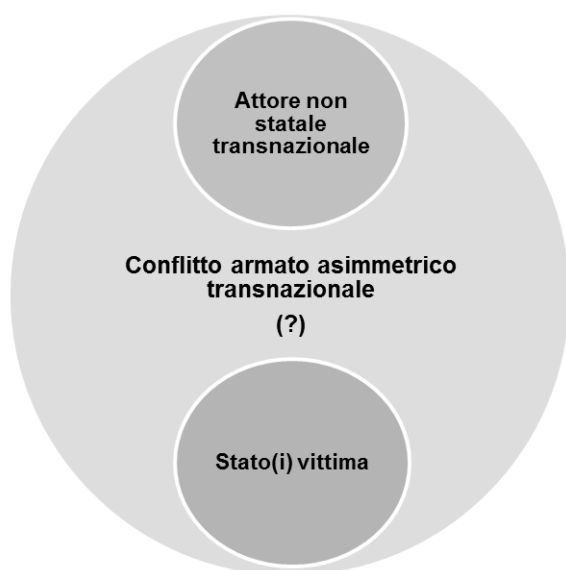
[CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20A%20HRC%203%202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20A%20HRC%203%202.pdf) (ultimo accesso 31.10.2016).

⁸⁹ Basta l'incapacità dello Stato Parte di disarmare il gruppo o di controllarlo, di far cessare le attività ostili, ecc.. Cfr, ICTY 1997, *Tadic case*, disponibile su <http://www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf> (ultimo accesso 31.10.2016).

- in una parte di territorio statale di cui il gruppo ha acquisito il pieno controllo⁹⁰.

Ad esempio, è il caso dei bombardamenti tramite caccia e droni contro il sedicente *Stato Islamico* (IS o Daesh) nel nord dell'Iraq ad opera di Russia, Francia e Stati Uniti (2015-2016). Tale caso, per l'appunto, non può essere qualificato come un conflitto armato internazionale, in quanto è completamente assente ogni tipo di coinvolgimento dello Stato territoriale (sia attivo sia passivo), bensì come un conflitto asimmetrico transnazionale combattuto nel territorio dello Stato vittima e nei confini dello Stato territoriale⁹¹ (Figura 9). Se i membri di un unico gruppo sono dislocati in diversi Stati territoriali (come nel caso di Al Qaeda), bisogna considerare separatamente le singole situazioni interne e, quindi, valutare se possa sussistere un conflitto asimmetrico transnazionale (secondo le regole dello *ius ad bellum*) in uno o più Stati territoriali e/o situazioni parallele disciplinate dal diritto dei diritti umani.

Figura 2.9 *Conflitto unico tra uno Stato e un attore non statale transnazionale (e rispettiva natura giuridica)*



Fonte: elaborazione IRIAD

⁹⁰ Questo caso riguarda gli Stati che esercitano ancora la propria sovranità e danno il consenso allo Stato vittima ad agire sul proprio territorio. Se il consenso non c'è potrebbe scoppiare un conflitto doppio (v. prossimo punto). Oppure riguarda il caso di uno Stato che non dia espressamente il consenso, ma che al contempo sia totalmente incapace o non voglia far cessare le attività del gruppo armato e sia risparmiato totalmente dalle azioni militari dello Stato vittima.

⁹¹ "[the Martens Clause] provides that even in cases not covered by specific international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the

- **Conflitto doppio:** dopo l'11 settembre gli USA dichiararono di essere coinvolti in due diversi conflitti internazionali in Afghanistan. Il primo contro il governo talebano al quale si sarebbe applicato il DIU dei conflitti armati internazionali. Il secondo contro Al Qaeda che, a parer loro, ovunque condotto avrebbe avuto carattere internazionale (*Global war on terror*⁹²) senza, tuttavia, comportare l'applicazione delle Convenzioni di Ginevra del '49 (neanche lo standard minimo). La dichiarazione si basava sul fatto che queste norme sono riservate ai soli casi di dichiarazione di guerra o di conflitti tra Stati contraenti oppure ai casi di conflitto all'interno dei confini dello Stato vittima. Quindi non al caso Al Qaeda (The White House 2002b, para. 1-2⁹³). Al contempo, però, gli USA non chiarirono le norme che avrebbero applicato a tale 'secondo conflitto' (Tallarico 2011, p. 103), sollevando numerosi interrogativi soprattutto in materia di trattamento dei detenuti.

La 'teoria del conflitto internazionale doppio' risulta atipica perché si è visto che quando lo Stato attacca indistintamente il territorio, le strutture militari e di governo dello Stato territoriale e il gruppo non-statale ivi presente si dovrebbe configurare un unico conflitto di natura internazionale, a prescindere da un intenso legame tra Stato territoriale e gruppo armato.

Nei pochi casi in cui sia assente ogni tipo di legame tra Stato territoriale e attore non-statale e quando, in assenza del consenso all'intervento, le azioni militari dello Stato vittima colpiscono indistintamente anche le strutture e le persone dello Stato territoriale, invece, si potrebbe accettare l'esistenza di un doppio conflitto, confutando, tuttavia, l'idea della *Global war on terror*. In altre parole, bisognerebbe optare per due conflitti simultanei separati (Figura 2.10):

- uno internazionale, disciplinato dal DIU intero e
- uno asimmetrico transnazionale nei confini dello Stato territoriale.

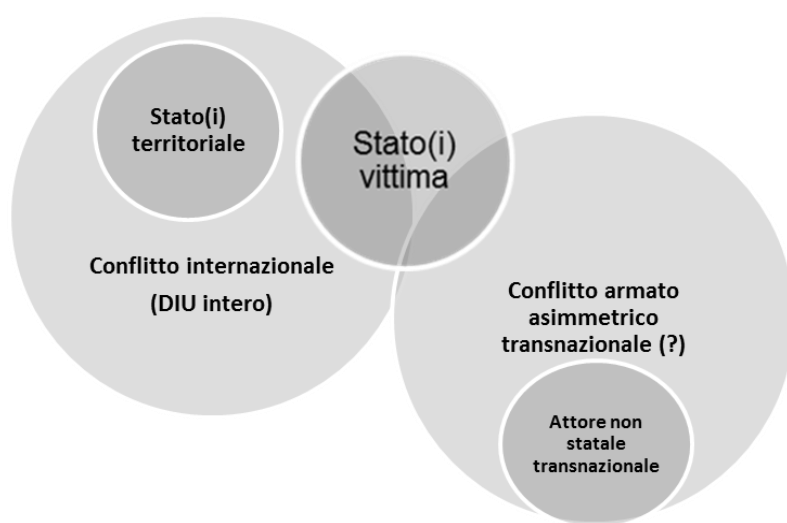
principles of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from dictates of public conscience" (UN Report, GOAR A/49/10, 1994, p. 317).

⁹² L'espressione, coniata come visto dall'amministrazione Bush dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001, è retorica fuorviante ed impropria dal punto di vista del diritto internazionale umanitario, perché affianca la parola *Global* ad elementi di un conflitto non-internazionale (gruppi terroristici).

⁹³ Il documento è disponibile su http://www.pegc.us/archive/White_House/bush_memo_20020207_ed.pdf (ultimo accesso 31.10.2016).

Se, anche in questo caso, i membri del gruppo sono dislocati in diversi Stati territoriali (come nel caso di Al Qaeda), bisogna considerare separatamente le singole situazioni interne e valutare se sussistano contemporaneamente un conflitto internazionale e un conflitto asimmetrico transnazionale (con i criteri dell'intensità e dell'organizzazione) in uno o più Stati territoriali e/o situazioni parallele disciplinate dal diritto dei diritti umani.

Figura 2.10 *Conflitto doppio tra Stati e tra uno Stato e un attore non statale transnazionale autonomo (e rispettiva natura giuridica)*



Fonte: elaborazione IRIAD

Alla luce dei sempre più numerosi conflitti asimmetrici transnazionali (unico o contestuale ad uno internazionale) – con i droni ormai protagonisti – e della loro difficile qualificazione, sembra inevitabile ed opportuno estendere analogicamente ad essi (o tramite aggiornamento dei Trattati esistenti) l'applicazione dell'art. 3 *Comune* alle Convenzioni di Ginevra del '49 (che, quale principio di diritto consuetudinario, agisce in caso di lacuna del diritto internazionale Umanitario o di mancata ratifica dei trattati in materia⁹⁴), visto che anche nei conflitti non internazionali classici (NIAC interni) almeno una delle due parti in lotta non è mai un'Alta Parte delle suddette Convenzioni.

Questo, nonostante tale norma si riferisca formalmente ai conflitti armati che avvengono all'interno del territorio dello Stato coinvolto nel conflitto (*in the territory of one of the High Contracting Parties*). Di fronte all'avvento di attori non statali transnazionali, infatti, l'elemento geografico dovrebbe considerarsi gradualmente superato anche per i conflitti non internazionali (per quelli internazionali già lo è), a favore dell'applicabilità dell'art. 3 al di là dei propri confini territoriali statali, ovunque il conflitto si verifichi (spazio, acque internazionali, cyber spazio, ecc.). Tale posizione è stata riconosciuta, tra gli altri, dalla Corte Suprema degli Stati Uniti (Corte Suprema USA, *Hamdan v. Rumsfeld*, 2005⁹⁵), dal Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC 2011, pp. 9-10), da autorevoli autori (Melzer 2013, p. 21), oltre ad essere supportata in parte dall'art. 1 dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda (*...violations committed in the territory of neighbouring States...*).

L'art. 3 *Comune* è il compromesso migliore e la soluzione più coerente con la *Realpolitik*, la consolidata volontà della Comunità internazionale post 9/11, di considerare gli attentati di un attore non statale transnazionale (Al Qaeda) come un attacco armato ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e la risposta attraverso l'uso della forza armata in legittima difesa.

Non applicarlo vorrebbe dire per gli Stati 'giocare una partita' senza regole o in cui l'unica regola è che non ci sono regole.

È bene specificare che in questo ragionamento, è incluso il caso del conflitto armato conclamato e prolungato generato dall'uso statale della forza in 'Legittima Difesa Preventiva' contro un attore non-statale. Sebbene questa dottrina non sia contemplata nel diritto internazionale (è una dottrina nazionale), violi lo *ius contra bellum* e il diritto internazionale dei diritti umani e la sua applicazione possa costituire un crimine internazionale, una volta che un conflitto si è generato e si prolunghi nel tempo ad esso, come detto, devono applicarsi le norme dei conflitti armati a prescindere dalle ragioni o dalla legittimità dell'uso della forza secondo lo *ius ad bellum*. In altre parole, fuori dai casi di un attacco armato imminente o in corso da parte di attori non statali transnazionali, questi dovrebbero essere contrastati unicamente

⁹⁴ Le Convenzioni di Ginevra del '49 sono state ratificate universalmente da 196 Stati (ma possono sempre nascere nuovi Stati), mentre il II Protocollo Aggiuntivo solo da 168 Stati, tra

i quali non figurano gli Stati Uniti. Controlla lo stato dei trattati internazionali di diritto umanitario su www.icrc.org.

⁹⁵ Disponibile su <https://www.supremecourt.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf> (ultimo accesso 26.12.2016).

con misure rispettose del diritto Internazionale dei Diritti Umani (Sorveglianza, operazioni di polizia, cooperazione internazionale), ma se si ricorre alla forza armata, l'eventuale conflitto generato deve essere disciplinato dalle norme umanitarie (Art. 3 *Comune*).

L'applicabilità dell'art. 3 *Comune* ai conflitti asimmetrici transnazionali determina che solo i belligeranti possono essere colpiti con i droni. Se non si optasse per l'estensione, infatti, le parti che si confrontano potrebbero utilizzare la forza armata indiscriminatamente e in modo disumano, anche contro la popolazione civile.

L'estensione dell'art. 3 *Comune*, quanto meno, pone limiti e condizioni all'utilizzo indiscriminato dei droni (e di ogni altra arma), come operato finora approfittando delle controversie normative, contro i civili e le persone coinvolte direttamente o indirettamente nei conflitti asimmetrici transnazionali. Insomma, la nozione di *target* non si potrebbe interpretare estensivamente, con la conseguente illegittimità di buona parte dei *targeted killing*, specie dei c.d. *signature strikes* (v. paragrafo successivo).

2.4.3 La conduzione dei conflitti armati con i droni

Si è detto che il requisito più importante per l'applicabilità delle norme umanitarie è l'esistenza certa di un conflitto armato. Ma anche in un conflitto armato non ogni uso della forza è necessariamente parte delle ostilità e quindi soggetto al diritto umanitario. Infatti, esso per quanto possibile, coesiste con il diritto dei diritti umani. Dunque, durante un conflitto, il DIU determina se l'individuo da colpire è un obiettivo militare legittimo e, in caso positivo, gli standard che governano l'attacco (modalità di intervento). Viceversa, se l'individuo non è qualificabile come obiettivo militare legittimo ogni azione militare o di polizia con i droni contro di esso deve rispettare il diritto internazionale dei diritti umani (*law enforcement*).

Fatta questa premessa, bisogna ora capire come utilizzare i droni durante un conflitto in modo conforme ai principi e al contenuto specifico delle principali norme umanitarie.

Tabella 2.2 – *Normativa sull'utilizzo dei droni nelle diverse fattispecie internazionali in cui uno Stato (anche contemporaneamente) può essere coinvolto*

	Fattispecie	Normativa di riferimento
1	Assenza di conflitti (pace)	Diritto dei Diritti Umani
2	Conflitto armato internazionale (contro Stato o contro Stato/gruppo)	DIU intero
3	Conflitto armato internazionale in legittima difesa anticipatoria	DIU intero
4	Conflitto armato internazionale in legittima difesa preventiva	DIU intero
5	Conflitto armato non-internazionale nel proprio territorio	Standard minimo DIU
6	Conflitto armato non-internazionale in territorio altrui "internazionalizzato" con il consenso dello Stato territoriale	Standard minimo DIU
7	Conflitto armato non-internazionale in territorio altrui "internazionalizzato" senza il consenso dello Stato territoriale escluso dalle ostilità	Standard minimo DIU
8	Conflitto armato non-internazionale che si riversa sul territorio di un altro Stato consensuale	Standard minimo DIU
9	Conflitto asimmetrico transnazionale con il consenso dello Stato territoriale	Standard minimo DIU
10	Conflitto asimmetrico transnazionale senza il consenso dello Stato territoriale che non possa o non voglia fermare il gruppo armato e sia escluso dalle ostilità	Standard minimo DIU
11	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa anticipatoria con il consenso dello Stato territoriale	Standard minimo DIU
12	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa anticipatoria senza il consenso dello Stato territoriale che non possa o non voglia fermare il gruppo armato e sia escluso dalle ostilità	Standard minimo DIU
13	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa preventiva con il consenso dello Stato territoriale	Standard minimo DIU
14	Conflitto asimmetrico transnazionale in legittima difesa preventiva senza il consenso dello Stato territoriale che non possa o non voglia fermare il gruppo armato e sia escluso dalle ostilità	Standard minimo DIU
15	Qualsiasi operazione militare (law enforcement, peacekeeping...) con il Mandato del Consiglio di Sicurezza ONU	Diritto dei Diritti Umani Standard minimo DIU DIU per intero (a seconda del caso)

Fonte: elaborazione IRIAD

Secondo il DIU le "Parti in conflitto dovranno fare, in ogni momento, distinzione fra la popolazione civile e i combattenti, nonché fra i beni di carattere civile e gli obiettivi militari, e, di conseguenza, dirigere le operazioni soltanto contro obiettivi militari" mentre

“la popolazione civile e le persone civili non dovranno essere oggetto di attacchi”⁹⁶.

Ciò implica che i piloti di droni devono essere capaci di distinguere i membri di forze regolari, gruppi armati non statali (che sono obiettivi legittimi) dalla pacifica popolazione civile che gode della protezione contro attacchi diretti. Eccezionalmente i civili possono diventare obiettivi militari legittimi qualora partecipino direttamente alle ostilità e solamente per la durata di detta partecipazione (*for such time*)⁹⁷.

Più in generale, l’obiettivo da colpire con un drone deve essere una struttura militare o un combattente e non rientrare nelle categorie protette dal DIU. È generalmente vietato usare la forza armata, sia in attacco sia in difesa, contro obiettivi civili, i beni indispensabili ad essa⁹⁸, i beni culturali o di culto, le strutture pericolose⁹⁹, il personale medico-sanitario, altro personale umanitario, le persone *hors de combat* (detenuti, feriti, persone prive di coscienza, malati, naufraghi).

Viceversa, in un conflitto internazionale, tutti i soldati possono essere oggetto di attacchi mirati (*all times*), anche con i droni, semplicemente per l’appartenenza all’esercito nemico – specie se attivamente impegnati in un attacco o nella sua preparazione – che si tratti di comandanti o semplici impiegati d’ufficio. Sono esclusi coloro che hanno cessato di partecipare definitivamente alle ostilità (prigionieri, feriti, malati, ecc.). Durante la seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti hanno scoperto e abbattuto, su ordine del Presidente Franklin Roosevelt, l’aereo che trasportava l’ammiraglio Isoroku Yamamoto, comandante in capo della marina giapponese e architetto dell’attacco a Pearl Harbor.

Rispettare il principio di distinzione è molto più difficile nei conflitti contro attori non statali che deliberatamente si mescolano con la popolazione civile e durante i quali le informazioni sono poco attendibili. Durante un NIAC o un conflitto asimmetrico transnazionale, le parti belligeranti possono attaccare intenzionalmente e in ogni momento (*all times*), con o

senza droni, solo i combattenti identificati con compiti diretti e continuativi di combattimento per infliggere danni al nemico (morte, lesioni, ecc.). Pertanto sono esclusi il personale medico, religioso, formativo, logistico (es. trasporto materiali), chi supporta (finanziariamente o politicamente) o offre protezione. Questi ultimi possono essere attaccati solo se e quando coinvolti direttamente nelle ostilità o in misure preparatorie di azioni imminenti (*for such time*) (Melzer 2009, pp. 27, 34-35, 46, 65; 2013 p. 23). Non solo gli Stati, dunque, ma quasi tutti i gruppi armati hanno reparti militari e non militari (Hamas, Hezbollah, Daesh, ecc.).

Anche nei NIAC, devono essere esclusi dagli attacchi coloro che hanno cessato di partecipare alle ostilità. Nel 2006 la Corte Suprema di Israele ha dichiarato che le esecuzioni mirate compiute dal proprio esercito ai danni di civili coinvolti in attività terroristiche non violano categoricamente il diritto internazionale Umanitario, stabilendo che la legalità di tali azioni (*a converso* la commissione di un crimine di guerra) debba essere definita caso per caso, attraverso accurate indagini retrospettive ed indipendenti riguardanti la precisione della identificazione del *target* e le circostanze dell’attacco (Stahl 2010, pp. 111-133; Meloni 2013, p. 859).

Le enormi difficoltà connesse con l’attività di distinzione durante un NIAC può provocare errori o semplificazioni sconsiderate, come la politica statunitense dei c.d. *signature strikes* ovvero *targeted killing* effettuati per lo più con i droni, autorizzati a colpi di firma dal Presidente *pro tempore*, contro soggetti dall’identità ignota, non precedentemente identificati con certezza e considerati *target* – terroristi, miliziani, jihadisti – dall’intelligence per via di comportamenti sospetti, come aver viaggiato in un veicolo del gruppo armato o aver incontrato i suoi membri¹⁰⁰. Errori nella fase di identificazione dei combattenti sono commessi anche a causa dell’eccessiva fiducia riposta nei dati digitali e nelle intercettazioni telefoniche, in luogo delle informazioni raccolte sul campo¹⁰¹.

⁹⁶ Artt. 48 e 51.2, I Protocollo Aggiuntivo del 1977 alle Convenzioni di Ginevra del ‘49.

⁹⁷ Art. 51.3 I Protocollo Aggiuntivo; art. 13.3 II Protocollo.

⁹⁸ Derrate alimentari, zone agricole, raccolti, bestiame, installazioni e riserve di acqua potabile, opere di irrigazione.

⁹⁹ Dighe, centrali elettriche e nucleari.

¹⁰⁰ Sulla pratica delle Signature strikes dei droni contro il terrorismo internazionale “si potrebbe dire che un drone uccide due volte... l’ingegnere yemenita Faisal bin Ali Jaber, che in un attacco americano ha perso due membri della sua famiglia, spiega come al dolore per la perdita di un congiunto si unisca la vergogna di fronte alla comunità locale per essere stati ingiustamente associati a dei terroristi” (Srdjan, Vignarca 2016).

¹⁰¹ “Nel 2014, l’ex direttore della NSA e della CIA Michael Hayden ha dichiarato che gli obiettivi dei raid [americani] vengono individuati “sulla base dei metadati”, in riferimento alle operazioni con i droni [in territorio straniero]...Secondo Jennifer Gibson [di Reprieve]: “I metadati non forniscono il contesto sufficiente a determinare se qualcuno è un civile o un miliziano, requisito obbligatorio secondo le leggi internazionali. Come abbiamo potuto osservare ...qualcuno, i cui metadati risultano sospetti a causa delle persone che incontra, potrebbe essere semplicemente un giornalista che svolge il suo lavoro”” (estratto da Philip di Salvo 2016b).

La pratica dei *signature strikes* è illecita durante un conflitto armato, ma è ancora più grave, nell'ambito della *Global war on terror*, se applicata fuori da contesti di conflitto armato, in quanto costituisce una palese violazione dei Diritti Umani. Pertanto si può affermare senza ombra di dubbio che i *signature strikes* sono sempre illegali e possono costituire un crimine di guerra¹⁰².

I criteri minimi di *senior member* ed *externally focused* (pianificazione di attacchi contro il territorio, i cittadini e le Forze Armate americane da parte di un membro anziano del gruppo terroristico) redatti da Harold Koh, *legal advisor* USA (Bowden 2013, p. 14 e 15), utilizzabili per individuare potenziali *target* nelle situazioni di conflitto, se applicati, sembrano in grado di evitare la pratica dei *signature strikes*.

Nell'utilizzare la forza armata contro obiettivi militari legittimi, non esiste da nessuna parte né un generico 'diritto di uccidere', né di contro un obbligo generale di catturare il nemico. I responsabili della pianificazione e dello svolgimento di un attacco tramite droni devono valutare se l'attacco previsto può causare danni eccessivi ai combattenti (morte, lesione, distruzione, sofferenze) rispetto al vantaggio militare atteso e, in caso affermativo, rimodulare o astenersi dal condurre l'attacco.

In accordo a tale principio sarebbe possibile effettuare un omicidio mirato tramite drone solo come *ultima ratio* quando, durante le ostilità, non vi sia alcuna alternativa per il raggiungimento del vantaggio militare. L'operazione va sospesa qualora il *target* si arrenda o consegna (Meloni 2013, p. 858). È dunque assolutamente illegale, nelle azioni contro obiettivi legittimi, ordinare che non vi siano sopravvissuti¹⁰³ (lotta senza quartiere), a prescindere che le circostanze permettano la cattura o l'evacuazione del nemico fuori combattimento. La realtà degli attacchi con i droni armati non concede agli individui troppe chance di arrendersi. Questo non vuol dire che l'uso di droni, come un sistema d'arma, sia vietato dal diritto umanitario. Esso non vieta nemmeno attacchi a sorpresa o l'uso di personale o sistemi di armi incapace di fare prigionieri (i piloti dei droni, stanziati fisicamente a migliaia di chilometri di distanza dal conflitto sono obiettivamente impossibilitati dal fare prigionieri se non supportati da forze terrestri). Anzi, il rischio per i combattenti di essere bombardati e di non potersi arrendere al nemico in ogni momento fa parte della realtà della guerra. Il divieto di ordinare

che non vi siano sopravvissuti si riferisce tutt'al più al fatto che le forze attaccanti devono rimanere sempre pronte a ricevere una eventuale dichiarazione di resa del nemico e al fatto che i mezzi impiegati non devono essere intrinsecamente in grado di impedire la sopravvivenza del nemico.

Per quanto riguarda i droni il problema risiede, non nelle caratteristiche tecnologiche, ma nel modo in cui essi possono essere utilizzati nella realtà operativa. Ad esempio sarebbe totalmente illegittimo effettuare attacchi ripetuti (*double attack* o *follow-up strikes*) per uccidere i feriti dai primi attacchi, indipendentemente dal fatto che essi non possono essere catturati, magari insieme ai soccorritori, al personale medico militare o civile, al personale umanitario che tenta di salvare i feriti. Un attacco di questo tipo potrebbe costituire a tutti gli effetti un crimine di guerra per violazione dei principi di distinzione e necessità militare¹⁰⁴. Ugualmente, si eccede il limite della necessità militare se si combinano ai droni armi o strategie che aggravano inutilmente le sofferenze degli uomini messi fuori combattimento o ne rendono la morte inevitabile (armi chimiche, batteriologiche, gas tossici, veleni, proiettili a espansione, ecc.)¹⁰⁵.

Durante le ostilità è proibito, anche, effettuare attacchi contro obiettivi militari legittimi se i danni inflitti alle persone o agli oggetti protetti dal DIU (danni collaterali) sono eccessivi rispetto al concreto e diretto vantaggio militare previsto. È sicuramente quasi sempre vietato sganciare con i droni armi di distruzione di massa (nucleari) o effettuare bombardamenti 'a tappeto' su vaste aree urbane o rurali.

La proporzionalità non dipende dal bilanciamento numerico o quantitativo tra il vantaggio conseguito e i danni collaterali (dieci nemici uccisi / dieci vittime civili), ma dalla importanza militare del bersaglio. Se ogni obiettivo militare legittimo teoricamente può essere attaccato, quelli di 'alto valore' giustificano un danno incidentale maggiore rispetto a quelli di 'basso valore'. Il valore degli obiettivi militari (individui e strutture) è variabile e dipende da tanti fattori momentanei quali: il rango ricoperto, la funzione operativa, la posizione tattica, ecc.. Leader militari o personale tecnico altamente specializzato sono bersagli di alto valore, purché le loro capacità siano effettivamente impiegate nelle ostilità. Essi diventano bersagli di basso valore se rimossi dalla loro posizione. In ogni caso, nessun insieme di criteri, per

¹⁰² Artt. 8.2.b.ii e 8.2.b.iii dello Statuto della Corte Penale Internazionale (ICC).

¹⁰³ Art. 40 I Protocollo Aggiuntivo 1977; Art. 4.1 II Protocollo Aggiuntivo 1977.

¹⁰⁴ Artt. 8.2.b.vi, 8.2.b.xii 8.2.c.i Statuto della Corte Penale Internazionale (ICC).

¹⁰⁵ Artt. 8.2.b.xvii, 8.2.b.xviii, 8.2.b.xix e 8.2.b.xx Statuto della Corte Penale Internazionale (ICC).

quanto oggettivi, soddisfa in assoluto e per sempre il principio di proporzionalità, la quale deve essere valutata in buona fede attacco per attacco.

I droni sono spesso descritti come uno strumento chirurgico di combattimento. Effettivamente se utilizzati con coscienza, moderazione e responsabilità, potrebbero servire a lanciare attacchi precisi e ridurre i danni collaterali: “when used with principled restraint, it is the perfect counterterrorism weapons” (Bowden 2013, p. 6). Tuttavia, diverse operazioni di *targeted killings* mostrano frequenti errori nell’individuazione della posizione fisica dei combattenti causati dall’utilizzo eccessivo dei segnali GPS o elettromagnetici dei cellulari, utilizzati per indirizzare l’attacco e spesso approssimativi (Di Salvo 2016a). Le stime dei danni collaterali (morti, feriti e distruzione) che gli attacchi dei droni provocano si aggirano tra il 20% e il 90%. Addirittura la CIA sembra convinta di aver ucciso con i droni, dal maggio 2010, più di 600 militanti senza causare nessun danno collaterale (Shane 2011¹⁰⁶). In realtà, l’amministrazione Obama sembra aver utilizzato un metodo singolare per il conteggio delle vittime collaterali civili. Esso considera automaticamente tutti i maschi in età da combattimento presenti nella zona di un attacco pianificato contro un obiettivo militare legittimo come combattenti legittimi a loro volta, a meno che le informazioni raccolte dopo l’attacco non dimostrino il contrario (Becker, Shane 2012¹⁰⁷; Bowden 2013, p. 19). Chiaramente, questo è un criterio inammissibile per l’utilizzo dei droni contro i gruppi non statali transnazionali in modo conforme ai principi di proporzionalità e distinzione, configurabile come crimine di guerra¹⁰⁸. Si spera che tale prassi termini con l’amministrazione Trump.

Sul piano strategico, le forze belligeranti che utilizzano i droni non devono dimenticare che nei conflitti l’uccisione mirata di un nemico non è fine a sé stessa, ma deve essere fatta solo in vista effettivamente dell’indebolimento del nemico e del raggiungimento di una soluzione permanente del conflitto. Strategie regolari e costanti a lungo termine o perpetue basate su un basso livello di intensità delle ostilità che espongono la popolazione civile alla costante minaccia di danni collaterali (morte, lesioni e distruzione) difficilmente si conciliano con il principio di proporzionalità. Questo sembra proprio essere il caso dell’utilizzo dei droni da parte degli USA nel conflitto contro Al Qaeda e i propri affiliati.

Nell’attuare il principio di distinzione, necessità militare e proporzionalità i responsabili della pianificazione e dello svolgimento di un attacco devono adottare tutte le precauzioni possibili per evitare *targeting* sbagliati, eccessivi e danni collaterali. Quindi, in pratica, la fattibilità di un attacco dipende da fattori quali: la disponibilità di informazioni attendibili sul bersaglio e sul contesto, il livello di controllo esercitato sul territorio dalle parti, la scelta e la precisione delle armi disponibili, l’urgenza dell’attacco, ecc.. Adottate tutte le misure precauzionali praticabili, se il dubbio sullo *status*, sulle attività o sul contesto del potenziale obiettivo persiste, si presume che esso non possa essere oggetto di attacchi diretti. In nessun caso, dunque, è possibile indirizzare attacchi armati su individui sulla base del solo sospetto che essi possono qualificarsi come obiettivi militari legittimi o che si trovino in un contesto favorevole.

Gli attacchi dei droni, dunque, dovrebbero essere pianificati e organizzati con accuratezza e sulla base di informazioni complete e veritiere. Rispetto ad altri tipi di strumenti militari, gli imprevisti e gli errori derivanti da attacchi condotti con i droni sono meno tollerabili. Infatti, la decisione di attaccare con un drone in genere non è presa sotto pressione o lo stress di essere colpiti in combattimento. I droni consentono di monitorare gli individui per giorni o settimane, senza pause, dunque, estendono in modo significativo il periodo disponibile per verificare gli obiettivi, valutare la probabilità di un danno collaterale e chiarire tutti i dubbi prima di attaccare. L’uccisione mirata attraverso un drone permette – e quindi richiede – un livello particolarmente elevato di precauzione. Le difficili circostanze dei conflitti armati permettono anche un certo grado di tolleranza e accettabilità degli errori “entro i limiti di un giudizio onesto basato sulle condizioni prevalenti del momento” (UNWCC 1949, p. 69, citato in Melzer 2013, p.24).

2.4.4 La legittimità intrinseca dei droni

Qualsiasi arma, anche la meno potente, può essere deliberatamente utilizzata in modo contrario al diritto umanitario. Quindi, è importante distinguere preliminarmente la legittimità di un’arma in quanto tale, dalla legittimità del modo in cui viene utilizzata.

¹⁰⁶ Disponibile su <http://www.nytimes.com/2011/08/12/world/asia/12drones.html> (ultimo accesso 24.1.2017).

¹⁰⁷ Disponibile su http://www.nytimes.com/2012/05/29/world/obamas-leadership-in-war-on-al-qaeda.html?_r=1&hp# (ultimo accesso 24.1.2017).

¹⁰⁸ Art. 8.2.b.iv Statuto della Corte Penale Internazionale (ICC).

La legittimità di un'arma si basa sulla sua predisposizione, in normali condizioni operative, ad essere utilizzata nel rispetto del diritto umanitario.

L'illegittimità di un'arma, durante tutti i conflitti, quando non espressamente prevista da trattati *ad hoc* che ne vietano o limitano l'utilizzo, è desumibile dai principi fondamentali e dalle singole di diritto internazionale umanitario. Innanzitutto, l'art. 35 del I Protocollo Aggiuntivo del 1977 stabilisce: "1. In ogni conflitto armato, il diritto delle Parti in conflitto di scegliere metodi e mezzi di guerra non è illimitato. 2. È vietato l'impiego di armi, proiettili e sostanze nonché metodi di guerra capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili. 3. È vietato l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale". L'art. 51.4, poi, dice che "sono vietati gli attacchi indiscriminati...che impiegano metodi o mezzi di combattimento che non possono essere diretti contro un obiettivo militare determinato...che impiegano metodi o mezzi di combattimento i cui effetti non possono essere limitati, come prescrive il presente Protocollo" a tutela della popolazione civile o delle altre categorie protette dal DIU.

Emblematiche sono le armi nucleari, le quali, pur non sono essendo dichiaratamente o formalmente illegali (in teoria possono essere detenute, acquisite, prodotte¹⁰⁹), non possono essere utilizzate come strumento di guerra perché sproporzionate e indiscriminate, tanto che un siffatto utilizzo presuppone un recente o imminente attacco atomico da parte di qualcun altro. La loro natura è intrinsecamente illegittima, di conseguenza qualsiasi modalità immaginabile di utilizzarle è intrinsecamente illegittima o eccezionalmente legittima.

L'art. 36 (I Protocollo Aggiuntivo) dice anche: "Nello studio, messa a punto, acquisizione o adozione di una nuova arma, di nuovi mezzi o metodi di guerra, un'Alta Parte contraente ha l'obbligo di stabilire se il suo impiego non sia vietato, in talune circostanze o in qualunque circostanza, dalle disposizioni del presente Protocollo o da qualsiasi altra regola del diritto internazionale applicabile a detta Alta Parte contraente". Dunque, prima di pianificare, sviluppare, acquistare o utilizzare i droni armati per scopi militari gli Stati devono continuamente sottoporli ad un'attenta analisi di conformità al diritto esistente nel dato momento

storico. Ad ogni modo, ad oggi non esistono trattati che contengono un generale divieto o restrizione allo sviluppo o utilizzo di questa tecnologia. Piuttosto, oggi sono illegali altre armi che teoricamente potrebbero essere combinate ai droni (chimiche, batteriologiche). Ovviamente i divieti generali e le restrizioni previste per tali armi rimangono valide anche nel caso dei droni.

