

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti
rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2020

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

Anno 3, n. 4 (I-2020)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di ottobre 2020

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)

Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)

Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)

Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)

Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)

Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)

Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)

Prof. Alberto Empananza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)

Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)

Prof. Fabio Francario (Università di Siena)

Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)

Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)

Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)

Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)

Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)

Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)

Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)

Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)

Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)

Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)

Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)

Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)

Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)

Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)

Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)

Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)

Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)

Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)

Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella

Avv. Patrizia Beraldi

Avv. Luigi De Propriis

Avv. Marco Di Giugno

Avv. Fabrizio Doddi

Dott. Simone Francario

Avv. Raissa Frascella

Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè

Prof.ssa Annarita Iacopino

Prof.ssa Maria Assunta Icolari

Avv. Emanuela Lanzi

Dott.ssa Francesca Miceli

Avv. Andrea Nardi

Dott. Simone Paoli

Avv. Anton Giulio Pietrosanti

Dott. Marco Ragusa

Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti

Dott.ssa Ersilia Sanginario

Prof.ssa Martina Sinisi

Dott.ssa Veronica Sordi

Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un *abstract* in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi. Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) *abstract* in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2020

PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Mario O. Folchi

Hacia un Nuevo Proyecto deCodigo Aeronautico Latino Americano pag. 1

Francesco Gaspari

La disciplina “speciale” dell’ENAC in materia di aeromobili a pilotaggio remoto per contenere gli effetti dell’emergenza epidemiologica coronavirus pag. 7

Cecilia Severoni

First considerations on the legal regulation of the unmanned ships pag. 29

Federico Franchina

The new European Union Regulation on Unmanned Aircraft System and the Air Navigation Services pag. 40

Barbara Verzicco

Le ordinanze degli appalti pubblici al tempo del Covid-19 pag. 61

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Giuseppina Agata Di Guardo

Riflessioni sul *bird strike* a margine di una pronuncia del Tribunale di Parma pag. 80

Eleonora Papi Rea

Della nozione di incidente aereo nella sentenza della Corte di giustizia UE 19 dicembre 2019: un caso di sinistro alla persona del passeggero pag. 92

Articoli e Saggi

La disciplina “speciale” dell’ENAC in materia di aeromobili a pilotaggio remoto per contenere gli effetti dell’emergenza epidemiologica coronavirus*

Francesco Gaspari

*Associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma “G. Marconi”*

Abstract

The “special” regulation on Remotely Piloted Aircraft adopted by ENAC to limit the coronavirus epidemiologic emergency effects.

The paper focuses on the multilevel (Italian and European) regulation on Remotely Piloted Aircraft (RPA). In the first part of the work, it has been analysed some conceptual aspects of RPAs and mentioned the regulations currently in force in the relevant regulatory field, taking into account the most important recent initiatives undertaken over the last year, and specifically the Issue No. 3 of the Italian Civil Aviation Authority (ENAC) on drones, which dates back to 11 November 2019, as well as the European Union Regulations Nos. 2019/945 and 2019/947, this latter as amended by Commission implementing Regulation EU 2020/746 of 4 June 2020.

In its second part, the work focuses on the different uses of RPA systems. In particular, it has been pointed out that in recent years RPAs are more and more used for public and institutional purposes. In Italy, like in other European countries, State police forces use RPAs for land monitoring for order and public security purposes. In such cases, RPAs fall within the definition of State aircraft, to which neither the Navigation Code nor the ENAC regulations find application.

Within this scope (drones used for public and institutional purposes) the paper then examines the recent “special” regulation adopted by ENAC on 23 March 2020 (subsequently temporally extended more than once). Such regulation aims at limiting the emergency related to the COVID-19 pandemic, laying down derogations from specific provisions of the 2019 ENAC Regulation on RPAs.

More in details, ENAC authorizes State bodies and local police to use RPAs in its (direct or indirect) availability for monitoring movements of citizens within the local (municipal) territory. The Civil Aviation Authority expressly excludes that the RPAs used for this aim can be qualified as State aircraft. However, several arguments seem to lead to the opposite conclusion, namely that RPAs used during the epidemiological pandemic may be seen as State aircrafts.

Key words: Regulation, Special rules, ENAC, Remotely Piloted Aircraft, coronavirus, Covid-19.

Sommario — 1. Gli Aerei a Pilotaggio Remoto (APR). Aspetti definatori — 2. La regolazione multilivello. 2.1 Le fonti internazionali e nazionali — 2.2 La normativa

* Sottoposto a referaggio.

eurounitaria— 3. Le molteplici utilizzazioni dei SAPR. I meccanismi di prevenzione di atti illeciti — 4. APR militari, civili e commerciali — 5. APR e funzioni pubbliche — 6. Il coronavirus e la disciplina “speciale” emanata dall’ENAC — 7. Gli APR diretti a fronteggiare l’emergenza legata alla pandemia sono qualificabili come aeromobili di Stato o a questi equiparabili? — 8. Conclusioni

1. Gli Aerei a Pilotaggio Remoto (APR). Aspetti definitivi

Si deve preliminarmente osservare che non è dato rinvenire, sul piano internazionale, una terminologia univoca del fenomeno qui indagato¹.

Come è stato osservato dalla dottrina², le stesse fonti normative, che pure dovrebbero segnare la via maestra, ricorrono ad espressioni diverse, quali *Unmanned Aerial Vehicles* (acronimo UAV), *Unmanned Aircraft System* (acronimo UAS), *Remotely Piloted Aircraft Systems* (acronimo RPAS), *Unmanned Combat Aerial Vehicles* (acronimoUCAV)³; locuzioni cui si accompagnano acronimi i quali (come APR, aerei a pilotaggio remoto) rimandano a un sistema, ancorché minimale, formato da un *flightvehicle* che si sposta nello spazio, pilotato a distanza da una stazione remota.

I *Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS), infatti, sono ricondotti nella (più ampia) categoria dei sistemi aerei senza equipaggio (UAS), che tuttavia comprende anche gli aeromobili programmabili per volare autonomamente senza l’intervento di un pilota⁴.

¹ B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 732 ss., spec. 738; Id., *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2014, p. 1770 ss., spec. 1770. Nella circolare dell’*International Civil Aviation Organization* (ICAO) 328-AN/190, *Unmanned Aircraft Systems (UAS)*, pubblicata il 10 marzo 2011 (consultabile alla seguente pagina web http://www.icao.int/Meetings/UAS/Documents/Circular%20328_en.pdf), i *Remotely-piloted aircraft system* sono definiti come “*A set of configurable elements consisting of a remotely-piloted aircraft, its associated remote pilot station(s), the required command and control links and any other system elements as may be required, at any point during flight operation*”. La mancanza di un approccio omogeneo al tema qui in esame è direttamente connesso con il problema definitorio del termine “aeromobile” a livello internazionale. Sulle problematiche derivanti da una nozione non uniforme del termine “aeromobile” si veda E. ROSAFIO, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento ENAC*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, p. 787 ss., spec. 792. Per evitare una “confusione giuridica”, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) “raccomanda, ove possibile, di attenersi a livello europeo alla terminologia dell’ICAO”: Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *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*, COM(2014) 207 final, 15 ottobre 2014, punto 1.2. Più in generale, sul rapporto tra globalizzazione e diritto dei trasporti e sulla mancanza di interpretazione uniforme delle fonti, specie a livello internazionale (ma con impatto anche sulle fonti interne) si veda M. M. COMENALE PINTO, *Transport Law in the Globalization Era*, in *Diritto@Storia*, n. 5/2006. Sulla citata circ. ICAO del 2011 si veda R. ABEYRATNE, *Unmanned aircraft systems. The civil aviation (revised) perspective*, in *Eur. trasp. Law*, 2011, p. 239 ss., spec. 244 ss.

² B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1771-1772; CESE, Parere, cit., punto 4.2.

³ Droni aerei dotati di armi da combattimento.

⁴ Parte della dottrina ritiene preferibile, tra le diverse terminologie impiegate con riguardo al fenomeno qui oggetto di indagine, optare per l’acronimo “UAS” (*Unmanned Aerial System*), impiegato anche dall’ICAO nei suoi documenti, giacché esso è riferibile anche alla stazione di controllo a terra ed al relativo programma: M. F. MORSELLO, *Aspectos jurídicos principales de las aeronaves sin piloto*, in *Nuevos enfoques del derecho aeronáutico y espacial. XXXVIII Jornadas latino americanas de derecho aeronáutico y del espacio*, a cura di M. C. MAYORGA TOLEDANO, Madrid, 2015, p. 513 ss., spec. 521.

Il termine più diffuso è tuttavia *drone*⁵, mutuato dalla nomenclatura militare⁶; si tratta di un termine generico e impreciso⁷. Generico poiché richiama soltanto il veicolo volante, impreciso in quanto non accenna al controllo remoto, così accomunando in una sola categoria gli apparecchi senza pilota a bordo ma gestiti da remoto e quelli pre-programmati e totalmente autonomi. Nondimeno la parola drone è ampiamente impiegata nella prassi e richiamata in sede istituzionale, con l'obiettivo di semplificare il linguaggio giuridico a vantaggio del pubblico non specialista del settore⁸.

2. La regolazione multilivello

2.1 Le fonti internazionali e nazionali

Sotto il profilo regolatorio, gli APR sono disciplinati da diverse fonti e a più livelli: internazionale, regionale (*recte*: Unione europea) e nazionale.

Sotto il profilo storico-evolutivo⁹, la prima disciplina sulle macchine volanti prive di equipaggio è prevista nel diritto internazionale. Si tratta, in particolare, dell'art. 8 della Convenzione di Chicago del 1944, recante "*Pilotless aircraft*", secondo cui "*No aircraft capable of being flown without a pilot shall be flown without a pilot over the territory of a contracting State without special authorization by that State and in accordance with the terms of such authorization. Each contracting State undertakes to insure that the flight of such aircraft without a pilot in regions open to civil aircraft shall be so controlled as to obviate danger to civil aircraft*"¹⁰. La norma vieta il sorvolo

⁵ B. GOGARTY, M. HAGGER, *The Laws of Man over Vehicles Unmanned: The Legal Response to Robotic Revolution on Sea, Land and Air*, in *J. Law Inf. Sc.*, Vol. 19/2008, p. 73 ss., spec. 75.

⁶ CESE, Parere, cit., punto 4.2.

⁷ Come rileva B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1770.

⁸ Si veda, ad esempio, EASA, *Advance Notice of Proposed Amendment 2015-10 - Introduction of a regulatory framework for the operation of drones*, 31 luglio 2015, p. 4. Cfr., in merito, C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, in *Dir. trasp.*, 2016, p. 65 ss., spec. 67.

⁹ La dottrina generalmente colloca la genesi degli *unmanned vehicles* in epoche piuttosto recenti (XIX secolo). Come riporta A. L. M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, in *Dir. trasp.*, 2014, p. 743 ss., spec. 744, nota n. 1, nell'Ottocento circolavano manufatti aeronautici volanti senza pilota a bordo. È stato osservato come le più antiche civiltà siano note per aver costruito una varietà di macchine volanti (cfr. B. GOGARTY, M. HAGGER, *The Laws of Man over Vehicles Unmanned: The Legal Response to Robotic Revolution on Sea, Land and Air*, cit., p. 76). Si narra che la prima macchina volante della storia – un volatile meccanico, noto come "colomba di Archita", che riuscì a spostarsi in aria per circa 200 metri – fu inventato nel quarto secolo d.C. da Archita (in greco antico: *Ἀρχύτας*), un filosofo, matematico e politico greco antico. Tale macchina è stata descritta dallo scrittore e critico latino Aulo Gellio (*Notti Attiche*, lib. X, c. 12) come una "colomba di legno, vuota all'interno, riempita d'aria compressa e fornita d'una valvola che permetteva apertura e chiusura, regolabile per mezzo di contrappesi. Messa su un albero, la colomba volava di ramo in ramo perché, apertasi la valvola, la fuoruscita dell'aria ne provocava l'ascensione; ma giunta ad un altro ramo, la valvola o si chiudeva da sé, o veniva chiusa da chi faceva agire i contrappesi; e così di seguito, sino alla fuoruscita totale dell'aria compressa". Per una descrizione del funzionamento di tale macchina si veda anche K.P. VALAVANIS, M. KONTITSIS, *A Historical Perspective on Unmanned Aerial Vehicles*, in *Advances in Unmanned Aerial Vehicles: State of the Art and the Road to Autonomy*, edited by K.P. VALAVANIS, DORDRECHT, 2007, p. 15 ss., spec. 16.

¹⁰ Cfr., in merito, R. ABEYRATNE, *Regulating unmanned aerial vehicles – Issues and challenges*, in *Eur. trasp. Law*, No. 5/2009, p. 503 ss., spec. 505, nonché T. KUUSIHOJMA, *European Perspective for Regulation of Aerospace Operations*, in R. JAKHU, K.-W. CHEN (edited by), *Regulation of Emerging*

di aeromobili senza pilota sopra il territorio di uno Stato contraente, salvo speciale autorizzazione dello Stato sorvolato. Come efficacemente rilevato in dottrina, tale previsione esprime una sorta di richiamo *ante litteram* agli *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV)¹¹.

Al contrario, nessun riferimento si può trovare nel codice della navigazione italiano del 1942, né alcuna traccia reca la Relazione Ministeriale di accompagnamento¹².

Soltanto all'inizio del nuovo secolo, il legislatore italiano ha opportunamente aggiornato la disciplina codicistica, intervenendo per ben due volte su un impianto normativo che si era sviluppato all'inizio degli anni Quaranta del secolo scorso, "*quando la dimensione imprenditoriale del trasporto aereo era solo agli albori*"¹³.

Nel quadro di tale ampia *revisione* codicistica, per quel che in questa sede interessa, il legislatore ha provveduto a riscrivere l'art. 743 c. nav.¹⁴. La formulazione oggi vigente è, comunque, il risultato di un *iter* legislativo "*tormentato*"¹⁵. Infatti le innovazioni introdotte nella parte aeronautica del codice si sono succedute in due *tranches*, nel 2005¹⁶ e nel 2006¹⁷, ravvicinate nel tempo. In entrambe le occasioni il legislatore è intervenuto sul nostro art. 743, e dunque sulla *nozione di aeromobile*¹⁸, ma solo con la più recente novella è stato inserito, subito dopo il primo comma (secondo cui "*Per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose*"¹⁹), il vigente comma 2, che recita "*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*".

Pertanto, nonostante una parte della dottrina, dopo l'emanazione del primo decreto del 2005 avesse ritenuto che la disposizione includesse implicitamente gli UAV, velivoli senza piloti, "*in quanto destinati al trasporto di cose*", nel 2006 il legislatore ha meglio precisato la nozione di aeromobile, assimilando a questo (in quanto sono *considerati aeromobili*) i mezzi aerei a pilotaggio remoto.

L'art. 743, comma 2 del codice della navigazione, dopo aver ricondotto gli APR (inclusi quelli militari, che però sono esclusi dall'applicazione del codice)²⁰ nel concetto degli

Modes of Aerospace Transportation, Montreal, 2014, p. 307 ss., spec. p. 314 ss. Sulle diverse iniziative volte a definire un quadro normativo degli UAV si veda B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, cit., p. 736 ss.

¹¹ U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 93 ss., spec. 97.

¹² U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 97.

¹³ G. MASTRANDREA, L. TULLIO, *La revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 1201 ss.

¹⁴ Sulla versione originaria di tale disposto si veda, per tutti, G. PESCATORE, voce *Aeromobile*, I (*Diritto della navigazione*), in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma, 1988.

¹⁵ Così U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 93, a cui si rinvia per un approfondito esame della genesi di tale nuova disposizione. Su tali aspetti si veda anche M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, in *Riv. dir. nav.*, n. 2/2016, p. 501 ss., spec. 531-532; nonché E. ROSAFIO, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento ENAC*, cit., p. 787 ss.

¹⁶ Con il d.lgs. 9 maggio 2005 n. 96.

¹⁷ Con il d.lgs. 15 marzo 2006 n. 151.

¹⁸ Tale è la rubrica del disposto in esame.

¹⁹ G. MASTRANDREA, L. TULLIO, *La revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, cit., p. 1218.

²⁰ È fatta tuttavia salva l'applicabilità della disciplina dei danni a terzi in superficie, come dispone l'art. 965, comma 2, c. nav.: cfr., in merito, E. ROSAFIO, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento ENAC*, cit., p. 793. Si veda, altresì, C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli*

aeromobili, si occupa della loro (APR) definizione, rinviando alle leggi speciali e alla normativa dell'ENAC e, per gli APR militari, ai decreti del Ministero della difesa.

In ordine alla normativa dell'ENAC, il 16 dicembre 2013²¹ è stata adottata l'edizione n. 1 del regolamento recante “*Mezzi aerei a pilotaggio remoto*”, entrato in vigore il 30 aprile 2014²². Al regolamento ha fatto seguito la circolare ATM 09 del 24 maggio 2019²³.

Il regolamento è stato successivamente modificato il 16 luglio 2015 (edizione n. 2)²⁴ e l'11 novembre 2019 (edizione n. 3)²⁵.

La normativa regolamentare dell'ENAC (art. 1, primo comma) include i mezzi aerei a pilotaggio remoto nella nozione di aeromobile, in conformità tanto con l'art. 743 c. nav.²⁶, quanto con il regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018²⁷ e con le definizioni di “*aeromobile*”²⁸ e di “*aeromobile senza equipaggio*”²⁹ ivi contenute.

L'art. 2 del regolamento definisce l'ambito di applicazione della normativa in esame. Il comma 1 di tale disposto stabilisce che “*Il presente Regolamento si applica alle operazioni dei SAPR di competenza ENAC e alle attività degli aeromodelli che si svolgono all'interno dello spazio aereo nazionale*”. Non sono, invece, assoggettati alle previsioni del regolamento le quattro categorie di aeromobili elencate all'art. 2, comma

aeromobili a pilotaggio remoto, cit., p. 67. L'estensione della disciplina codicistica in questione anche agli aeromobili militari è stata criticata da autorevole dottrina, la quale ritiene che la previsione di cui all'art. 965, comma 2, c. nav. si ponga “*in linea di rottura con la tradizione legislativa precedente e, comunque, con il principio generale di cui all'art. 748, comma 1, c. nav., nonché con l'espressa esclusione agli aeromobili di Stato della convenzione di Roma del 1952, di cui all'art. 26 della medesima convenzione*”: M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, cit., p. 540, spec. nota 136.