Occorre capire, allora, se i droni armati sono in grado di evitare mali superflui, sofferenze inutili, danni estesi e durevoli all'ambiente naturale o attacchi indiscriminati. Da un punto di vista strettamente tecnologico, i droni sono strumenti perfettamente controllabili dagli esseri umani nella portata e negli effetti. Esso può essere tranquillamente diretto verso un punto specifico e la sua potenza/estensione di fuoco è perfettamente regolabile, potendo ospitare diverse tipologie di missili o proiettili. Pertanto, i droni armati attualmente operativi non costituiscono un mezzo indiscriminato di guerra in quanto tale, potendo essere utilizzati tutelando le persone o le strutture protette dal DIU dagli effetti dell'attacco. Per questo motivo non sono vietati in quanto tali dal diritto umanitario.

Quando persone o oggetti protetti dal DIU vengono attaccati da droni armati, o quando si verificano danni collaterali eccessivi per la popolazione civile, la ragione della violazione non è da ricercare nello strumento in sé, bensì nelle decisioni degli operatori umani responsabili della pianificazione e/o dello svolgimento dell'attacco, i quali spesso si basano su informazioni inattendibili o segnali digitali approssimativi per indirizzare l'attacco.

In definitiva, è corretto affermare che questo strumento è in sé intrinsecamente legittimo, mentre l'utilizzo dei droni non è intrinsecamente né legittimo né illegittimo, dovendosi valutare separatamente le singole operazioni.

¹⁰⁹ Fatte salve tutte le disposizioni dei trattati in materia di disarmo nucleare.

2.5 La normativa italiana sull'uso dei droni aerei in ambito civile e in compiti di pubblica sicurezza

2.5.1 Una prevenzione di 'sistema' contro l'uso delittuoso dei droni

Secondo il diritto internazionale dei diritti umani, ogni Stato ha il dovere di esercitare le proprie prerogative attraverso i droni senza privare ingiustamente le persone della vita, dei loro altri diritti o libertà. Al contempo, però, ha il dovere di proteggere la popolazione da azioni dolose o colpose di terzi.

Questo doveri sono intesi come *security* (prevenzione e protezione da minacce endogene, come la criminalità, ed esogene, come attacchi armati di attori non statali transnazionali), *safety* (protezione da incidenti, infortuni, malattie) e *privacy* (rispetto della vita privata e protezione dei dati personali).

Trattiamo principalmente la *security* in Italia.

Da un punto di vista strettamente giuridico, il sistema penale, tramite la funzione di deterrenza e l'applicazione della pena (prescindendo da valutazioni sulla certezza del diritto in Italia), garantisce la protezione delle persone e del territorio dai delitti dolosi, tentati o consumati, ad esempio contro la vita o l'incolumità fisica, commessi con i droni dallo Stato o da civili. L'Italia, con Decreto Legge n. 144/2005¹¹⁰, si è dotata anche di un pacchetto di norme penali specifiche ed "urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale" (v. artt. 270-bis e ss. c.p.).

Il sistema penale, però, da solo non è sufficiente ad ottenere la piena *security* delle persone, in particolar modo di fronte all'aumento esponenziale di omicidi di civili commessi sul territorio europeo da persone comuni convertite al *fondamentalismo religioso*, le quali sono difficilmente individuabili e poco temono, evidentemente, le conseguenze di un'azione penale nei loro confronti (specie se votate al martirio).

Allora, per contenere e sconfiggere un fenomeno illecito, è necessario ricondurre coerentemente ed efficacemente a 'sistema' tutte le soluzioni offerte dalle varie branche del diritto e dalle altre scienze (sociologia, psicologia, economia, medicina, ecc.).

Il metodo è quello della criminologia (da *crimen* e *logos*, letteralmente discorso sul reato), inteso come

'riflessione induttiva' sulle condotte di rilevanza penale e sulle loro cause. Essa non abbraccia il ragionamento deduttivo tipico delle scienze giuridiche (interpretare gli eventi per farli rientrare nelle fattispecie delle norme esistenti), ma analizza il reato come episodio di vita, approfondendo le particolarità espresse nella condotta, l'evoluzione storica, le caratteristiche personali degli attori e l'ambito territoriale degli eventi. In sostanza, introduce in un argomento squisitamente giuridico/penale, lo studio del fenomeno (ontologismo), per dare legittimazione alle regole e alle politiche vigenti o proporre suggerimenti per il miglioramento dell'ordinamento e della società (normativismo).

Tale scienza rende complementari tutte le discipline con l'obiettivo di prevenire e ridurre un determinato fenomeno criminoso (es. atti di terrorismo internazionale) individuando una strategia comune razionale e coerente. Essa prende il nome di politica integrata e si divide in tre livelli, costituzionalmente regolati da un principio di sussidiarietà discendente (Figura 2.11).

Figura 2.11. *politica integrata*



Fonte: elaborazione IRIAD

La razionalità del sistema sta nella loro stretta interazione. Tutti hanno il medesimo fine, ma mentre l'una attua strategie repressive/retributive, le altre praticano percorsi alternativi di inclusione e partecipazione. Secondo questa strategia, la politica penale non può agire isolatamente: se non supportata da politiche sociali estese perde la sua efficacia rieducativa e di deterrenza. La pena è vista quale *extrema ratio*, il cui ricorso deve avvenire secondo stretta necessità, ragionevolezza e legalità, quando è in pericolo un bene comparabile alla vita o libertà individuale che non è possibile tutelare con mezzi extrapenal.

¹¹⁰ Convertito con modificazioni dalla L. 31 luglio 2005, n. 155 (G.U. 1.8.2005, n. 177).

Pertanto, il 'sistema' si propone di fermare, a favore di una razionale depenalizzazione, la pratica emergenziale caratterizzata da un utilizzo spropositato e simbolico della sanzione penale, che da anni si è consolidata a livello legislativo nella lotta contro gravi e diffuse forme di criminalità (come visto anche nel caso del terrorismo internazionale). Così facendo, dà risalto ad azioni di politica criminale che, in base a un concetto più ampio di punibilità, oltre alle sanzioni penali più blande (arresto, ammenda)¹¹¹, utilizza altri e più efficaci provvedimenti normativi: a) amministrativi; b) disciplinari; c) civili.

La politica sociale, infine, è la base del 'sistema'. È lo strumento principale contro la violenza e la criminalità, poiché induce a una coscienza di civiltà, cultura, partecipazione e solidarietà, crea consenso intorno alle parti sane della comunità e previene le situazioni di emergenza.

Se da un lato i droni sono utilmente utilizzabili per compiti di *security*, dall'altro, sono potenzialmente utilizzabili anche per commettere delitti (tra cui atti di terrorismo). Sul tema, dunque, si vuole fornire un contributo di 'politica integrata', in particolare di 'politica criminale', analizzando sinteticamente la regolamentazione interna sull'utilizzo dei droni civili (potenzialmente armabili o utilizzabili direttamente come strumento di offesa¹¹²) e la regolamentazione sull'utilizzo dei droni da parte delle Forze di polizia. Il fine è quello di valutare l'utilità di entrambe le discipline nella prevenzione e/o nel contrasto alla criminalità (in particolare al terrorismo) all'interno del 'sistema'¹¹³.

Quello degli APR è un settore articolato che presenta scenari operativi diversificati e con differenti livelli di rischio, oscillante tra le attività ricreative svolte con piccoli velivoli giocattolo e le missioni professionali di elevato contenuto tecnologico che prevedono la condivisione degli spazi aerei con gli aeromobili con pilota e passeggeri a bordo. Un utilizzo delittuoso degli APR, pertanto, potrebbe compromettere la sicurezza di persone ed obiettivi anche altamente sensibili o strategici sia sul suolo sia in aria, compreso il più ampio sistema di aviazione civile e militare. Ciò rende necessario una risposta normativa in grado di prevenire i fenomeni delittuosi compatibile con le

esigenze di utilizzo dei droni per scopi ludici, culturali, commerciali, pubblici (monitoraggio ambientale, pronto soccorso, ecc.).

2.5.2 Codice della Navigazione e Regolamenti ENAC

Secondo l'art. 743 del Codice della Navigazione italiano¹¹⁴ (modificato dal Dlgs 96/2005) "per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose. Sono altresì considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come tali dalle leggi speciali, dai regolamenti dell'ENAC e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della Difesa. Le distinzioni degli aeromobili, secondo le loro caratteristiche tecniche e secondo il loro impegno, sono stabilite dall'ENAC con propri regolamenti e, comunque, dalla normativa speciale in materia".

Questa norma parifica i velivoli a pilotaggio remoto, indipendentemente dal peso, agli aeromobili in senso stretto, nonostante i primi non abbiano attitudini al trasporto di persone o cose (principio di equivalenza) e li rende assoggettabili sia alle norme generali attinenti gli aeromobili tradizionali sia, per quanto specificatamente previsto, ai regolamenti ENAC. Tuttavia, qualora il peso del drone (massa operativa al decollo) sia superiore ai 150 kg rientra nelle previsioni del Regolamento CE 216/2008¹¹⁵. Al di sotto di questo limite di peso, infatti, sono i singoli Stati membri dell'UE che stabiliscono propri regolamenti in materia. Sono esclusi dalle previsioni del CdN anche gli aeromobili ai quali l'ICAO ha riconosciuto una destinazione ad attività ludico-hobbistiche che li rende impiegabili a bassa quota e all'interno di spazi aerei circoscritti e prossimi alla stazione radiotrasmittente (diversamente dagli APR che possono operare in aree non necessariamente circoscritte).

La dipendenza dal CdN ha reso necessaria una complessa attività di regolamentazione da parte di ENAC in materia di APR, in quanto il legislatore non aveva emanato il CdN con la lungimiranza dell'era moderna. Per esempio, ai sensi dell'art. 749 CdN sarebbero ammessi alla navigazione aerea soltanto gli APR immatricolati mediante iscrizione nel Registro Aeronautico Nazionale e abilitati nelle forme previste dal

¹¹¹ Sulla differenza tra delitti e contravvenzioni cfr. Fiandaca, Musco 2007, pp. 152-156.

¹¹² La prospettiva, per quanto possa sembrare irrealistica, non può essere scartata.

¹¹³ Sulla differenza tra prevenzione (strutturale e situazionale) e contrasto cfr. Battistelli 2016, pp. 95-119.

¹¹⁴ Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327.

¹¹⁵ Regolamento CE 216/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il Regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE.

Codice. Oppure ai sensi dell'art. 764 CdN, l'idoneità dell'aeromobile andrebbe attestata con certificato di navigabilità. Troverebbero anche applicazione le disposizioni relative ai piloti che per pilotare i droni dovrebbero possedere i medesimi requisiti richiesti per la conduzione dei tradizionali aeromobili.

Quindi, sin dal 2013, ENAC adotta continuamente dettagliati provvedimenti per disciplinare ed aggiornare tutti gli aspetti della materia. Dapprima ha emanato il Regolamento dei "Mezzi Aerei a Pilotaggio Remoto", aggiornato nel luglio 2015 ed emendato il 21 dicembre successivo con l'introduzione delle seguenti modifiche:

- Fissazione di un'altezza massima di 70 metri per le operazioni nelle CTR (*Controlled Traffic Region*);
- Divieto di volo notturno per le operazioni non critiche;
- Obbligo di proteggere da impatti accidentali le parti rotanti degli APR con massa al decollo inferiore o uguale a 300 grammi (paraeliche);
- indicazione del regime sanzionatorio già formalmente applicabile agli APR secondo il CdN (artt. 1216, 1228 e 1231).

Il Regolamento tiene conto delle caratteristiche tecniche e operative degli APR, delle modalità di occupazione dello spazio aereo, della capacità di gestione dell'operatore e della qualificazione dei piloti di tali mezzi. La versione aggiornata del Regolamento, in vigore dal 15 settembre 2015, distingue tra due figure: operatore e pilota. Il primo è l'imprenditore, il datore di lavoro, colui che giuridicamente e personalmente si assume il rischio d'impresa con tutte le responsabilità derivanti dalle normative di riferimento. Il secondo è il professionista che commercializza le proprie capacità e competenze mettendole a disposizione dell'operatore divenendone un dipendente piuttosto che un collaboratore. Tra i due si instaura una dipendenza gerarchica. Inoltre, il Regolamento individua due distinti velivoli cui lo stesso si applica:

- **Aeromodelli:** dispositivi aerei a pilotaggio remoto, senza persona a bordo, impiegati esclusivamente per scopi ricreativi e sportivi, non equipaggiati per il volo autonomo e che volano sotto il controllo visivo diretto e costante dell'aeromodellista, senza ausili visivi o dispositivi ottici e/o elettronici. Gli aeromodelli al volo libero classe FAI F1 con massa inferiore a 1,5 Kg, quelli a volo vincolato circolare e quelli utilizzabili in luoghi chiusi (*indoor*) non rientrano nelle previsioni del

Regolamento. L'aeromodellista ha la responsabilità di rispettare le regole dell'aria, non arrecare rischi a persone o beni a terra e ad altri utilizzatori dello spazio aereo, mantenere la separazione da ostacoli, evitare collisioni in volo e dare precedenza a tutti. Deve volare solo di giorno rispettando alcune limitazioni di peso e di propulsione in aree non popolate, lontane da edifici, infrastrutture e installazioni, con la restrizione di quota verticale fino a 70 m dal suolo e un raggio massimo orizzontale di 200 m. Al di fuori di queste condizioni, l'attività può essere effettuata solo in aree selezionate da ENAC o in spazi aerei segregati ed è necessario l'Attestato di aeromodellista con abilitazione di pilotaggio rilasciato dall'Aero Club Italia (Sezione VII, art. 35);

- **SAPR:** sistemi costituiti da un mezzo aereo a pilotaggio remoto senza persone a bordo, utilizzati per fini diversi da quelli ricreativi e sportivi, e dai relativi componenti necessari per il controllo e comando (stazione di controllo o *Ground Station*) da parte di un pilota remoto. Si considerano SAPR, ai sensi del presente Regolamento, quelli con massa operativa al decollo inferiore ai 150 kg. Non sono assoggettati al Regolamento, invece, i SAPR di Stato o quelli equiparati, i SAPR utilizzabili in luoghi chiusi (attività *indoor*), purché non sorvolino assembramenti di persone, i SAPR costituiti da palloni utilizzati per osservazioni scientifiche o da palloni frenati. Solo questa categoria di droni è assoggettata alle previsioni del CdN a differenza degli aeromodelli.

Per i SAPR sono previste due tipologie di impiego:

- **operazioni specializzate:** attività che prevedono servizi professionali a titolo oneroso o meno (riprese cinematografiche, televisive, ricerca, servizi fotografici, sorveglianza del territorio e di impianti, monitoraggio ambientale, impieghi agricoli, pubblicità, addestramento). L'operatore deve disporre di una organizzazione tecnica e operativa adeguata all'attività svolta e dotarsi di un manuale operativo-procedurale per la gestione delle attività di volo e della manutenzione. Inoltre, si deve sviluppare un accordo tra l'operatore del SAPR e il committente, per definire le rispettive responsabilità e le eventuali limitazioni delle operazioni di volo.
- **attività di ricerca e sviluppo:** verifica e sperimentazioni di nuovi equipaggiamenti o tecniche d'uso dei SAPR.

Un velivolo può assumere entrambe le qualificazioni giuridiche semplicemente in base alla sua modalità di impiego (diletto o lavoro). Si tratta di profili diversi cui corrispondono specifici regimi sanzionatori.

Una ulteriore distinzione si basa sulla capacità del pilota di avere o meno il costante controllo visivo dell'APR:

- **Operazioni VLOS (Visual Line of Sight):** condotte esclusivamente di giorno entro una distanza sia orizzontale sia verticale tale per cui il pilota remoto è in grado di mantenere il costante contatto visivo diretto con il velivolo, senza aiuto di strumenti per aumentare la vista, e consentirgli un controllo continuativo del volo, mantenere la distanza da cose e persone, evitare le collisioni. Queste operazioni sono consentite fino a una distanza massima sul piano orizzontale di 500 metri e fino ad un'altezza massima di 150 metri da terra, e devono essere condotte in modo sicuro e senza arrecare danni a terzi. Distanze superiori possono essere autorizzate dall'ENAC dopo la presentazione di adeguata valutazione del rischio da parte dell'operatore. In caso di perdita del contatto visivo entro i limiti citati, l'operatore deve terminare il volo il prima possibile. Queste operazioni non possono essere condotte, salvo specifica autorizzazione ENAC: a) all'interno di un aeroporto e nelle aree sottostanti le traiettorie di decollo e atterraggio oppure a una distanza inferiore di 5 km dall'aeroporto; b) all'interno delle *Controlled Traffic Region*, fatta eccezione per gli APR con peso inferiore ai 25 kg, fino ad un'altezza massima di 70 metri dal suolo e fino ad una distanza massima sul piano orizzontale di 200 m; c) all'interno delle zone regolamentate attive e delle zone proibite, riportate nell'*Aeronautical Information Package* (AIP);
- **Operazioni EVLOS (Extended Visual Line of Sight):** condotte in aree le cui dimensioni superano i limiti orizzontali e verticali dei VLOS e per i quali il requisito del mantenimento del controllo visivo è soddisfatto con metodi alternativi. Il pilota mantiene la responsabilità di evitare collisioni, impiegando osservatori e/o stazioni di pilotaggio supplementari per mantenere il contatto visivo con l'aeromobile. Le operazioni EVLOS possono essere condotte solamente a seguito di specifica autorizzazione ENAC;
- **Operazioni BVLOS (Beyond Visual Line of Sight):** condotte a distanze tali da non consentire al pi-

lota di rimanere in contatto visivo diretto e costante con il mezzo aereo, di gestire il volo, di mantenere le separazioni e di evitare le collisioni. Pertanto, tali operazioni necessitano di sistemi e procedure specialistiche approvate da ENAC.

L'art. 27, co 1, del Regolamento stabilisce che, in caso di traffico aereo, le operazioni SAPR (VLOS e EVLOS) non hanno nessun diritto di precedenza e il pilota deve portarsi immediatamente a terra o ad un'altezza di sicurezza massima di 25 m per non interferire con altri aeromobili. Le operazioni non critiche VLOS e EVLOS con APR di peso inferiore ai 25 kg, devono essere condotte a una distanza orizzontale di sicurezza di almeno 150 m dalle aree congestionate e ad almeno 50 m da persone che non siano sotto il diretto controllo dell'operatore. Negli altri casi è necessaria l'autorizzazione ENAC. Salve specifiche disposizioni ENAC, alle operazioni con APR all'interno dello spazio aereo nazionale non è richiesto l'uso del *transponder*.

Secondo l'art. 20, invece, il pilota è sempre responsabile della condotta in sicurezza del volo rispettando i livelli di sicurezza stabiliti da ENAC per i diversi tipi di operazioni in base al peso del drone, alla tipologia di impiego e alle criticità operative.

Come già anticipato, sono di competenza ENAC, e quindi assoggettate al relativo Regolamento, diverse classi di APR (art. 6) suddivise in base alla massa operativa al decollo:

- inferiore ai 25 kg;
- compresa tra i 25 e i 150 kg;
- minore o uguale a 2 kg;
- minore o uguale a 300 grammi;

Per la classe < 25 kg l'art. 8 prevede che:

- sul mezzo aereo e sulla stazione di pilotaggio a terra siano apposte delle targhette con i dati identificativi dell'APR e dell'operatore e sia installato un dispositivo elettronico di identificazione;
- il mezzo sia dotato di manuale di volo o documento equivalente;
- il mezzo sia dotato dei dispositivi *hardware* e *software* necessari per effettuare le operazioni (altimetro) in conformità alle regole dell'aria;

- il pilota deve essere maggiorenne e in possesso di idoneo riconoscimento di competenza (Attestato¹¹⁶ o Licenza¹¹⁷ di pilota) con validità quinquennale;
- per le operazioni VLOS, l'operatore deve essere sempre visibile ed identificabile tramite mezzi che ne consentano l'immediato riconoscimento (giubbetti ad alta visibilità recanti la scritta 'Pilota APR');
- le attività di R&S devono essere espressamente autorizzate da ENAC;
- possono essere impiegati in: a) operazioni non critiche (art. 9), VLOS che non prevedono il sorvolo anche in caso di eventuali anomalie di aree congestionate, persone, agglomerati urbani, infrastrutture sensibili¹¹⁸; b) operazioni critiche (art. 10), sono tutte quelle che non rientrano nelle operazioni non critiche e richiedono specifica autorizzazione ENAC (il sorvolo di assembramenti di persone è in ogni caso proibito)¹¹⁹.
- I costruttori di APR di questa classe devono richiedere ad ENAC la certificazione di Progetto (art. 13);
- In caso di incidente o inconveniente grave, l'operatore, il costruttore e l'organizzatore di progetto devono informare ENAC entro 72 ore.

Per la classe > 25 kg, < 150 kg è prevista una regolamentazione analoga a quella degli aeromobili tradizionali, e cioè che:

- gli APR siano registrati all'ENAC (art. 14);

- sul mezzo e sulla stazione di controllo siano apposte le marche di registrazione, le targhetture con i dati identificativi e un dispositivo elettronico di identificazione (art. 14);
- il mezzo sia abilitato alla navigazione tramite Permesso di Volo al SAPR (per SAPR non costruiti in serie) con validità massima triennale o Certificato di Navigabilità Ristretto (per SAPR destinati alla produzione industriale) con validità illimitata;
- il pilota deve avere la maggiore età ed aver conseguito la Licenza di pilota;
- l'operatore deve sempre ottenere l'autorizzazione ENAC;
- in caso di incidente o inconveniente grave vige l'obbligo per l'operatore, il costruttore, l'organizzatore di progetto di informare entro sessanta minuti l'Autorità Nazionale per la Sicurezza del Volo.

Per le altre due classi di peso sono previste procedure semplificate (art. 12): le operazioni specializzate condotte con tali velivoli sono considerate non critiche in tutti gli scenari, purché essi abbiano caratteristiche inoffensive e non sorvolino assembramenti di persone; per pilotarli è sufficiente l'Attestato di Pilota (o nessun riconoscimento nel caso di APR con peso inferiore o uguale ai 300 g) e presentare a ENAC l'autodichiarazione di conformità. Non sono richiesti particolari requisiti organizzativi, ma il pilota deve assicurare la corretta conduzione e manutenzione del mezzo. Gli APR < 300 g però, per godere di queste agevolazioni, devono avere le parti rotanti protette da impatto accidentale e volare ad una velocità massima di 60 km/h; È prevista la possibilità

¹¹⁶ Art. 21 (Attestato): abilita alla conduzione di APR con peso inferiore ai 25 kg in operazioni VLOS. È rilasciato dai Centri di Addestramento APR approvati da ENAC, che forniscono la formazione sia teorica sia pratica. Il pilota deve, altresì, ottenere la certificazione medica da un esaminatore Aeromedico.

¹¹⁷ Art. 22 (Licenza): abilita alla conduzione di APR con peso superiore ai 25 kg oppure alla conduzione di APR con peso inferiore ai 25 kg in operazioni BVLOS. È rilasciata in applicazione delle procedure in uso per il rilascio delle altre licenze per il personale di volo. Il pilota deve essere in possesso di certificazione medica di terza classe e dimostrare adeguate conoscenze aeronautiche e di pilotaggio degli APR, acquisite secondo programmi ENAC condotti presso Centri di Addestramento approvati sempre da ENAC.

¹¹⁸ Prima di iniziare queste operazioni, l'operatore deve presentare ad ENAC per via telematica un'autodichiarazione di conformità al Regolamento, in cui si impegna a rispettare le condizioni e i limiti applicabili alle operazioni di volo previste (Inclusa l'eventuale necessità di operare in spazi aerei segregati). È richiesto il completamento di un'attività propedeutica di volo sperimentale, che consenta di stabilire un'adeguata

capacità di controllo del mezzo da parte del pilota. L'operatore è responsabile di valutare il rischio associato alle operazioni e il permanere delle condizioni che fanno ritenere critiche le operazioni.

¹¹⁹ Come per le operazioni non critiche, è richiesto il completamento di un'attività propedeutica di volo sperimentale, che consenta di stabilire la capacità di controllo del mezzo da parte del pilota. Le operazioni critiche possono essere condotte solo ove sia assicurato un livello di sicurezza coerente con l'esposizione del rischio, determinato dall'insieme dei contributi forniti dal SAPR, dal pilota, dalle procedure operative e di gestione delle attività di volo, dalle condizioni ambientali e dagli altri elementi essenziali per determinare un impiego sicuro di tali mezzi, inclusa la corretta attuazione del programma di manutenzione (art. 19). L'APR deve essere dotato di un mezzo di terminazione del volo la cui funzionalità sia indipendente dal sistema primario di comando e controllo del mezzo. La quota minima di volo da tenere deve essere determinata per ogni sistema di terminazione del volo in modo da garantirne l'efficacia.

di trasportare merci anche se per quelle più pericolose è necessaria una speciale autorizzazione (art. 7).

Quanto detto finora evidenzia come maggiore sia il rischio, più alti siano gli obblighi del pilota e del velivolo. In sintesi, le garanzie di sicurezza vengono associate alle caratteristiche d'insieme degli elementi che caratterizzano le specifiche operazioni: peso, *performance*, destinazione d'uso, procedure operative ordinarie e d'emergenza, abilità del pilota, contesto, criticità delle operazioni, ecc.. Se per le operazioni semplici (VLOS non critiche) è accettabile un livello di sicurezza basato essenzialmente sulla capacità del pilota e poche altre precauzioni burocratiche, per le operazioni critiche il livello di sicurezza cresce, mediante un sistema più complesso di autorizzazioni.

Particolari aspetti di *security* sono disciplinati nell'art. 33. L'operatore deve adottare misure adeguate a protezione degli APR per prevenire atti illeciti durante le operazioni anche al fine di prevenire le interferenze volontarie del radio link (*cyber security*). Deve, altresì, stabilire procedure per impedire l'accesso di personale non autorizzato all'area delle operazioni, in particolare alla stazione di comando. Essi sono responsabili di verificare l'esistenza di nuove disposizioni dell'Autorità di Pubblica Sicurezza per le aree interessate dalle loro operazioni.

In caso di mancato rispetto del Regolamento possono essere comminate sanzioni molto severe di natura amministrativa o penale (fatte salve le norme sul concorso di reati¹²⁰). Le sanzioni pecuniarie possono arrivare fino a 100.000 euro e sono comminate in base ai principi di legittimità e proporzionalità.

In base all'art. 30, in caso di inadempienza, ENAC può adottare provvedimenti di sospensione totale o parziale delle autorizzazioni o delle certificazioni rilasciate ovvero annullare i privilegi ottenuti, anche qualora l'operatore non consenta ad ENAC di effettuare i dovuti accertamenti. Il periodo di sospensione non può superare i sei mesi. ENAC provvede a notificare all'inadempiente l'atto di sospensione, indicando le motivazioni del provvedimento e il tempo concesso per procedere al ripristino dei requisiti richiesti. Autorizzazioni, certificazioni e privilegi possono essere anche oggetto di revoca nel caso in cui l'operatore non provveda a ripristinare i requisiti nei tempi.

La violazione del Regolamento da parte del pilota comporta la sospensione della validità dell'Attestato o Licenza da uno a dodici mesi fino alla revoca se-

condo la gravità della violazione, oltre alle altre sanzioni previste dal Regolamento. Effettuare operazioni specializzate con APR in carenza di autorizzazioni ENAC per operazioni critiche o della dichiarazione dell'operatore per le operazioni non critiche, ovvero l'inosservanza delle norme di sicurezza nel corso delle operazioni comporta anche l'applicazione di sanzioni penali (per la maggior parte quelle previste per le contravvenzioni: arresto e ammenda) ed amministrative di cui agli artt. 1101, 1174, 1193, 1199, 1192, 1215, 1216, 1228, 1231 CdN.

Il trasporto di merci pericolose rientra nella previsione degli artt. 1101 (Imbarco di armi, munizioni o persone a scopo delittuoso) e 1199 (Imbarco abusivo o clandestino di armi o esplosivi) che prevedono rispettivamente la reclusione da sei mesi a due anni e una sanzione amministrativa fino a 30.987 euro.

Secondo l'art. 1174 CdN (Inosservanza di norme di polizia), chiunque non osserva una disposizione di legge o di regolamento, ovvero un provvedimento dell'autorità competente in materia di polizia dei porti o degli aeromobili, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi, ovvero con l'ammenda fino a 206 euro. Se l'inosservanza riguarda un provvedimento dell'autorità in materia di circolazione nell'ambito del demanio marittimo o aeronautico, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 51 a 309 euro.

Essere sprovvisti del manuale di volo espone alla sanzione amministrativa di massimo 9.296 euro (art. 1193, Inosservanza delle disposizioni sui documenti di bordo).

L'utilizzo di APR sprovvisti di dispositivi e sistemi previsti dalla legge può comportare l'arresto fino a un anno o l'irrogazione di ammenda fino a 516 euro (art. 1215, Partenza di nave o di aeromobile in cattivo stato di navigabilità). L'operatore sprovvisto delle prescritte autorizzazioni ENAC incorre nelle sanzioni di cui all'art. 1216 (Navigazione senza abilitazione), che prevede l'arresto fino ad un anno o l'ammenda fino a 1.032 euro. Mentre in mancanza dei contrassegni identificativi, l'art. 1192 (Inosservanza di norme sull'uso della bandiera e del nome) prevede una sanzione amministrativa fino a 206 euro.

Nell'art. 1228 (Sorvolo di centri abitati e getto di aeromobili in volo) è stabilito che è punito con l'arresto fino a sei mesi o l'ammenda fino a 516 euro il comandante di un aeromobile che sorvola centri abitati, assembramenti di persone o aeroporti, senza osservare le prescrizioni del regolamento o gli ordini di ENAC.

¹²⁰ Sul punto cfr. Fiandaca, Musco, 2007, pp. 647-678.

Secondo l'art. 1321 (Inosservanza di norme sulla sicurezza della navigazione), chiunque non osservi una disposizione di legge o di regolamento ovvero un provvedimento dell'autorità competente in materia di sicurezza della navigazione è punito con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro, sempre che il fatto non costituisca un reato più grave. Questo articolo rappresenta una norma di chiusura in bianco che non punisce la violazione di specifiche disposizioni di legge, sana eventuali vuoti normativi e conferisce al Regolamento una notevole forza sanzionatoria.

L'art. 1234 CdN, invece, richiama le sanzioni in caso di violazione degli obblighi assicurativi connessi all'impiego dei SAPR: all'operatore che fa circolare l'aeromobile senza le prescritte assicurazioni obbligatorie può essere comminata una sanzione amministrativa da 50.000 a 100.000 euro (artt. 3 e 4 Dlgs 197/2007).

Vi sono poi le altre sanzioni del Codice Penale applicabili al mero utilizzo di droni civili o alle attività collaterali. L'art. 496 c.p. (Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri), punisce con la reclusione da uno a sei anni chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o di altrui persona. L'ipotesi di reato sussiste quando viene presentata ad ENAC l'autodichiarazione di rispondenza per le operazioni specializzate non critiche o per le attività sperimentali. La maggior parte delle altre violazioni legate all'impiego di aeromodelli rientra, invece, nelle previsioni dell'art. 650 c.p. (Inosservanza dei provvedimenti d'autorità) e può comportare l'arresto fino a tre mesi e un'ammenda fino a 206 euro. Il pilota sprovvisto delle qualifiche o attestazioni necessarie che utilizza ugualmente gli APR soggiace alla pena della reclusione fino a sei mesi o della multa fino a 516 euro (art. 348 c.p., Abusivo esercizio di una professione).

L'utilizzo di APR incide anche sulla *privacy* delle persone. Quasi sempre, infatti, essi non vengono utilizzati come un semplice sistema aereo e comprendono apparecchiature come macchine fotografiche e video camere ad alta risoluzione, microfoni, sensori wi-fi, sensori biometrici, sistemi di tracciamento RFID, sistemi di lettura degli indirizzi IP, apparecchia-

ture di *imaging* termico/notturno, GPS, ecc. che consentono l'acquisizione e il trattamento di dati personali.

Per quanto riguarda specificatamente questa materia, ENAC non è organo competente in merito alla tutela della riservatezza personale e al trattamento o alla protezione dei dati raccolti attraverso l'impiego degli APR. Pertanto l'art. 34 del Regolamento richiama genericamente il rispetto del Dlgs 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e successive modificazioni, nonché delle altre misure del Garante per la protezione dei dati personali, con particolare riguardo all'utilizzo di modalità che consentano di identificare un soggetto (c.d. interessato) solo in caso di necessità (art. 3 del Codice¹²¹).

I principi generali del Codice, presupposto per la corretta applicazione di tutte le previsioni, sono:

- *principio di finalità*: la finalità perseguita deve essere determinata, esplicita, legittima e di propria pertinenza;
- *principio di necessità*: il trattamento deve essere necessario per il perseguimento di fini leciti e determinati e deve riguardare soltanto i dati considerati indispensabili a raggiungere lo scopo.
- *principio di proporzionalità*: il trattamento dei dati deve avvenire secondo correttezza ed essere pertinente e non eccedente rispetto alla finalità perseguita;
- *principio di liceità*: l'attività può essere perseguita solo se vengono rispettati tutte le disposizioni previste da tutte le norme dell'ordinamento civili e penali.

Quando le operazioni svolte con APR comportano un trattamento di dati personali, occorre farne menzione nella documentazione sottoposta a ENAC ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni. Inoltre, l'art. 7, co 3, del Regolamento prescrive che, in caso di operazioni specializzate per conto terzi (aziende che forniscono in *outsourcing* servizi ad altri soggetti, che diventano in concomitanza titolari del trattamento), l'operatore dell'APR e il committente del servizio tramite accordo definiscono le rispettive responsabilità per la specifica operazione di volo e le eventuali limitazioni e condizioni connesse, anche con riferimento

¹²¹ Dlgs 30 giugno 2003, n. 196, art. 3 (Principio di necessità nel trattamento dei dati): "I sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi, in modo da escluderne il trattamento quando le finalità perseguite nei singoli

casi possono essere realizzate mediante, rispettivamente, dati anonimi ed opportune modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità".

alle disposizioni in materia di protezione di dati. Indicano espressamente il tipo di attività da svolgere, i soggetti autorizzati al trattamento e le policy di conservazione e protezione dei dati.

Nonostante i droni siano utilizzati per lo più per acquisire immagini e filmati, nel Regolamento non si trova nessun esplicito riferimento al trattamento dei dati conseguente da questa attività. L'art. 3 del *Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi a rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali* (DPR 29 settembre 2000, n. 367, GU n.289 del 12-12-2000) stabilisce che l'effettuazione di rilevamenti e riprese aeree sul territorio nazionale e sulle acque territoriali è consentita senza preventivi atti di assenso da parte di autorità o enti pubblici (co 1). Sono altresì consentiti l'uso di fotogrammi derivati dai predetti rilevamenti e riprese e le restituzioni cartografiche dei medesimi fotogrammi (co 2). È fatta salva l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di trattamento dei dati personali (co 3). Anche in questo caso, dunque, ci si attiene alle prescrizioni del Garante e, in particolare, al Provvedimento in materia di videosorveglianza dell'8 aprile 2010. L'art. 4 del DPR 367/2000 prevede anche divieti temporanei delle attività di ripresa aerea quando, per motivi di pubblica sicurezza, di sicurezza nazionale o per altri rilevanti interessi nazionali, le competenti Autorità militari o di pubblica sicurezza dispongono divieti temporanei delle attività di rilevamento e ripresa aerea sul territorio nazionale e sulle acque territoriali o su parte di essi, le medesime assicurano che dei divieti sia data tempestiva comunicazione ai soggetti interessati attraverso idonea pubblicazione edita dal Servizio di informazioni aeronautiche nazionale (co 1). In caso di inosservanza delle prescrizioni le competenti Autorità militari o di pubblica sicurezza possono disporre

il sequestro o la consegna del materiale prodotto ai soggetti che hanno realizzato le riprese.

Il trattamento di dati personali è soggetto all'applicazione integrale del Codice se i dati sono destinati a una comunicazione sistematica o alla diffusione: ad es. l'acquisizione di immagini di persone per uso personale. Sono fatte salve le disposizioni in tema di responsabilità, sicurezza e custodia dei dati (artt. 15 e 31 Codice Privacy)¹²². Mentre rientra tra i casi di applicazione integrale, ad esempio, la diffusione sui siti web di immagini riprese per finalità hobbistiche con un drone. In questo caso l'operatore deve ridurre al minimo l'utilizzo di dati identificativi personali. Nel pubblicare il ritratto di una persona, deve ottenere una liberatoria firmata dal diretto interessato, mentre pubblicare immagini paesaggistiche che includono persone è possibile senza liberatoria a patto che non rechino pregiudizio al decoro o alla reputazione della stessa (art. 10 c.c.). Interferire con i droni nella vita privata (lavoro, dimora, ecc.) delle persone integra il reato di cui all'art. 615-bis c.p. (Interferenze illecite nella vita privata)¹²³. Comunque, in generale è possibile riprendere le persone in scene di vita quotidiana su suolo pubblico o privato se visibili a occhio nudo dall'esterno. Al contrario è illecito quando si adottano sistemi per superare i normali ostacoli che impediscono di intromettersi nella vita privata altrui (muri, recinzioni, ecc.)¹²⁴.

La normativa qui sinteticamente analizzata appare fin troppo dettagliata e funzionale, oltre che ovviamente alla *safety* e *privacy*¹²⁵, alla prevenzione di fenomeni delittuosi (*security*). Essa teoricamente impedisce ai malintenzionati di:

- ottenere dati e informazioni sensibili/riservate o accedere ad esse da fonti aperte (web, media);

¹²² Art. 31 Codice Privacy (Obblighi di sicurezza): "I dati personali oggetto di trattamento sono custoditi e controllati, anche in relazione alle circostanze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento, in modo da ridurre al minimo, mediante l'adozione di idonee e preventive misure di sicurezza, i rischi di distruzione o perdita, anche accidentale, dei dati stessi, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta"

¹²³ Art. 615-bis c.p. (Interferenze illecite nella vita privata): "1. Chiunque, mediante l'uso di strumenti di ripresa visiva o sonora, si procura indebitamente notizie o immagini attinenti alla vita privata svolgentesi nei luoghi indicati nell'articolo 614, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. 2. Alla stessa pena soggiace, salvo che il fatto costituisca più grave reato, chi rivela o diffonde, mediante qualsiasi mezzo di informazione al pubblico, le notizie o le immagini ottenute nei modi indicati nella prima parte di questo articolo. 3. I delitti

sono punibili a querela della persona offesa; tuttavia si procede d'ufficio e la pena è della reclusione da uno a cinque anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di un pubblico servizio, con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti alla funzione o servizio, o da chi esercita anche abusivamente la professione di investigatore privato.

¹²⁴ Cfr. Corte Cost. n. 47165/2010; Cass. Pen., 25 gennaio 2012, n. 18035. Il diritto alla riservatezza costituzionalmente garantito viene meno con la tacita, ma inequivoca rinuncia allo stesso, ponendo se stessi in luoghi visibili dall'esterno. Approfondisci su Garofali 2015, pp. 2126-2130.

¹²⁵ In particolare le norme italiane sull'uso dei droni sembrano soddisfare la Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (24.10.1995) in materia di *privacy* e le raccomandazioni sull'uso dei droni del Garante Europeo della Protezione dei Dati - GEPD (2014) e del Gruppo Articolo 29 (2015).

- utilizzare direttamente e liberamente i droni;
- manomettere furtivamente le attività di terzi per finalità criminali.

Ciò soprattutto grazie alla responsabilizzazione di operatore e pilota, soggetti a numerosi e precisi adempimenti. L'efficacia di questa normativa, tuttavia, presuppone un elevato, diffuso e costante controllo del territorio da parte delle Autorità competenti e delle Forze dell'ordine (sempre nel rispetto della *privacy* delle persone), per individuare e reprimere tempestivamente le attività non autorizzate. Esso sembra difficilmente realizzabile in Italia a causa, da una parte, delle ridotte risorse umane, strumentali ed economiche e, dall'altra, della crescente diffusione dei droni sul mercato civile.

2.5.3 Droni e pubblica sicurezza

L'impiego di APR in attività di pubblica sicurezza e prevenzione dei reati è previsto dalla Legge 17 aprile 2015 n. 43¹²⁶. L'art. 5, co 3 *sexies*, prevede: "Fermo restando quanto disposto dal Codice della Navigazione [e quindi dai Regolamenti ENAC] e dalla disciplina dell'Unione Europea, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono disciplinate le modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, degli aeromobili a pilotaggio remoto, comunemente denominati «droni», ai fini del controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al contrasto al terrorismo e alla prevenzione di reati di criminalità organizzata e ambientale". Il provvedimento permette l'utilizzabilità dei droni nelle attività di pubblica sicurezza, colmando la lacuna dell'ordinamento, senza che vengano violati i diritti costituzionali dei cittadini. Tuttavia, non specifica se possono essere utilizzati esclusivamente per compiti di sorveglianza o anche per l'utilizzo della forza armata, lasciando presupporre entrambe le possibilità in futuro. Il decreto del Ministro dell'Interno "Modalità di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto" è stato emanato con un po'

di ritardo rispetto al termine previsto il 29 aprile 2016 ed è entrato in vigore il mese successivo¹²⁷.

Alle forze di polizia è, dunque, consentito ricorrere ai droni per potenziare il controllo del territorio e garantire la sicurezza pubblica contro i reati ambientali, di criminalità organizzata e di natura terroristica. Quello che fino a pochi anni fa poteva apparire come uno scenario ad esclusivo appannaggio militare è diventata una realtà anche in ambito civile in Italia.

Il Decreto si compone di 17 articoli, interessanti soprattutto se confrontati con la regolamentazione ENAC relativa ai droni per uso civile. Infatti, fermo restando le diverse applicabilità e l'organo competente a disporre l'uso in relazione alle specifiche finalità, il Decreto spesso rimanda al Regolamento ENAC, ma anche alla normativa dettata in ambito militare, soprattutto laddove viene consentita l'iscrizione degli APR nel registro degli aeromobili militari.

Quanto al pilotaggio, l'art. 8 detta una disciplina completamente differente rispetto a quella delineata da ENAC. Infatti, viene stabilito che il pilotaggio degli APR di peso inferiore a 25 chilogrammi, o a 20 chilogrammi se iscritti nel registro degli aeromobili militari, è affidato a personale munito di licenza/brevetto militare di pilotaggio o qualifica equiparabile a quella prevista per il personale militare dalle disposizioni previste dal Codice dell'ordinamento militare, mentre il secondo comma del medesimo articolo dispone che il pilotaggio degli APR di peso uguale o superiore a 25 chilogrammi, o a 20 chilogrammi se iscritti nel registro degli aeromobili militari, è affidato a personale in possesso di un titolo aeronautico di pilota equipollente a quello che in ambito militare consente la conduzione di APR di analoga classe.

L'aspetto decisamente interessante è quello relativo alle modalità operative, che lasciano una maggiore libertà di manovra alle Forze di polizia rispetto all'utilizzo civile degli APR. La sezione II del Decreto (art. 9), infatti, specifica che gli APR di peso inferiore a 25 chilogrammi, o a 20 chilogrammi se iscritti nel registro degli aeromobili militari, ove impiegati per esigenze di pronto intervento, possono decollare da qualunque area o superficie ritenuta idonea ai fini della sicurezza. Per gli APR con peso massimo al decollo superiore ai 25 chilogrammi, o a 20 chilogrammi, le

¹²⁶ Legge 17 aprile 2015 n. 43 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7 recante misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il

consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione", pubblicata in G.U. il 20 aprile 2015, n. 91.

¹²⁷ Disponibile su <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/05/13/16A03629/sg%20> (ultimo accesso 21.1.2017).

operazioni di volo sono condotte in condizioni di costante contatto visivo senza l'ausilio di dispositivi ottici, in un volume di spazio di 150 metri di altezza e 500 metri di raggio dalla persona cui è affidata la conduzione dell'aeromobile. È tuttavia prevista una deroga quando l'ambiente circostante non consenta di rispettare tali limiti. In tal caso le operazioni saranno garantite con soluzioni procedurali individuate dalle Forze di polizia che dovranno prevedere, alternativamente o congiuntamente, l'uso di osservatori equipaggiati con dispositivi atti a consentire comunicazioni tra gli stessi e chi conduce l'APR o l'impiego di più operatori con stazioni di controllo a terra in grado di porre in essere un passaggio di condotta dell'APR da una stazione remota all'altra (Art. 10).

Diversa è inoltre la disciplina delle operazioni con i droni in spazi aerei controllati o nelle zone di traffico aeroportuale, in special modo nelle operazioni di volo non pianificabili e di pronto intervento, cui si applicano le misure previste per gli aeromobili di polizia in servizio di pronto intervento. Per quanto riguarda le operazioni all'interno della zona di traffico aeroportuale e nelle aree sottostanti le traiettorie di decollo ed atterraggio, le stesse sono coordinate con l'Ente responsabile del controllo del traffico aereo, mentre invece, per gli aeroporti non dotati di zona di traffico aeroportuale, le operazioni di volo condotte ad una distanza inferiore a 5 Km dall'aeroporto saranno coordinate con il gestore dell'aeroporto.

Queste sono le principali novità portate dal Decreto Ministeriale, che certamente necessiteranno di ulteriori specifiche istruzioni tecniche in particolare riguardo alla possibilità o meno di armarli (tipo di armi, calibro, ecc.). Infatti anche l'art. 3 del Decreto Ministeriale è molto vago su questo punto: "Ferme restando le competenze del Ministero della Difesa in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato previste dal Codice dell'ordinamento militare, approvato con Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 66, le Forze di polizia impiegano i SAPR ai fini del controllo del territorio per finalità di ordine e sicurezza pubblica, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo e alla prevenzione dei reati di criminalità organizzata e ambientale".

Tuttavia, nonostante questa disciplina sia ancora generica, l'utilizzo degli APR da parte delle Forze di polizia, indica la volontà dell'amministrazione statale di puntare su di loro per garantire la sicurezza. Per ragioni di efficienza, economicità ed efficacia, rappresentano una buona soluzione alle note problematiche di controllo del territorio e di intervento nelle situazioni di emergenza.

2.6 Considerazioni conclusive

Come si è potuto osservare, l'utilizzo dei droni 'armati e non' è ampiamente disciplinato sia a livello internazionale sia a livello interno (quando meno in Italia); sia in tempo di pace sia durante un conflitto. Dunque, almeno in teoria, i diritti umani, la persona umana e la sovranità statale trovano tutela nel diritto vigente.

Il fatto che un civile sia un criminale o un potenziale obiettivo militare legittimo non giustifica l'utilizzo della forza, men che meno in violazione della sovranità di un altro Stato. Viceversa l'esistenza di una situazione di legittima difesa o del consenso dello Stato territoriale non giustifica attacchi diretti contro persone che non costituiscono obiettivi militari legittimi o che non rappresentano una minaccia imminente. Dunque, l'uso dei droni (armati o non) passa dalla duplice contemporanea legittimità delle azioni sia nei confronti della sovranità territoriale di altri Stati, sia nei confronti degli individui.

Evocare continuamente (e falsamente fino a prova contraria) l'assenza di una qualsivoglia normativa sull'utilizzo dei droni rivendicando la necessità di una normativa *ad hoc*, confonde il dibattito, consente di eludere o ritardare per convenienza o opportunismo l'applicazione della disciplina esistente e crea legittimazione intorno a condotte illecite e immorali.

Infatti, troppo spesso i droni sono utilizzati per effettuare attacchi diretti mortali in territorio straniero contro:

- membri di un gruppo armato non statale transnazionale al di fuori di un conflitto armato conclamato, in palese violazione del diritto dei diritti umani (*targeted killings* svolti in tempo di pace nell'ambito della *Global War on Terror*);
- contro civili sospettati di far parte di un gruppo armato non statale transnazionale durante un conflitto armato conclamato, in violazione del diritto umanitario (*signature strikes*).

Per quanto riguarda il primo punto la situazione appare chiara. Non vi è alcun dubbio sulla illegittimità di tale condotta quando attuata in Stati pacifici, anche se in condizioni di forte instabilità politica.

Sul secondo punto, invece, sono state individuate alcune lacune giuridiche anche se puramente formali. Infatti si dovrebbe aggiornare la normativa internazionale per includere nel novero letterale dei casi in cui applicare lo *ius in bello* i conflitti asimmetrici transnazionali (il più vago *ius ad bellum* si è già evoluto in questo senso dopo l'11 settembre).

Tuttavia, l'aggiornamento non è propriamente necessario nella sostanza ed è poco realistico nel contesto politico attuale. Come visto, la normativa dei conflitti armati non internazionali classici può essere applicata analogicamente senza difficoltà ai conflitti moderni, proprio perché il diritto internazionale non ha natura statica, ma dinamica mutando in base alla prassi della comunità internazionale.

Di contro, l'apertura di negoziati internazionali allo scopo di aggiornare il diritto internazionale umanitario comporta il rischio che alcuni Stati cerchino di approfittare dell'occasione per indebolire i loro obblighi e i diritti degli avversari e non per rafforzarli. Quelli in situazione di superiorità negoziale, tecnologica o militare potrebbero cercare ad esempio di ampliare la definizione di obiettivo militare o di ammorbidire il divieto di rappresaglie o controffensive contro la popolazione civile o beni civili al fine di reagire alle violazioni del diritto commesse dagli avversari. Attualmente ogni tentativo negoziale di estendere formalmente il DIU ai conflitti asimmetrici transnazionali sembra votato al fallimento¹²⁸.

In ogni caso, che senso avrebbe estendere i divieti o crearne di nuovi se già quelli che ci sono non vengono rispettati quando dovrebbero e potrebbero? Buona parte delle regole concernenti la condotta nei conflitti armati sono norme di diritto consuetudinario (v. art. 3 *Comune*) e alcuni Stati devono ancora ratificare i Protocolli Aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra (v. Stati Uniti).

Il diritto umanitario vigente offre un quadro adeguato ai conflitti armati attuali e alle sfide che ne derivano. È soltanto una questione di interpretazione e di volontà politica. Si spera dunque che anche nei nuovi e più ricorrenti scenari di conflitti conclamati contro attori non statali transnazionali autonomi, il ricorso alla forza letale con i droni (e in generale con qualsiasi arma) venga attuato non più liberamente, ma in buona fede secondo le condizioni e le modalità stabilite dal diritto e sintetizzate nella presente ricerca. Si spera altresì che la comunità internazionale

¹²⁸ Per fortuna, esistono settori nei quali le norme del DIU sono state sviluppate di recente oppure nei quali sono in corso sforzi concreti per un loro sviluppo. Si pensi ad esempio al trattato per la messa al bando delle mine antiuomo (Ottawa, 1997) o agli sforzi negoziali e

ai risultati raggiunti nel lungo cammino verso un trattato di messa al bando delle armi nucleari, partiti su impulso della società civile (v. ICAN *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* – www.icanw.org).

si adoperi più convintamente in futuro affinché tali regole siano rispettate da tutti belligeranti. Anche ipotizzando, presto o tardi, la condivisa applicabilità del DIU ai conflitti asimmetrici transnazionali (formale e sostanziale), c'è un ultimo, ma non meno importante problema da considerare (*last but not least*). Spesso succede che durante i conflitti armati contro attori non statali (sia interni sia transnazionali), questi ultimi, vincolati parimenti al diritto umanitario, non lo rispettino per sopperire alla asimmetria tra le forze in campo (ad esempio effettuando atti di guerriglia urbana o di terrorismo contro civili). Quindi regolarmente gli Stati non si sentono più vincolate alle regole del diritto internazionale umanitario. La tendenza attuale a qualificare, in blocco e spesso a torto, tutti gli attori non statali come terroristi e le loro azioni come atti di terrorismo (Sillo-gismo del terrore, v. p. 73) oltre a mina ancora maggiormente la loro volontà di rispettare il diritto internazionale umanitario. Tuttavia, i comportamenti non conformi dell'avversario non possono assolutamente essere invocati per giustificare comportamenti contrari al diritto internazionale umanitario da parte degli Stati, i quali dovrebbero essere i detentori della legalità. Il non rispetto da parte degli Stati degli obblighi dettati dal diritto internazionale umanitario contribuisce inoltre a indebolire ulteriormente l'osservanza di questi impegni da parte degli attori non statali.

Riferimenti bibliografici cap. 2

- Annoni A. (2008), *Esecuzioni mirate di sospetti terroristi e diritto alla vita*, in Rivista di diritto Internazionale, n.4, pp. 991-1032.
- Battistelli F. (2016), *La Sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli Editore, Roma.
- Battistelli F. (2015), "Peacekeeping between Politics and Society", in M.G. Galantino e M.R. Freire (a cura di), pp. 21-45.
- Battistelli F. (2012) (et al), *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica italiana e internazionale di fronte all'uso della forza*, Angeli, Milano.
- Becker J., S. Shane (2012), *Secret 'Kill List' Proves a Test of Obama's Principles and Will*, su www.nytimes.com il 29 maggio 2012.
- Blank L.R. (2012), *International Law and Cyber Threats from Non-State Actors*, Emory Public Law Research Paper n. 12-234, Emory University School of Law, Atlanta.
- Blum G., P.B. Heymann (2010), *Laws, Outlaws and Terrorists. Lessons from the War on Terrorism*, Belfer Center Studies in International Security, The MIT Press, Harvard.
- Bowden M. (2013), *The Killing Machines. How to think about drones*, in "The Atlantic" Magazine, settembre 2013 – Disponibile su <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/09/the-killing-machines-how-to-think-about-drones/309434/>.
- Brennan J.O. (2012), *The Ethics and Efficacy of the President's Counterterrorism Strategy*, legal adviser The White House, discorso presso Woodrow Wilson International Center for Scholars, 30 aprile 2010, Washington DC.
- Buonomo V. (2010), *Il Diritto della Comunità Internazionale*, Lateran University Press, Città del Vaticano.
- Colacino N. (2014), *La guerra dei droni e il diritto internazionale: verso una legittima difesa «diffusa e permanente» contro il terrorismo*, su www.diritticomparati.it il 23 gennaio 2014 – Disponibile su <http://www.diritticomparati.it/>
- <http://www.diritticomparati.it/2014/01/la-guerra-dei-droni-e-il-diritto-internazionale-verso-una-legittima-difesa-diffusa-e-permanente-cont.html>.
- Conforti B., C. Focarelli (2011), *Le Nazioni Unite*, Cedam, Verona.
- Conforti B. (2006), *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Even S., D.T. Siman (2012), *Cyber Warfare: Concepts and Strategic Trends*, INSS, Memorandum 117, Tel Aviv.
- David E. (1990), *Portée et limite du principe de non-intervention*, in Revue Belge de Droit International, 1990, p. 350.
- David E. (1994), *Principles de Droit des Conflits armes*, Bruxelles.
- Devoto M.P. (2016), *Civil society statement on armed drones*, su www.article36.org il 12 ottobre 2016 – Disponibile su <http://www.article36.org/wp-content/uploads/2016/10/Armed-drones-statement-FINAL.pdf> (ultimo accesso 2.1.2017).
- Di Salvo P. (2016a), *Attacchi con i droni: le rivelazioni del whistleblower*, su www.cilditalia.org il 1 settembre 2016 – Disponibile su https://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-releases-its-count-of-civilian-deaths-in-counterterrorism-operations-under-obama/2016/07/01/3196aa1e-3fa2-11e6-80bc-d06711fd2125_story.html.
- Di Salvo P. (2016b), *Il costo dei droni in vite umane: la sfida per l'accountability*, su www.cilditalia.org il 19 luglio 2016 – Disponibile su: <http://www.cilditalia.org/blog/il-coste-dei-droni-in-vite-umane-la-sfida-per-laccountability/> (ultimo accesso 31.12.2016).
- Fiandaca G., E. Musco (2007), *Diritto Penale. Parte Generale*, Zanichelli, Bologna.
- Galantino M.G., M.R. Freire (2015) (a cura di), *Managing Crises, Making Peace. Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*, New York.
- Garofali R. (2015), *Codice Penale e delle Leggi penali speciali annotato con la giurisprudenza*, Nel Diritto Editore, Roma.

Greco E. (2014), "Cyber war e Cyber security. Diritto Internazionale dei conflitti informatici, contesto strategico, strumenti di prevenzione e contrasto", in *Sistema Informativo a Schede*, n. 11, 2014, IRIAD, Roma.

Heather H.D. (2012), *Cyber Warfare and the Laws of War*, in Cambridge studies in international and comparative law, Cambridge University Press, Cambridge and New York.

Holder E. (2012), *Legal adviser U.S. Department of Justice*, discorso presso Northwestern University School of Law, 5 marzo 2012, Chicago.

Johnson J.C. (2012), *National Security Law, Lawyers and Layering in the Obama Administration*, legal adviser U.S. Department of Defense, discorso presso Yale Law School, 22 febbraio 2012, New Haven.

Koh Hongju H. (2010), *The Obama Administration and International Law*, legal adviser U.S. Department of State, discorso presso Annual Meeting of the American Society of International Law, 25 marzo 2010, Washington DC.

Marone F. (2010), *Decapitare il terrorismo: l'efficacia delle misure mirate*, ISPI Analysis, n. 16.

Meloni C. (2013), "Fare la guerra con gli omicidi mirati tra questioni morali e aspetti giuridici", in *La Finestra sul mondo*, n. 5, 2013, il Mulino, Bologna.

Melzer N. (2009) (a cura di), *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law*, ICRC.

Melzer N. (2013) (a cura di), "Human Rights implications of the usage of drones and unmanned robots in warfare", in *European Parliament-Directorate General For External Policies-Policy Department Studies*, DROI, Brussels.

Miller G., B. Woodward (2013), *Secret memos reveal explicit nature of U.S., Pakistan agreement on drones*, su www.washingtonpost.com – Disponibile su https://www.washingtonpost.com/world/national-security/top-pakistani-leaders-secretly-backed-cia-drone-campaign-secret-documents-show/2013/10/23/15e6b0d8-3beb-11e3-b6a9-da62c264f40e_story.html?utm_term=.2b8ee764cb33.

Olimpio G. (2010), La testa del serpente. Tutti i segreti di Osama Bin Laden, in *Instant book* n. 32, *Corriere della Sera*, 25.1.2010.

Paust (1986), *Responding lawfully to International terrorism*, in *Law review*, pp. 711 ss.

Piccioli P.G. (2016), *Droni. Security, safety, privacy ed etica. Sistemi Aeromobili a Pilotaggio Remoto: il futuro dell'aviazione militare e civile*, EPC, Roma.

Schmitt M.N. (2013) (a cura di), *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Tallinn,

Schmitt M.N. (2014), *Drone Law: A Reply to UN Special Rapporteur Emmerson*, in *Virginia Journal of International Law Digest*, n. 55, pp. 13-28.

Shane S. (2011), *C.I.A. Is Disputed on Civilian Toll in Drone Strikes*, su www.nytimes.com l'11 agosto 2011.

Sharp W.G. (1999), *Cyberspace and the Use of Force*, Aegis Research Corp., Falls Church, Virginia.

Srdjan C., F. Vignarca (2016), *I droni militari uccidono due volte*, in "Tecnologia militare", su www.avvenire.it il 23 novembre 2016 – Disponibile su <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/i-droni-con-le-armi-uccidono-due-volte>.

Stahl A. (2010), *The evolution of Israeli targeted operations: Consequences of the thabet operation*, in *Studies in conflict and Terrorism*, vol.33, n. 2, 2010, pp. 111-133.

Tallarico R. (2011), *La definizione di conflitto armato nel diritto internazionale umanitario*, Tesi per Dottorato di Ricerca in Diritto Internazionale e dell'Unione Europea, Ciclo XXIII, Università degli Studi di Macerata - Disponibile su http://ecum.unicam.it/598/1/Tesi_di_dottorato_in_diritto_Internazionale_e_dell'Unione_Europea_Tallarico_2012.pdf.

Tancredi A. (2007), "Il problema della legittima difesa nei confronti di milizie non statali alla luce dell'ultima crisi tra Israele e Libano", in *Rivista di diritto Internazionale*, n. 4, pp. 969-1007.

True Pundit (2016), *Under Intense Pressure to Silence Wikileaks, Secretary of State Hillary Clinton Proposed Drone Strike on Julian Assange*, su [www.truepundit.com](http://truepundit.com) il 2 ottobre 2016 – Disponibile su <http://truepundit.com/under-intense-pressure-to-silence-wikileaks-secretary-of-state-hillary-clinton-proposed-drone-strike-on-julian-assange/> (ultimo accesso 20.10.2016).

Ungaro A.R., P. Sartori (2016), *I velivoli a pilotaggio remoto e la sicurezza europea. Sfide tecnologiche e operative*, in Quaderni IAI, Roma.

Documenti ufficiali

GEPD (2014), *Una nuova era per il trasporto aereo — Aprire il mercato del trasporto aereo all'uso civile dei sistemi aerei a pilotaggio remoto in modo sicuro e sostenibile*, Il Garante medio tempore Giovanni Buttarelli, 26 novembre 2014, Brussels – Disponibile su https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2014/14-11-26_Opinion_RPAS_EN.pdf.

Gruppo Articolo 29 (2015), *Opinion 01/2015 on Privacy and Data Protection Issues relating to the Utilisation of Drones*, 16 giugno 2015, Brussels – Disponibile su http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2015/wp231_en.pdf.

ICRC (2011), *International Humanitarian Law and Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, ICRC Doc. 31IC/11/5.1.2 (ottobre 2011) – Disponibile su <http://www.icrc.org/eng/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf>.

ICRC (2008), *How is the Term "Armed Conflict" defined in International Humanitarian Law?*, Opinion Paper, Marzo 2008.

The White House (2010), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington.

The White House (2006), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington.

The White House (2002a), *The National Security Strategy of the United States of America*, , Washington.

The White House (2002b), *Humane Treatment of Taliban and al Qaeda Detainees*, Memorandum, Washington, 7 feb 2002.

UN (2014), doc. A/HRC/25/59, 10 marzo 2014 (by Ben Emmerson).

UN (2013a), doc. A/HRC/68/389, 18 settembre 2013 (by Ben Emmerson).

UN (2013b), doc. A/68/382, 13 settembre 2013 (by Christof Heyns).

UN (2010), doc. A/HRC/14/24/Add.62 del 28 maggio 2010 (by Philip Alston).

UN (2006), doc A/HRC/3/2, 23 nov 2006, *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 march 2006 entitled "Human Rights Council". Report of the Commission of Inquiry on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/*.

UN Security Council (2006), doc S/PV. 5511, 11 agosto 2006.

UN (1994), *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-sixth Session*, GOAR A/49/10, 2 maggio – 22 giugno 1994.

UN (1974), United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX), 14 dicembre 1974.

USA PUBLIC LAW 107–40—SEPT. 18, 2001.

USA S.J.Res.23 — 107th Congress (2001-2002).

Casi giurisprudenziali

ICJ, *Armed Activities on Territory of the Congo* (Dem. Rep. Congo v. Uganda), 2005 ICJ 168, (Dec. 19).

ICJ, *Legal Consequences of Construction of Wall in Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 2004 ICJ 136, (July 9).

ICJ, *Oil Platforms* (Iran v. US), 2003 ICJ 161 (Nov. 6).

ICJ, *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, 1996 ICJ 226, (Lug. 8).

ICJ, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment, 1986 ICJ Reports, (June 27).

ICTY, *Tadic case*, Case No. IT-94-1-T, 7 maggio 1999.

Permanent Court of International Justice, *Lotus Case*, S.S. 'Lotus' (Fr. v. Turk.), 1927 Permanent Court of International Justice (ser. A) No. 10, (Sept. 7).

Supreme Court of The United States, *Salim Ahmed Hamdan, Petitioner v. Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense*, 548 US 557, 29 June 2006.

UNWCC, *USA v. Wilhelm List and others (Hostage case)*, Nuremberg, 8 July 1947 to 19 February 1948, Law Reports of Trials of War Criminals, vol.

Verwaltungsgericht Köln (Administrative Court of Cologne), *Ramstein Case*, 3 K 5625/14, 27 May 2015.

Sitografia

www.archiviodisarmo.it
www.article36.org
www.avvenire.it
www.cilditalia.org
www.congress.gov
www.diritticomparati.it
www.dronemagazine.it
www.drones.pitchinteractive.com
www.ecchr.eu
www.ec.europa.eu
www.enac.gov.it
www.gazzettaufficiale.it
www.geopolitica.info
www.icanw.org
www.icao.int
www.icc-cpi.int
www.icj-cij.org
www.icrc.org
www.icty.org
www.iwm.org.uk
www.lantidiplomatico.it
www.lawfareblog.com
www.legal.un.org
www.normattiva.it
www.nytimes.com
www.opensocietyfoundations.org
www.paxchristi.net
www.paxvoorvrede.nl
www.secure.edps.europa.eu
www.securitycouncilreport.org
www.sicurezza nazionale.gov.it
www.state.gov
www.supremecourt.gov
www.theatlantic.com
www.theintercept.com
www.treaties.un.org
www.truepundit.com
www.un.org
www.vjil.org
www.wikileaks.org
www.washingtonpost.com



CAPITOLO 3

DRONI E DISCORSO PUBBLICO

3.1 L'Opinione pubblica e l'uso della forza

Erano passati appena quattordici anni dalla vittoria dell'Occidente nella Guerra Fredda, quando si è affacciata sulla scena internazionale quella che il *New York Times* ha definito la nuova 'superpotenza' internazionale, ossia l'opinione pubblica. Ancora negli anni Cinquanta e Sessanta del Ventesimo secolo, questa entità veniva descritta come volatile, disinformata e sostanzialmente indifferente di fronte ai grandi temi politici, specialmente a quelli di carattere internazionale, in quanto remoti rispetto alle conoscenze e agli interessi dell'"uomo della strada" (Isernia 1996). In effetti nelle 'società tradizionali' l'opinione pubblica aveva un ruolo marginale e subordinato ai valori del potere politico e all'influenza del credo religioso. Successivamente, con i processi di modernizzazione e di sviluppo economico, il rafforzamento dei mezzi di comunicazione e la crescita dell'autonomia individuale, i cittadini delle società tradizionali mostrano un graduale coinvolgimento nelle questioni politiche. Dalle analisi delle scienze sociali contemporanee emerge un pubblico coerente e capace di confrontarsi anche con gli eventi che provengono da un ambito 'esotico' come quello

della politica internazionale (Everts e Isernia, 2001). Che gli individui formino le proprie opinioni a partire dai fattori biologici, comunicazionali, ideologici e soprattutto culturali che li caratterizzano, non esclude che essi siano legittimati a modificare le proprie opinioni. Nella *società post-moderna*, con il declinare delle ideologie, la propensione a cambiare idea viene valutata positivamente. Quella che ancora cinquant'anni fa era connotata negativamente come 'volatilità' oggi tende a essere letta come flessibilità e libertà di giudizio, cioè come capacità del pubblico di adattare il proprio pensiero alle diverse situazioni, senza più subordinarlo ai vincoli culturali, politici e religiosi di partenza e dell'ambiente di riferimento.

Definitivamente archiviata la visione *naïf* secondo cui i *mass media* convincerebbero il pubblico nel merito dei problemi politici, si è consolidata la tesi che l'autentico potere dei media consiste nell'istruire l'*agenda setting* cioè individuare i temi di cui il discorso pubblico e la politica devono affrontare. Una tendenza rafforzata dal crescente ruolo dei *social media* che esprimono il protagonismo degli individui (Bentivegna, 2015).

Uno dei temi più sentiti a livello individuale e collettivo è, nelle società industriali avanzate, il diritto alla vita e di conseguenza tutte quelle decisioni che possono metterlo a repentaglio come accade nel caso degli interventi militari. Per la prima volta nella storia, grazie alla televisione, la guerra del Vietnam (1965-1975) è entrata nel 'tinello di casa' degli americani mostrando ai telespettatori sgomenti i massacri operati e subiti dal proprio esercito nel corso di un conflitto bellico. Da ciò le ondate di proteste che finirono per delegittimare quella guerra e la guerra in generale, contemporaneamente ridimensionando la credibilità della politica e ben presto anche quella dello stesso Presidente degli Stati Uniti.

Dalla *débauche* vietnamita la prima 'lezione appresa' da parte dei militari e dei politici statunitensi fu che era indispensabile modificare le proprie strategie comunicative. Consapevoli che un'interpretazione favorevole degli eventi militari non risiedeva tanto nei contenuti o nelle forme dei comunicati e delle conferenze stampa bensì nel processo di creazione della notizia, tutta l'attenzione si focalizzò sul cosiddetto *news management*. Vista l'impossibilità di distogliere dal teatro delle operazioni i corrispondenti di guerra, i comandi militari iniziarono a canalizzarli in appositi gruppi (tecnica del *pool* di giornalisti, guerra del Golfo, 2001) e, successivamente, li inclusero addirittura nei reparti,

presso i quali i giornalisti *embedded* si trovarono a condividere gli stress e il cameratismo propri della situazione di combattimento (Iraq 2003). In questo modo l'evento diventava notizia nel modo più socialmente naturale possibile. Un risultato di grande efficacia, che tuttavia non era risolutivo in caso di evento infausto, come nel caso di caduti tra le file dei soldati, restava tale al di là di ogni sua accorta 'gestione'. A questo punto fu chiaro che un risultato definitivo si sarebbe potuto conseguire soltanto evitando che un simile evento accadesse.