²¹ Delibera C.d.A. n. 42/2013.

²² Per un ampio esame di tale regolamento si veda E. ROSAFIO, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento ENAC*, cit., p. 796 ss. Si veda, altresì, B. Franchi, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1778 ss.; A. L. M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, cit., p. 743 ss., spec. 761 ss.

²³ Tale circolare reca “*Aeromobili a pilotaggio remoto. Criteri di utilizzo dello spazio aereo*”.

²⁴ Delibera C.d.A. n. 23/2015. Per un esame del regolamento, come modificato, si veda R. LOBIANCO, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul regolamento ENAC*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, p. 2065 ss.

²⁵ Delibera C.d.A. n. 23/2019. Nel presente lavoro si fa riferimento, naturalmente, alla versione più recente (2019) del regolamento in questione, salvo diversa espressa indicazione. A seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del reg. esec. (UE) 2020/746 della Commissione del 4 giugno 2020 (GUUE L176/13) “*che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2019/947 per quanto riguarda il rinvio delle date di applicazione di determinate misure nel contesto della pandemia di Covid-19*”, il regolamento ENAC “*Mezzi aerei a pilotaggio remoto*” ed. n. 3 del 2019 rimane in vigore fino al 31 dicembre 2020.

²⁶ C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 69.

²⁷ Recante “*norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che modifica i regolamenti (CE) n. 2111/2005, (CE) n. 1008/2008, (UE) n. 996/2010, (UE) n. 376/2014 e le direttive 2014/30/UE e 2014/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e abroga i regolamenti (CE) n. 552/2004 e (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CEE) n. 3922/91 del Consiglio*” (GUUE L212/1).

²⁸ L'art. 3 n. 28 del regolamento definisce l'*aeromobile* come “*ogni apparecchio che può derivare sostentamento nell'atmosfera da reazioni dell'aria diverse da quelle contro la superficie terrestre*”.

²⁹ L'art. 3 n. 30 del regolamento definisce l'*aeromobile senza equipaggio* (*unmanned aircraft*, nella versione in lingua inglese) come “*ogni aeromobile che opera o è progettato per operare autonomamente o essere pilotato a distanza, senza pilota a bordo*”.

³⁰, vale a dire *a*) i SAPR di Stato di cui agli articoli 744, 746 e 748 del codice della navigazione; *b*) i SAPR che svolgono attività in spazio chiuso (spazio *indoor*), a meno di quanto previsto all'art. 10, comma 9 del medesimo regolamento; *c*) i SAPR costituiti da palloni utilizzati per osservazioni scientifiche o da palloni frenati; *d*) gli aeromobili giocattolo³¹.

2.2 La normativa eurounitaria

A livello regionale, invece, l'integrazione degli APR per scopi civili nella navigazione aerea generale³² costituisce uno dei più importanti obiettivi della regolazione eurounitaria nella materia che ci occupa.

L'Unione europea riconosce l'esigenza di un approccio omogeneo per rispondere alle sfide derivanti dalla integrazione dei RPAS. A tal fine ha lanciato numerose iniziative per assicurare un approccio eurounitario armonizzato.

Nella prospettiva in esame, un ruolo importante riguardante l'*air traffic management* (ATM) è svolto dall'*ATM Master Plan*³⁴. Nel 2017, la *SESAR Joint Undertaking* avviò una consultazione diretta alle autorità, istituzioni e *stakeholders* per decidere come raggiungere l'obiettivo della integrazione degli UAS. Il risultato è sfociato nella *Roadmap for the safe integration of drones into all classes of airspace*³⁴, destinata ad essere inclusa nello *European ATM Master Plan*. La *Roadmap* ha definito due approcci: integrazione di *instrument flight rules* (IFR)-RPAS e *UAS traffic management* (UTM)³⁵.

L'esistenza di un quadro regolatorio certo è inoltre fondamentale, sia per gli esercenti e i costruttori, sia per gli investitori e per i terzi che in qualsiasi forma possano essere interessati dal loro utilizzo, soprattutto in ordine alla disciplina sulla responsabilità per danni e per i requisiti assicurativi minimi³⁶.

L'esigenza di una più dettagliata disciplina tecnica è stata completata con l'emanazione del reg. (UE) 2018/1139³⁷, il cui principale obiettivo è quello di stabilire e mantenere un livello elevato ed uniforme di sicurezza dell'aviazione civile nell'Unione³⁸. Tale regolamento ha istituito l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (Capo V

³⁰ In merito, si veda C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 69.

³¹ Questi ultimi sono definiti come aeromobili senza pilota progettati o destinati, in modo esclusivo o meno, ad essere usati ai fini di gioco da bambini di età inferiore ai 14 anni (art. 5, comma 1, regolamento). Agli UAS considerati giocattoli a norma della direttiva 2009/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio si applica invece il reg. delegato (UE) 2019/945, come stabilisce il considerando 5 di questo provvedimento normativo.

³² M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, cit., p. 531. Si veda, inoltre, M. J. GUERRERO LEBRÓN, C. CUERNO REJADO, P. MÁRQUEZ LOBILLO, *Aeronaves no tripuladas: estado de la legislación para realizar su integración en el espacio aéreo no segregado*, in *Rev. der. transp.*, n. 12/2013, p. 63 ss.; A. MASUTTI, *Prospettive di regolamentazione dell'uso dei velivoli senza pilota (UAV) nello spazio aereo comune*, in *Dir. transp.*, 2007, p. 783 ss.

³³ Cfr. <https://www.atmmasterplan.eu/>.

³⁴ Cfr. <https://www.sesarju.eu/sites/default/files/documents/reports/European%20ATM%20Master%20Plan%20Drone%20roadmap.pdf>.

³⁵ Per una sintesi di tali approcci si veda il *working paper* dal titolo *UAS integration in Europe* presentato dall'Austria in nome dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, dell'*European Civil Aviation Conference* e di *Eurocontrol* alla *Thirteenth Air Navigation Conference*, tenutasi a Montreal, Canada, dal 9 al 19 ottobre 2018, AN-Conf/13-WP/51, 27 settembre 2018.

³⁶ C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 72-73.

³⁷ Considerando 26.

³⁸ Art. 1 del regolamento in questione.

del regolamento) e ha investito la Commissione per l’emanazione di disposizioni dettagliate (atti esecutivi e atti delegati)³⁹.

Gli “*aeromobili senza equipaggio*” sono disciplinati nella Sezione VII del reg. (UE) 2018/1139.

L’impianto normativo di cui al reg. (UE) 2018/1139 è stato successivamente completato dai regolamenti previsti dagli artt. 57 e 58⁴⁰. In particolare, ai sensi dell’art. 57, reg. (UE) 2018/1139, la Commissione, ha emanato il regolamento di esecuzione (UE) 2019/947 del 24 maggio 2019⁴¹. Tale regolamento stabilisce le disposizioni dettagliate per l’esercizio di sistemi di aeromobili senza equipaggio nonché per il personale, compresi i piloti remoti, e per le organizzazioni coinvolte in tali operazioni (art. 1).

Inoltre, l’art. 58 del reg. (UE) 2018/1139 conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati che stabiliscono disposizioni minuziose in ordine agli aspetti nel medesimo indicati. La Commissione ha, dunque, emanato il regolamento delegato (UE) 2019/945 del 12 marzo 2019⁴², il quale stabilisce i requisiti di progettazione e di fabbricazione dei sistemi aeromobili senza equipaggio (*unmanned aircraft systems*, UAS) destinati a essere impiegati secondo le norme e le condizioni definite dal reg. esec. (UE) 2019/947 e dei componenti aggiuntivi di identificazione remota. Esso definisce inoltre i tipi di UAS per i quali la progettazione, produzione e manutenzione dovrebbero essere soggette a certificazione (art. 1, par. 1).

Tra i principali documenti che compongono il nuovo quadro regolatorio in materia di APR vanno inclusi quelli recentemente adottati dall’EASA. Il 4 marzo 2020 l’Agenzia ha pubblicato un documento dal titolo *Easy Access Rules for Unmanned Aircraft Systems*⁴³. Si tratta di un manuale che contiene le regole e le procedure applicabili per le attività di *unmanned aircraft*. Tale documento “copre” le previsioni di cui al reg. esec. (UE) 2019/947, i relativi *acceptable means of compliance (AMC)* e *guidance material (GM)*, nonché il reg. delegato (UE) 2019/945.

3. Le molteplici utilizzazioni dei SAPR. I meccanismi di prevenzione di atti illeciti

Se il ricorso all’utilizzo dei SAPR presenta molteplici benefici, in termini di abbattimento dei costi di esercizio, riduzione dei rischi in caso di attività volative noiose o pericolose, non può certo negarsi⁴⁵ che l’APR, nella sua versatilità di impiego, si

³⁹ Ci riferiamo in particolare al reg. esec. (UE) 2019/947 e al reg. delegato (UE) 2019/945.

⁴⁰ Come noto, nel sistema giuridico dell’Unione, l’applicazione delle fonti eurounitarie compete innanzitutto agli Stati membri. Non fanno eccezione il reg. (UE) 2018/1139 (in ordine ai compiti di certificazione, sorveglianza e applicazione delle norme ivi previste) e gli atti delegati e di esecuzione adottati sulla base del medesimo (regolamenti 947 e 945 del 2019). Le attività e i compiti previsti in dette fonti normative sono, pertanto, in via di principio, svolte a livello nazionale da una o più autorità competenti degli Stati membri: considerando 52, reg. (UE) 2018/1139.

⁴¹ Relativo a norme e procedure per l’esercizio di aeromobili senza equipaggio (GUUE L152/45).

⁴² Relativo ai sistemi aeromobili senza equipaggio e agli operatori di paesi terzi di sistemi aeromobili senza equipaggio (GUUE L152/1).

⁴³ Disponibile nel sito internet dell’Agenzia alla pagina *web* https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Easy_Access_Rules_for_Unmanned_Aircraft_Systems.pdf.

⁴⁴ U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 107; E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile per la circolazione degli autoveicoli a conduzione autonoma. Dal grande fratello al grande conducente*, in *Dir. trasp.*, numero speciale, 2019, p. 367 ss., spec. 368; B. GOGARTY, M. HAGGER, *The Laws of Man over Vehicles Unmanned: The Legal Response to Robotic Revolution on Sea, Land and Air*, cit., p. 79 ss.

presta a impieghi *contra legem*⁴⁵. La Commissione europea non ha mancato di sottolineare come “[i] sistemi aerei a pilotaggio remoto non [siano] immuni da possibili azioni illecite” e “potrebbero essere usati come armi, un segnale di navigazione o i segnali trasmessi dai sistemi di comunicazione di altri RPAS potrebbero essere disturbati oppure le stazioni di controllo a terra potrebbero cadere in mano a terroristi”⁴⁶.

Si spiega quindi l’art. 33, comma 1 del reg. ENAC (edizione n. 3 del 2019), secondo cui si richiede all’operatore l’adozione di “*misure adeguate a protezione del SAPR per prevenire atti illeciti durante le operazioni anche al fine di prevenire le interferenze volontarie del radio link*”⁴⁷.

Lungo queste argomentazioni, la Commissione europea nel *Piano d’azione europeo in materia di difesa* si sofferma sull’impiego di RPAS a fini di sicurezza, ritenendo che il medesimo presuppone l’effettiva integrazione dei RPAS nel sistema dell’aviazione basato, tra l’altro, sul coordinamento degli sforzi civili e militari, compresi i programmi di ricerca e sviluppo (R&S)⁴⁸. A tale riguardo, il coordinamento civile/militare tra l’Agenzia europea per la difesa, l’Agenzia europea per la sicurezza aerea e l’impresa comune SESAR dovrebbe contribuire a sfruttare in modo più efficace i risultati delle attività di ricerca militare nel contesto del programma SESAR 2020 e delle relative disposizioni e norme in materia di sicurezza⁴⁹.

Gli APR potrebbero riverberare negativi effetti anche sulla riservatezza e sulla vita familiare dei cittadini dell’Unione. Sul punto, il reg. (UE) 2018/1139⁵⁰ prevede che le norme riguardanti gli aeromobili senza equipaggio dovrebbero rispettare i diritti garantiti dal diritto dell’Unione, menzionando specificamente la salvaguardia della riservatezza e della vita familiare (art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) e la protezione dei dati personali (art. 8 della medesima Carta e art. 16 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, TFUE), come da ultimo disciplinato dal regolamento(UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016⁵¹, a cui il reg. (UE) 2018/1139⁵² fa espresso rinvio.

L’Allegato IX al reg. (UE) 2018/1139⁵³, al punto 1⁵⁴ prevede che “*Gli operatori e i piloti remoti di aeromobili senza equipaggio devono essere a conoscenza delle norme nazionali e dell’Unione applicabili alle operazioni previste, in particolare in materia di*

⁴⁵ Per un quadro sui diversi tipi di utilizzo degli APR si veda R. ABEYRATNE, *Unmanned aircraft systems. The civil aviation (revised) perspective*, cit., p. 240; B. GOGARTY, M. HAGGER, *The Laws of Man over Vehicles Unmanned: The Legal Response to Robotic Revolution on Sea, Land and Air*, cit., p. 132.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione, *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*, COM(2014) 207 final, 8 aprile 2014, p. 8.

⁴⁷ Su tali aspetti si veda C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 90 ss.

⁴⁸ Commissione europea nel *Piano d’azione europeo in materia di difesa*, COM(2016) 950 final, 30 novembre 2016, p. 20.

⁴⁹ Commissione europea, COM(2016) 950, cit., p. 20.

⁵⁰ Considerando 28.

⁵¹ “*Relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*” (GDPR) (GUUE L/119/1).

⁵² Considerando 49.

⁵³ In materia di “*Requisiti essenziali degli aeromobili senza equipaggio*”.

⁵⁴ In merito a “*Requisiti essenziali per la progettazione, la produzione, la manutenzione e l’esercizio di aeromobili senza equipaggio*”.

sicurezza, tutela della riservatezza, protezione dei dati, responsabilità civile, assicurazione, security e protezione dell'ambiente" (punto 1.1).

Nel medesimo punto 1 si stabilisce inoltre che *"Se necessario al fine di attenuare i rischi inerenti alla sicurezza, alla tutela della vita riservatezza, alla protezione dei dati personali, alla security o all'ambiente derivanti dal loro esercizio, gli aeromobili senza equipaggio devono possedere le relative caratteristiche e funzionalità specifiche che tengono conto dei principi della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali fin dalla progettazione e per impostazione predefinita"* (punto 1.3). Si tratta dei noti principi di *privacy by design* e *privacy by default*, codificati all'art. 25 del GDPR⁵⁵, recante *"Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita"*⁵⁶.

Il successivo punto 4.2 stabilisce (alla luce del considerando 31 del reg. (UE) 2018/1139) inoltre che gli operatori degli aeromobili senza equipaggio sono immatricolati in conformità degli atti di esecuzione di cui all'art. 57⁵⁷, se operano aeromobili senza equipaggio, il cui utilizzo comporta rischi per la riservatezza, la protezione dei dati personali, la *security* o l'ambiente.

4. APR militari, civili e commerciali

Una volta inquadrati gli APR sul piano regolatorio, dobbiamo ora soffermarci sulla natura di tali mezzi e sulle loro diverse utilizzazioni.

Gli APR hanno trovato ampio utilizzo nelle missioni militari⁵⁸. Gli APR militari sono

⁵⁵ L'art. 25 stabilisce che *"Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati"* (par. 1). Nel successivo paragrafo 2 prevede che *"Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per impostazione predefinita, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica"*. Sull'applicazione dei principi di *privacy by design* e *by default* ai droni (specialmente pubblici) si veda G. SCHNEIDER, *La nozione dei "droni pubblici": lo stato dell'arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy*, in E. PALMERINI, M.A. BIASIOTTI, G.F. AIELLO (a cura di), *Diritto dei Droni. Regole, questioni e prassi*, Milano, 2018, p. 425 ss., spec. 437 ss.

⁵⁶ Sull'art. 25 del GDPR si vedano le *Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default* adottate dallo *European Data Protection Board (EDPB)* il 13 novembre 2019 nell'ambito del suo *Plenary meeting* tenutosi il 12-13 novembre 2019.

⁵⁷ E dunque del reg. esec. (UE) 2019/947 della Commissione.

⁵⁸ U. LA TORRE, *La navigazione degli UAV: un'occasione di riflessione sull'art. 965 c. nav. in tema di danni a terzi in superficie*, in *Riv. dir. nav.*, n. 2/2012, p. 553 ss., spec. 555; B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità, II parte*, in *Resp. civ. prev.*, n. 6/2010, p. 1213 ss., spec. 732-733; M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, cit., p. 531; A. MASUTTI, *Drones for Civil Use: European Perspective on Third-Party Liability and Insurance*, in *Av. Space J.*, 7 luglio 2016; ID., *Prospettive di regolamentazione dell'uso dei velivoli senza pilota (UAV) nello spazio aereo comune*, cit., p. 783; A. L. M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il*

implicitamente considerati aeromobili dall'art. 743, secondo comma, c. nav⁵⁹, ma sono sottratti alla disciplina del codice della navigazione, a quella dell'ENAC⁶⁰ e a quella sovranazionale (art. 2, par. 3, reg. (UE) 2018/1139; art. 3 della Convenzione di Chicago). La disciplina degli aeromobili militari è oggi contenuta negli articoli 246-248 del codice per l'ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66). L'art. 246 definisce l'APR militare – alla stregua degli APR di impiego civile – come “*un mezzo aereo pilotato da un equipaggio che opera da una stazione remota di comando e controllo*”.