Nel frattempo, a complicare le cose, era intervenuta un'accelerazione nell'"intrusione" dei 'profani' (mass media e cittadini) nella guerra, cioè nel *sancta sanctorum* del potere politico. A mezzi di comunicazione di massa sempre più esigenti infatti, si sono aggiunti i *social media* con la loro straordinaria capacità di veicolare testi e immagini sulle ali di tecnologie sempre più sofisticate e, contemporaneamente, maneggevoli, economiche e alla portata di tutti. Si pensi, solo per fare un esempio, ai telefoni cellulari in grado di scattare foto, uno strumento dirompente per la capacità generalizzata e distribuita a tutti di documentare gli eventi mediante l'inattaccabile prova fotografica (caso delle torture nel carcere americano di Abu Ghraib in Iraq). Il sempre più agguerrito "scrutinio" (Burk 1998) dell'opinione pubblica, infatti, coinvolge tutti gli attori incaricati della sicurezza interna ed esterna e ha per protagonisti tutti coloro che hanno a disposizione un pc, cioè in pratica tutti i cittadini. La loro intrusione si configura un dato politico che può essere anche manipolato dal potere ma che non può essere impedito e quindi condizionando così la scelta dei governi.

In tale quadro l'intervento armato rimane un'opzione possibile soltanto qualora sia a rischio la sopravvivenza della comunità oppure intervenga una "giustificazione morale elaborata" (Nye, 2005) quale l'obbligo di proteggere i diritti umani minacciati. Spontanee o pilotate dagli *spin doctors* (cioè dai consulenti governativi esperti di marketing), le mobilitazioni dell'opinione pubblica si basavano sui sentimenti di solidarietà, indignazione e commozione latenti in essa e risvegliati da eventi presentati, ma spesso anche oggettivamente configurati, come emergenze estreme. Uno degli esempi più significativi di questa che in parte è una strategia, in parte è una situazione non internazionale, è il caso del Biafra e della spietata carestia che nel 1967 attanagliò questa regione della Nigeria a seguito dell'autoproclamata indipendenza (Flores, 2003). Le immagini della popolazione Ibo

denutrita e morente, nonché quelle dei massacri ai danni dei civili, vennero trasmesse dalle televisioni di tutto l'Occidente, suscitando scalpore e diffondendo l'imperativo del "bisogna fare qualcosa" (Dandeker, 2004).

Anche in questo caso con difficoltà crescente. A causa dei troppo frequenti (e spesso infondati) casi di 'interventismo umanitario' attuato dagli Stati Uniti e dagli altri governi occidentali nell'ultimo ventennio (Gaudino, 2017) l'opinione pubblica è delusa. Ciò non attenua bensì aumenta la necessità del consenso dei cittadini. Per uno scopo impopolare come l'uso della forza i governi devono garantire alle proprie decisioni la legittimazione, cioè una risorsa che necessita del consenso dell'opinione pubblica.

Il concetto sociologico di 'legittimazione' contiene a sua volta due concetti collegati: la legittimità (concetto giuridico) e l'efficacia (concetto economico) (Battistelli, 2012). Per essere legittimato il ricorso alla forza armata deve soddisfare una serie di condizioni. Di esse, tre riguardano la legittimità e altrettante riguardano l'efficacia. Quanto alla legittimità la prima condizione è rappresentata dalla *iusta causa*, cioè una ragione necessaria e sufficiente per cui uno Stato si oppone con le armi ad un atto gravemente ingiusto e/o dannoso, ad esempio l'aggressione ad opera di un altro Stato. Secondariamente, il soggetto che delibera deve possedere il titolo ad assumere una tale decisione (Nazioni Unite). In terzo luogo la decisione di intervenire deve godere del sostegno *bipartisan* delle forze politiche del Paese che interviene. Per quanto riguarda l'efficacia, questa si basa sui *mezzi* adottati, il primo dei quali è la protezione della vita dei combattenti. La seconda condizione è rappresentata dalla durata il più possibile breve delle operazioni. La terza condizione consiste nel successo delle operazioni medesime.

La persistenza di questa paradossale istituzione che è la guerra legittima i governi a non rinunciarvi. Ciò tuttavia, non impedisce che, almeno nelle società occidentali, questa forma di relazione con un particolare tipo di "altri" (i nemici) abbia perso in tutto o in parte la sua legittimazione di massa. I costi umani che comporta, infatti, sempre meno vengono considerati danni collaterali, involontari ed inevitabili, e sempre più spesso vengono considerati il frutto di specifiche responsabilità di natura politica ed individuale. Dovendo fronteggiare crescenti difficoltà nel giustificare l'esistenza di vittime di fronte all'opinione pubblica, i governi perseguono l'obiettivo (per quanto utopico) delle

'perdite zero'.

Il ricorso alla forza è, naturalmente, legato al tema della morte: uccidere ed essere uccisi sono modalità costitutive della guerra, un aspetto che genera avversione e raccapriccio nella "civiltà delle buone maniere" (Elias, 1982). Rispetto alle società pre-moderne, nelle quali la morte era considerata un evento familiare, reso accettabile dalla religione, la moderna società occidentale, depauperata della funzione consolatoria offerta dal cristianesimo, lascia l'individuo solo nell'affrontare questo 'scandalo' della condizione umana. Fino al punto che, nella società post-moderna, la morte è divenuta un vero e proprio tabù, un evento inaccettabile, "intrinsecamente vergognoso e orripilante" (Gorer, 1965: 171, cit. in Bauman, 1995). I governi, dunque, si trovano in imbarazzo a decidere di interventi militari che comportano la perdita di quel bene supremo che, con la crisi della trascendenza è divenuta la vita umana, come mostrano due differenti spiegazioni.

La prima appartiene a Edward Luttwak (1994), e chiama in causa le attuali tendenze demografiche. Nelle società pre-industriali, i nuclei familiari erano composti da un ampio numero di figli e l'eventualità di perderne qualcuno era vista come un fenomeno relativamente normale e da accogliere con un sostanziale fatalismo. Invece, nelle società post-industriali il basso tasso di natalità determina un aumento del valore della vita e, quindi, una maggiore contrarietà ad accettare l'eventualità della morte in guerra, sintetizzata in quella forma di protezionismo psicologico-sociale che l'autore definisce 'mammismo' (*motherism*). Quindi le principali potenze contemporanee, osserva Luttwak (1994: 27), "possono ancora possedere gli attributi fisici della forza militare o la base economica per sviluppare tale forza anche su grande scala, ma le loro società sono così allergiche alle perdite, che di fatto esse sono debellicizzate o quasi".

La seconda spiegazione è avanzata da Anthony King (2010: 21) che, nel suo studio sulla costruzione 'post-moderna' del ricordo dei soldati britannici morti in Afghanistan commenta: "Lo Stato non è più libero di impiegare e perdere le proprie forze armate come crede [...] Ha il dovere di prendersi cura dei propri soldati, la cui protezione è ora la sua responsabilità principale". Nell'arco di un secolo, anche la ritualità dedicata ai caduti è cambiata. Dalla commemorazione del milite ignoto, simbolo di un sacrificio collettivo e anonimo, si è passati all'odierno riconoscimento del lutto provocato dalla perdita del singolo caduto, visto come un individuo

dotato di ben precise caratteristiche personali e parte irrinunciabile di una determinata comunità. Da un lato l'epicentro del lutto si sposta dall'entità nazionale (la patria) all'entità locale (la comunità). Dall'altro, cambia la visione stessa del soldato, persona la cui vita è messa a repentaglio dallo Stato per le scelte della politica ma, contemporaneamente, individuo che fa le proprie scelte. La legittimazione è che rispetto al passato, assai più debole dal primo punto di vista (la patria e lo Stato che la rappresenta) ora prende corpo a livello individuale nella figura di un professionista che, scegliendo liberamente il mestiere delle armi, ne ha accettato i costi. Questo solleva i governanti dal portare da soli le conseguenze dell'intervento e permette che le vittime siano onorate comunque, in quanto negarne il sacrificio denigrerebbe il loro ricordo come individui.

Per quanto complesse possono essere, le interpretazioni l'opzione delle 'perdite zero', per qualsiasi governo che agisca in un regime democratico rappresentativo, la lezione è chiara: per legittimare l'impiego della forza armata è necessario il consenso, o perlomeno l'acquiescenza dell'opinione pubblica. Siccome tali risorse si attengono soltanto agli effetti letali della guerra, la parola d'ordine vincente è quella delle 'perdite zero'. A partire dalla "rivoluzione degli affari militari"¹, resa possibile dai progressi tecnologici realizzati nel complesso di capacità *ISTAR (Intelligence Surveillance Target Acquisition and Reconnaissance)*, alla fine del Ventesimo secolo, il sogno è sembrato avverarsi. L'obiettivo delle "perdite zero" è stato sfiorato e pressoché conseguito in due casi concreti. Il primo è quello della prima guerra del Golfo nel 1991, quando le perdite statunitensi hanno riguardato "soltanto" 382 soldati, mentre il secondo è rappresentato dalla guerra in Kosovo, in cui i decessi (peraltro a causa di incidente) sono stati solamente due.

Tuttavia si trattava di risultati ancora parziali e, soprattutto, aleatori in quanto legati a una serie di circostanze favorevoli. La ricerca della *silver bullet*, la "pallottola d'argento" in grado di modificare radicalmente lo scenario strategico continuava. Sinché fu trovata, come abbiamo ricordato nell'introduzione, in un giorno di quindici anni fa quando, per la prima volta un velivolo americano armato di missili attaccò e annientò tre uomini. Che i tre fossero, contrariamente a quanto ritenuto, estranei al terrorismo di Al Qaeda ebbe

conseguenze di gran lunga inferiori rispetto al fatto che, per la prima volta nella storia della guerra, a bordo di quel velivolo non vi era nessuno.

¹ Per l'annuncio datone dal governo americano all'indomani della Guerra del Golfo v. Fiammenghi e Fiorucci, 2009.

3.2 L'opinione pubblica e i droni armati

A questo punto analizziamo l'opinione pubblica in riferimento a una particolare modalità di uso della forza, quella che si manifesta mediante il ricorso ai droni armati. Come si è visto nei due capitoli precedenti, i velivoli senza pilota costituiscono una novità del Ventunesimo secolo che presenta caratteristiche del tutto peculiari e suscita specifiche problematiche relative non soltanto alla dottrina e all'operatività militare ma anche etiche, giuridiche e politiche. Il paragrafo descriverà gli atteggiamenti che, su questa nuova tecnologia (e corrispondente strategia), vengono rilevati presso campioni rappresentativi dell'opinione pubblica mondiale in generale e, in particolare, americana ed europea.

3.2.1 L'opinione pubblica mondiale

Le campagne statunitensi di attacchi armati tramite droni in Paesi come Afghanistan, Pakistan, Somalia e Yemen sono oggetto di uno scrutinio sempre più attento da parte dell'opinione pubblica internazionale. Le inchieste demoscopiche mostrano posizioni ampiamente critiche nei confronti della strategia americana. Le rilevazioni del *Pew Research Center*, infatti, mettono in luce una diffusa contrarietà all'impiego dei droni armati statunitensi per colpire presunti terroristi in aree di crisi. Si evidenzia, nel complesso, che ben 17 Paesi sui 20 analizzati nel 2012 e addirittura 39 sui 44 analizzati nel 2014 sono nettamente contrari.

America Latina e Medio Oriente risultano essere le due aree all'interno delle quali si concentra la maggiore opposizione alla strategia americana. Ad esempio, nel 2014 si raggiunge il picco di disapprovazione sia in Argentina (87%) che Venezuela (92%), a fronte di consensi (rispettivamente il 6% e il 7%) che sono particolarmente ridotti. Nello stesso anno, si riscontrano significativi incrementi dei contrari in Brasile (87%, +11% rispetto al 2012), e in Messico (80%, +13% rispetto al 2013). Più contenuto rispetto alla media regionale, e comunque maggioritario, il fronte dei contrari cileno (68%) e salvadoregno (73%). Parallelamente, nei Paesi a maggioranza musulmana, è estremamente esigua la percentuale del pubblico che condivide il ricorso ai nuovi sistemi d'arma. Nei Territori Palestinesi solo il 3% della popolazione (2013) è favorevole all'impiego dei droni armati, mentre i contrari si assestano all'84% sia nel 2013 che nell'anno successivo. Una situazione sostanzialmente simile si presenta anche

in Giordania, dove anzi il dissenso passa dall'85% (2012) al 90% (2014) dell'opinione pubblica. La contrarietà ai droni militari è comune a tutta l'area mediorientale e nordafricana. In Egitto e Tunisia, infatti, i contrari raggiungono il picco, rispettivamente, dell'89% e dell'84% nel 2013, per poi assestarsi su percentuali pressoché invariate l'anno successivo. L'unica eccezione della regione è Israele, che, con il 64% dei consensi, si colloca al primo posto dei favorevoli a livello mondiale, superando gli stessi Stati Uniti nel sostegno all'impiego dei droni armati.

Anche i maggiori Paesi dell'Asia-Pacifico sono contrari all'impiego dei droni statunitensi, con percentuali di disapprovazione piuttosto elevate all'interno dell'opinione pubblica dei membri regionali del G20, ossia Cina (62% nel 2013), Corea del Sud (75% nel 2014), Russia (78% nel 2014) Giappone (82% nel 2014) e Turchia (83% nel 2014). Per quanto riguarda la sola Turchia è disponibile anche l'indagine del *German Marshall Fund of the US, Transatlantic Trends* (GMFUS), che, nel 2013, rileva un favore del 29% e una contrarietà del 60%. Gli incrementi più significativi rilevati dal *Pew Research Center* si riscontrano nelle Filippine (+15%) e in Giappone (+12%). Solo in India, altro membro del G20, la percentuale di opinione pubblica contraria ai droni è relativamente contenuta. Tale dato va tuttavia inquadrato nella generale contrarietà ai droni, che passa da un quinto (21% nel 2012) a un terzo (36% nel 2014) degli intervistati e nella spiccata assenza di opinioni (43% non sa/non risponde nel 2014), per cui i favorevoli (28% nel 2014) sono comunque in minoranza.

In Africa, la situazione è più eterogenea e variabile. Il Senegal, a maggioranza musulmana, è il Paese più contrario ai droni (86% nel 2014, con un incremento del 28% rispetto al 2013). Più debole e talvolta in regresso la contrarietà in altri Paesi africani. Ad esempio, in Ghana i contrari all'uso dei droni passano dal 63% (nel 2013) al 47% nel 2014 (a fronte di un 29% di favorevoli). Anche in Kenya e in Nigeria il dissenso resta debole (intorno ad un terzo dell'opinione pubblica) e in Sudafrica si nota la maggiore polarizzazione, con i contrari in crescita ma non ancora in maggioranza (46% nel 2014), a fronte di un 27% di favorevoli. In Uganda i contrari ai droni sono il 35% (a fronte del 43% dei sostenitori nel 2013), ma l'anno successivo crescono diventando la maggioranza degli intervistati (56% vs 47% favorevole) (v. tabella 3.1).

Tabella 3.1. *Contrari all'impiego dei droni armati in 44 Paesi del mondo, 2012-2014*

(%)	2012	2013	2014
Argentina	–	86	87
Australia	–	48	–
Bangladesh	–	–	70
Bolivia	–	88	–
Brasile	76	81	87
Canada	–	48	–
Cile	–	77	68
Cina	55	62	52
Colombia	–	–	86
Corea del Sud	–	65	75
Egitto	89	89	87
El Salvador	–	81	73
Filippine	–	52	67
Francia	63	55	72
Germania	59	51	67
Ghana	–	63	47
Giappone	75	70	82
Giordania	85	87	90
Grecia	90	89	89
India	21	–	36
Indonesia	–	81	74
Israele	–	23	27
Italia	55	69	74
Kenya	–	34	38
Libano	69	69	71
Malesia	–	75	80
Messico	73	67	80
Nicaragua	–	–	88
Nigeria	–	33	39
Pakistan	–	68	66
Perù	–	–	81
Polonia	51	52	54
Regno Unito	47	51	59

Repubblica Ceca	62	61	–
Russia	68	68	78
Senegal	–	58	86
Spagna	76	76	86
Stati Uniti	28	30	41
Sudafrica	–	37	46
Tanzania	–	–	67
Territori Palestinesi	–	84	84
Thailandia	–	–	79
Tunisia	72	84	77
Turchia	81	82	83
Ucraina	–	–	66
Uganda	–	35	56
Venezuela	–	91	92
Vietnam	–	–	78

Fonte: *Pew Research Center*.

Correlando l'opinione sui droni armati, rilevata in 44 Paesi, a una variabile strutturale come il sesso del/della rispondente, si conferma il divario di genere frequentemente rilevato nelle indagini demoscopiche². Come noto, le donne, in virtù di una più spiccata empatia, appaiono solitamente più riluttanti all'uso della forza e, quindi, al ricorso ai droni. Nel 2013, il *Pew Research Center* approfondisce il tema del *gender gap* tra uomini e donne relativamente all'adozione ad opera del governo americano di questo nuovo strumento anti-terrorismo. Ad esempio, in Giappone l'approvazione dei droni armati da parte degli uomini è del 41%, a fronte del 10% da parte delle donne (Δ 31%). Un divario simile si riscontra in Canada, dove il 57% degli uomini è favorevole rispetto al 28% delle donne (Δ 29%) e in Australia, dove gli uomini sostengono i droni armati nella misura del 58% di contro al 30% delle donne (Δ 28%). In Corea ed Uganda, invece, il divario appare inferiore, intorno al 13-14%. In Turchia (Paese in riferimento al quale il *Pew Research Center* non fornisce la composizione uomini/donne) è da osservare il dato in controtendenza che emerge nella rilevazione 2013 del GMFUS: per ragioni che restano inspiegate, il divario di genere presenta dimensioni eccezionalmente limitate (Δ 4%). Invece, differenze

2 Per gli aspetti teorici della questione, v. oltre par. 3.3.

abbastanza o molto marcate caratterizzano tutte le indagini relative ai droni armati, con le donne sostanzialmente più restie degli uomini a farvi ricorso (v. tabella 3.2).

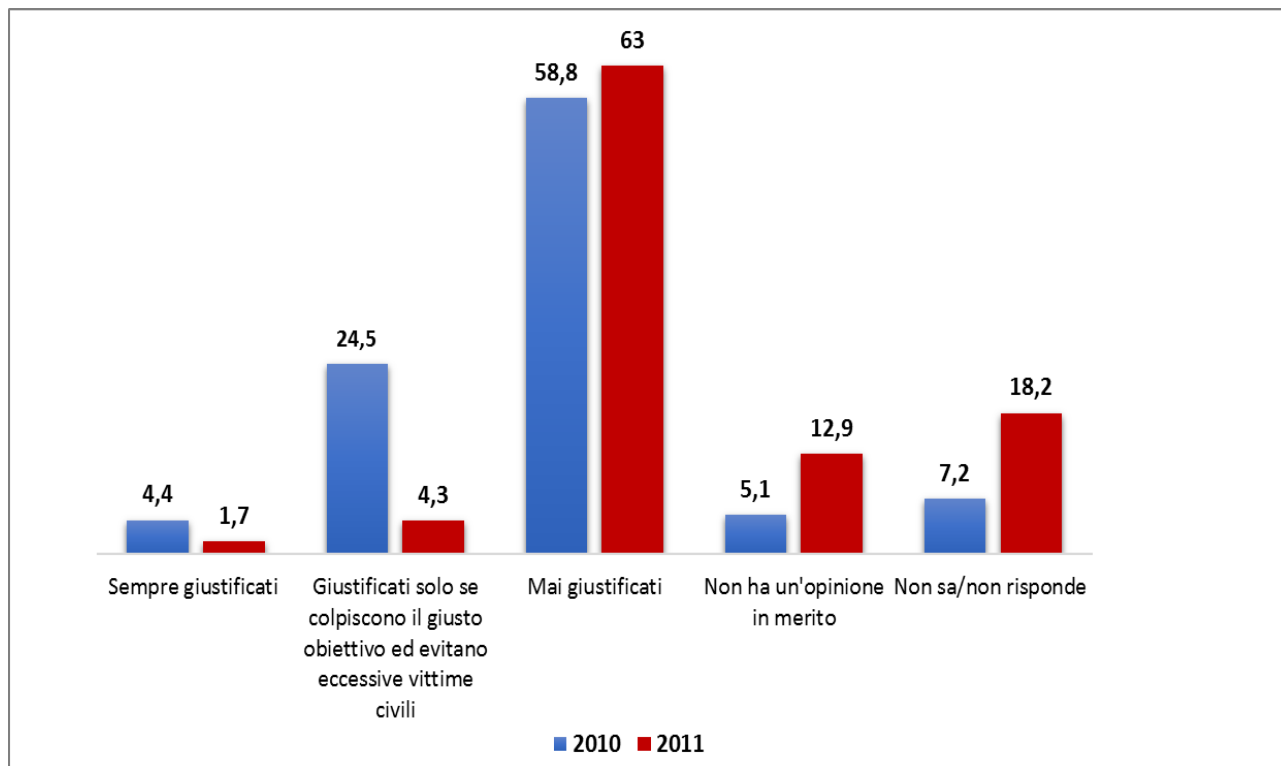
Tabella 3.2. *Supporto alla strategia statunitense di impiego ai droni armati secondo il genere (2013)*

(%)	Totale	Uomini	Donne	Δ
Giappone	25	41	10	31
Repubblica Ceca	32	47	17	30
Canada	43	57	28	29
Australia	44	58	30	28
Germania	45	58	33	25
Spagna	21	34	9	25
Regno Unito	39	51	27	24
Polonia	35	45	26	19
Stati Uniti	61	70	53	17
Francia	45	52	38	14
Corea del Sud	31	38	24	14
Uganda	43	49	36	13

Fonte: Pew Research Center.

Gli attacchi armati compiuti dai droni contro sospetti terroristi sono diretti contro bersagli situati in zone di conflitto e instabilità rientranti in quello che è stato definito il 'Medio Oriente allargato' (Pakistan, Yemen, Somalia, Afghanistan). Tra i Paesi più colpiti, vi è il Pakistan, destinatario negli ultimi anni di campagne militari che hanno previsto l'impiego dei droni. Per questa ragione, l'opinione pubblica pakistana è stata oggetto di un approfondimento ad opera del ricercatore pakistano Naveed Ahmad Shinwari, il quale ha condotto, per l'organizzazione non profit *Community Appraisal and Motivation Programme* (CAMP), rilevazioni triennali (2009-2011) nelle Aree Tribali di Amministrazione Federale (FATA), ossia nei territori pakistani lungo il confine afgano e la provincia nord-occidentale del Paese. Secondo tale fonte, dal 29 gennaio 2008 all'11 novembre 2011, nella regione sono stati condotti ben 283 attacchi tramite droni statunitensi, che avrebbero causato 2.550 morti e 207 feriti. Alla luce di questi dati, si spiega la posizione della popolazione locale, che in larga maggioranza (58,8% nel 2010 e 63% l'anno successivo) ritiene che tali interventi non siano mai giustificati (v. grafico 3.1).

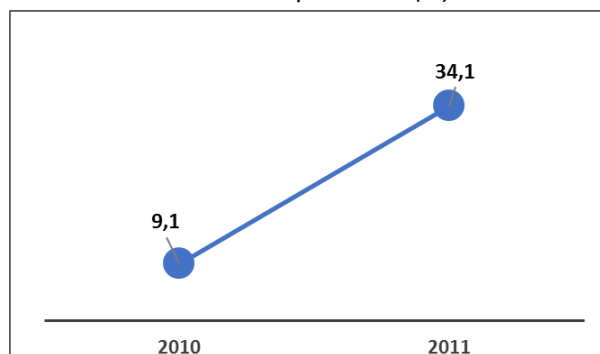
Grafico 3.1. *Opinione sugli attacchi con droni armati nelle aree tribali dell'Afghanistan nel 2010 e nel 2011. Domanda: che cosa pensa degli attacchi compiuti dagli Stati Uniti tramite droni armati nella regione FATA?*



Fonte: *Community Appraisal and Motivation Programme*.

Minoritarie e in declino sono le posizioni di coloro che li ritengono giustificati sempre (dal 4,4% all'1,7%) oppure giustificati nel caso in cui colpiscano il giusto obiettivo (-20,2% tra il 2010 e il 2011). Tuttavia, se nel 2009 il 6,2% dell'opinione pubblica riteneva l'impiego dei droni militari uno dei maggiori problemi della regione, due anni dopo la percentuale scende al 2,8%. Nel 2011, in seguito a continui errori di individuazione del corretto bersaglio, i droni sono considerati la fonte primaria della mancanza di sicurezza personale per il 34,1% dei cittadini afgiani intervistati (v. grafico 3.2).

Grafico 3.2. Andamento della percezione dell'opinione pubblica dei droni come minaccia per la sicurezza personale (%)



Fonte: Community Appraisal and Motivation Programme.

Anche il Pew Research Center, nel 2014, ha condotto rilevazioni in Pakistan per indagare le ragioni principali alla base dell'opposizione dell'opinione pubblica rispetto all'utilizzo dei droni armati statunitensi. I due terzi della popolazione ritiene che essi uccidano troppi civili innocenti e il 41% che vengano utilizzati senza l'approvazione del governo locale (v. tabella 3.3).

Tabella 3.3. Posizione dell'opinione pubblica pakistana rispetto ai droni

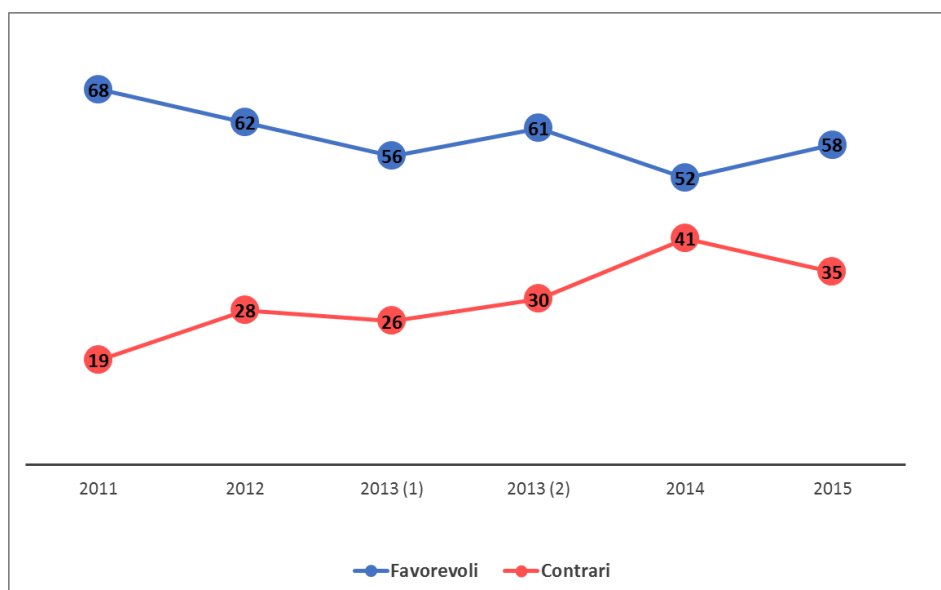
(%)	D'accordo	Contrario	Non sa
Uccidono troppi innocenti	67	9	24
Non hanno l'approvazione del governo pachistano	41	23	36
Sono necessari alla difesa	21	46	33

Fonte: Pew Research Center, 2014.

3.2.2 L'opinione pubblica americana

La strategia del governo degli Stati Uniti nell'impiego dei droni armati per colpire sospetti terroristi in teatri di crisi e/o di conflitto aperto, mentre appare largamente osteggiata su scala internazionale, trova all'interno del Paese un ampio sostegno. Il grafico 3.4 espone l'andamento dell'opinione pubblica americana nel periodo 2011-2015 secondo le rilevazioni del Pew Research Center. L'anno di partenza (2011) evidenzia che più di due terzi dell'opinione pubblica americana (un 68% che diventa l'86% presso i veterani) sostengono il ricorso ai droni armati in Paesi come Afghanistan, Pakistan, Somalia e Yemen.

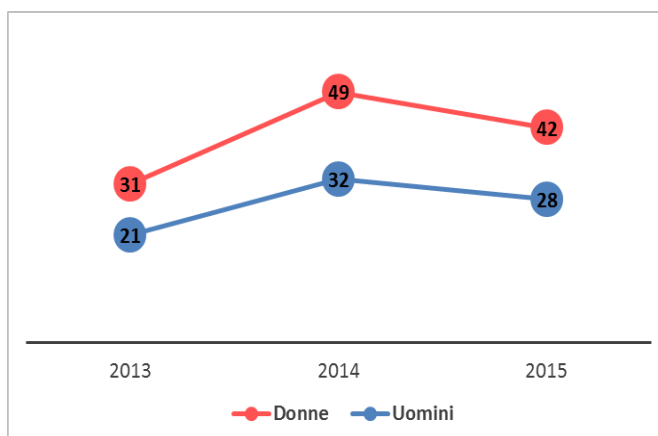
Grafico 3.3. Andamento dell'opinione pubblica americana sull'uso dei droni armati (2011-2015, %)



Fonte: Pew Research Center.

Tuttavia, dopo il picco del 2011 il consenso si ridimensiona già nel 2012 (62%) e, dopo un andamento altalenante nel 2013 e nel 2014, si assesta nel 2015 su un valore che, rispetto al primo anno disponibile, registra comunque una contrazione di 10 punti percentuali. Stando ai dati del *Pew Research Center*, il 2014 è l'anno più critico per i sostenitori dell'impiego dei droni militari, con un supporto sì maggioritario (52%) ma in notevole calo e forte polarizzazione (41% di contrari) dell'opinione pubblica statunitense (v. grafico 3.4). La ripartizione 50/40 del pubblico statunitense nel 2014 è confermata anche dalla rilevazione condotta dalla *Quinnipiac University*. Un quinto degli intervistati, infatti, è a favore del ricorso ai velivoli senza pilota per lanciare attacchi armati mentre il 30% è concorde sull'uso sia di droni che missili da crociera; invece, il 39% è contrario per principio a qualsiasi tipo di attacco aereo, mentre solo il 2% continua a preferire i tradizionali aerei con pilota³. Passiamo ora all'analisi per variabili delle opinioni espresse dai cittadini americani. Come già a livello mondiale, anche nel caso dell'opinione pubblica americana iniziamo dalla variabile strutturale che esprime maggiore capacità esplicativa, cioè la variabile di genere. Pur in maggioranza favorevoli al ricorso ai droni armati, le donne americane lo sono in misura significativamente minore rispetto agli uomini. Il *Pew Research Center* rende disponibile la ripartizione del campione di intervistati secondo il genere relativamente al triennio 2013-2015. Il *gender gap*, già evidente nel 2013 (uomini contrari 21%, donne 31%), si amplia nel 2014 (anno che segna un picco nella complessiva opposizione ai droni) raggiungendo il 18%. Anche nell'anno successivo, il *gender gap* rimane consistente (14%), con le donne che disapprovano il ricorso ai droni per colpire gli estremisti nella misura del 42% (v. grafico 3.4).

Grafico 3.4. *Andamento dei contrari all'impiego dei droni secondo il genere (%)*



Fonte: *Pew Research Center*.

Un'altra variabile strutturale che contribuisce a spiegare la posizione degli intervistati rispetto al tema dei droni è rappresentata dall'età degli intervistati. Anche in questo caso emerge una sia pur non drastica segmentazione all'interno dell'opinione pubblica. La rilevazione del *Pew Research Center* del 2015 mostra un'opposizione lievemente maggioritaria dei più giovani appartenenti alla fascia 18-29 (50% di contrari rispetto al 48% di favorevoli). Tra gli altri gruppi generazionali, la maggioranza degli intervistati esprime supporto agli attacchi, mentre i contrari tendono a diminuire con l'età (v. tabella 3.4).

Tabella 3.4. *Supporto e opposizione ai droni armati per fasce d'età (2015)*

(%)	18-29	30-49	50-64	Over 65
Favorevoli	48	58	67	60
Contrari	50	34	28	28

Fonte: *Pew Research Center*.

Un trend simile era già emerso in due sondaggi precedenti. Il primo è quello effettuato da *YouGov* nel 2013, secondo il quale i giovani (18-29) sono i meno propensi a supportare i droni, quelli diretti contro sospetti terroristi stranieri (38%) e, a maggior ragione, quelli diretti contro cittadini statunitensi sospettati di affiliazione a gruppi estremisti (25%). Il secondo sondaggio è quello svolto dalla *Quinnipiac University*, secondo il quale i contrari nella fascia d'età 18-29 sono ben il 56%. Dall'altro lato, si conferma la tendenza comune agli altri gruppi d'età a sostegno dei droni. In particolare, *YouGov*

3 I risultati dell'analisi per variabili del campione della *Quinnipiac University* sono consultabili all'indirizzo internet https://poll.qu.edu/images/polling/us/us07032014_ulps31.pdf/.

sottolinea l'appoggio di oltre i due terzi dell'opinione pubblica statunitense nelle fasce 45-64 e >65 (69%), anche nel caso in cui siano sospettati connazionali (rispettivamente 55% e 60%). La variazione più sensibile è quella del gruppo 30-44. Il 61% di quest'ultimi, infatti, è favorevole agli attacchi armati tramite velivoli senza pilota ma, qualora siano diretti contro cittadini americani ritenuti terroristi, il consenso scende al 47%, pur restando l'opzione maggiormente condivisa (v. tabella 3.5).

Tabella 3.5. Favorevoli e contrari ai droni armati per fasce d'età (2013)

(%)	18-29	30-44	45-64	Over 65
Favorevoli	38	61	69	69
Contrari	31	18	13	12
Incerti	31	22	18	19

Fonte: YouGov.

Un'altra variabile rilevante, anch'essa dotata di capacità esplicativa, è l'appartenenza etnica. Secondo la rilevazione del *Pew Research Center* del 2015, l'approvazione per l'impiego dei droni contro sospetti terroristi all'estero si ripartisce fra i differenti gruppi etnici nel modo seguente: bianchi (66%), afroamericani (46%) ed ispanici (39%). Dunque, i bianchi sono decisamente più favorevoli degli altri gruppi etnici rispetto all'uso dei droni armati. Tra i neri si registra un margine ridotto fra favorevoli (46%) e contrari (41%), mentre gli ispanici sono in maggioranza contrari (54%) (v. tabella 3.6).

Tabella 3.6. Favorevoli e contrari ai droni armati per gruppo etnico (2015)

(%)	Bianchi	Neri	Ispanici
Favorevoli	66	46	39
Contrari	28	41	54

Fonte: Pew Research Center.

Anche dalla rilevazione di *YouGov* si riscontra una maggiore propensione dei bianchi (61%), rispetto a neri (56%) e ispanici (58%), ad approvare la strategia di impiego dei droni per colpire sospetti terroristi all'estero, sebbene il margine fra i gruppi etnici sia più esiguo rispetto ai dati sopracitati. Dato significativo, in tutti e tre i gruppi gli incerti sono numerosi e superano, ad eccezione del caso degli ispanici, il numero dei contrari (v. tabella 3.7).

Tabella 3.7. Uso dei droni e gruppi etnici (2013).