L'utilizzazione degli APR militari da parte delle forze armate nei casi di attività operative e addestrative per la difesa e la sicurezza nazionale è subordinata ad autorizzazioni e limiti, come stabilisce l'art. 247, comma 1 del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. 66/2010). L'attività degli APR militari deve avvenire entro spazi aerei determinati e con le limitazioni stabilite nell'apposito documento tecnico-operativo adottato dall'Aeronautica militare, sentita la forza armata che utilizza gli APR, e dall'ENAC, di concerto con l'ENAV, per gli aspetti di gestione e controllo del traffico aereo (art. 247, comma 2)⁶¹. Molto importante è l'ultimo comma dell'art. 247, secondo cui le limitazioni *supra* richiamate non si applicano “[n]el corso di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato”⁶².

Se è vero che gli APR hanno trovato nel settore militare un terreno di sviluppo (storicamente) privilegiato⁶³ – e le innovazioni tecnologiche sperimentate sono state spesso “trasferite” in altri comparti e per altri usi (diversi da quello militare)⁶⁴ –, è altrettanto indubbio che negli ultimi lustri l'impiego di tali mezzi in ambito civile e commerciale si sta ampliando notevolmente⁶⁵.

Infatti, accanto all'utilizzo militare degli APR, l'interesse verso questo “strumento” ha riguardato – più recentemente – ambiti come l'agricoltura, la fotografia e le riprese televisive, la mappatura e il monitoraggio delle infrastrutture, la pesca, ecc.⁶⁶. I nuovi

regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC), cit., p. 747. Si veda, inoltre, Commissione europea, COM(2014) 207, cit., p. 2.

⁵⁹ U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 118 ss.; C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 91.

⁶⁰ ENAC, circ. ATM 09, art. 3; ENAC, reg., art. 2, comma 3, lett. a).

⁶¹ C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 92-93; A. DE ROSA, *Gli aeromobili militari a pilotaggio remoto: evoluzione normativa e prospettive* (intervento svolto nel corso del seminario di studi “*Cyber warfare ed operazioni con aeromobili a pilotaggio remoto: problematiche giuridiche*”, organizzato dal Gruppo Italiano dell'International Society for Military Law and the Law of War, il 30 ottobre 2013, presso il Centro alti studi per la difesa di Roma), p. 6. Il testo dell'intervento è disponibile alla seguente pagina web: https://www.difesa.it/Giustizia_Militare/rassegna/Bimestrale/2014/Documents/02_2014/AEROMOBILI_PILOTAGGIO_REMOTO.pdf.

⁶² Su tali aspetti si veda C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 92-93.

⁶³ Cfr. U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 104; B. GOGARTY, M. HAGGER, *The Laws of Man over Vehicles Unmanned: The Legal Response to Robotic Revolution on Sea, Land and Air*, cit., p. 76 ss.

⁶⁴ Cfr., in merito, C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 72, la quale osserva come la tecnologia per gli APR sia sovente di derivazione militare.

⁶⁵ E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile*, cit., p. 368-369.

⁶⁶ M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, cit., p. 531; C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 71-72; A. L. M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, cit., p. 747 ss.; B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1774, il quale si sofferma sull'impiego degli APR nel settore agricolo, in cui tali mezzi vengono già impiegati per il monitoraggio

settori di impiego degli APR sono relativi non solo al trasporto aereo, ma anche a quello marittimo⁶⁷ e stradale⁶⁸, e se ne prevede un crescente impiego anche nel trasporto merci⁶⁹ e nella logistica (specie quella di ultimo miglio)⁷⁰, nonché in ambito urbano (si pensi all'*Urban Air Mobility*, UAM⁷¹ o al monitoraggio delle aree urbane⁷²).

In campo civile, si sta assistendo ad una rivoluzione industriale, più silenziosa delle precedenti, volta alla nascita di un nuovo settore dell'aviazione⁷³. Sotto tale profilo, le prospettive di utilizzazione degli APR assicurano principalmente un duplice vantaggio: da un lato, la (potenziale) riduzione dei costi operativi a parità di prestazioni con i mezzi a guida umana (*manned*); dall'altro lato, la destinazione degli APR ad operazioni in contesti o aree (come quelle contaminate da sostanze radioattive o chimiche) estremamente pericolosi per la incolumità fisica dei piloti⁷⁴.

5. APR e funzioni pubbliche

In questi ultimi anni si registra un ricorso sempre maggiore agli APR per quanto riguarda i servizi pubblici e istituzionali, come il controllo delle frontiere e dei flussi migratori, la sicurezza nazionale, la tutela ambientale, le operazioni di ricerca e salvataggio e le operazioni di soccorso aereo⁷⁵.

Inoltre, ferme restando le competenze del Ministero della difesa previste dall'ordinamento per la tutela della sicurezza nazionale, le Forze di polizia di Stato⁷⁶ ricorrono agli APR per il controllo del territorio per finalità di ordine e sicurezza pubblica, come il contrasto al terrorismo, la prevenzione dei reati di criminalità organizzata e di quelli ambientali⁷⁷. L'art. 5, comma 3-*sexies* della l. 17 aprile 2015 n. 43⁷⁸ ha demandato al Ministero dell'interno di specificare le modalità di utilizzo degli

dello stato delle piantagioni e dei sistemi di irrigazione, e mette in evidenza come essi possano essere utilizzati per irrorare pesticidi e fertilizzanti. Sui diversi mercati degli APR si veda Commissione europea, COM(2014) 207, cit., p. 2.

⁶⁷ E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile*, cit., p.369.

⁶⁸ E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile*, cit., p. 370 e *passim*.

⁶⁹ B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, cit., p. 733, nonché R. LOBIANCO, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul regolamento ENAC*, cit., p. 2067, che menzionano l'esperienza della multinazionale statunitense FedEx.

⁷⁰ Ad es., Amazon per la consegna delle ordinazioni e Domino's per la consegna delle pizze: B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1775.

⁷¹ Il tema della UAM è al centro di un crescente interesse, come dimostra la *Urban Air Mobility Conference* organizzata dalla *Royal Aeronautical Society* (RAeS), in programma per il 30 settembre-1 ottobre 2020 a Londra.

⁷² B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, cit., p. 733.

⁷³ A. L. M. SIA, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto e il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, cit., p. 748.

⁷⁴ B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, cit., p. 734.

⁷⁵ C. SEVERONI, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, cit., p. 72; B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, cit., p. 1774-1775; G. SCHNEIDER, *La nozione dei "droni pubblici": lo stato dell'arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy*, cit., p. 425 ss.

⁷⁶ Di cui alla l. 1 aprile 1981 n. 121, recante "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza".

⁷⁷ R. LOBIANCO, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul regolamento ENAC*, cit., p. 206.

⁷⁸ Di conversione del decreto legge 18 febbraio 2015 n. 7, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze

APR da parte delle Forze di polizia. Il decreto è stato emanato il 29 aprile 2016⁷⁹, il cui art. 3 chiarisce che *“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”*.

In Italia, siffatte attività possono essere svolte anche da soggetti terzi che operano per conto delle autorità statali competenti⁸⁰. A tal proposito, l’art. 744, comma 4, c. nav. equipara agli aeromobili di Stato *“gli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale”*.

In altri Paesi europei, già da tempo si prevede l’impiego di APR per ragioni di ordine pubblico e sicurezza. Ad esempio, nel 2007, in Francia il Ministero dell’interno ha lanciato il progetto “ELSA”⁸¹, un drone dotato di telecamera ad infrarossi che raccoglie informazioni e immagini anche a notevole distanza⁸².

6. Il coronavirus e la disciplina “speciale” emanata dall’ENAC

Gli APR di Stato sono considerati aeromobili (comb. disp. art. 743, comma 2, 744, commi 1 e 4 e 746 c. nav.). La disciplina degli aeromobili di Stato è, peraltro, affidata ad una pluralità di fonti, non del tutto armonizzate tra loro⁸³.

Ai sensi dell’art. 744, comma 1, c. nav., *“Sono aeromobili di Stato gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato”*. Il comma 4 del medesimo articolo equipara agli aeromobili di Stato *“gli aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale”*⁸⁴.

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”.

⁷⁹ Tale decreto reca *“Modalità di utilizzo da parte delle Forze di polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto”*.

⁸⁰ Secondo taluno (G. SCHNEIDER, *La nozione dei “droni pubblici”: lo stato dell’arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy*, cit., p. 432-433), sarebbe individuabile una terza fattispecie (accanto a quelle dei droni di Stato e dei droni gestiti direttamente dagli enti locali) di droni impiegati per attività di pubblico interesse da soggetti privati per conto delle amministrazioni pubbliche. Tale *tertium genus* di droni non rientra tuttavia nell’ambito di applicazione dell’art. 744, comma 4, c. nav., in quanto le attività poste in essere (ad es., rilievi ambientali e archeologici, *near mapping*, ecc.) non sono qualificabili come aventi finalità di pubblica sicurezza.

⁸¹ Acronimo di *Enginlèger de Surveillance Aérienne*.