Domanda: *approva o disapprova la politica del governo statunitense di ricorrere ai droni armati per colpire sospetti terroristi residenti all'estero?*

(%)	Bianchi	Neri	Ispanici
Favorevoli	61	56	58
Contrari	18	16	22
Incerti	21	28	20

Fonte: YouGov.

Un'altra variabile strutturale rilevante è rappresentata dal grado di scolarizzazione. Secondo *YouGov*, il sostegno ai droni rimane trasversale e ampio in tutti i gruppi considerati, con margini particolarmente ampi soprattutto tra chi ha un'istruzione superiore o inferiore. Imprevedibilmente omogeneo è anche il numero degli incerti (in altri casi spesso concentrato fra i meno istruiti), che si aggira tra un quarto e un quinto degli intervistati, superando perfino quello dei contrari. La situazione mostra variazioni significative qualora i droni armati colpiscano sospetti terroristi di nazionalità statunitense. I favorevoli restano comunque la maggioranza ma si riduce il *gap* rispetto ai contrari soprattutto nelle fasce dei laureati e di coloro che hanno un titolo post-laurea (v. tabella 3.8).

Tabella 3.8. Uso dei droni e livello di istruzione (2013)

(%)	Istruzione elementare o medie inferiori	Diploma di scuola superiore	Studi universitari	Laureati	Studi post-universitari
Favorevoli	66	63	57	56	61
Contrari	15	16	19	21	19
Incerti	20	20	24	24	20

Fonte: YouGov.

Al contrario di quanto rilevato da *YouGov* e capovolgendo la tendenza solitamente rilevata dalla maggioranza dei sondaggi, l'indagine del *Pew Research Center* (2015), mostra che il 66% dei laureati e il 64% di coloro che hanno svolto studi universitari approvano gli attacchi tramite droni per colpire gli estremisti in misura significativamente più ampia di coloro che hanno un'istruzione inferiore (favorevoli 49% vs contrari 42%) (v. tabella 3.9).

Tabella 3.9. *Droni militari e scolarizzazione (2015)*

(%)	Istruzione elementare o medie inferiori	Studi universitari	Laureati
Favorevoli	49	64	66
Contrari	42	32	27

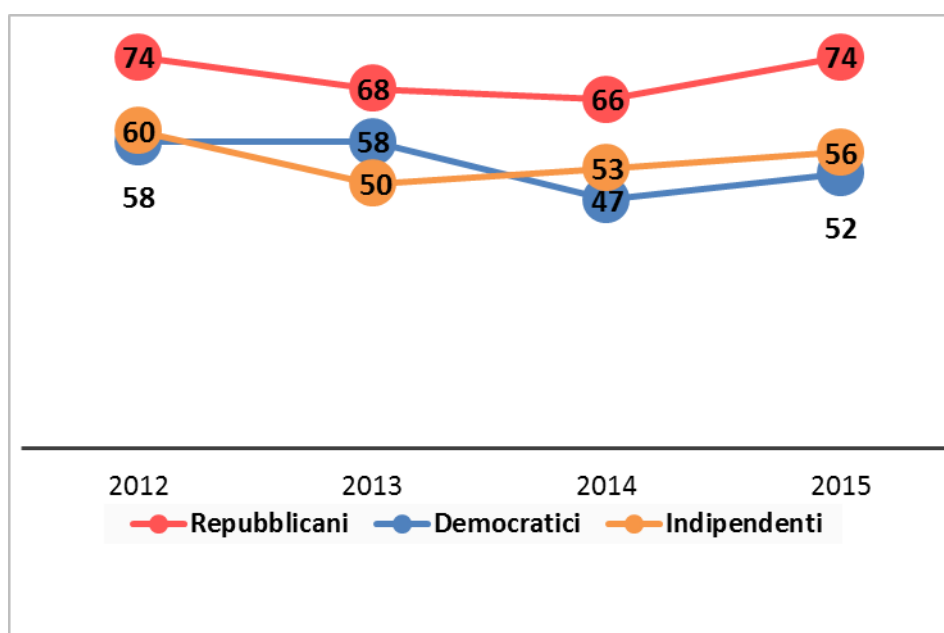
Fonte: *Pew Research Center*.

Passando dalle variabili di natura strutturale a quelle di natura soggettiva, un aspetto significativo della questione droni riguarda l'interesse che i cittadini mostrano verso di essa e quanta informazione possiedono in proposito. Nel 2013, il 17% degli intervistati dal *Pew Research Center* ritiene che il ricorso ai velivoli senza pilota per scopi strategici sia un argomento di estrema attualità.

A tale dato può essere avvicinato quello rilevato dalla *Fairleigh Dickinson University* del 2013, per cui circa un terzo (37%) si dichiara molto informato sui droni militari e sul loro impiego da parte del governo. Nella sua rilevazione, del 2013 la *Gallup* pone in correlazione la propensione al supporto dei droni con le informazioni che ne possiedono gli intervistati. Il 49% di coloro che negli Stati Uniti seguono da vicino o abbastanza da vicino le notizie sul tema sono più favorevoli all'impiego dei droni rispetto a coloro che non si informano sull'argomento. Continuando con l'approfondimento delle variabili soggettive, è cruciale la tendenza politica. I dati rilevati nel periodo 2012-2015 dal *Pew Research Center* mostrano un maggiore supporto ai droni da parte dei repubblicani rispetto a indipendenti e democratici con scostamenti che oscillano tra il 10 e il 19% (v. grafico 3.5).

La dicotomia destra/sinistra che solitamente si esprime in un favore rispettivamente maggiore/minore nei confronti dell'uso della forza è confermato, sia pure in forma più tenue, in altre rilevazioni. Nel 2015, *Associated Press-GfK* riscontra che repubblicani (72%) e democratici (60%) sono ampiamente favorevoli alle operazioni tramite droni armati mentre gli indipendenti appaiono più restii (45%).

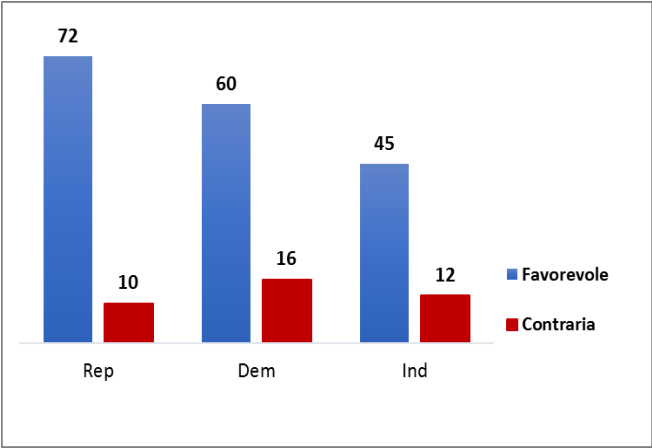
Grafico 3.5. *Andamento del supporto ai droni armati secondo le tendenze politiche (2012-2015, %)*



Fonte: *Pew Research Center*.

Parallelamente, è piuttosto esigua la percentuale dei contrari, che si distribuisce tra il 10% dei repubblicani e il 16% dei democratici (v. grafico 3.6).

Grafico 3.6. Posizione dell'opinione pubblica suddivisa per preferenze partitiche sull'impiego dei droni militari (%)



Fonte: Associated Press-GfK, 2015.

Dati simili sono registrati anche da *YouGov* nel 2013. I repubblicani (72%) sono più propensi ad appoggiare i droni rispetto a democratici (64%) ed indipendenti (50%). Tuttavia il distacco si assottiglia se si considerano i contrari, compresi tra il 14% dei repubblicani e il 20% degli indipendenti, e gli indecisi, che si distribuiscono tra il 14% dei repubblicani e il 29% degli indipendenti, con i democratici che si assestano al 18% in entrambe le opzioni. Le ricerche *Gallup* e *Fairleigh Dickinson University* dimostrano il peso della preferenza politica nel tenersi informati sui droni. Le tendenze sono comparabili nelle due rilevazioni con i repubblicani che emergono come il gruppo politico che si mostra più informato (74% per la *Fairleigh Dickinson*

University, 59% per la *Gallup*) (v. tabella 3.10). Passiamo ora dalle variabili riguardanti l'attore a quelle che riguardano l'ambiente con il quale egli interagisce e che osserva. Queste variabili "ambientali" hanno un carattere situazionale, variano cioè in funzione delle differenti situazioni. Tra esse non è priva di interesse la variabile individuata nella rilevazione della *Fairleigh Dickinson University* (2013), che ha come oggetto il diverso status degli operatori incaricati di pilotare i droni. Ben il 75% del pubblico è favorevole (di contro al 13% dei contrari) ai droni armati qualora operino sotto il comando di un rappresentante dell'esercito; nel caso invece in cui le operazioni siano dirette dalla CIA, i favorevoli scendono al 65% e i contrari salgono al 21%. Ancora più evidente la correlazione fra posizioni conservatrici vs progressiste nell'approvare/disapprovare l'impiego dei droni per colpire persone che costituiscono una minaccia per gli Stati Uniti. Accanto al prevedibile sostegno offerto dai repubblicani (84%) vs i democratici (66%) per i droni impiegati dall'esercito, è anche da sottolineare il minore sostegno dichiarato da entrambi i gruppi quando i droni vengono operati dalla CIA (rispettivamente pari al 75% e al 57%). Parallelamente, alla quasi identità delle posizioni repubblicane (7%) e indipendenti (8%) nella contrarietà ai droni gestiti dall'esercito, corrisponde il divario fra le posizioni stesse (rispettivamente 14% e 24%) nel caso in cui la gestione sia della CIA. La stessa fonte, incrociando la variabile relativa alla natura dell'operatore con la variabile strutturale di genere, conferma il divario fra uomini e donne. Tuttavia, per entrambi i sessi si registra un sensibile aumento della contrarietà qualora nelle operazioni dei droni sia coinvolta l'*intelligence*.

Tabella 3.10. Informazione sui droni da parte dell'opinione pubblica secondo la posizione politica (2013)

(%)	Fairleigh Dickinson University			Gallup		
	Domanda: quanto ha sentito parlare o ha letto sui droni usati dall'amministrazione statunitense per spiare e colpire obiettivi all'estero?			Domanda: quanto da vicino segue le notizie sull'impiego statunitense dei velivoli senza pilota per scopi militari?		
	Rep	Dem	Ind	Rep	Dem	Ind
Molto o abbastanza informato	74	58	62	59	45	48
Poco o per niente informato	26	31	39	44	54	50

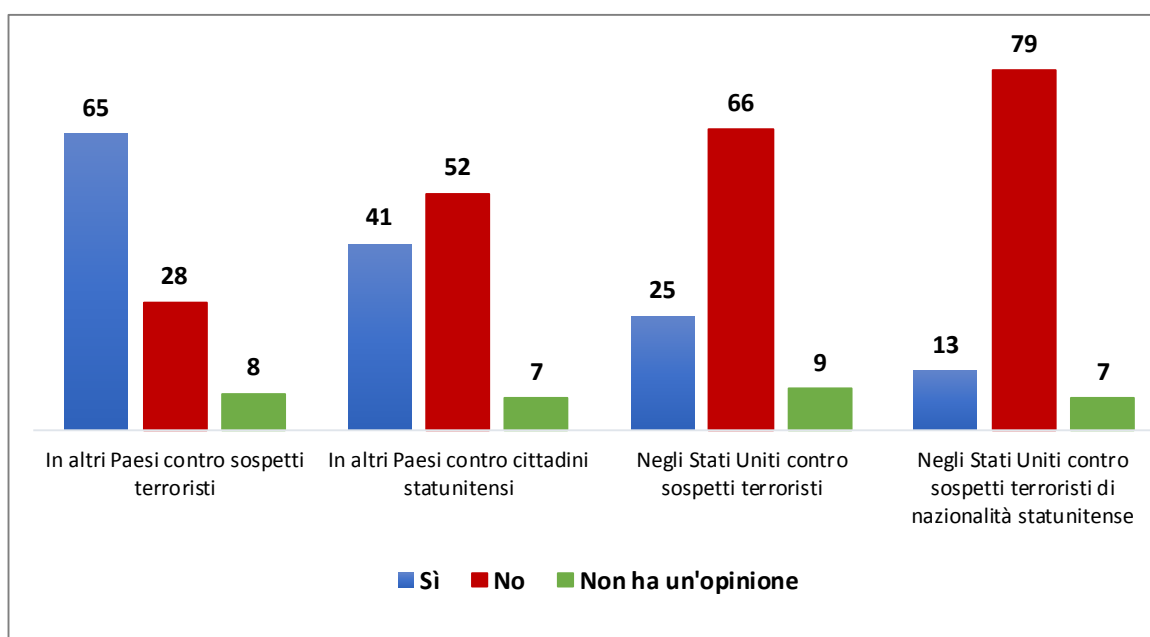
Fonte: Fairleigh Dickinson University e Gallup, 2013.

Anche quando la variabile è l'età ovvero l'etnia, il consenso, pur restando maggioritario in entrambe le circostanze, subisce la diminuzione di una decina di punti percentuali qualora sia la CIA ad avere il comando dei droni.

L'interesse per i droni militari e, soprattutto, per le loro implicazioni cresce a seguito dell'uccisione, provocata il 15 gennaio 2015 da un velivolo senza pilota sotto il controllo della CIA, di due ostaggi occidentali in Pakistan, l'italiano Giovanni Lo Porto e l'americano Warren Weinstein, insieme a due esponenti di spicco di Al Qaeda con nazionalità statunitense, Ahmed Farouq e Adam Gadhani. Nell'aprile e nel maggio dello stesso 2015 *Associated Press-GfK* e *Pew Research Center* rilevano, paradossalmente, una ripresa dell'approvazione dei droni armati, che risale al 60%, mentre appare ridimensionata la quota dei contrari (pari, nelle rispettive rilevazioni, al 13% e al 35%). Si tratta di risultanze difficilmente spiegabili in quanto registrate all'indomani di un evento caratterizzato dalla morte di due vittime innocenti e dall'eliminazione di altri due personaggi che erano sì pericolosi terroristi ma anche cittadini americani.

Come infatti stiamo per vedere, in tutti i sondaggi precedenti, il possesso della cittadinanza americana tendeva a inibire l'accettazione di un eventuale attacco a chi, seppur sospetto terrorista, fosse in possesso della cittadinanza statunitense. L'ambiente con il quale gli intervistati sono chiamati a confrontarsi presenta un'elevata varianza e dipendenza da variegati fattori, definibili come situazionali (ad esempio il luogo dell'attacco e la nazionalità dei bersagli). Nell'inchiesta *Gallup* del 2013 ben il 65% degli statunitensi ritiene che i droni andrebbero impiegati per attacchi armati contro i sospettati di terrorismo all'estero (a fronte del 28% dei contrari), mentre il consenso oscilla vistosamente qualora tali azioni vengano attuate nel territorio degli Stati Uniti e, oltre a ciò, qualora i sospetti terroristi siano di nazionalità americana. In questi casi, il consenso crolla rispettivamente al 25% e al 13%, mentre svettano verso l'alto i contrari (rispettivamente 66% e 79%). La maggioranza degli americani, quindi, è favorevole agli attacchi che colpiscano sospetti terroristi residenti in altri Stati, mentre solo una minima percentuale continua ad appoggiarli anche qualora siano diretti contro soggetti presenti sul suolo nazionale, indipendentemente dalla loro nazionalità (v. grafico 3.7).

Grafico 3.7. *Preferenze sugli obiettivi da colpire tramite droni armati (2013, %).*
Domanda: *pensa che gli Stati Uniti dovrebbero o non dovrebbero usare i velivoli senza pilota per compiere attacchi strategici?*

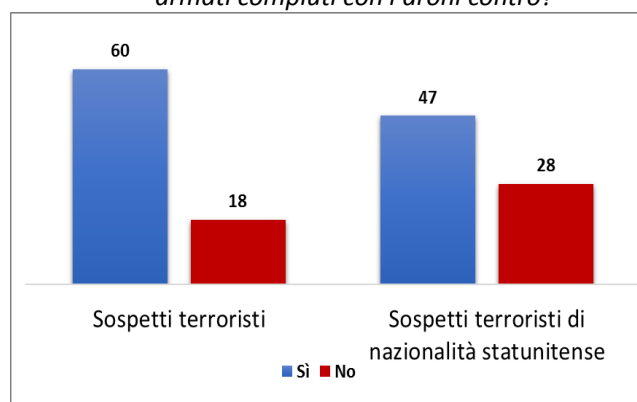


Fonte: Gallup, 2013.

Tendenze simili si ritrovano nelle rilevazioni sul pubblico americano effettuate dal britannico *YouGov*, un istituto che per le sue interviste utilizza Internet. Anche per questa fonte, nel 2013 il 60% degli intervistati si dichiara favorevole all'impiego dei droni militari per colpire sospetti terroristi, mentre meno di un quinto (18%) vi si oppone; parallelamente, il supporto scende al 47% qualora si tratti di cittadini statunitensi (v. grafico 3.8).

Grafico 3.8. *Preferenze rispetto ai bersagli da colpire tramite droni (%)*.

Domanda: *approva o non approva gli attacchi armati compiuti con i droni contro?*



Fonte: *YouGov*, 2013.

Dal canto suo, nel 2015 la rilevazione di *Associated Press-GfK* evidenzia che all'interno del 60% di favorevoli a colpire gli appartenenti ad *Al Qaeda* all'estero, il 34% è molto e il 27% abbastanza propenso a ricorrere alla tecnologia dei droni, a fronte di un 13% di oppositori. Lo stesso sondaggio, inoltre, mostra che ben l'86% degli statunitensi ritiene accettabile ricorrere ai droni armati contro membri delle organizzazioni terroristiche all'estero anche qualora essi siano connazionali, mentre i favorevoli si riducono al 56% se c'è il rischio che cittadini statunitensi innocenti possano essere uccisi nel corso dell'operazione.

YouGov e *Gallup* incrociano la variabile situazionale legata al luogo di impiego dei droni e alla nazionalità dei sospettati sia con le variabili strutturali che con quelle soggettive degli intervistati già considerate in precedenza, a cominciare dalla distinzione di genere. Prevedibilmente i favorevoli a droni usati per colpire un sospetto terrorista di nazionalità statunitense sono inferiori di vari punti (-12 per le donne, -14 per gli uomini) rispetto al caso in cui il bersaglio sia di diversa cittadinanza. Ancora una volta, il dato più interessante è il *gender gap*, grazie al quale le donne sono meno favorevoli non tanto in quanto esprimono un'opinione contraria, quanto

perché si dichiarano incerte, a riprova della difficoltà di districare una questione non soltanto complessa in sé ma anche fortemente connotata in senso "maschile" (v. tabella 3.11).

Tabella 3.11. *Posizione dell'opinione pubblica statunitense sui droni (2013)*

(%)	Uomini	Donne	Δ
Favorevole	55	40	15
Contraria	28	29	1
Incerta	17	32	15

Fonte: *YouGov*, 2013.

Sempre *YouGov* correla all'età l'opinione qualora il bersaglio sia rappresentato da un cittadino americano. I giovani (18-29) sono i più contrari a questa ipotesi (41%) mentre gli over 65 confermano comunque un ampio sostegno a tali operazioni (60%) dando vita a un andamento assolutamente lineare di crescita dei favorevoli (e corrispondente diminuzione dei contrari) con l'avanzare dell'età (v. tabella 3.12).

Tabella 3.12. *Supporto e opposizione ai droni diretti contro sospetti di nazionalità statunitense per fasce d'età (2013)*

(%)	18-29	30-44	45-64	Over 65
Favorevoli	25	47	55	60
Contrari	41	31	22	19
Incerti	33	22	23	20

Fonte: *YouGov*, 2013.

Ancora *YouGov* considera la variabile dell'appartenenza etnica. Gli ispanici, con il 55% dei favorevoli, sono il gruppo che attribuisce minore importanza alla cittadinanza posseduta dai bersagli, mentre gli afroamericani sono il gruppo che annovera più incerti (37% a fronte del 23% di ciascuno degli altri due gruppi) (v. tabella 3.13).

Tabella 3.13. *Uso dei droni e gruppi etnici (2013).*

Domanda: *approva o disapprova la politica del governo statunitense di ricorrere ai droni armati per colpire sospetti terroristi residenti all'estero, anche qualora essi siano di nazionalità statunitense?*

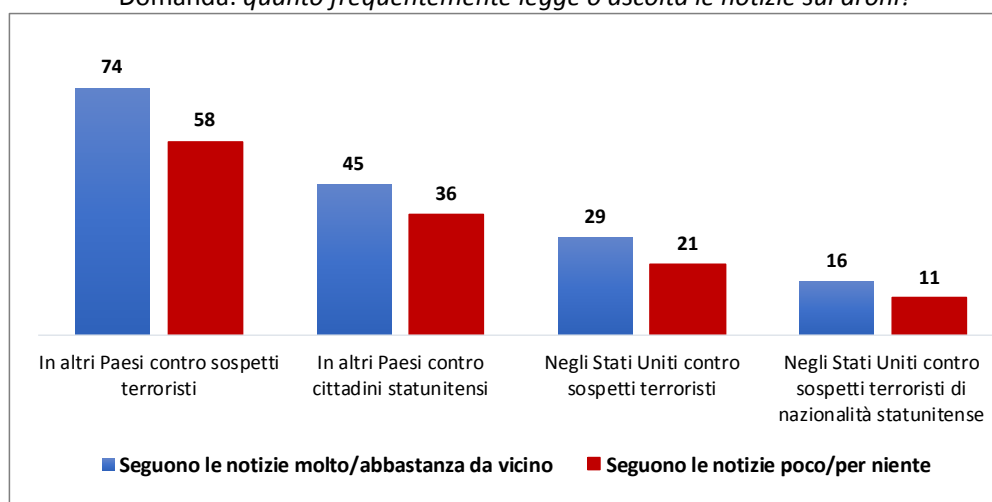
(%)	Bianchi	Neri	Ispanici
Favorevoli	47	40	55
Contrari	30	23	22
Incerti	23	37	23

Fonte: *YouGov*, 2013.

Dal canto suo *Gallup* incrocia le variabili situazionali come quelle appena presentate con variabili soggettive, come la frequenza con la quale gli intervistati consultano le notizie relative ai droni militari. Il diffuso scetticismo a impiegare i droni contro connazionali e nel territorio degli Stati Uniti e, di converso, la propensione a farlo contro i

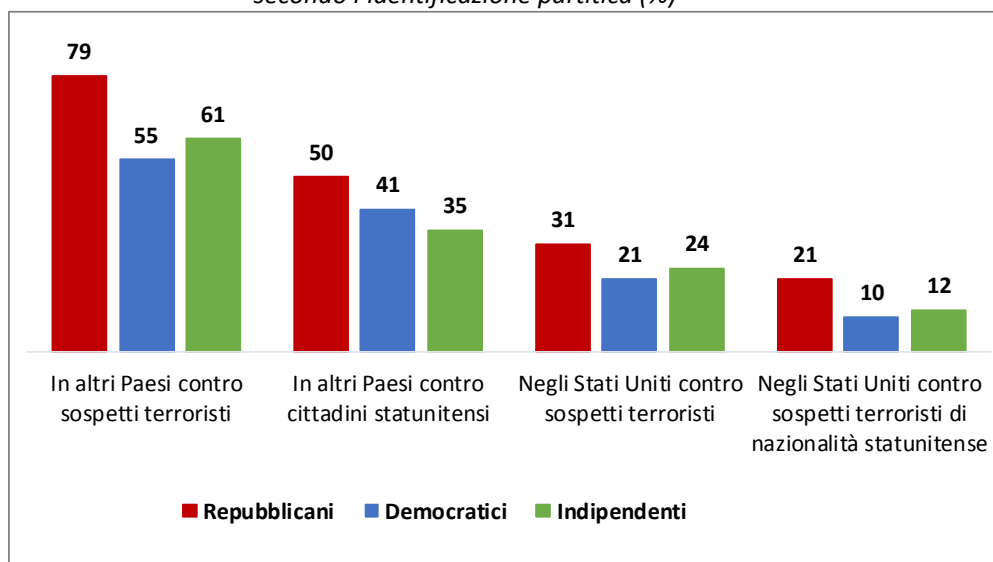
sospetti terroristi di e in Paesi esteri appaiono atteggiamenti indipendenti dalla propensione a documentarsi sui droni (v. grafico 3.9). In secondo luogo, introduce la variabile dell'appartenenza politica, confermando che la propensione dei repubblicani per l'uso dei droni è, rispetto a quella di democratici e indipendenti, maggiore in tutte le situazioni previste, con particolare nettezza in riferimento a quella che è la pietra di paragone della propensione per i droni armati, cioè il loro uso contro sospetti terroristi stranieri che agiscono all'estero. Le distanze fra destra e centro-destra, rappresentate dai repubblicani, e sinistra e centro-sinistra, rappresentate dai democratici (e dai più difficilmente etichettabili indipendenti), si assottigliano unicamente dinnanzi ai tabù politici della cittadinanza e del territorio americani che inducono prudenza nell'uso della forza (v. grafico 3.10).

Grafico 3.9. *Supporto all'uso dei droni armati in relazione alla propensione ad informarsi (%)*
Domanda: *quanto frequentemente legge o ascolta le notizie sui droni?*



Fonte: *Gallup*, 2013.

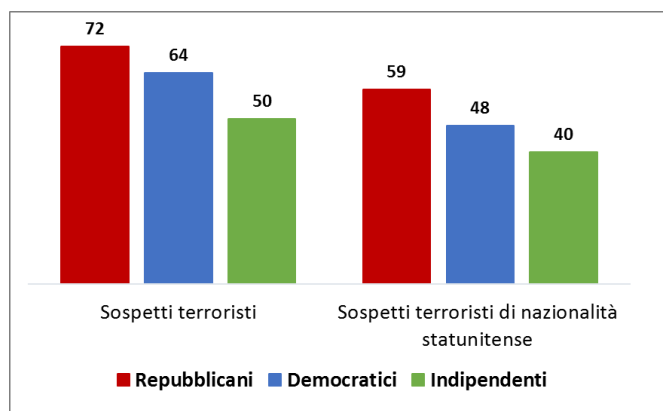
Gratiko 3.10. *Supporto all'uso dei droni armati in differenti circostanze, secondo l'identificazione partitica (%)*



Fonte: *Gallup*, 2013.

Analoghe le tendenze che emergono dalle rilevazioni di *YouGov* per lo stesso 2013 (v. grafico 3.11).

Grafico 3.11. *Supporto ai droni e divisioni partitiche (%)*

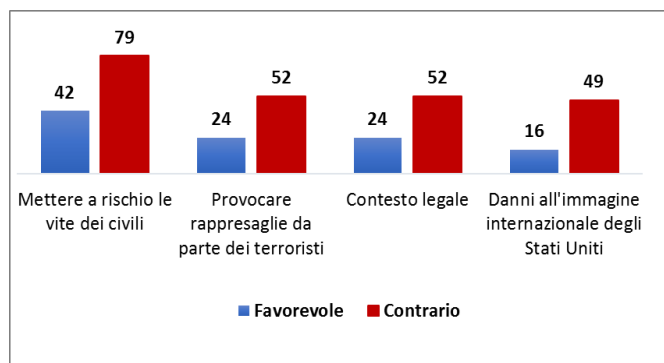


Fonte: *YouGov*, 2013.

Un'ultima variabile situazionale presa in considerazione dai sondaggi sui droni militari è quella relativa alle conseguenze del loro impiego. Il *Pew Research Center* e *YouGov* (2013) introducono quattro ragioni di preoccupazione del pubblico causate dall'uso dei velivoli senza pilota. Se è vero che si evidenzia una specifica contrarietà all'impiego dei droni qualora provochino vittime civili, tuttavia esiste una diversa percezione dei possibili danni derivanti dall'uso di essi tra chi sostiene tale tecnologia e chi, invece, vi si oppone. Tra coloro che approvano gli attacchi armati il 42% risulta comunque preoccupato per le conseguenze negative che queste operazioni possono avere rispetto alla sicurezza delle popolazioni locali.

Soltanto un quarto dei sostenitori, poi, è allarmato rispetto alle altre tre eventualità presentate nel sondaggio. Tra coloro che disapprovano la strategia dei droni, invece, il 79% si dice molto preoccupato per il pericolo che essi possono rappresentare per la vita dei civili che vivono nei territori coinvolti. Il 52%, inoltre, ritiene essenziale che essi siano effettuati legalmente (v. grafico 3.12).

Grafico 3.12. *Preoccupazioni per le possibili conseguenze dei droni secondo favorevoli e contrari (%)*

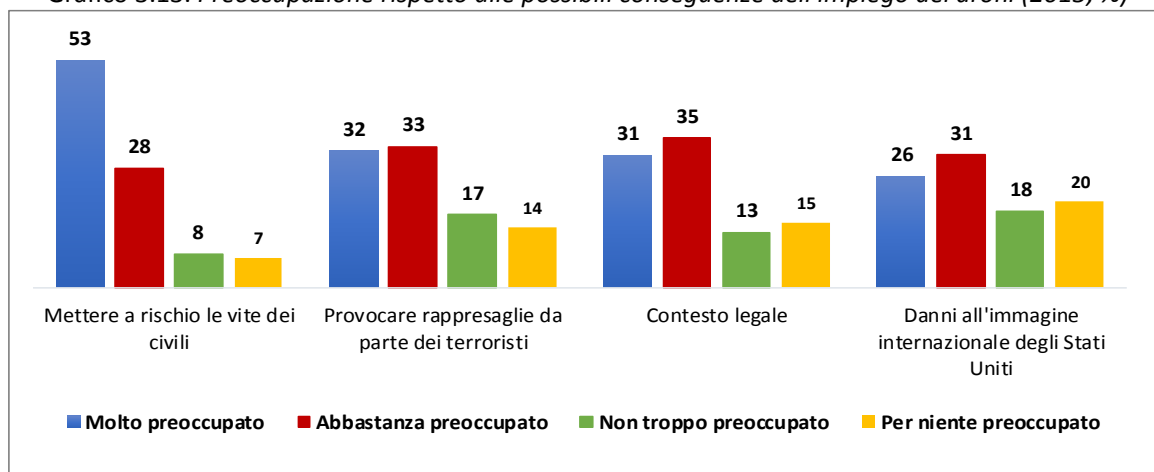


Fonte: *Pew Research Center*, 2013.

L'81% degli americani è molto o abbastanza preoccupato circa eventuali errori di precisione che possano uccidere civili innocenti, mentre il 65% è molto o abbastanza preoccupato per la possibilità che essi forniscano un pretesto per attentati e azioni terroristiche. Il 66%, inoltre, presta molta attenzione alla legalità di tali operazioni e il 57% si preoccupa per l'immagine internazionale degli Stati Uniti (v. grafico 3.13).

La posizione dell'opinione pubblica statunitense circa i rischi dell'uso dei velivoli senza pilota con

Grafico 3.13. *Preoccupazione rispetto alle possibili conseguenze dell'impiego dei droni (2013, %)*



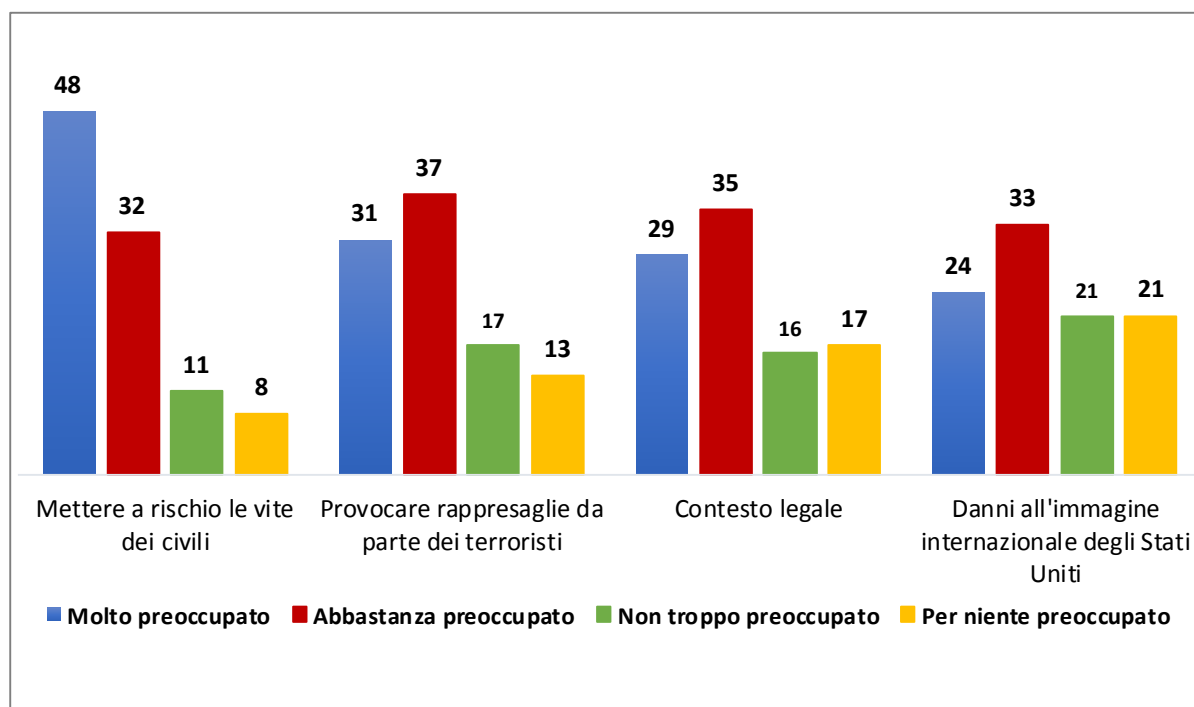
Fonte: *Pew Research Center*.

obiettivi strategici rilevata dal *Pew Research Center* nel 2013 resta sostanzialmente stabile a due anni di distanza. In particolare, l'80% risulta molto o abbastanza preoccupato per la sicurezza delle popolazioni locali. Il 68% inoltre, teme rappresaglie da parte dei gruppi terroristi colpiti, il 64% si preoccupa della legalità degli attacchi armati tramite droni e il 67% si preoccupa dei possibili danni all'immagine degli Stati Uniti nel mondo (24%). Un dato, quest'ultimo, che è significativamente maggiore di 10 punti rispetto a due anni prima. L'importanza di tale dato, non va sottovalutata, in quanto può rivelare una crescente consapevolezza nel pubblico americano dell'impopolarità all'estero delle strategie del governo statunitense (v. grafico 3.14).

Una situazione del tutto simile è rilevata anche da *YouGov*. Solo il 25% degli intervistati, infatti, si dichiara d'accordo con gli attacchi armati qualora provochino vittime civili mentre il 52% è in disaccordo.

Correlando le conseguenze dell'impiego dei droni con la variabile strutturale rappresentata dal sesso, si conferma il divario di genere. La rilevazione del *Pew Research Center* conferma quanto abbiamo visto più volte, cioè che le donne sono preoccupate del danno che gli attacchi tramite droni possono apportare a chi abita nei territori colpiti in una misura maggiore (60%) degli uomini (46%). Altri scenari, come la minaccia di rappresaglia ed eventuali danni all'immagine statunitense, evidenziano una maggiore attenzione delle donne (un terzo delle intervistate) per le conseguenze dell'impiego di tali tecnologie, mentre per gli uomini l'interesse non coinvolge più di un quarto del totale.

Grafico 3.14. Preoccupazione rispetto alle possibili conseguenze dell'impiego dei droni (2015)



Fonte: *Pew Research Center*.

La situazione varia leggermente nel 2015. Il 54% delle donne si dice molto preoccupato per le vite dei civili mentre tra gli uomini solo il 41% esprime preoccupazione per eventuali vittime innocenti. Le donne, inoltre, sono il 16% più preoccupate circa l'ipotesi di ritorsioni da parte degli estremisti. Anche rispetto alle altre preoccupazioni, ossia danni alla reputazione internazionale degli Stati Uniti e alla legalità delle operazioni, le donne appaiono più coinvolte rispetto agli uomini (v. tabella 3.14).

Tabella 3.14. *Preoccupazioni connesse all'uso dei droni secondo l'opinione pubblica maschile e femminile (2013 e 2015)*

(%)	2013		2015	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Rischio che innocenti possano perdere la vita	46	60	41	54
Paura per ritorsioni da parte degli estremisti	26	37	23	39
Dubbi sulla legalità delle operazioni	27	35	24	34
Indeboliment o della reputazione statunitense nel mondo	20	33	18	29

Fonte: Pew Research Center.

Similmente YouGov rileva come solo il 18% delle donne (rispetto al 33% degli uomini) approva il ricorso ai droni militari per colpire sospetti terroristi se c'è il rischio che civili innocenti possano morire. Altresì elevata la percentuale di indecise fra le donne (29%) a fronte del 17% degli indecisi fra gli uomini (v. tabella 3.15).

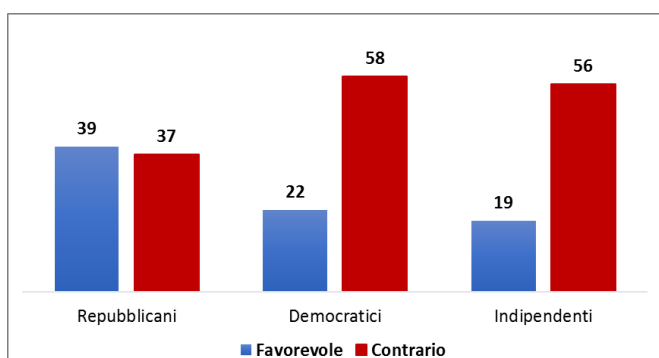
Tabella 3.15. *Posizione dell'opinione pubblica statunitense sui droni qualora uccidano civili (2013)*

(%)	Uomini	Donne	Δ
Favorevole	33	18	15
Contraria	50	53	3
Incerta	17	29	12

Fonte: YouGov.

Ancora, le preoccupazioni derivanti dall'impiego dei droni sono state incrociate con la tendenza politica. Sempre in tema di rischio per la vita di civili innocenti, il *Pew Research Center* conferma, sia nel 2013 che nel 2015, l'ampio divario che caratterizza le preoccupazioni dei repubblicani e quelle dei democratici. Pur in un atteggiamento notevolmente più consapevole dei costi degli attacchi tramite droni, i democratici registrano un complessivo ridimensionamento delle loro preoccupazioni rispetto alle conseguenze negative degli attacchi, mentre per i repubblicani le variazioni sono più limitate. Il divario fra le tre tendenze politiche resta comunque sottile, ad eccezione della preoccupazione-regina rappresentata dalla minaccia alla sicurezza per le popolazioni che vivono nelle zone colpite dalle operazioni (v. tabella 3.16). Inoltre, secondo le rilevazioni della *Fairleigh Dickinson University* l'opinione pubblica è decisamente spaccata nel momento in cui è chiamata a esprimersi sulla legalità/illegalità dei droni. Ben il 50% di indipendenti e democratici e il 44% dei repubblicani ritengono che il ricorso ai droni per colpire cittadini statunitensi che risiedono all'estero sia illegale. Dal canto suo *YouGov* chiede ai cittadini se approvano o disapprovano l'impiego dei droni armati all'estero al fine di colpire sospetti terroristi, con la consapevolezza che nel corso delle operazioni possano morire civili innocenti. Democratici (58%) e indipendenti (56%) sono a maggioranza contrari a tale scenario mentre fra i repubblicani il consenso è, sia pur lievemente, superiore alla contrarietà (39%) (v. grafico 3.15).

Grafico 3.15. *Opinioni secondo la tendenza politica sull'ipotesi che i droni possano causare vittime civili*



Fonte: YouGov, 2013.

Tabella 3.16. Preoccupazioni per le possibili conseguenze dell'uso dei droni armati secondo le tendenze politiche (2013 e 2015).

Domanda: ritiene che i droni possano..

(%)	2013				2015			
	Totale	Rep	Dem	Ind	Totale	Rep	Dem	Ind
Mettere a rischio le vite dei civili	53	37	65	53	48	32	55	51
Provocare rappresaglie da parte dei terroristi	32	22	38	33	31	27	35	29
Essere impiegati illegalmente	31	24	33	33	29	25	27	32
Danneggiare l'immagine internazionale degli Stati Uniti	26	16	31	29	24	17	26	26

Fonte: Pew Research Center.

3.2.3 L'opinione pubblica europea

Sul tema dell'uso della forza, l'opinione pubblica europea, pur sulla base di atteggiamenti sostanzialmente condivisi, presenta alcune rilevanti sfumature. Per quanto riguarda il nucleo storico dell'Unione Europea (i sei Paesi fondatori, cui nel 1973 si era aggiunto il Regno Unito) è possibile distinguere due linee sulle politiche della difesa. Una è quella relativamente "interventista" che fa capo a Francia e Gran Bretagna, le quali aspirano tuttora ad un ruolo di grande potenza. L'altra è rappresentata da Italia e Germania, due Paesi che, in seguito alla drammatica esperienza dei regimi autoritari e della sconfitta nella seconda guerra mondiale, sono più restii a ricorrere alla forza per la gestione dei conflitti, anche contro i terroristi.

La diffusa opposizione ai droni armati emerge dal GMFUS, la fonte che fornisce, in riferimento al 2013, la media delle opinioni di campioni di cittadini appartenenti a 11 Paesi dell'Unione Europea (Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna e Svezia). Ben il 53% dell'opinione pubblica degli 11 Paesi considerati disapprova molto (29%) o abbastanza (24%) l'uso dei droni in modo massiccio per scoprire e uccidere nemici in Paesi come l'Afghanistan e il Pakistan (v. tabella 3.17).

Tabella 3.17. Favorevoli e contrari all'uso dei droni armati in Afghanistan e Pakistan in 11 Paesi europei (2013)

(%)	Molto favorevole	Abbastanza favorevole	Abbastanza contrario	Molto contrario	Totale favorevoli	Totale contrari
Media in 11 Paesi europei	16	25	24	29	41	53

Fonte: German Marshall Fund of the US, Transatlantic Trends.

Invece, per quanto riguarda una serie storica – breve ma interessante per le tendenze che porta alla luce – l'unica fonte è rappresentata dal *Pew Research Center*, che ha rilevato l'opinione di 8 Paesi europei nel triennio 2012-2014 (v. tabella 3.18).

Tabella 3.18. *Contrari all'impiego dei droni armati in 8 Paesi europei (2012-2014)*

(%)	2012	2013	2014
Francia	63	55	72
Germania	59	51	67
Grecia	90	89	89
Italia	55	69	74
Polonia	51	52	54
Regno Unito	47	51	59
Repubblica Ceca	62	61	–
Spagna	76	76	86

Fonte: *Pew Research Center*.

Cominciando dal Regno Unito, che pure tra i maggiori Stati europei è tradizionalmente quello più vicino alle politiche di Washington, solo un intervistato su due è favorevole ai droni armati, con un progressivo ridimensionamento del supporto. Infatti, i contrari, che nel primo anno di rilevazione (2012) erano il 47%, nel 2013 erano diventati il 51% e nel 2014 il 59%. Sull'impiego dei droni armati gli intervistati in Germania, Paese tradizionalmente propenso alle soluzioni diplomatiche, fanno registrare un'opposizione che, seppur altalenante, non è mai inferiore al 51% (2013) e giunge al 67% nel 2014. Anche la Francia presenta oscillazioni, tutte peraltro ben all'interno del campo contrario (tra il 55% del 2013 e ben il 72% del 2014). Tra i Paesi europei più nettamente contrari alla scelta strategica dei droni sono l'Italia (tra il 55% del 2012 e il 74% del 2014), la Spagna (tra il 76% e l'86%) e, soprattutto, la Grecia (intorno all'89-90%).

Per quanto riguarda l'Italia, a tutt'oggi non si dispone di sondaggi specificatamente dedicati al nostro Paese; l'unica operazione possibile è quindi quella di concentrarsi sui dati relativi ad esso così come appare dalla rilevazione *cross-national*. In un contesto europeo tutto critico nei confronti dei droni armati, i nostri concittadini si caratterizzano per una netta e crescente contrarietà all'impiego dei velivoli senza pilota per colpire sospetti terroristi. Nonostante la sintonia politica di fondo che esiste con gli Stati Uniti, l'opinione pubblica nazionale

esprime disaccordo in riferimento a specifiche *policy*, tra cui si collocano indubbiamente le esecuzioni mirate mediante i droni. Nelle rilevazioni del *Pew Research Center* queste ultime incontrano il favore di meno di un terzo (31%) degli italiani mentre il 55% vi si oppone (2012), con una tendenza alla riduzione del consenso che nel 2014 registra il picco più basso con il 18% dei favorevoli a fronte del 74% dei contrari.

Questo non significa che l'opinione pubblica italiana sia contraria allo sviluppo di tali tecnologie: stando al sondaggio di Doxa per Dronitaly (2014), il 40% degli intervistati ritiene che i velivoli senza pilota possano essere strumenti essenziali in ambito civile (protezione del territorio, controllo del traffico e sorveglianza delle frontiere)⁴. La riluttanza rispetto alla strategia statunitense, piuttosto, si spiega attraverso la visione che gli italiani hanno del ricorso alla forza militare *tout court*, considerata come una *extrema ratio* alla quale rivolgersi soltanto qualora fallisca ogni altra opzione. Proprio in ragione di tale atteggiamento, si parla di “pacifismo” dell'opinione pubblica domestica, che confida in altri tipi di strategie (economiche e diplomatiche) considerate maggiormente morali ed efficaci [Battistelli, 2004; Battistelli et al., 2012].

Una parziale verifica sulla corrispondenza o meno fra i dati delle diverse fonti è offerta dal confronto che operiamo tra le risultanze del *Pew Research Center* (unica rilevazione nel 2013) e quella del GMFUS in riferimento allo stesso anno. Come si vede, i dati, pur non coincidenti, non sono incompatibili tra loro quanto a ordine di grandezza, con una più accentuata contrarietà (ad eccezione della Germania) nella rilevazione del *Pew* (v. tabella 3.19).

4 V. oltre, par. 3.4.

Tabella 3.19. *Contrari all'impiego dei droni armati in 13 Paesi europei secondo GMFUS e Pew Research Center (2013)*

(%)	GMFUS	Pew Center
Francia	47	55
Germania	61	51
Grecia	–	89
Italia	59	69
Paesi Bassi	48	–
Polonia	46	52
Portogallo	54	–
Regno Unito	39	51
Repubblica Ceca	–	61
Romania	49	–
Slovacchia	50	–
Spagna	65	76
Svezia	63	–

Fonti: German Marshall Fund of the US, *Transatlantic Trends* e Pew Research Center, 2013.

La discrepanza appena descritta mostra come, mettendo a confronto più fonti, accada di rilevare divergenze più o meno marcate. Ciò può avere principalmente due cause. Innanzitutto, è possibile che l'una e l'altra formulazione del quesito determinino effetti differenti sull'emotività dell'opinione pubblica e quindi stimolare involontariamente la contrarietà piuttosto che l'approvazione. Secondariamente, il metodo di rilevazione può influenzare gli esiti della rilevazione stessa. Il *Pew Research Center*, ad esempio, svolge sondaggi telefonici mentre *YouGov* raccoglie dati via web: si tratta di due tecniche che, pur mirando entrambe alla rappresentatività statistica del campione, inevitabilmente coinvolgono un pubblico che non è esattamente il medesimo.

In caso di divergenza dei risultati resta comunque valida l'ipotesi che esso registri due situazioni effettivamente differenti. Questo è il caso della situazione in cui si ipotizza che il bersaglio sia costituito da un individuo con la cittadinanza dello Stato che lo colpisce a morte. Secondo le rilevazioni di *YouGov*, l'opinione pubblica della Gran Bretagna si dimostra decisamente favorevole (60% degli intervistati) a utilizzare i droni per colpire un sospetto terrorista di nazionalità britannica (60%). Il favore dei cittadini britannici verso l'attacco con droni è riportato anche dal GMFUS (55%). Il *Pew Research Center*, al contrario, evidenzia che, in un

caso simile, il consenso si riduce a meno del 40% degli intervistati. La propensione a colpire sospettati di terrorismo con cittadinanza britannica è confermata dal sondaggio di *YouGov* del 2015, a seguito dell'impiego di droni per eliminare due connazionali apparentemente coinvolti nella pianificazione di atti terroristici in Siria: in tale circostanza, l'autorizzazione data in questo senso dal Premier ha raccolto i due terzi dei consensi (66%) e solo un decimo di oppositori. Collegato a una circostanza non controversa come l'entità di possibili vittime innocenti, invece, il numero degli oppositori cresce dal minimo nel caso in cui non ce ne siano (21%) al massimo in cui esse siano numerose (46%) (v. tabella 3.20).

Tabella 3.20. *L'opinione pubblica britannica e l'impiego dei droni in varie circostanze.*

Domanda: è favorevole o contrario alla partecipazione del governo del Regno Unito ad attacchi armati tramite droni nel caso in cui essi avvengano all'estero?

(%)	Favorevoli	Contrari	Indecisi
Contro sospetti terroristi	55	23	21
Contro sospetti terroristi di nazionalità britannica	60	23	17
Con la garanzia che non ci siano vittime civili	67	21	13
Sapendo che possano esserci 2-3 vittime civili	43	41	16
Sapendo che possano esserci 10-15 vittime civili	32	46	22

Fonte: *YouGov*, 2013.

Analizzando l'opinione sui droni armati in relazione alla variabile strutturale rappresentata dal sesso degli intervistati, si conferma anche rispetto al campione europeo il già citato divario di genere. Come osservato più volte, le donne sono

maggiormente contrarie all'uso della forza e quindi propense a opporsi ad azioni che provochino vittime. Lo scostamento rispetto alle posizioni maschili, infatti, si assottiglia nel caso di un semplice dispiegamento di truppe, mentre si allarga nel caso sia di attacchi missilistici tradizionali, sia di utilizzo dei droni. Nel 2013 il GMFUS e il *Pew Research Center* hanno effettuato entrambi due approfondimenti in ordine alle posizioni di uomini e donne rispetto al ricorso ai droni militari per colpire terroristi identificati. Stando al GMFUS, il divario più ampio si registra in Svezia, dove il 44% degli uomini sostiene tale strategia a fronte del 19% delle donne (Δ 26%) mentre stando al *Pew* lo si registra in Repubblica Ceca (Δ 30%).

Anche in Francia, Germania e Regno Unito si registrano scostamenti piuttosto alti e, sebbene i due istituti rilevino dati non del tutto coincidenti, il *gap* uomini/donne è compreso rispettivamente nelle fasce 14-20%, 14-25% e 18-24%. Al contrario, in Turchia la differenza è del 4% appena, ma c'è da notare che gli uomini favorevoli sono meno di un terzo (32%). Infine in Italia, dove l'unica rilevazione disponibile è quella del GMFUS, solo il 22% delle donne sostiene i droni, contro il 40% degli uomini (v. tabella 3.21).

Dall'insieme delle rilevazioni effettuate in Europa emerge, pur tra non trascurabili differenze, un panorama sostanzialmente omogeneo che, sul tema dei droni come su altri di politica della difesa e oltre, sta configurando, nonostante le difficoltà e le opposizioni che si rilevano da più parti, una vera e propria opinione pubblica europea.

Tabella 3.21. *Approvazione all'uso dei droni militari e differenze di genere (2013)*

(%)	GMFUS		Pew Center	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Svezia	44	19	–	–
Portogallo	51	29	–	–
Paesi Bassi	59	39	–	–
Francia	62	42	52	38
Spagna	43	24	34	9
Regno Unito	62	44	51	27
Polonia	50	33	45	26
Italia	40	22	–	–
Slovacchia	49	33	–	–
Germania	44	30	58	33
Romania	48	36		
Repubblica Ceca	–	–	47	17

Fonti: *German Marshall Fund of the US, Transatlantic Trends* e *Pew Research Center*, 2013.

3.3 L'opinione pubblica italiana e i droni civili

L'indagine Doxa

L'unica indagine demoscopica effettuata sinora in Italia sui droni è quella commissionata nel 2015 alla Doxa da *Dronitaly-The Italian event for civil RPAS*⁵ nel 2015. L'occasione è stata offerta dall'adozione da parte dell'Italia - fra i primi paesi nel mondo - di una normativa ufficiale in questo ambito. Infatti nel dicembre del 2015 Enac-Ente Nazionale per l'Aviazione Civile ha emanato il Regolamento sui "Mezzi a Pilotaggio Remoto", contenente le procedure per ottenere l'autorizzazione al volo da parte dei piloti nonché le principali norme da seguire durante il volo⁶.

Agli intervistati (un campione di 1000 cittadini italiani ambosessi e con più di 15 anni intervistati con il metodo CATI) è stato sottoposto un questionario imperniato su tre temi:

- 1) il livello di *familiarità con i droni*, misurato sul segmento di popolazione che conosce l'argomento;
- 2) quali sono, a parere dei rispondenti *gli ambiti di utilizzo*;
- 3) *l'impatto dei droni*, cioè la percezione delle conseguenze positive o negative dell'utilizzo degli stessi.

È da osservare che, data la natura del committente e gli scopi dell'indagine, quest'ultima ha riguardato (a parte un unico riferimento rispetto ai possibili impieghi dei droni), esclusivamente l'utilizzazione civile di questa tecnologia. Pur con questo limite, ovviamente rilevante ai fini del nostro discorso, il sondaggio Dronitaly-Doxa rappresenta un'utile approssimazione alla tematica droni, per quanto riguarda il livello di conoscenza e le aspettative del pubblico italiano in ordine alle sue applicazioni civili. In ordine alla *familiarità* con l'argomento droni, all'interno del campione essa è significativa ma non

maggioritaria. Infatti soltanto il 40% degli intervistati afferma di averne sentito parlare. Correlando con le variabili strutturali, la prima di essa è il sesso maschile/femminile. Il principale dato che emerge è una conferma di quel *gender gap* che tende a privilegiare il genere maschile per conoscenze e a connotarne positivamente gli atteggiamenti su tematiche di natura tecnologica, con particolare riferimento a quelle specificamente militari⁷.

La seconda variabile strutturale che è stata esaminata è l'età, la quale mostra che, con il 45% delle risposte positive, la massima informazione sui droni è concentrata nelle tre fasce 35-44 anni, 45-54, 55-64 (con la decade 25-34 che vi si avvicina con il 41% degli informati). Oltre i 64 anni si registra un declino (36% di informati), ma la fascia meno informata si mostra quella dei giovani con meno di 24 anni (appena il 29% degli informati).

In riferimento alle variabili collocazione socio-economica e istruzione, si conferma il prevedibile rapporto positivo tra condizione elevata e conoscenza dell'oggetto droni. Rispetto alla media complessiva pari al 40% degli intervistati che ne hanno sentito parlare, si determina una graduatoria dell'informazione articolata in tre gruppi: quello di testa rappresentato da rispondenti classificati "classe dirigente" con il 56%; un gruppo intermedio formato da "colletti bianchi" e (dato interessante) "lavoratori manuali", entrambi al 46%, cui si aggiungono "commercianti, artigiani" al 44%; infine un terzo gruppo formato da "pensionati, casalinghe" al 35% e (dato anch'esso da notare) "studenti, disoccupati" al 34%. Il rapporto direttamente proporzionale tra la diffusione dell'informazione sui droni e le due variabili livello di scolarizzazione e livello socio-economico è confermato dal dato secondo cui i più istruiti (laurea) possiedono una conoscenza signifi-

⁵ Giunto alla sua terza edizione, Dronitaly è un evento espositivo dedicato agli utilizzi professionali dei droni che ospita le aziende protagoniste del settore e propone un programma convegnistico volto a fare il punto sulla ricerca nel settore e sulle sue applicazioni.

⁶ Secondo tale Regolamento (aggiornato nel dicembre del 2016), per pilotare droni di peso superiore a 0,3 kg e fino a 25 kg è necessario disporre di un "Attestato di pilota"; la "Licenza di Pilota" è necessaria per pilotare droni con massa superiore ai 25 kg. I droni devono essere inoltre equipaggiati di un dispositivo elettronico di identificazione (oltre alla targhetta) in grado di trasmettere: i dati essenziali del volo; i dati d'identificazione del drone e dell'operatore. Per approfondimenti v. https://www.enac.gov.it/La_Normativa/Normativa_Enac/Regolamenti

⁷ Numerosi studi di opinione, internazionali e italiani, confermano la maggiore conoscenza/interesse mostrata dagli individui di sesso maschile rispetto a quelli di sesso femminile su tutto ciò che riguarda l'ambito militare, compreso l'atteggiamento (tendenzialmente più favorevole presso i primi di quanto non sia presso le seconde) circa l'uso della forza e dei suoi strumenti (armamenti). Nel divario (*gender gap*) tra gli atteggiamenti degli uomini e quelli delle donne la letteratura riscontra tre livelli (Farina, 1995). Il primo è rappresentato dal minore coinvolgimento in generale da parte del genere femminile. Il secondo si manifesta in riferimento alle scelte di voto (Conover (1988)). Il terzo livello riguarda le scelte di politica internazionale nelle quali Shapiro e Mahajan (1986) rilevano una preferenza delle donne per le politiche della solidarietà e dell'aiuto piuttosto che per gli interventi militari. Sul ruolo delle variabili anagrafiche (genere, età) nella formazione degli atteggiamenti e delle opinioni in ambito generale e in ambito strategico. v. Battistelli et al. 2012.

cattivamente maggiore (48%) del livello basso (licenza elementare=29%), così come la classe socio-economica alta si distanzia da quella bassa, con una conoscenza rispettivamente del 48 e del 31%.

Relativamente alla variabile geografica, mentre appare intuitivo che la maggiore conoscenza relativa dei droni (44%) si trovi nel Nord Ovest, cioè nella parte più avanzata del Paese, si rivela controintuitiva la sia pur lieve supremazia delle Isole (40%) e del Mezzogiorno (39%) nei confronti del Centro Italia (38%). Così come è controintuitiva la maggiore popolarità dei velivoli senza pilota nei Comuni non capoluogo (42%) rispetto ai capoluoghi (36%) e (dato collegato) nei Comuni piccoli (43%) rispetto ai medi (38%) e ai grandi (37%). In effetti, sebbene si tratti di differenziali contenuti (o, nel caso di Sud e Isole vs Centro, contenutissimi), non è facile formularne una spiegazione. È viceversa prevedibile l'associazione tra una maggiore conoscenza di questi velivoli e i fruitori di consumi avanzati quali cellulare, computer, abbonamento a una pay tv. Ad esempio è di 16 punti la differenza tra 'forti' fruitori di internet (47%) e non fruitori (31%).

Passando alla seconda area tematica, gli *ambiti di utilizzo* dei droni, questi ultimi vengono presentati dall'inchiesta come mezzi comandati a distanza, quindi privi di equipaggio, "impiegati nelle situazioni di potenziale pericolo per gli esseri umani alla guida". È questo l'unico richiamo al legame che unisce alla caratteristica fondamentale dei droni di essere velivoli senza pilota non altre motivazioni (quali ad esempio la maggiore economicità, tipica della robotica) ma proprio l'operatività in un ambiente pericoloso. Peraltro all'impiego militare viene dedicato un item unico (quindi senza distinzioni ad es. tra mansioni, tra dotazione o meno di armamenti ecc.). Con il 42% di menzioni, il militare si situa al quinto posto dopo protezione civile (51%), sorveglianza antincendio (49%), rilievi (48%), controllo del traffico (43%) e alla pari con le riprese foto/video. Seguono altre 6 funzioni (due delle quali rilevanti per il nostro discorso, quali la sorveglianza delle frontiere con il 40% e l'ordine pubblico con il 37%), mentre il 12% non sa o non indica alcuna delle funzioni elencate. La sola specificazione fornita è che, tra coloro che citano l'impiego militare, sono presenti in misura rilevante la scolarità elevata (49%) e l'alta fruizione di internet.

La terza area tematica riguarda *l'impatto* dei droni, cioè le conseguenze positive e negative derivanti dal loro impiego. Va subito detto che le conseguenze del primo tipo sono presenti nelle risposte pre-

codificate in misura largamente superiore alle conseguenze del secondo. Ciò non impedisce che la più citata delle risposte ("rischi per la privacy delle persone" = 47%) appartenga alle conseguenze problematiche. Peraltro essa è seguita a minima distanza da conseguenze positive, l'"aumento della sicurezza" (46%) e lo "sviluppo tecnologico" (44%), mentre l'unica altra risposta negativa ("Pericoli per le persone") appare molto distanziata con appena il 21% delle menzioni.

Le conclusioni che è possibile trarre riguardano un bilancio di merito sull'immagine dei droni agli occhi dei cittadini italiani, tenendo conto di pregi e limiti di questa prima verifica, indubbiamente interessante ma parziale per chi, come noi, è specificamente interessato alla funzione militare dei droni. La natura del committente (l'industria civile del settore) e gli obiettivi dell'indagine demoscopica (la ricostruzione così come la promozione dell'immagine pubblica di questa nuova tecnologia) orientano del tutto legittimamente l'indagine stessa verso gli impieghi in campo civile. Nello stesso tempo è incontrovertibile che quella del volo senza pilota è una tecnologia che, invece, è oggi più nota anche e soprattutto per (talora eclatanti e controverse) applicazioni militari⁸.

L'Eurobarometro

Ulteriori informazioni sugli atteggiamenti dell'opinione pubblica italiana riguardo i droni civili ci viene dalla sintetica rilevazione *cross-national* (Eurobarometro, 2015) effettuata su 28 stati membri dell'Unione Europea, tra cui l'Italia.

Dopo aver fornito una definizione dei droni civili e aver sottolineato la loro distinzione rispetto a quelli militari, il sondaggio ha rilevato il grado di familiarità degli intervistati rispetto a tale mezzo. Alla domanda se avessero mai visto, sentito o letto qualcosa sui droni civili, il 60% degli intervistati risponde in modo affermativo (contro un 37% di risposte negative). Anche qui gli uomini sono più informati delle donne (68% vs. 53%), a ulteriore conferma di un *gender gap* che vede gli uomini positivamente orientati verso tematiche di natura tecnologica. Considerando la variabile anagrafica dell'età, vediamo come la fascia 40-54 anni risulta essere quella maggiormente al corrente sui droni civili e il loro impiego. Sono poi i più istruiti (72%) e i dirigenti

⁸ L'intenzione di non coinvolgere l'immagine innovativa, creativa e pacifica dei droni civili in possibili polemiche indotte dai droni militari emerge, ad esempio, dalla divulgazione dei dati dell'indagine Doxa in Dronezone (2014).

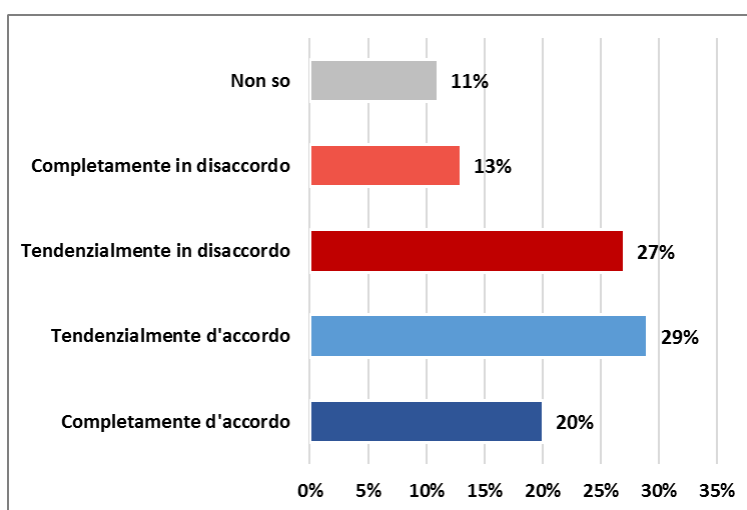
(74%) ad avere una più ampia conoscenza su questa nuova tecnologia. Infine, il 68% di chi utilizza Internet ogni giorno dichiara di aver visto, sentito o letto qualcosa sui droni civili.

Ponendosi a metà strada tra paesi come Lussemburgo (86% di risposte affermative), Francia e Belgio (85%) e paesi come Cipro e Bulgaria (rispettivamente 31% e 27%), l'Italia registra un 48% di risposte affermative relative alla conoscenza dei droni civili (contro un 49% di negative) (v. grafico 3.16).

Concentrandosi sugli intervistati che dichiarano di avere conoscenza dei droni civili e delle loro possibili applicazioni, l'indagine si focalizza su quello che appare essere la principale preoccupazione relativa all'utilizzo di questa nuova tecnologia: la minaccia alla privacy.

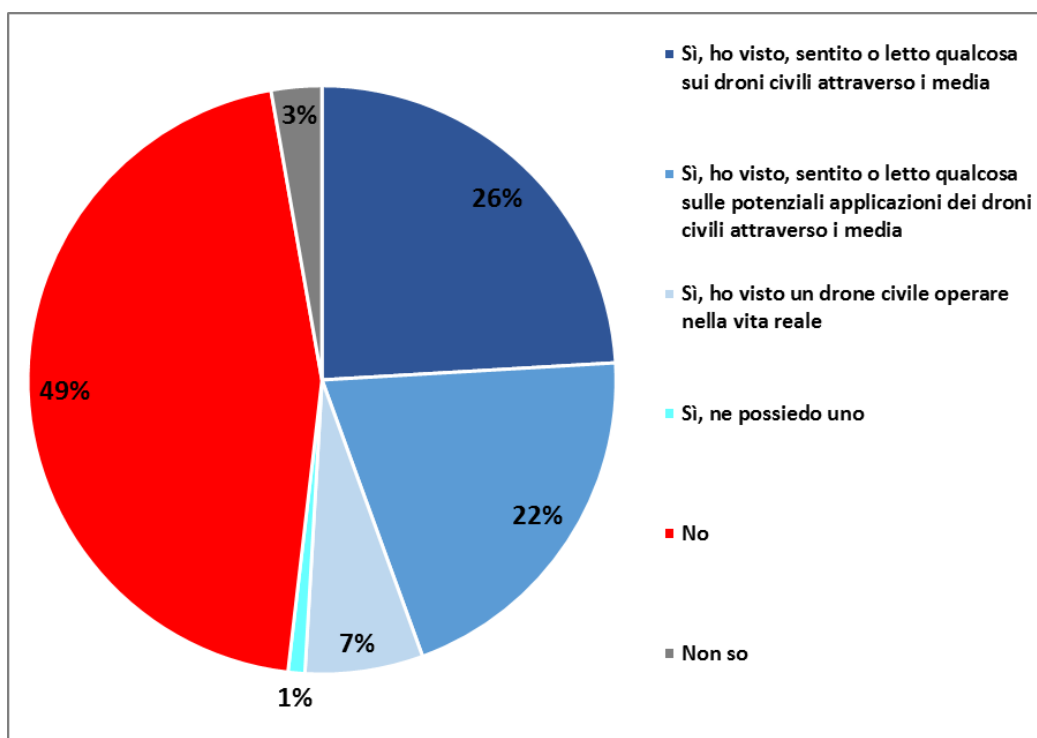
A livello europeo più dei due terzi degli intervistati (66%) ritiene che i droni civili siano una minaccia alla privacy, con una percentuale che raggiunge l'80% in Francia. Nel nostro Paese tale percentuale non supera il 49%, confermando quanto emerge dalla succitata indagine Doxa (v. grafico 3.17).

Grafico. 3.17. *Grado di accordo/disaccordo in Italia sui droni civili come minaccia alla privacy.*



Fonte: Eurobarometro, 2015.

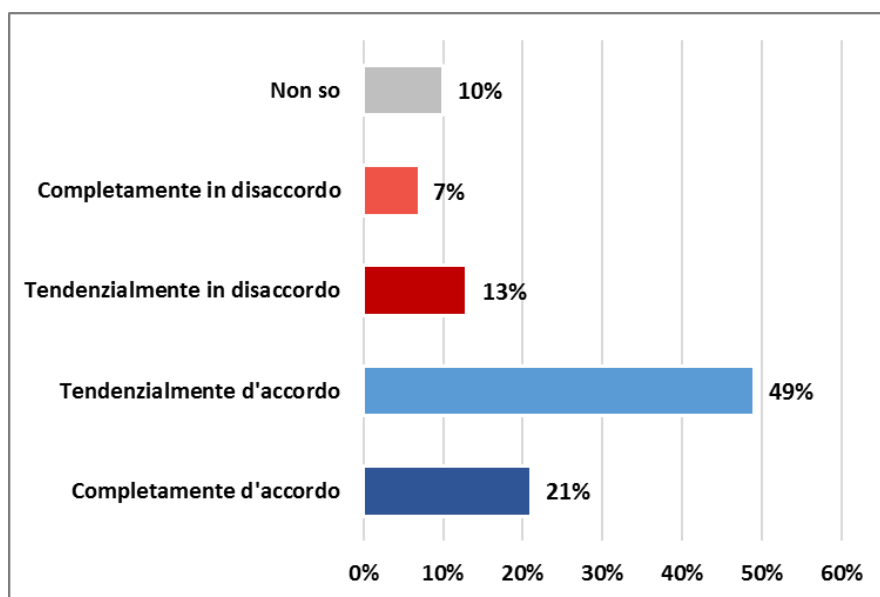
Grafico. 3.16. *Conoscenza dei droni civili in Italia.*
Domanda: *ha mai visto, letto o sentito qualcosa sui droni civili? (possibili risposte multiple)*



Fonte: Eurobarometro, 2015.