⁸² Cfr., sul punto, U. LA TORRE, *Gli UAV: mezzi aerei senza pilota*, cit., p. 105. Il progetto ELSA è stato accompagnato da forti preoccupazioni sollevate da alcuni partiti ed è sfociato in una interrogazione parlamentare al Ministro dell’interno (Question N. 25907), pubblicata nella GU il 24 giugno 2008 e consultabile alla seguente pagina *web*: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-25907QE.htm>. Nella sua risposta – pubblicata in GU il 16 settembre 2008 – il Ministro ha ribadito l’importanza di avere informazioni in tempo reale per finalità di ordine pubblico, e ha affermato come i droni verranno utilizzati solo per attività specifiche e che si trattasse, all’epoca, di un esperimento in spazi segregati.

⁸³ D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, *Riv. dir. nav.*, 2018, p. 65 ss., spec. 66, a cui si rinvia per un quadro generale delle fonti in materia.

⁸⁴ Va comunque precisato che, diversamente da quanto affermato da taluno (G. SCHNEIDER, *La nozione dei “droni pubblici”: lo stato dell’arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy*, cit., p. 435), la equiparazione degli aeromobili a quelli di Stato non avviene solo per decreto ex art. 746, comma 1, c

Inoltre, l'art. 746, comma 1, c. nav. prevede la possibilità di qualificare come aeromobili di Stato aeromobili di proprietà ed esercitati da privati per un servizio di Stato non commerciale: al qual fine si richiede un decreto *ad hoc* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁸⁵. Sono questi i cd. aeromobili equiparabili a quelli di Stato.

L'art. 746, comma 4, c. nav. attribuisce ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di stabilire “*i criteri e le modalità per l'attribuzione della qualifica di volo di Stato all'attività di volo esercitata nell'interesse delle autorità e delle istituzioni pubbliche*”. Tale previsione è stata attuata con DPCM 23 gennaio 2008, recante “*Disposizioni di attuazione dell'articolo 746, comma quarto, del codice della navigazione*”⁸⁶.

Tutti gli aeromobili non di Stato sono considerati privati (art. 744, comma 2, c. nav.) e ad essi si applica il codice della navigazione e la normativa ENAC⁸⁷.

Nel contesto di tale base giuridica s'inserisce la disciplina “speciale” emanata dall'ENAC per fronteggiare, insieme ai diversi DPCM – che si sono succeduti nel tempo – in materia di restrizioni dovute al COVID-19, l'emergenza determinatasi a seguito del diffondersi, anche sul nostro territorio nazionale, della ben nota pandemia⁸⁸.

In particolare, con nota del 23 marzo 2020⁸⁹, nella prospettiva di contenere gli effetti dell'emergenza epidemiologica coronavirus e di consentire “*le operazioni di monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale*”, prevista dai noti DPCM 8 e 9 marzo 2020, “*si rende necessario procedere a derogare ad alcune previsioni delle disposizioni del Regolamento ENAC “Mezzi Aerei a Pilotaggio Remoto” Edizione 3 del 11 novembre 2019*”.

Le deroghe riguardano le operazioni condotte con sistemi APR con mezzi aerei di massa operativa al decollo inferiore a 25 kg, nella disponibilità della polizia locale ed impiegati per le attività di monitoraggio sopra indicate. L'ENAC prevede che dette operazioni “*potranno essere condotte in deroga ai requisiti di registrazione e di identificazione di cui all'art. 8 del citato Regolamento*”.

Una volta richiamata la prima deroga al regolamento ENAC *supra* cit. attualmente in vigore, la seconda dispensa dal medesimo regolamento riguarda le operazioni critiche di tali SAPR. La nota stabilisce che esse “*potranno essere effettuate in Visual Line of Sight in deroga all'art. 10 anche su aree urbane dove vi è scarsa popolazione esposta al rischio di impatto*”. Si prevede inoltre come “*non necessario*” il rilascio di autorizzazione da parte dell'ENAC, e non sarà neppure richiesta “*la rispondenza delle*

nav., ma anche *ex lege* e cioè sulla base dell'art. 744, comma 4, c. nav., che infatti viene fatto salvo dall'art. 746, comma 1, c. nav. In senso analogo si veda D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, cit., p. 70.
⁸⁵ Cfr., in merito, D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, cit., p. 69. Si veda, altresì, G. SCHNEIDER, *La nozione dei “droni pubblici”*: lo stato dell'arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy, cit., p. 430.

⁸⁶ D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, cit., p. 72 ss. Dall'analisi del DPCM 23 gennaio 2008 (art. 1, comma 3) e della direttiva in materia di trasporto aereo di Stato adottata nel 2011 dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 1, dir. PCM 23 settembre 2011 in materia di trasporto aereo di Stato), la qualifica di volo di Stato spetta al trasporto aereo svolto a supporto *a)* dell'espletamento delle funzioni istituzionali delle più alte cariche dello Stato, *b)* della tutela della sicurezza nazionale, *c)* della protezione di particolari soggetti che si trovano in condizioni di rischio, *d)* della salvaguardia della salute nonché *e)* della vita umana.

⁸⁷ Sul punto, si veda G. SCHNEIDER, *La nozione dei “droni pubblici”*: lo stato dell'arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy, cit., p. 433-434.

⁸⁸ Tutti i provvedimenti sono consultabili alla pagina *web* <https://www.enac.gov.it/sicurezza-aerea/droni/informazioni-general-e-avvisi>.

⁸⁹ Recante “*Provvedimenti governativi emergenziali in vigore fino al 03/04/2020 - Utilizzo droni*”.

operazioni agli scenari standard pubblicati”, secondo quanto stabilito dall’art. 10, comma 2 del regolamento stesso.

Fatte queste precisazioni si deve porre in evidenza che le deroghe non si sono ancora esaurite: una ulteriore vertice sulle previsioni di cui all’art. 27 del medesimo regolamento ENAC e sulle disposizioni racchiuse nella circ. ENAC ATM 09. Pertanto, con la nota in esame, e fino al 3 aprile 2020⁹⁰, “*si autorizzano tutti gli Enti di Stato di cui all’art 744 del Codice della Navigazione e delle Polizie Locali dei Comuni italiani, ad operare con propri APR se impiegati nell’ambito delle condizioni emergenziali dovute all’epidemia COVID-19, nelle aree prospicienti di tutti gli aeroporti civili di cui al paragrafo 7 della Circolare ENAC ATM 09 e identificate come “aree rosse”, ad una quota massima di 15 metri*”⁹¹. Che si tratta di disposizione non scevra da ambiguità è reso palese dalla successiva nota del 31 marzo 2020, con la quale l’ENAC, in risposta ad una nota del Ministero dell’interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 30 marzo 2020⁹², dopo aver meglio specificato (rispetto alla precedente nota del 23 marzo) la sfera di applicazione soggettiva delle deroghe e le condizioni in cui sono chiamati ad operare gli APR nella situazione emergenziale (in particolare, artt. 8 e 27 del reg. ENAC del 2019), stabilisce che gli APR delle polizie locali non sono aeromobili di Stato, non rientrando nelle previsioni dell’art. 744 del codice della navigazione. Di conseguenza, gli APR delle polizie locali sono assoggettati al reg. dell’ENAC e alla circ. ATM 09.

7. Gli APR diretti a fronteggiare l’emergenza legata alla pandemia sono qualificabili come aeromobili di Stato o a questi equiparabili?

La nota dell’ENAC, nonostante le intenzioni, per così dire, “illustrative e chiarificatrici” della stessa Autorità regolatoria, non sembra convincente e non è del tutto condivisibile, poiché non adeguatamente supportata dalla corretta interpretazione del vigente quadro normativo.

La questione, per la sua complessità, richiede un’attenta messa a punto.

L’art. 744 del c. nav., richiamato dall’ENAC, distingue due categorie di aeromobili: quelli di Stato e quelli privati. Mentre gli aeromobili che ricadono nella prima categoria sono *espressamente* indicati⁹³, quelli appartenenti alla seconda vi rientrano *in via residuale*, arg. ex art. 744, comma 2, c. nav. “[t]utti gli altri aeromobili”. Inoltre, il quarto comma del medesimo art. 744, c. nav. equipara agli aeromobili di Stato “gli

⁹⁰ L’efficacia nel tempo delle deroghe in questione è stata successivamente prorogata al 28 aprile 2020 (con nota ENAC del 3 aprile 2020), poi al 3 maggio 2020 (con nota ENAC del 16 aprile 2020) e infine al 18 maggio 2020 (con nota ENAC del 30 aprile 2020).

⁹¹ In caso di svolgimento di voli operati con APR, nelle aree sopra specificate, la nota del 23 marzo specifica che “*l’Ente titolare dello stesso dovrà fornire preventivamente comunicazione alla TWR dell’aeroporto limitrofo all’area d’interesse al fine di comunicare la presenza del drone e di coordinare le rispettive attività*”. La stessa nota prevede, inoltre, che deve essere “*data sempre priorità al traffico degli aeromobili da/verso gli aeroporti*” e che “*rimane in capo all’operatore del drone la responsabilità sia di dare precedenza agli aeromobili in volo sia di separarsi da questi ultimi*”.

⁹² Avente ad oggetto “*Indirizzi tecnici riguardanti l’utilizzo di SAPR da parte di Corpi e Servizi di Polizia locale*”, richiamata nella citata nota dell’ENAC del 31 marzo 2020.