D'altro canto, i due terzi dei rispondenti italiani (70%) ritiene che i droni siano un efficiente mezzo di trasporto e consegna delle merci. Particolarmente significativa è la posizione della Francia, unico tra gli stati considerati in cui meno di un cittadino su due ritiene i droni idonei a svolgere tale funzione (v. grafico 3.18).

Grafico 3.18. Grado di *accordo/disaccordo riguardo la seguente affermazione: i droni civili sono un efficiente mezzo di trasporto e consegna delle merci.*



Fonte: Eurobarometro, 2015.

Dato che la rilevazione Eurobarometro 2015 non fornisce dati disaggregati che ci mostrino come nei singoli Paesi europei gli atteggiamenti nei confronti dei droni siano correlati alle variabili strutturali e situazionali, dobbiamo accontentarci al momento di questo quadro iniziale. È presumibile che l'attenzione che inizia a concentrarsi su questa nuova tecnologia, sia nella sua versione civile che in quella militare, suggerirà nuove indagini demoscopiche. Questo almeno è il nostro auspicio. Così come è nostra aspettativa che un protagonista della scena strategica quale è il drone trovi il giusto spazio nel discorso pubblico. Cosa che, come vedremo di seguito, ancora non è avvenuta.

3.4 Il drone questo sconosciuto: l'immagine degli UAV sul quotidiano *La Stampa*

All'interno dello spazio "mediatizzato" (Mazzoleni, 2004) sono i mezzi di comunicazione di massa a rappresentare per i cittadini il principale canale d'accesso alle informazioni. Secondo il principio di selezione dell'*agenda setting*, la 'gente' tende a includere o escludere dalle proprie conoscenze ciò che i media includono o escludono nei propri messaggi. Descrivendo e precisando la realtà esterna, questi presentano al pubblico una lista di ciò intorno cui avere un'opinione (Shaw 1976; 1979). Tale influenza è ancora maggiore di fronte a questioni su cui è quasi impossibile per l'opinione pubblica avere una conoscenza diretta, come per gli eventi di politica estera e della difesa (Battistelli, 2004; Page e Shapiro, 1992). Da qui il particolare interesse per la rappresentazione dei droni civili e, principalmente, militare all'interno del discorso pubblico in Italia.

Per verificare in che modo sulla stampa italiana

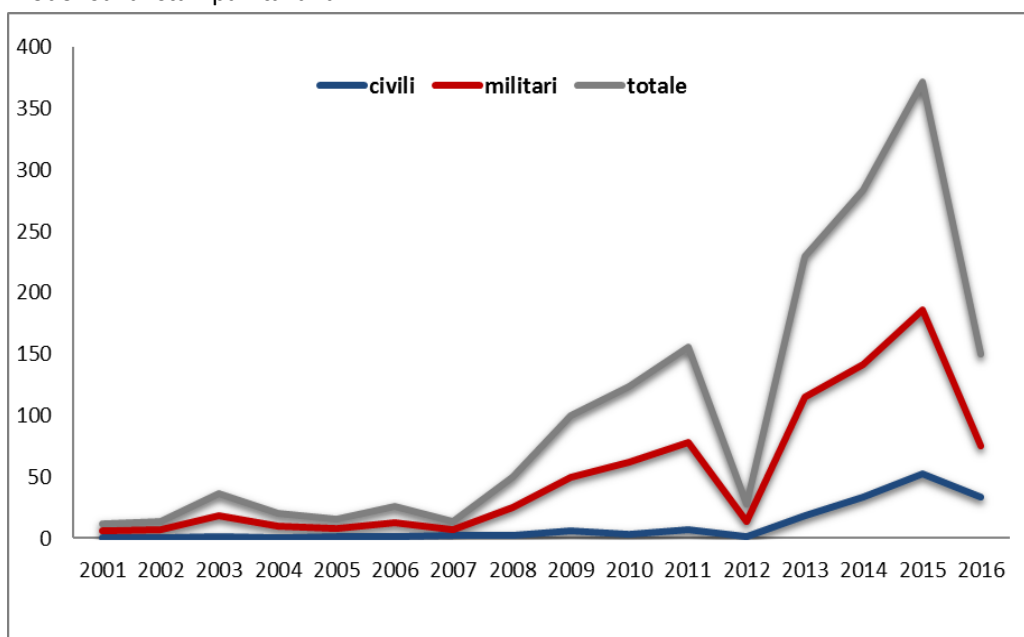
sono stati rappresentati i velivoli a pilotaggio remoto ad uso civile e militare a partire dalle loro prime apparizioni sulla scena mediatica, abbiamo esaminato il periodo agosto 2001 - luglio 2016. Sono stati analizzati 837 articoli, selezionati attraverso una ricerca per parola chiave sull'archivio *on line* del quotidiano *La*

Stampa, uno dei giornali maggiormente diffuso in Italia, riconosciuto per il suo stile informativo e la sua prospettiva equilibrata. Il corpus di dati è stato esaminato attraverso un'analisi del contenuto di tipo qualitativo sul totale degli articoli in cui sono stati utilizzati i termini "drone/i".

Tale termine compare per la prima volta sul quotidiano torinese nell'agosto del 2001 quando viene descritto l'abbattimento di un UAV da

ricognizione utilizzato dagli Stati Uniti in territorio iracheno. Dal 2001 al 2007, però, il numero di articoli contenenti il termine "drone" è talmente esiguo da non superare le 20 unità annue, con una prevalenza di interesse (che come vedremo rimarrà costante negli anni) per i droni ad uso militare. Per quanto tendenzialmente crescente (con il solo caso di un picco al ribasso nel 2012) la presenza su *La Stampa* dei velivoli a pilotaggio remoto rimane nel tempo di scarsa rilevanza. Solo nel 2013, in concomitanza con un sempre più netto interesse verso i droni ad uso militare, il totale di articoli annui supererà le 100 unità (con il picco massimo di 187 articoli nel 2015). La scarsa centralità di tale tema risulta ancora più evidente se la si paragona al protagonismo sulla scena mediatica italiana avuto da un altro sistema d'arma, i cacciabombardieri F35. Legandosi al tema ben più coinvolgente del taglio delle spese militari, infatti, gli F35 ricoprirono un ruolo di primo piano all'interno della campagna per le elezioni politiche del febbraio 2013.

Grafico 3.19. Decorso citazione "droni" (2001-2016⁹)



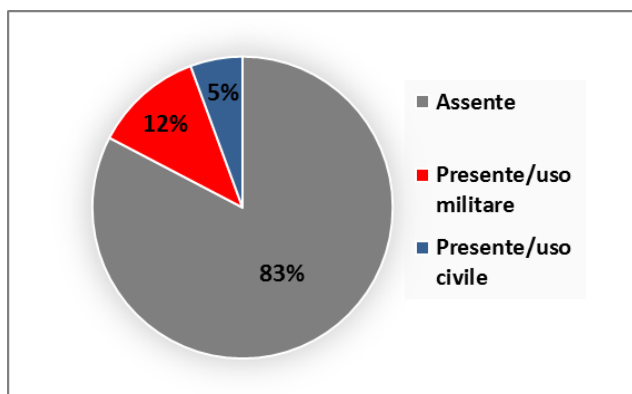
Fonte: elaborazione IRIAD.

Distinguendo tra utilizzazione civile e militare dei droni, rileviamo come quest'ultimo ambito ricopra uno spazio ampiamente superiore all'interno del quotidiano esaminato, tanto da essere oggetto

⁹ Per quanto concerne il 2016, l'archivio *on line* de *La Stampa* si interrompe nel mese di luglio.

dell'80% degli articoli analizzati. Di questi il 44% si riferisce a droni militari da attacco, il 17% a droni militari da ricognizione e il restante 19% non specifica, all'interno della categoria militare, a quale attività ci si riferisca. I droni ad uso civile, per contro, sono stati citati nel 20% degli articoli raccolti (8% droni ad uso pubblico; 9% ad uso privato e 3% non specificato).

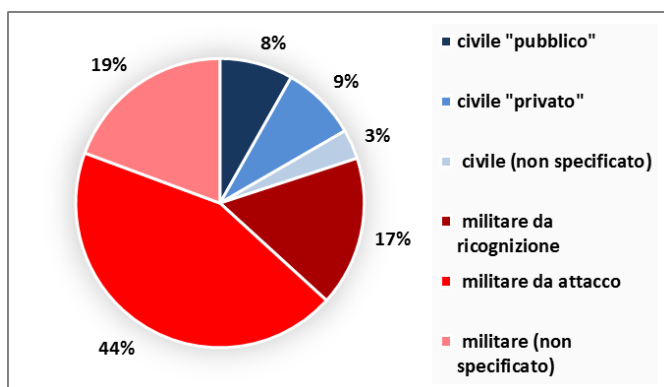
Grafico 3.20. Citazione "droni" per tipologia d'impiego



Fonte: elaborazione IRIAD.

Dall'analisi dei dati emerge come il drone, sia esso ad uso militare o civile, non emerga come un protagonista a tutto tondo all'interno degli articoli considerati, ma ne venga meramente descritta l'azione o citata, in modo prevalentemente neutrale, le sue caratteristiche predominanti. Tale risultanza è confermata dalla scarsa presenza dei termini "drone/i" all'interno del titolo degli articoli. Come ci mostra il grafico sottostante, i droni sono richiamati nei titoli solo nel 17% dei casi (12% nel caso di droni ad uso militare; 5% nel caso di droni ad uso civile).

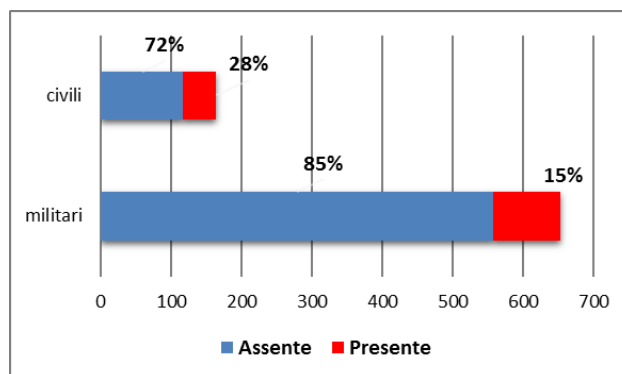
Grafico 3.21. Decorso citazione "droni" nel titolo



Fonte: elaborazione IRIAD.

Per quanto l'analisi delle frequenze (grafici 3.20 e 3.21) ci mostri il drone militare, ancor più se impiegato in azioni d'attacco, spadroneggiare all'interno del discorso pubblico sugli UAV in realtà, laddove questi risultano essere protagonisti dell'articolo, quelli ad uso civile lo sono in misura maggiore. Considerando infatti i soli articoli che si riferiscono ai droni utilizzati in ambito civile, la presenza del termine nel titolo (e la conseguente centralità all'interno del testo) sale al 28% (contro il 15% dei droni ad uso militare).

Grafico 3.22. Ricorrenza termine "drone" nel titolo per tipologia d'uso.



Fonte: elaborazione IRIAD.

Nei rari casi in cui si rilevano affermazioni valutative riguardo all'utilizzo dei droni (31 articoli), queste sono in larga parte negative nei confronti degli UAV ad uso militare (in 16 casi su 20), mentre risultano totalmente positivi i giudizi nei confronti dei droni ad uso civile, siano essi a carattere "pubblico" o "privato". In alcuni articoli il drone civile "buono e utile" viene contrapposto al "drone killer" utilizzato in ambito militare. Nel 2007, quando Sarkozy per motivi di ordine pubblico decide di utilizzare un drone per sorvegliare le *banlieue* parigine, così viene descritto l'evento: *tutti sono energicamente pregati di chiamarlo «Congegno leggero di sorveglianza aerea» (...) vietato parlare di droni, suona male, evoca immagini pericolosamente guerresche (...)* È piccolo, un metro per sessanta, pesa un chilo e mezzo, un giocattolone (...) ma con un occhio avidissimo e implacabile. Similmente, un articolo del 2013 titola: *Droni "buoni" al Wwf per snidare i bracconieri*.

A loro volta i droni militari da ricognizione sono valutati meno negativamente rispetto a quelli da attacco, tanto da essere rappresentati in alcuni

articoli come portatori di pace. È così che il titolo di un articolo del 2013 riporta: *L'ONU manda i droni italiani in Congo a ristabilire la pace*. Al suo interno il giornalista specifica che i droni da ricognizione italiani utilizzati nel Paese africano: *sono strumenti da non confondere con quelli utilizzati dagli americani nella lotta al terrorismo, che hanno provocato molte polemiche, perché non sono armati e non sparano*.

Focalizzandoci sui droni ad uso militare, per quanto riguarda il contesto nel quale vengono citati emerge in primo piano, e con una percentuale nettamente superiore rispetto agli altri ambiti (v. grafico 3.23), la lotta al terrorismo intrapresa dagli Stati Uniti e dai loro Alleati a partire dal 2001. Ci riferiamo agli interventi in Afghanistan, Pakistan, Yemen, Iraq, Mali, Siria e Nigeria, volti principalmente alla cattura o all'uccisione di leader di Al Qaeda prima e dell'Isis poi. Gli aerei a pilotaggio remoto sono stati difatti l'arma statunitense principale per contrastare il

terrorismo islamico, dopo gli attentati alle Torri Gemelle. Se tale dato non risulta sorprendente, singolare è come, all'interno di tale ambito, solo nell'11% dei casi si faccia riferimento alle vittime collaterali causate dai bombardamenti ad opera dei droni.

Ragionando in valori assoluti si tratta di soli 44 articoli in sedici anni, di cui 13 riferiti all'uccisione del cooperante italiano Giovanni Lo Porto avvenuta nel 2015 al confine tra Pakistan e Afghanistan.

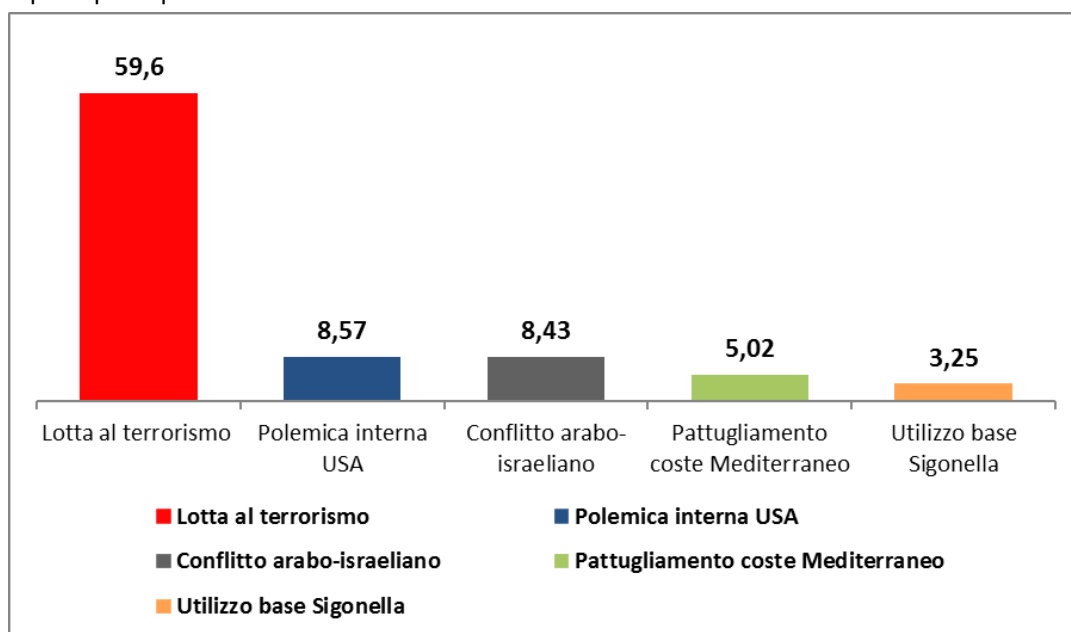
Secondo ambito in cui si parla di droni è quello relativo alla polemica interna agli Stati Uniti, rivolta in particolare al Presidente Obama. È con l'amministrazione di Barack Obama, infatti, che la strategia degli omicidi mirati per decapitare i gruppi fondamentalisti diventa centrale, sostituendo di fatto le operazioni di guerra convenzionale basate sull'invasione e sul controllo dei territori. Segue il conflitto arabo – israeliano, con la descrizione delle azioni d'attacco compiute da Israele nei territori

palestinesi e il tentativo da parte di Hamas di costruire un drone rudimentale.

Solo al quarto e al quinto posto, con percentuali del 5% e del 3%, appaiono tematiche in cui l'Italia risulta direttamente interessata: l'utilizzo di droni da ricognizione per il pattugliamento delle coste del Mediterraneo e l'utilizzo della base aerea di Sigonella per il decollo di droni statunitensi da attacco.

Minime (e per questo non riportate nel grafico) le citazioni in articoli relativi a: lo sviluppo tecnologico degli UAV, l'intervento militare in Libia, l'eventuale utilizzo da parte dell'Italia di droni militari da attacco, la produzione di droni iraniana, la crisi tra Georgia e Abkhazia, l'intervento russo in Ucraina, l'intervento militare in Libano.

Grafico 3.23. *Contesto in cui si parla di droni (in percentuale)*



Fonte: elaborazione IRIAD.

L'analisi degli articoli del quotidiano *La Stampa* ci mostra dunque l'assenza di un vero e proprio dibattito intorno all'utilizzo dei droni militari in Italia. Non solo il numero dei testi in cui si fa riferimento ai droni è esiguo, ma laddove questi compaiono non ne sono i protagonisti. La tematica è ancora oggi affrontata dal quotidiano torinese come una questione prevalentemente statunitense, strettamente legata alla strategia militare dell'amministrazione Obama volta a sostituire l'occupazione del territorio nemico con quella degli omicidi mirati effettuati dai velivoli a pilotaggio

remoto. Tale strategia viene neutralmente descritta e, anche nei casi in cui si affronti il tema delle vittime collaterali, non vengono normalmente espresse valutazioni. Solo nel 2015, in corrispondenza con gli omicidi mirati ad opera degli UAV del cooperante italiano Giovanni Lo Porto, viene sollevata la questione della morte dei civili in operazioni che si presentano come “chirurgiche”. Del tutto assente risulta essere la voce della politica italiana sull'argomento.

Sempre a partire dal 2015 la questione droni inizia però ad aprirsi un varco nel discorso pubblico italiano attraverso il discorso sull'utilizzo degli UAV da ricognizione per il pattugliamento delle coste del Mediterraneo e sulla possibilità, consentita dagli USA, di armare i droni italiani. È dunque presumibile che, essendo direttamente coinvolti, i politici italiani inizino a dibattere sull'argomento e conseguentemente si accendano i riflettori dei media sui velivoli a pilotaggio remoto, sulle loro caratteristiche, sul loro utilizzo e sui loro effetti indesiderati. In questo modo il sistema d'arma chiamato drone comincia a non essere più uno sconosciuto nel discorso pubblico italiano.

Riferimenti bibliografici cap. 3

Battistelli, F. (2000). Irrilevanza mediatica ed emergenza comunicativa. *Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica*, 2, 6, 49-65.

Battistelli F. (2004), *Gli italiani e la guerra. Tra senso di insicurezza e terrorismo internazionale*, Carocci, Roma.

Battistelli F. (2012), “I fattori sociali delle opinioni sulla guerra”, in Battistelli, Galantino, Lucianetti, Striuli, pp. 30-59.

Battistelli F., M.G. Galantino, L. Lucianetti, L. Striuli (2012), *Opinioni sulla guerra. L'opinione pubblica e l'uso della forza*, Angeli, Milano.

Bauman Z. (1995), *Il teatro dell'immortalità. Mortalità, immortalità e altre strategie di vita*, il Mulino, Bologna.

Bentivegna S. (2015), *A colpi di tweet. La politica in prima persona*, il Mulino, Bologna.

Burk J. (1994) (a cura), *La guerra e il militare nel nuovo sistema internazionale*, tr. it. Angeli, Milano.

Conover P.J. (1988), “Feminists and the Gender Gap”, in the *Journal of Politics*, vol. 50, n. 4, pp. 985-1010.

Dandeker C. (2004), “New Times for the Military: Some Sociological Remarks on the Changing Role and Structure of the Armed Forces of the Advanced Societies”, *The British Journal of Sociology*, 45, 4: 637-

654.

Elias N. (1982), *La civiltà delle buone maniere*, tr. it. il Mulino, Bologna.

Everts Ph., P. Isernia (2001) (eds.), *Public Opinion and the International Use of Force*, Routledge, London.

Farina F. (1995), “Recenti tendenze dell'opinione pubblica sulle questioni militari” in A. Gobbicchi (a c.), *La professione militare oggi. Caratteristiche sociali e nuovo contesto geopolitico*, Angeli, Milano, pp. 194-213.

Fiammenghi D. e A. Fiorucci (2009), “La rivoluzione degli Affari Militari: perché è avvenuta e che cosa significa”, in *Teoria Politica*, n. 1, pp. 145-162.

Flores M. (2003), “Tra carità e investimento. Paradossi e problemi dell'azione umanitaria”, *Il Mulino*: 969-980.

Gaudino U. (2016), “Ascesa e declino dell'interventismo umanitario”, in Archivio Disarmo, *Sistema informative a schede*, n. 12.

Gorer G. (1965), *Death, grief and mourning in contemporary Britain*, Crescent Press, London.

Isernia P. (1996), *Dove gli angeli non mettono piede. Opinione pubblica e politiche di sicurezza in Italia*, Angeli, Milano.

King A. (2010), “The Afghan War and ‘postmodern’ memory: commemoration and the dead of Helmand”, *The British Journal of Sociology*, vol. 61, 1: 1-25.

Mazzoleni, G. (2004). *Manuale di comunicazione politica*, il Mulino, Bologna.

Luttwak E.N. (1994), “Where are the great powers? At home with the kids”, *Foreign Affairs*, 73, n. 4, July-August: 23-28.

Nye J.S. (2005), *Soft power. Un nuovo futuro per l'America*, tr. it., Einaudi, Torino.

Page, B. I. & Shapiro, R. Y. (1992). *The rational public: fifty years of trend in American's policy preferences*. Chicago: Chicago University Press.

Shapiro R.Y., H. Mahajan (1986), “Gender Differences in Policy Preferences: A Summary of Trends from the 1960s to the 1980s”, in *Public Opinion Quarterly*, vol. 48, pp. 384-396.

Sitografia dei sondaggi

http://surveys.ap.org/data/GfK/AP-GfK_Poll_April_2015_Topline_drones.pdf

<http://ap-gfkipoll.com/featured/findings-from-our->

latest-poll-16

<http://www.gallup.com/poll/161474/support-drone-attacks-terrorists-abroad.aspx>

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/05/23/a-majority-of-americans-still-support-use-of-drones-despite-questions/>

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/05/24/obama-and-drone-strikes-support-but-questions-at-home-opposition-abroad/>

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/10/23/report-questions-drone-use-widely-unpopular-globally-but-not-in-the-u-s/>

<http://publicmind.fdu.edu/2013/drone/final.pdf>

https://poll.qu.edu/images/polling/us/us07032014_ulps31.pdf/

<https://today.yougov.com/news/2013/06/25/public-backs-domestic-drone-use/>

<https://today.yougov.com/news/2013/10/28/americans-support-drone-attacks-only-without-civil/>

<http://www.pewsocialtrends.org/2011/10/05/chapter-2-attitudes-of-post-911-veterans/>

<http://www.pewglobal.org/2012/06/13/global-opinion-of-obama-slips-international-policies-faulted/>

<http://www.people-press.org/2013/02/11/continued-support-for-u-s-drone-strikes/>

<http://www.pewglobal.org/2013/07/18/americas-global-image-remains-more-positive-than-chinas/>

<http://www.pewglobal.org/2014/07/14/global-opposition-to-u-s-surveillance-and-drones-but-limited-harm-to-americas-image/>

<http://www.pewglobal.org/2014/08/27/a-less-gloomy-mood-in-pakistan/>

<http://www.people-press.org/2015/05/28/public-continues-to-back-u-s-drone-attacks/>

<https://yougov.co.uk/news/2013/04/03/british-attitudes-drones-and-targeted-killing/>

<https://yougov.co.uk/news/2015/09/08/public-approval-syria-drone-attacks/>

<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/07/25/big-gender-gap-in-global-public-opinion-about-use-of-drones/>

<http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-TOPLINE-DATA.pdf>

APPENDICE

Una ricerca sui vari aspetti dei droni armati, all'interno di una mobilitazione a riguardo della società civile

*Di Francesco Vignarca, coordinatore della Rete Italiana
per il Disarmo*

La suddetta ricerca è frutto di un lavoro, durato molti mesi, e realizzato da alcuni ricercatori dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD). Uno sforzo necessario, e che non poteva essere rimandato, di approfondimento e comprensione di un tema scottante e problematico. Un aspetto ormai concreto, e quasi preponderante, delle guerre; ma poco o per nulla affrontato, in Italia, sia dagli analisti che dai politici.

Ma questo sforzo, che riceve ora il giusto riconoscimento, non è pensato per essere limitato agli studiosi e agli analisti delle pratiche politiche. Si colloca, infatti, come un pilastro fondamentale per future azioni di mobilitazione della società civile all'interno di un progetto, più ampio, e volto a chiarire le questioni delicate e impattanti delle uccisioni extra-giudiziali causate dai droni armati. Ed anche per capire la portata militare e strategica che tali recenti strumenti apporteranno alle guerre moderne.

Il lavoro intrapreso dall'Archivio Disarmo (IRIAD) fa, dunque, parte di un percorso di azione voluto dalla Rete italiana per il Disarmo, con un progetto pilota per il 2016 finanziato da Open Society Foundation, e che si spera possa proseguire anche nei prossimi anni. Tappa fondamentale di tale percorso è stata la conferenza organizzata, a Roma, il 24 novembre 2016 - *Droni armati, quale controllo? Aspetti giuridici, militari, sociali* - e che è risultata essere un momento di confronto tra analisti e studiosi a livello nazionale ed internazionale. L'incontro si inquadra, a sua volta, all'interno di una serie di collaborazioni che la Rete Disarmo ha saputo tessere sul tema anche con organismi, dislocati in tutta Europa, che si occupano di questioni simili.

E' dunque opportuno leggere le pagine di questa ricerca all'interno di tale prospettiva, per rendere ancora più efficace la sollecitazione e l'attivazione di politiche adeguate e rispettose della legge umanitaria internazionale per quanto riguarda i velivoli armati senza pilota. A tale scopo vengono, dunque, qui riportati alcuni dei contributi dei relatori che hanno partecipato alla giornata di studio, l'editoriale pubblicato sul quotidiano Avvenire - in cui viene

descritto il progetto di ricerca - ed anche i primi documenti preparati da reti e organismi internazionali della società sulla tematica esposta. Già in molti hanno iniziato a far sentire la propria voce nei principali consessi di legislazione sovra-nazionale.

Si tratta, dunque, di contributi utili per inquadrare il progetto in una prospettiva più ampia e per far comprenderne il vero scopo: contribuire ad orientare le scelte politiche, da parte del nostro Paese, sul tema dei droni armati.

I droni con le armi uccidono due volte

di Srdjan Cvijic e Francesco Vignarca

*Srdjan Cvijic è Senior Policy Analyst per l'Open Society
European Policy Institute a Bruxelles*

*Francesco Vignarca è Coordinatore della Rete italiana
per il disarmo*

Il 15 gennaio 2015, in un territorio al confine tra Afghanistan et Pakistan, il cooperante palermitano Giovanni Lo Porto viene ucciso da un drone statunitense. E' questa la prima occasione in cui la maggioranza degli italiani sente parlare di droni armati. Se tutti conoscono i velivoli (anche piccoli) senza pilota, forse molti non comprendono che se dotati di missili si tratta di armi a tutti gli effetti ma che non richiedendo la presenza delle forze operative terrestri nella zona di conflitto per essere utilizzate; ed essendo a basso costo politico, visto che non espongono ad alcun rischio il personale militare, fanno sì che la guerra sia la prima e unica soluzione ad essere considerata.

Il caso di Giovanni Lo Porto resta uno dei pochi in cui il governo statunitense abbia riconosciuto le proprie responsabilità donando una somma di denaro alla famiglia rappresentata dall'avvocato Andrea Saccucci. L'organizzazione britannica *Repreive*, impegnata nella difesa dei diritti umani, ritiene siano oltre 4.000 le vittime dei droni statunitensi e, tra queste, molte sono civili. Secondo un decreto presidenziale firmato dal presidente Obama nel luglio del 2016 nel corso di 473 attacchi contro obiettivi del terrorismo internazionale, in Paesi con cui gli Stati Uniti non sono formalmente in guerra, tra il 2009 e il 2015, i droni armati hanno ucciso tra i 64 e i 116 civili.

Il *Bureau of Investigative Journalism* stima invece che le vittime civili sarebbero tra 380 e 801, mentre la *New America Foundation* parla di 219 morti e il *Long War Journal* di 212.

Un drone uccide due volte. E' l'ingegnere yemenita Faisal bin Ali Jaber, che in un attacco americano ha perso due membri della sua famiglia, a ricordarcelo spiegando come al dolore per la perdita di un congiunto si unisca la vergogna di fronte alla comunità locale per essere stati ingiustamente associati a dei terroristi. Il

mancato riconoscimento dell'errore e delle proprie responsabilità da parte degli Stati Uniti spesso crea questo tipo di situazioni.

I droni armati americani decollano anche dalla base USA di Sigonella. Lo scorso 22 febbraio 2016 il Wall Street Journal ha rivelato il consenso del nostro Governo per questo tipo di attività militare. I droni che partono dalla Sicilia sono impiegati in missioni militari contro le milizie affiliate allo Stato Islamico in Libia e Nord Africa. Oltre ad essere base per i droni americani, la Sicilia ospita anche il MUOS (*Mobile User Objective System*), un sistema di comunicazioni militari satellitari (SATCOM) ad alta frequenza (UHF) e a banda stretta gestito dal Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti che espone il territorio circostante di Niscemi, località in cui è installato, a rischi ambientali e sanitari. Oltre che al rischio di diventare obiettivo strategico per terroristi e azioni ostili.

A questo quadro dobbiamo aggiungere la considerazione che il Governo italiano, acconsentendo all'uso dei droni di Sigonella si troverebbe, a condividere con gli Stati Uniti eventuali responsabilità in caso di contenziosi internazionali legati a missioni condotte a partire dal nostro territorio.

Contenziosi simili sono già stati avviati contro il governo tedesco nel 2015, su iniziativa di uno studio legale tedesco sostenuto dall'*Open Society Justice Initiative*, a seguito dell'uccisione di un pastore somalo. Un anno prima, l'Organizzazione tedesca *European Center for Constitutional Rights*, insieme a *Reprieve*, ha avviato un'azione legale in difesa di una famiglia Yemenita, contestando l'uso della base Americana di Ramstein, nel sud-ovest della Germania, per facilitare gli attacchi con i droni armati. I processi sono tuttora in corso.

Leggendo il saggio di Diego Mauri dell'Università di Palermo – Università Cattolica di Milano, "Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano?" è lecito domandarsi se l'Italia sia inserita, in forza degli accordi che regolano l'uso della base a Sigonella, nel sistema decisionale statunitense circa la scelta degli obiettivi da colpire e le modalità con cui le operazioni saranno portate a termine.

Gli Stati Uniti non sono l'unico governo al mondo ad utilizzare droni armati. Nel corso degli ultimi anni stiamo assistendo ad una vera e propria proliferazione in tal senso. Ad esempio, dal 2001, l'Italia possiede dei droni americani non-armati per attività di sorveglianza (Predator e Reaper MQ-9 americani) e nel 2011 ha richiesto l'autorizzazione all'acquisto di munizionamento per tali velivoli. Nel novembre del 2015, il Congresso Americano ha dato il via libera per l'esportazione di tali armi per un valore di circa 129,6 milioni dollari. L'armamento effettivo dei droni italiani si dovrebbe completare nel giro di un paio di anni da oggi.

Va ricordato, inoltre, il coinvolgimento dell'industria militare italiana nello sviluppo di un drone armato europeo (di cosiddetta classe "MALE", insieme a Francia, Germania e Spagna) e l'accordo governativo di inter-acquisto di armi sottoscritto con Israele dal Governo Monti. In tale accordo circa 1 miliardo di sistemi d'arma italiani (principalmente i caccia militari ed addestratori M-346) venivano venduti in cambio di una simile cifra di armamenti di produzione israeliana, in particolare droni e tecnologia ad essi legata (Israele è infatti tra i principali produttori mondiali).

Non si sa esattamente per quale motivo il nostro Governo stia cercando di armare i propri droni militari: per sostenere l'esercito di terra in caso di un ipotetico teatro di guerra? O per operazioni di altra natura? Speriamo davvero che l'idea non sia quella di usare droni armati in ambito di operazioni antiterrorismo con uccisioni mirate fuori dalle zone di guerra, in maniera simile agli Stati Uniti, dato che questo tipo di attività sono proibite non solo dal diritto internazionale ma anche dall'articolo 11 della nostra Costituzione.

In questi ultimi mesi molte persone hanno avuto l'opportunità di vedere il film hollywoodiano "Il diritto di uccidere" (*Eye in the Sky*) che parla di queste tematiche. Ma la realtà è differente e, diversamente di quello che si vede nel film, i droni non sono precisi ed è raro – per non dire impossibile – che un missile lanciato da uno di essi possa impedire concretamente ai terroristi di mettere in atto un attacco imminente.

Per evitare di scivolare in violazioni delle norme internazionali, l'Italia dovrebbe regolare le modalità di utilizzo delle basi sul proprio territorio e adottare una dottrina militare che definisca le regole d'uso dei droni armati che avrà in proprio possesso.

L'illusione che si tratti di strumenti di alta precisione ci restituisce un'immagine distorta della guerra. Forse i droni rendono possibile la "guerra globale al terrorismo" (qualunque cosa significhi) in qualsiasi momento e ovunque ma certamente non risparmiano vittime civili e innocenti come Giovanni Lo Porto e tanti altri in Yemen, Somalia, Pakistan, Siria, Iraq, Afghanistan.

(Testo integrale dell'editoriale apparso in forma ridotta su Avvenire del 23 novembre 2016)

Il documento programmatico del Forum Europeo sui Droni Armati

Il Forum Europeo sui Droni Armati (EFAD - European Forum on Armed Drones) è un network di organizzazioni della società civile che lavorano per promuovere i diritti umani, il rispetto della legalità, il disarmo e la prevenzione dei conflitti. Il Forum è stato creato per contrastare l'uso globale crescente di droni armati e per affrontare le preoccupazioni maggiori riguardanti il loro dispiegamento e la loro proliferazione, attraverso azioni di confronto con i Governi, le istituzioni europee e la società civile promuovendo un dibattito politico e pubblico.

L'utilizzo dei droni armati presenta un numero di sfide di natura legale, etica, riguardante la pace e sicurezza globale che rende il loro crescente utilizzo e dispiegamento una causa pressante di preoccupazione. Con il loro ampio raggio di azione, le capacità armate, il basso costo e la mancanza di rischio fisico per i loro operatori i droni armati possiedono peculiari e distinte caratteristiche rispetto ad altre piattaforme militari. Queste funzioni specifiche abbassano la soglia di uso della forza letale e hanno consentito il un utilizzo in operazioni di contro-terrorismo che stanno mettendo in dubbio il quadro legale internazionale. I droni armati hanno fatto aumentare significativamente la pratica delle uccisioni mirate ed extra-giudiziali da parte di alcuni Stati nell'ultimo decennio. Il loro uso ha avuto come risultato un numero significativo di morti e feriti civili, nonostante ripetute affermazioni di una presunta maggiore "precisione". Gli attacchi con droni hanno fatto crescere risentimento e possono favorire un maggiore supporto e approvazione per gruppi armati extra statali. E' ormai dimostrato che la minaccia continua di droni armati porti ad impatti psicologici severi sulle comunità. I Governi che stanno utilizzando i droni armati si sono inoltre rifiutati di garantire trasparenza a riguardo degli attacchi. Questa segretezza indebolisce qualsiasi tipo di controllo, e priva le vittime di attacchi con droni del loro diritto a rimedi effettivi per gli stessi.

Riteniamo che l'uso e la proliferazione crescente di droni armati, in particolare negli Stati europei, configuri un reale pericolo per la pace globale, la sicurezza ed il diritto internazionale. Facciamo appello affinché le problematiche legali ed etiche provocate dal loro utilizzo, così come le conseguenze in termini di sicurezza, siano pienamente, pubblicamente e democraticamente di battute.

Perciò chiediamo a tutti i Governi europei, individualmente attraverso istituzioni comunitarie di:

Articolare chiare politiche

Tutti gli Stati devono riconoscere le gravi sfide presentate dall'uso di armi droni armati e articolare pubblicamente politiche chiare e posizioni legali precise

sulla questione. Ciò include anche possibili collaborazioni in operazioni con droni effettuate da altri Stati.

Gli Stati che utilizzano droni armati devono pubblicare le loro regole e procedure per mostrare una piena adeguatezza al diritto internazionale, incluse azioni per prevenire, mitigare, investigare tutte le morti fuorilegge e in generale tutti gli impatti negativi sui civili.

Prevenire complicità

Gli Stati devono fare in modo di non diventare complici di attacchi illegali con droni, ad esempio fornendo supporto logistico o raccogliendo dati usati per individuare gli obiettivi. Gli Stati europei devono accettare la loro "responsabilità come terzi" in operazioni condotte da alleati.

Assicurare trasparenza

Tutti gli Stati dovrebbero lavorare sulla trasparenza attraverso la pubblicazione e condivisione di tutte le informazioni che possano contribuire allo sviluppo di norme stringenti sul comportamento negli attacchi con droni e la prevenzione di qualsiasi impatto negativo, attraverso il rafforzamento delle leggi internazionali. Inoltre gli Stati che usano droni armati in operazioni di contro-terrorismo devono fornire informazione pubblica e precisa (aggiornata per ciascun caso) sulle basi legali e fattuali per le quali specifici gruppi o individui siano considerati obiettivi, garantendo informazioni chiare sul numero di feriti e morti e sulle loro identità.

Strutturare forme di responsabilità e controllo

Gli Stati coinvolti in attacchi con droni devono condurre rapide, approfondite, indipendenti e imparziali investigazioni per tutte le accuse o sospetti di morti illegali e impatti negativi sui civili e pubblicare i risultati di ciascuna investigazione in tempi rapidi e certi.

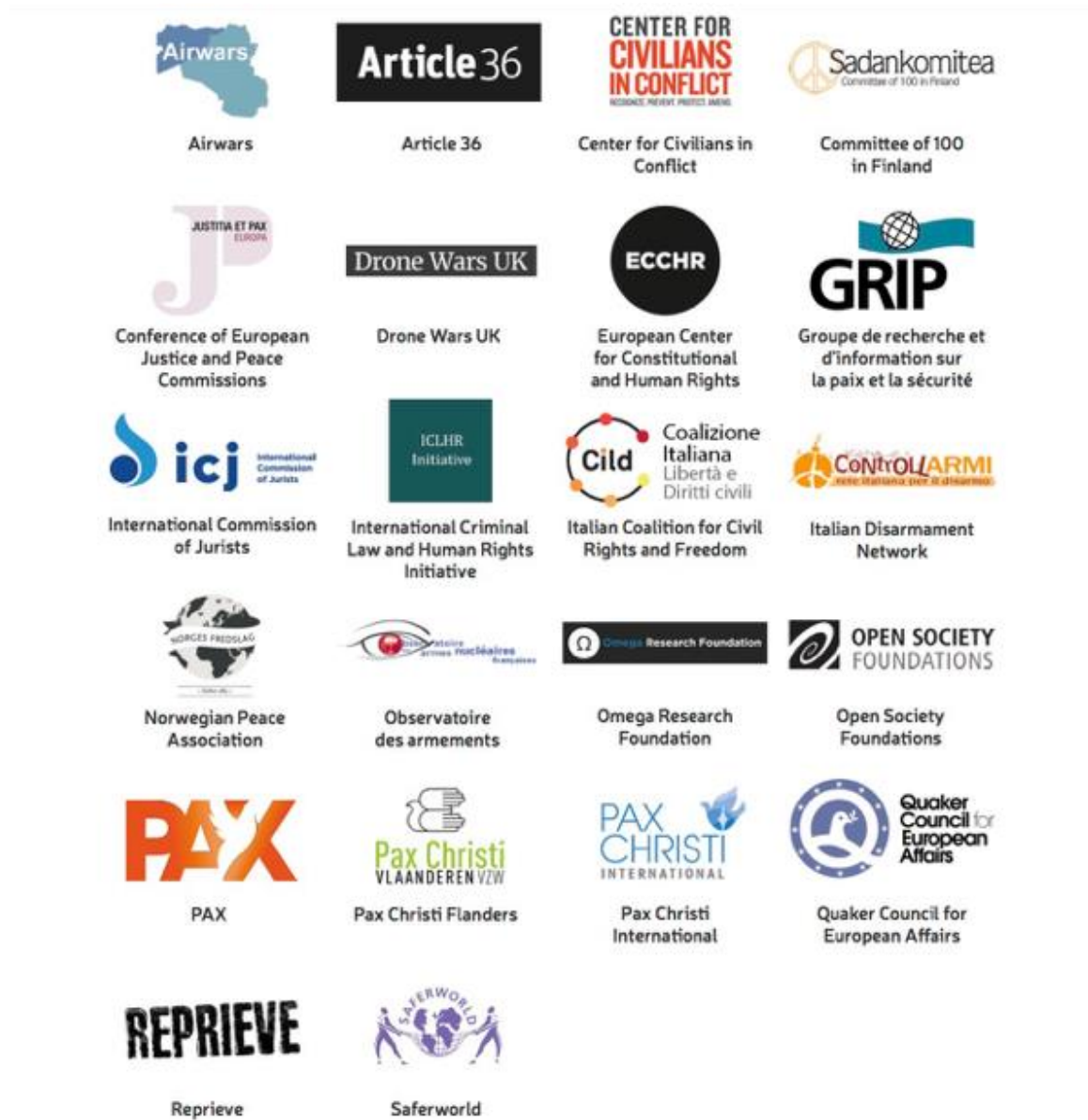
Tutti gli Stati devono assicurarsi che diritti delle vittime di attacchi con droni siano rispettati, includendo un effettivo accesso a misure giudiziali di rimedio e riparazione.

Controllare la proliferazione

Tutti gli Stati devono applicare controlli più stringenti sul trasferimento di tecnologia militare e dual-use per droni. Ciò include standardizzare le categorie di droni e tutta la tecnologia relativa nei regimi di controllo alle esportazioni ed inserirle all'interno di Trattati internazionali o di Leggi di livello nazionale, regionale, internazionale. Gli Stati devono applicare criteri chiari per prevenire qualsiasi tipo di trasferimento irresponsabile.

Tutti gli Stati dovrebbero partecipare ai dibattiti globali sul tema nei Fora internazionali pertinenti, al fine di lavorare verso una maggiore e più ampia

consapevolezza della questione e supportare un percorso di più stretto controllo sui trasferimenti di droni e di tutta la tecnologia collegata ai droni. La presente call-to-action è stata adottata unanimemente all'incontro dello European Forum on Armed Drones tenutosi a Bruxelles il 7 aprile 2016, ed è stato ratificato dalle seguenti organizzazioni della società civile:



Dichiarazione della società civile internazionale sui droni armati

La Dichiarazione è stata presentata al Primo Comitato sul Disarmo e Sicurezza internazionale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 12 Ottobre 2016, a nome delle seguenti organizzazioni:

Airwars, UK - Alliance of Baptists, US - Article 36, UK - Center for Civilians in Conflict (CIVIC), US - CorpWatch, US - Dar Al-Salaam Organisation (DASO), Yemen - Disciples Center for Public Witness, US - Disciples Peace Fellowship, US - Drone Campaign Network, UK - Drone Wars UK - Faith Voices Arkansas, US - Fredslaget, Norway - Human Rights Clinic, Columbia Law School, US - Human Rights Now, Japan - International Committee for Robot Arms Control (ICRAC), UK - Italian Coalition of Civil Rights and Freedom (CILD), Italy - Israeli Disarmament Movement, Israel - Just Foreign Policy, US - Medact, UK - Mwatana Organisation for Human Rights, Yemen - National Religious Campaign Against Torture, US - Nonviolence International, US - Omega Research Foundation, UK - On Earth Peace, US - Open Society Foundations, US - Pax Christi Flanders, Belgium - Pax Christi International, Belgium - PAX, Netherlands - Peace Action, US - Peace Movement Aotearoa, Aotearoa New Zealand - Pennsylvania Council of Churches, US - Philippine Campaign to Ban Landmines, Philippines - Remote Control Project, UK - Rete Italiana per il Disarmo (Italian Disarmament Network), Italy - Rights Watch, UK - Saferworld, UK - Scientists for Global Responsibility, UK - Sehlac Network - Seguridad Humana en Latinoamérica y el Caribe, Argentina - Stop Bombing Public Places Campaign, Philippines - Sustainable Peace and Development Organization (SPADO), Pakistan - The Church of the Brethren, Office of Public Witness, US - Whistleblower & Source Protection Program (WHISPeR), US - Women's International League for Peace and Freedom, Switzerland - World Council of Churches - Commission of the Churches on International Affairs (WCC-CCIA), Switzerland

Presento questa dichiarazione a nome di 44 organizzazioni della società civile di 14 diversi paesi, che ritengono sia necessario prevenire e mitigare l'impatto negativo dell'uso di droni armati.

Attacchi lanciati dai droni hanno causato danni in diverse comunità da quando questo tipo di tattiche sono state impiegate per la prima volta nel 2001: ciò include morti, feriti, distruzione di case e infrastrutture pubbliche così come impatti sulla salute mentale.

L'uso di droni armati è spesso stato caratterizzato dalla mancanza di trasparenza, responsabilità e risarcimento per le vittime, erodendo un controllo democratico e una supervisione internazionale sull'uso della forza. Un crescente numero di Stati membri delle Nazioni Unite, organizzazioni della società civile, esperti e organismi delle Nazioni Unite sui diritti umani hanno espresso

profonda preoccupazione per la complicità di Stati terzi in attività illegali e nelle implicazioni di alcune pratiche attuali che impattano su: stravolgimento del diritto internazionale, rispetto dei diritti umani e della legge umanitaria internazionale, assicurazione di un giusto processo.

La tecnologia dei droni ha introdotto capacità specifiche per chi la utilizza, ad esempio possibilità mai avute di sorveglianza e di uso di forza letale superando confini senza alcun rischio fisico per l'attaccante. Alcuni aspetti delle pratiche correnti nell'utilizzo di droni armati hanno fatto nascere chiare e fondamentali preoccupazioni sul fatto che alcuni Stati possano utilizzare questa tecnologia per erodere i limiti che dovrebbero invece riguardare gli impatti negativi possibili limitare l'uso della forza letale proteggendo le comunità. L'uso dei droni ha inoltre facilitato l'estensione nell'uso della forza normalmente associato con la condotta di ostilità.

Questo tipo di azioni condotte da alcuni attori dovrebbero essere rigettate dalla comunità internazionale e non considerate un modello di uso della forza per il futuro. La tecnologia dei droni armati sta già proliferando all'interno degli Stati e anche all'interno di attori armati non statali, o addirittura in contesti di polizia interna. È urgente quindi agire fin da oggi sulla questione.

Accogliamo positivamente lo studio del 2015 dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il disarmo sui droni aerei armati, così come i precedenti sforzi di affrontare la questione facendo raccomandazioni da parte del Consiglio dei diritti umani e all'interno del terzo Comitato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Accogliamo inoltre positivamente l'attenzione del Parlamento europeo sul tema avvenuto nel corso del 2016 e anche in precedenza, e la chiamata all'azione - con un documento programmatico - verso gli Stati europei promossa dal Forum Europeo sui droni armati (EFAD), un network di organizzazioni della società civile.

Prendiamo atto delle informazioni recentemente diffusi dagli Stati Uniti a riguardo di alcuni aspetti del loro uso di droni armati, così come l'Ordine Esecutivo Presidenziale riguardante la linea di condotta degli USA sulle misure Pre e Post attacco per gestire le vittime civili di operazioni statunitensi implicanti l'uso della forza.

Rimarrebbero comunque sul tavolo implicazioni serie se le azioni di alcuni Stati nell'uso di droni armati fossero continuate, accettate o espanse, soprattutto nel contesto di un quadro di inadeguato controllo all'esportazione. E' necessaria una maggiore supervisione internazionale sull'uso di queste tecnologie, con ampio accordo a riguardo. Come primo passo tutti gli Stati dovrebbero diffondere maggiori informazioni sulle proprie linee di condotta e, in casi rilevanti, sulle proprie pratiche in particolare

articolando una posizione sulle problematiche umanitarie e legali derivanti dall'uso di droni amati. Inoltre tutte le vittime di violenza armata, incluse quelle causate da armamento lanciato da droni armati, dovrebbero essere pubblicamente riconosciute e registrate. I diritti delle vittime devono essere supportati e le procedure e le misure di investigazione e risposta ad eventuali impatti negativi dovrebbero essere chiare e pubbliche. Troppo spesso non si è agito in tale maniera, nonostante una continua pressione da parte delle vittime e di altre organizzazioni.

Facciamo in modo che ci sia una maggiore attenzione alla questione di giorni armati in tutti i rilevanti forum politici e legali internazionali, incluso il Primo Comitato dell'assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Gli Stati, in collaborazione con le organizzazioni internazionali e la società civile, dovrebbero lavorare per accordarsi sulle azioni internazionali necessarie a prevenire e mitigare gli impatti negativi risultati dell'uso di droni armati, sia ora che per il futuro. Pratiche che abbiano come risultato l'indebolimento dei principi di legalità devono essere rigettate.

Un'azione collettiva aperta e trasparente è vitale per rispondere sia all'impatto negativo attualmente causato dall'uso dei droni armati, sia alle serie implicazioni per la pace e la sicurezza che si pongono per il prossimo futuro.

Fare giornalismo sugli attacchi drone

di Philip Di Salvo

Philip Di Salvo è ricercatore presso l'Università della Svizzera italiana di Lugano, dove si occupa di whistleblowing, giornalismo investigativo e sorveglianza. Come giornalista, scrive dei medesimi temi per Wired, Vice e altre testate e lavora come editor del sito italiano dell'European Journalism Observatory. Collabora con la Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (Cild).

L'utilizzo dei droni armati per il compimento di attacchi militari a distanza solleva importanti implicazioni anche per i giornalisti che vogliono investigare su come questi strumenti vengono utilizzati e quali sono le conseguenze di un attacco sulle comunità e le persone coinvolte, oltre che il contesto generale in cui vengono ordinati e condotti gli attacchi. I droni militari hanno finora principalmente fatto parlare di sé per l'utilizzo che ne fanno gli Usa, il paese che, senza dubbio, li ha adottati con più frequenza e anche per operazioni extragiudiziali in contesti dove non vi sono conflitti

dichiarati in corso. Questo, in parte, è stato reso possibile anche da diverse iniziative giornalistiche o casi di whistleblowing che hanno contribuito a fare chiarezza su quale sia il peso specifico dei droni nelle operazioni belliche statunitensi e le pesanti conseguenze umane connesse. L'utilizzo statunitense dei droni, in particolare, si inserisce nel contesto della lotta al terrorismo nel post-9/11, un contesto caratterizzato da generale mancanza di trasparenza e accountability. Le implicazioni tecnologiche e operative dei droni armati hanno accentuato ulteriormente le difficoltà di accesso alle informazioni per i giornalisti e rafforzato il clima di complessiva segretezza attorno al loro utilizzo (Kearns, 2017).

Gli anni delle Presidenze Obama sono stati infatti caratterizzati da una generale chiusura nei confronti della stampa in diversi ambiti del governo e le operazioni con i droni sono da inserirsi tra i record più negativi da questo punto di vista (Howard, 2016). La pubblicazione da parte della Casa Bianca di dati ufficiali in grado di attestare la vastità e la portata dell'utilizzo dei droni è stata a lungo posticipata e solo nell'estate del 2016 sono state rese note le prime cifre relative a queste attività. Secondo il governo Usa, tra 2009 e il 2015 gli attacchi drone compiuti in zone non di guerra sarebbero stati 473 e il numero di civili uccisi si attesterebbe tra i 64 e i 116¹. I dati sono però aggregati e rendono sostanzialmente impossibile risalire a quali attacchi si riferiscano e svolgere analisi ulteriori. Inoltre, il rilascio di informazioni da parte della Casa Bianca indica un numero variabile tra i 2372 e i 2581 di "combattenti" uccisi, vittime sulla cui identità e coinvolgimento è di nuovo sostanzialmente impossibile ottenere maggiori dettagli, dato che non vi è modo di connettere questi elementi a specifici attacchi (DeYoung & Miller, 2016). Inoltre, come è emerso da inchieste giornalistiche (Di Salvo, 2016), i criteri di conteggio delle vittime e la loro definizione come "combattenti" è piuttosto vasta e generica e porterebbe a includere sotto questa categoria qualsiasi maschio in età adulta su cui non siano ritrovate prove che certifichino la non-appartenenza a un gruppo terroristico.

Il dato che più di ogni altro esplicita l'escalation degli attacchi drone nello scenario della guerra contemporanea, comunque, è quello che mostra come il loro utilizzo sia sostanzialmente decuplicato negli anni di Obama rispetto a quanto accaduto sotto Bush (Purkiss & Serle, 2017). Questo dato emerge dalle ricerche svolte dal Bureau of Investigative Journalism di Londra, una delle organizzazioni che più ha lavorato di più al fine di fare chiarezza sull'impatto dei droni militari, fornendo analisi e statistiche sugli attacchi nella

¹ I dati sono disponibili qui, sul sito dell'Office of the Director of National Intelligence: <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20>

Releases/DNI+Release+on+CT+Strikes+Outside+Areas+of+Active+Hostilities.PDF

speranza di rompere il velo di segretezza imposto su queste operazioni. I numeri del Bureau stridono con quelli ufficiali e in grandi proporzioni: secondo l'organizzazione britannica, ad esempio, le vittime civili in Pakistan, Yemen, Somalia e Libia nel medesimo periodo sarebbero state tra le 380 e le 801². Secondo la New America Foundation, che a sua volta ha lavorato sul tracciamento degli attacchi drone, le vittime civili negli anni di Obama sarebbero invece state tra le 129 e le 162 solo in Pakistan.³

Le inchieste giornalistiche hanno contribuito negli ultimi anni a fare luce sull'utilizzo dei droni militari da parte delle forze armate e dell'intelligence Usa. Già il caso Datagate, sollevato nel 2013 dal whistleblower Edward Snowden, mostrò come la sorveglianza digitale e la Signals Intelligence (SIGINT) avessero un ruolo nell'organizzazione degli attacchi e nel tracciamento degli obiettivi di questi ultimi. Il *Washington Post*, ad esempio, pubblicò i dettagli del coinvolgimento della National Security Agency (Nsa) nei programmi di assassinio mirato con i droni proprio a partire dai documenti resi disponibili da Snowden (Miller, Tate & Gellman, 2013). Nel 2015, invece, un altro whistleblower rimasto anonimo consegnò alla redazione di *The Intercept*, la testata diretta da Glenn Greenwald, numerosi documenti che gettavano luce sul modo in cui gli attacchi drone statunitensi vengono decisi, ordinati e attuati in Yemen, Somalia e Afghanistan. L'inchiesta, denominata "The Drone Papers" (The Intercept, 2015) è al momento la più vasta dedicata al tema ed essendo basata su una serie di documenti riservati ha contribuito significativamente alla comprensione delle dinamiche e delle caratteristiche degli attacchi drone perpetuati tra il 2011 e il 2013.

L'inchiesta di *The Intercept* è un tassello che va ad aggiungersi agli elementi disponibili all'opinione pubblica sulla questione. In questo senso, è stato rilevante anche il contributo dei whistleblower, persone che dall'interno di un'organizzazione decidono di comunicare all'esterno rivelazioni su fatti giudicati immorali o illeciti. Diverse persone coinvolte a vario titolo nei programmi drone Usa hanno contribuito all'opera di comprensione del fenomeno portando in superficie elementi e dettagli raccolti dalla loro esperienza diretta (Di Salvo, 2016b). Tra questi figurano Brandon Bryant, Michael Haas, Stephen Lewis and Cian Westmoreland, ex *drone operator* e tecnici già coinvolti nelle operazioni, che, nel 2015 hanno collaborato con il *Guardian* a un articolo (Pilkington, 2015) e hanno indirizzato una lettera aperta⁴ a Barack Obama per

denunciare i lati oscuri dei programmi drone in cui sono stati coinvolti. I whistleblower hanno collaborato anche al documentario *Drone*, uscito nel 2014 per la regia di Tonje Hessen Schei, e a *National Bird*, pellicola del 2016 diretta da Sonia Kennebeck. Nel luglio del 2016, invece, Westmoreland e Ling sono intervenuti al Parlamento europeo portando la loro testimonianza prima di una discussione sul tema dei droni e il ruolo dell'Unione europea (Ross, 2016).

Dall'insediamento di Donald Trump avvenuto lo scorso gennaio, gli attacchi con i droni sono già ripresi. Sarebbero due quelli condotti in Yemen alla fine di gennaio nella città di Bayda e che avrebbero portato alla morte di cinque militanti di Al Qaeda (Gibbons-Neff, 2017). I droni militari hanno anche fornito appoggio a un altro attacco Usa nella medesima zona, questa volta avvenuto "*boots on the ground*" il 29 gennaio scorso (Craig, 2017). Secondo la Reuters (2017), in occasione di questa operazione sarebbero decedute trenta persone, 10 delle quali erano donne e bambini. L'utilizzo dei droni in contesti militari è destinato a crescere nell'immediato futuro e anche paesi europei come Germania, Francia e Italia si stanno aggiungendo al Regno Unito, che invece già li utilizza, nella lista degli utilizzatori di droni armati (Cole, 2016).

In questo scenario, per i giornalisti sarà fondamentale poter lavorare su queste questioni con la necessaria trasparenza. La speranza è che i governi vogliano garantire i necessari strumenti e tutele giuridiche di accesso alle informazioni e, qualora fossero i whistleblower a fornire gli elementi necessari al lavoro giornalistici, che anche questi ultimi possano essere tutelati mentre svolgono una fondamentale funzione di servizio pubblico e non siano esposti al rischio di ripercussioni.

Riferimenti bibliografici

Cole, C. (2016). European use of military drones expanding. *Drone Wars*, 19 luglio. <https://dronewars.net/2016/07/19/european-use-of-military-drones-expanding/>

Craig, I. (2017). Death in al Ghayil. The Intercept, 9 Marzo. <https://theintercept.com/2017/03/09/women-and-children-in-yemeni-village-recall-horror-of-trumps-highly-successful-seal-raid/>

DeYoung, K. & Miller, G. (2016). White House releases its count of civilian deaths in counterterrorism operations

² I dati del Bureau of Investigative Journalism qui citati sono disponibili qui:

<https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2016-07-01/obama-drone-casualty-numbers-a-fraction-of-those-recorded-by-the-bureau>

³ I dati della New America Foundation relativi al Pakistan

sono disponibili qui: <https://www.newamerica.org/in-depth/americas-counterterrorism-wars/pakistan/>

⁴ La lettera è disponibile qui:

<https://www.documentcloud.org/documents/2515596-final-drone-letter.html>

under Obama. *The Washington Post*, 1 luglio. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-releases-its-count-of-civilian-deaths-in-counterterrorism-operations-under-obama/2016/07/01/3196aa1e-3fa2-11e6-80bc-d06711fd2125_story.html?utm_term=.de5840f4591e

Di Salvo, P. (2016). Il costo dei droni in vite umane: la sfida per l'accountability. Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, 19 luglio. <http://www.cilditalia.org/blog/il-costo-dei-droni-in-vite-umane-la-sfida-per-laccountability/>

Di Salvo, P. (2016b). Attacchi coi droni: le rivelazioni dei whistleblower. Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, 1 settembre. <http://www.cilditalia.org/blog/attacchi-coi-droni-le-rivelazioni-dei-whistleblower/>

Gibbons-Neff, T. (2017). The first drone strikes of the Trump administration happened over the weekend. *The Washington Post*, 23 gennaio. https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2017/01/23/the-first-drone-strikes-of-the-trump-administration-happened-over-the-weekend/?utm_term=.7b12f4b0c7c7

Howard, A. (2016). How should history measure the Obama administration's record on transparency? Sunlight Foundation, 2 Settembre. <https://sunlightfoundation.com/2016/09/02/how-should-history-measure-the-obama-administrations-record-on-transparency/>

Kearns, O. (2017). Secrecy and absence in the residue of covert drone strikes. *Political Geography*, vol. 57, 13-23.

Miller, G., Tate, J. & Gellman, B. (2013). Documents reveal NSA's extensive involvement in targeted killing program. *The Washington Post*, 16 ottobre. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/documents-reveal-nsas-extensive-involvement-in-targeted-killing-program/2013/10/16/29775278-3674-11e3-8a0e-4e2cf80831fc_story.html?utm_term=.1b847dd58c2b

Pilkington, E. (2015). Life as a drone operator: 'Ever step on ants and never give it another thought?'. *The Guardian*, 19 Novembre. <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/18/life-as-a-drone-pilot-creech-air-force-base-nevada>

Purkiss, J. & Serle, J. (2017). Obama's covert drone war in numbers: ten times more strikes than Bush. The Bureau Of Investigative Journalism, 17 gennaio. <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-17/obamas-covert-drone-war-in-numbers-ten-times-more-strikes-than-bush>

Reuters (2017). Commando dies in U.S. raid in Yemen, first military op OK'd by Trump. Reuters.com, 29 Gennaio. <http://uk.reuters.com/article/uk-usa-yemen-qaeda-idUKKBN15D094>

Ross, A. (2016). Former US drone technicians speak out against programme in Brussels. *The Guardian*, 1 Luglio. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/01/us-drone-whistleblowers-brussels-european-parliament>

The Intercept (2015). The Drone Papers, *The Intercept*, 15 Ottobre. <https://theintercept.com/drone-papers/>

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

di Chantal Meloni

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 in

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 statunitense⁵; 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

⁵ 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.

meccanismi di controllo⁶. Già nel febbraio 2014 una importante Risoluzione del Parlamento Europeo⁷ 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 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 proporzione 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 contro-interesse 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

⁶ Si veda, tra i molti commentatori che ne hanno parlato, C. Pierson, *Dones Proliferation Ramps Up*, 18 gennaio 2017, <http://www.counterpunch.org/2017/01/18/drone->

[proliferation-ramps-up/](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0206+0+DOC+XML+V0//IT)

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2014-0206+0+DOC+XML+V0//IT>

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 Buennyamin. E’ ucciso in Pakistan (Nord Waziristan) il 4 ottobre 2010

⁸ Si veda la dettagliata expert opinion presentata da ECCHR nel procedimento per opporsi alla chiusura delle indagini <https://www.ecchr.eu/en/international-crimes-and-accountability/drones/pakistan.html>

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.⁸ 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.⁹ 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.

Contributi di studiosi internazionali, in particolare sulla situazione europea

Nel corso del convegno tenutosi a Roma il 24 novembre 2016 - *Droni armati, quale controllo? Aspetti giuridici, militari, industriali, sociali* - si sono alternati gli interventi di alcuni dei più autorevoli studiosi, a livello internazionale, che si sono occupati del tema dei droni armati e delle uccisioni extra-giudiziali. Inoltre, a completamento del quadro qui tratteggiato riportiamo due sommari esecutivi dei principali lavori che inquadrano la problematica, oggetto di questa ricerca, nell’ambito della politica europea. Una prospettiva fondamentale a cui anche la politica italiana, nei prossimi mesi dovrà far riferimento se vorrà correttamente occuparsi del tema in questione.

⁹ 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-and-accountability/drones/yemen.html>

Drones and targeted killing: defining a European position

European Council on Foreign Relations (ECFR) Policy Brief - Luglio 2013

Autore: Antony Dworkin

The era of drone warfare is underway, but the European Union has been largely passive in its response. It has not reacted publicly to the US campaign of drone strikes or tried to develop an alternative standard for the use of lethal force. As EU states seek to acquire drones themselves, and with the technology spreading around the world, the EU should take a more active stance. A European initiative would be timely because changes in US policy mean there may be a greater chance for a constructive dialogue on this subject within the transatlantic alliance.

The EU should base its position on the idea that lethal force should only be used outside theatres of conventional military operations against individuals posing a serious and imminent threat to innocent life. President Barack Obama has now embraced a similar standard for US policy, though he interprets it in a far more permissive way, and retains the underlying idea of a global armed conflict against al-Qaeda. The EU should press Obama to follow through on his rhetoric by further restricting US strikes and begin discussions to explore the idea of self-defence as the basis for lethal strikes outside the battlefield. It should also encourage greater transparency and accountability from the US and work to end the anomalous notion of an unbounded war with a loose network of terrorist groups.

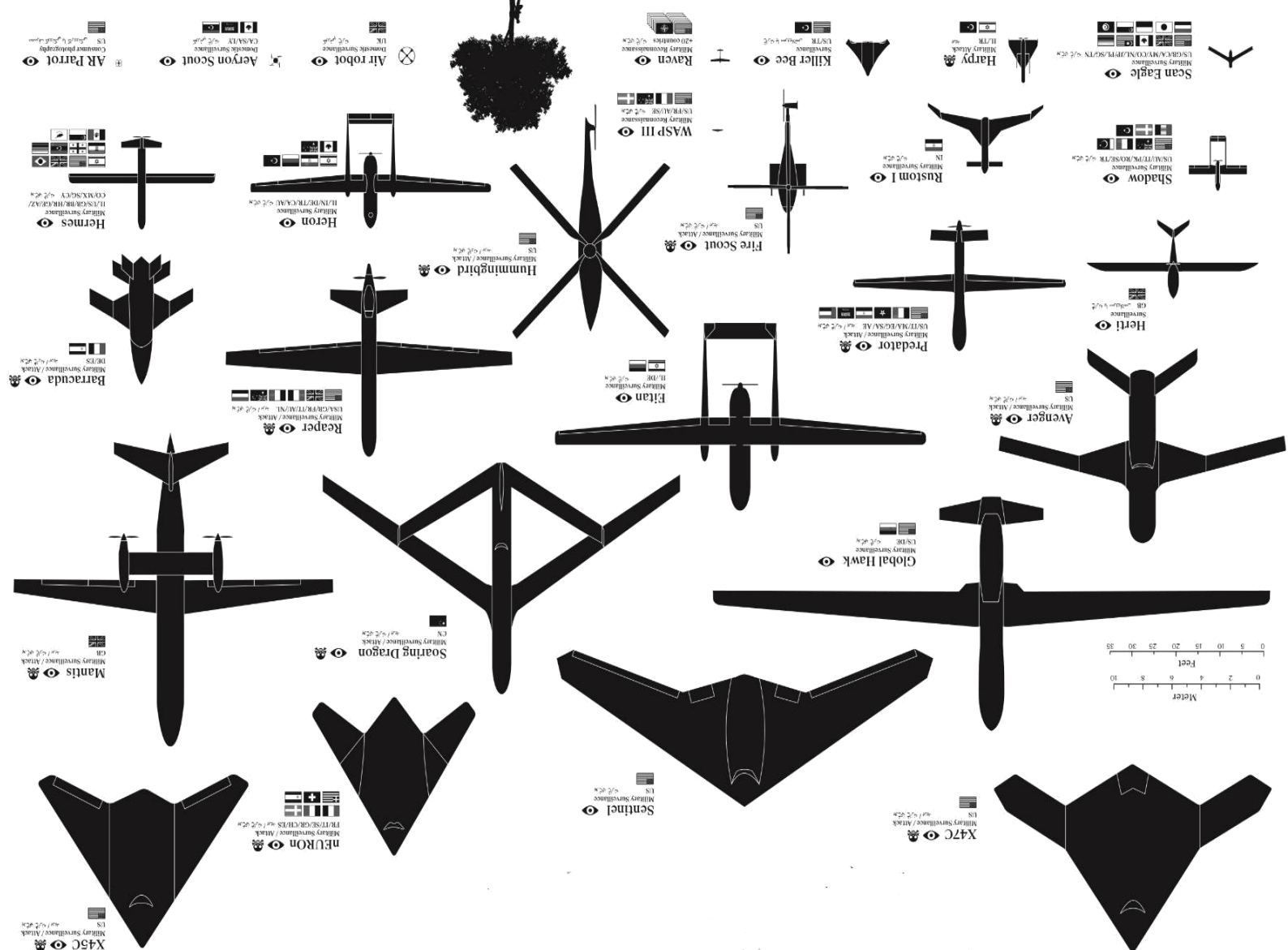
for and possible ways to obtain information, challenges for the use of armed drones generally, and legal challenges and recommendations.

Towards a European Position on the Use of Armed Drones? A Human Rights Approach

International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) Report - Ottobre 2016

Autori: Christophe Paulussen, Jessica Dorsey, Bérénice Boutin

This paper presents and builds on the outcomes of an April 2016 expert meeting on human rights implications of the use of armed drones, at which a number of issues highlighted in a previous ICCT paper surveying European Union Member States' positions on armed drones and targeted killing were discussed. This paper examines targeted killings in light of human rights law; the precise requirements of transparency, oversight and accountability; and European countries' human rights obligations when assisting other countries in drone strikes, e.g., through intelligence sharing. The authors' conclusions include observations on the need



Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo – IRIAD

Via Paolo Mercuri 8
00193 Roma

Tel. +39 06 36000343
info@archiviodisarmo.it
www.archiviodisarmo.it