⁹³ E segnatamente sono aeromobili di Stato “*gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato*”.

*aeromobili utilizzati da soggetti pubblici o privati, anche occasionalmente, per attività dirette alla tutela della sicurezza nazionale*⁹⁴.

Su queste basi, si deve innanzi tutto osservare che all'ENAC non è attribuito il potere di autorizzare “*gli Enti di Stato di cui all'art 744 del Codice della Navigazione [...] ad operare con propri APR*”⁹⁵. Tali aeromobili sono, infatti, qualificabili come aeromobili di Stato *ex art. 744*, commi 1 e 4, c. nav. e ad essi non si applica né il codice della navigazione, come stabilisce l'art. 748, comma 1 del medesimo codice, né il reg. ENAC del 2019, come prevede l'art. 2, comma 3, lett. a)) di tale atto normativo. Ne consegue che il provvedimento dell'ENAC sarebbe da ritenersi nullo *in parte qua* per difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21-septies*, l. 241/1990.

Un ulteriore e più complesso interrogativo da sollevare riguarda sempre l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina speciale dell'ENAC. L'Autorità di regolazione, infatti, con detta disciplina provvede ad autorizzare le “*Polizie Locali dei Comuni italiani [...] ad operare con propri APR*”, i quali (APR) non sono annoverabili – secondo la stessa Autorità – nella categoria degli aeromobili di Stato, con la conseguenza che essi rientrerebbero nella sua (dell'ENAC) competenza⁹⁶. Dobbiamo quindi chiederci se gli APR di proprietà della polizia locale e diretti a fronteggiare l'emergenza legata alla pandemia siano configurabili come aeromobili di Stato, ai sensi dell'art. 744, comma 1, c. nav. Ciò al fine di chiarire se possa ritenersi giuridicamente valido il potere autorizzatorio esercitato dalla medesima Autorità con la disciplina speciale in esame.

Per rispondere al quesito dobbiamo muovere dalla l. 7 marzo 1986 n. 65⁹⁷, il cui art. 1 stabilisce che “*I comuni svolgono le funzioni di polizia locale. A tal fine, può essere appositamente organizzato un servizio di polizia municipale*” (comma 1). La funzione di polizia locale, pertanto, è attribuita ai comuni, che possono gestire il servizio anche in forma associativa (unione di comuni) (comma 2). Ai sensi dell'art. 3 della legge in esame, la polizia municipale esercita nel territorio di competenza le funzioni istituzionali previste dalla legge in parola. Il medesimo disposto stabilisce, inoltre, che la polizia locale collabora, nell'alveo delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, ove, per specifiche operazioni, è inoltrata motivata richiesta dalle competenti autorità. Su questa premessa, la parola “Stato” di cui all'art. 744, c. nav. riteniamo debba intendersi come *Stato-ordinamento* e non come *Stato-persona*⁹⁸.

Con la prima espressione s'intende l'insieme delle strutture pubbliche

⁹⁴ Lo Stato, attraverso la tutela della *sicurezza nazionale*, mira alla *autoconservazione*: cfr. Corte cost., sentenza 23 febbraio 2012 n. 40, spec. punto 6.4 del *Considerato in diritto*. Sul concetto di sicurezza nazionale e sulla relativa giurisprudenza costituzionale sia permesso rinviare al nostro *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, p. 118 ss., nonché *Interesse nazionale, regolazione economica e salvaguardia della salus rei publicae*, in *Riv. mar.*, maggio 2020, p. 18 ss.

⁹⁵ Così invece stabilisce l'ENAC nella sua nota del 23 marzo 2020, cit.

⁹⁶ Nota ENAC del 31 marzo 2020, cit.

⁹⁷ Recante “*Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale*”.

⁹⁸ Come autorevolmente rilevato, la stessa funzione di polizia è “*una funzione centrale dello Stato-ordinamento*”: così G. CAIA, voce *Polizia di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 339 ss., spec. par. 2; Id., *La «sicurezza urbana» e l'evoluzione oggettiva delle istituzioni*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, II, Napoli, 2011, pp. 1093 ss., spec. p. 1102. Sulla sicurezza quale valore costituzionale primario riguardante una pluralità di ambiti o settori materiali di competenza non solo statale ed alla cui protezione sono chiamati tutti i soggetti dello Stato-ordinamento che compongono la Repubblica nel suo complesso si veda L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, p. 87 ss., spec. 90. Sulla sicurezza come valore prioritario dello Stato,

(gli apparati), sia centrali che decentrate (come i comuni e le città metropolitane), mentre con la seconda s'intendono solo gli apparati centrali (ad es., i Ministeri), con esclusione di quelli decentrati⁹⁹.

Ne discende che la risposta al quesito inerente alla natura degli APR della polizia locale – ovvero se siano o meno qualificabili come aeromobili di Stato – riteniamo (contrariamente a quanto previsto da ENAC) sia affermativa, nei limiti di cui appresso.

Tale conclusione sembra essere supportata, innanzi tutto, dalla Convenzione di Chicago, la quale esclude dal campo di applicazione della medesima gli “*State aircraft*”, intendendo la locuzione in senso ampio, tale da includere ogni “*police service aircraft*”¹⁰⁰.

In secondo luogo, con riguardo alla situazione creata dall'emergenza coronavirus, le operazioni condotte dalla polizia locale con propri mezzi e piloti sono attività di *polizia*¹⁰¹, espressione della funzione di prevenzione e preordinate alla tutela di un interesse di pubblica rilevanza: il monitoraggio degli spostamenti urbani ai fini del contenimento della pandemia¹⁰².

È a tal proposito necessario precisare che l'attività di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza non rientri, tradizionalmente, tra i fini istituzionali della polizia amministrativa (locale)¹⁰³.

La Corte costituzionale¹⁰⁴ (e poi anche il legislatore) ha da tempo chiarito la distinzione tra (Forze di) polizia (*recte*: pubblica sicurezza) e polizia amministrativa: la prima riguarda le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico¹⁰⁵; la seconda concerne le attività di prevenzione o di repressione dirette a

si veda G. DE VERGOTTINI, *Una rilettura del concetto di sicurezza nell'era digitale e della emergenza normalizzata*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, 11 novembre 2019, p. 65 ss.

⁹⁹ Su tale distinzione si veda G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, F. PALLANTE, *Lineamenti di Diritto costituzionale*, Milano, 2019, p. 58.

¹⁰⁰ R. ABEYRATNE, *Unmanned aircraft systems. The civil aviation (revised) perspective*, cit., p. 253, il quale peraltro osserva come la distinzione tra “*civil and State aircraft*” non sia specificamente definita dalla Convenzione di Chicago (ivi, p. 254) né in altri strumenti pattizi internazionali, tra cui la Convenzione di Montreal del 1999 (ivi, p. 254 ss.).

¹⁰¹ Il concetto di “polizia” inerisce all'attività organizzativa delle strutture di governo di una determinata società umana: così A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 120 ss., spec. par. 1. L'A. osserva che con il sostantivo “polizia” – anche se non qualificato con diverse aggettivazioni (quali amministrativa, giudiziaria, locale, sanitaria, ecc.) – “*si indicano fenomeni organizzativi di eterogenea natura, tra di loro non sempre evidentemente connessi o affini*”. Con tale termine possono essere individuate diverse attività, ancorché di queste non sia agevole stabilire un nucleo unitario (*ibidem*). Neppure nella Costituzione si rinvia una disciplina d'insieme e globale delle attività definibili di polizia (ivi, par. 7). Cfr., in merito, O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V. E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, pt. 1, Milano, 1904, p. 207 ss.; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, p. 6 ss.

¹⁰² Gli APR sono ancorati ad un duplice criterio qualificatorio: uno soggettivo (lo Stato) e uno oggettivo (attività finalizzata alla tutela della sicurezza nazionale). Su tale aspetto si è recentemente soffermata G. SCHNEIDER, *La nozione dei “droni pubblici”: lo stato dell'arte al crocevia tra norme, prassi e problemi di privacy*, cit., p. 429.

¹⁰³ A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 314 ss.

¹⁰⁴ Corte cost., sentenza 27 marzo 1987 n. 77; Corte Cost., sentenza 3 novembre 1988 n. 1013; Corte Cost., sentenza 25 febbraio 1988 n. 218; Corte Cost., 4 aprile 1990 n. 162, in *Giur. cost.*, 1990, p. 1003 ss., con nota di G. CORSO, *Fine della polizia amministrativa?*, in *Giur. cost.*, ivi, p. 1006 ss.

¹⁰⁵ Dette attività si riferiscono dunque alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza (in senso stretto): Corte Cost., sentenza 25 febbraio 1988 n. 218. Per *ordine pubblico* s'intende il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale, nonché

evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali (o locali), senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico (cfr. art. 159, comma 1, d.lgs. n. 112/1998). In questa seconda categoria sono ricondotti gli apparati di polizia municipale, definiti come "servizio" – in quanto tali sistematicamente distinti dalle "Forze di polizia"¹⁰⁶ – e preposti alla cosiddetta "*polizia locale, urbana e rurale*"¹⁰⁷. La distinzione in esame è stata poi confermata anche nella riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione del 2001. L'art. 117, comma 2, Cost., come riscritto dalla l. cost. n. 3/2001, ha previsto che lo Stato ha legislazione esclusiva in una serie di materie, tra cui "*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*" (lett. h))¹⁰⁸.

Nel vigente ordinamento, la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza è pertanto affidata alla cura delle "Forze di polizia", ricondotte nella sfera di competenza statale¹⁰⁹. Per la polizia amministrativa, l'art. 9 del DPR 24 luglio 1977 n. 616 e, più di recente, l'art. 158, comma 2, d.lgs. n. 112/1998 stabiliscono la regola di attribuzione delle competenze¹¹⁰.

Ciononostante, la polizia municipale può cooperare con le forze di polizia di Stato (cfr. art. 5, l. n. 65/1986, che prevede la collaborazione tra diverse autorità, tra cui sindaco e prefetto)¹¹¹. Una tale collaborazione è stata più di recente ribadita dal decreto legge 20

alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni: art. 159, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*". Su tali aspetti si veda G. CAIA, *La «sicurezza urbana»*, cit., p. 1098. Sul concetto di ordine pubblico si veda O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 286 e 434 ss.; A. CHIAPPETTI, voce *Polizia (dir. pubbl.)*, cit., par. 6, 8, 11 e *passim*; A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, cit., par. 4 e *passim*; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979; Id., voce *Ordine pubblico (Dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 139 ss.; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, p. 290 ss.

¹⁰⁶ Cfr. art. 3, l. n. 65/1986.

¹⁰⁷ G. CAIA, voce *Polizia di Stato*, cit., par. 4.

¹⁰⁸ Cfr., in merito, G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nel diritto italiano*, in *Ius Publicum*, giugno 2011, par. 4. Il contributo è consultabile alla pagina web http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_07_2011_15_27_Manfredi_IT.pdf.

¹⁰⁹ G. CAIA, voce *Polizia di Stato*, cit., par. 4. Si deve tuttavia rilevare come la riforma costituzionale del 2001 abbia fatto venire meno il cd. parallelismo tra poteri legislativi e poteri amministrativi (per cui le Regioni avevano poteri amministrativi nelle sole materie attribuite alla loro potestà legislativa), e, attraverso la riscrittura dell'art. 118 Cost., abbia affermato il principio di sussidiarietà. Nel vigente ordinamento, la riserva allo Stato delle competenze di tema di pubblica sicurezza e di ordine pubblico vale solo riguardo ai poteri legislativi, con la conseguenza che non vi sarebbero ostacoli di ordine costituzionale alla attribuzione di funzioni amministrative in tema di pubblica sicurezza anche alle autonomie locali. Cfr., in merito, G. MANFREDI, *La nozione di polizia amministrativa nel diritto italiano*, cit., par. 4, il quale richiama l'orientamento della Consulta (ad esempio, le sentenze 13 giugno 2006 n. 222 e 28 gennaio 2010 n. 21) tendente ad avvalorare una lettura estensiva della sicurezza pubblica. Si veda, altresì, L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, cit., p. 88, secondo cui la materia "*ordine pubblico e sicurezza*" risulta erosa e circostanziata nella sua esclusiva riferibilità alla sfera di attribuzioni statale alla luce dell'art. 118, Cost., che fa rinvio alla legge statale al fine di disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni in alcune materie, tra cui ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost.

¹¹⁰ Su cui si veda ancora G. CAIA, voce *Polizia di Stato*, cit., par. 4, spec. nota n. 27. Si veda altresì A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, cit., par. 3.

¹¹¹ Una tale collaborazione non solo non è esclusa dalla legge, ma è anche in un certo senso necessaria per impedire letture eccessivamente estensive della nozione di *sicurezza pubblica*. In tal senso si è espressa la Corte costituzionale (sentenza 25 luglio 2001 n. 290), la quale ha chiarito come la locuzione "*interessi*

febbraio 2017 n. 14¹¹², laddove essa è prevista in diversi settori d'intervento, tra cui quelli riguardanti a) lo scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio, nonché b) l'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio (art. 2, comma 1)¹¹³.

Nel quadro di tale collaborazione, e nei limiti di essa, la polizia amministrativa locale tutela l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza e i mezzi aerei a pilotaggio remoto impiegati a tal fine sono, di conseguenza, qualificabili come aeromobili di Stato, in quanto – e nella misura in cui siano – funzionali al perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla collaborazione in questione¹¹⁴.

Seguendo tale impostazione, anche in questo caso il provvedimento dell'ENAC sarebbe da ritenersi nullo *in parte qua* per difetto assoluto di attribuzione *ex art. 21-septies*, l. 241/1990¹¹⁵.

pubblici primari" di cui all'art. 159, comma 2, d.lgs. n. 112/1998 (e dunque la portata dell'intervento dello Stato in materia di tutela dell'ordine pubblico e sicurezza) debba essere interpretata nel senso che deve essere impedito "che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali". Con tale pronuncia della Consulta risultano essere dilatati i confini delle nozioni di *ordine pubblico* e *sicurezza*, tanto da impedire la conservazione del rigido parallelismo fra ordine pubblico-polizia di sicurezza per un verso e polizia amministrativa-polizia locale per altro verso. Tale aspetto è messo ben in evidenza da L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, cit., p. 88. Sulla figura del sindaco come autorità di pubblica sicurezza e sulla sopra ordinazione del prefetto (in funzione di controllo) rispetto agli interventi del sindaco si veda G. CAIA, *La «sicurezza urbana»*, cit., p. 1105 ss.

¹¹² Recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con modificazioni dalla l. 18 aprile 2017 n. 48. Tale decreto promuove anche la *sicurezza integrata*, intesa come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art. 1, comma 2).

¹¹³ Sulle diverse accezioni della locuzione "sicurezza urbana" si veda, tra gli altri, G. CAIA, *La «sicurezza urbana»*, cit., p. 1098-1099, che già prima della recente normativa parlava di *evoluzione oggettiva delle istituzioni*, vale a dire della necessità di un concorso e di una collaborazione di più livelli istituzionali nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza(pubblica)» (ivi, spec. p. 1101 ss.).

¹¹⁴ Come rileva G. CAIA, *La «sicurezza urbana»*, cit., p. 1099, "se vengono in questione interessi sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale non saranno possibili declinazioni di disciplina della sicurezza pubblica (pur se "urbana") a seconda delle zone del territorio ovvero interventi da parte di un'organizzazione amministrativa non collegata all'Amministrazione della pubblica sicurezza".

¹¹⁵ Il difetto assoluto di attribuzione si configura quando "il potere non sussiste, in via generale o comunque in capo ad una determinata autorità": M. D'ORSOGNA, *L'invalidità del provvedimento amministrativo*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019, p. 294. Sulla nullità dell'atto amministrativo la bibliografia è vasta. Possiamo qui richiamare F. G. SCOCA, *Esistenza, validità ed efficacia degli atti amministrativi: una lettura critica*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, p. 165 ss.; L. MAZZAROLLI, *Sulla disciplina della nullità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 2006, p. 543 ss.; N. PAOLANTONIO, voce *Nullità dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, *Annali*, I, Milano, 2007, p. 855 ss.; R. CHIEPPA, *La nullità del provvedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; G. CORSO, voce *Validità (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993; R. CARANTA, *L'inesistenza dell'atto amministrativo*, Milano, 1990; A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002.

La conclusione cui siamo giunti (la qualificazione degli APR impiegati dalle polizie locali durante l'emergenza COVID-19 come aeromobili di Stato) non è destinata a mutare – ed anzi risulta ancor più chiara – qualora le polizie locali non avessero la diretta disponibilità di APR, e si avvalessero – come previsto nella disciplina derogatoria durante la pandemia¹¹⁶ – “*di mezzi e piloti appartenenti all'organizzazione di un operatore terzo già registrato e noto all'ENAC che affianca l'amministrazione di Polizia locale e opera, sulla base di un accordo tra le parti, sotto le indicazioni e la responsabilità di quest'ultima*”¹¹⁷. Tali droni sono, infatti, qualificabili come aeromobili di Stato, giusto il disposto dell'art. 744, comma 4, c. nav. A codesti aeromobili (inclusi quelli di cui al quarto comma da ultimo citato) non si applica il codice della navigazione, come stabilisce l'art. 748, comma 1 del medesimo codice¹¹⁸.

Se l'impostazione da noi esposta è corretta, il reg. ENAC del 2019 non trova applicazione (art. 2, comma 3, lett. a))¹¹⁹ e la massima Autorità nazionale civile in materia aeronautica non ha competenza nella regolazione degli APR nella situazione emergenziale legata alla pandemia¹²⁰. La prospettata conclusione sembra emergere tra le righe della già citata nota del Ministero dell'interno del 30 marzo 2020, la quale, alla luce dell'art. 748, comma 3, c. nav., impone ai Comuni, preventivamente all'utilizzo dei SAPR da parte delle polizie locali, di “*informare e coordinarsi con i Prefetti delle città di riferimento, indicando le aree urbane dove si concentreranno prevalentemente i controlli con l'utilizzo dei droni*”¹²¹.

La ragione di tale coordinamento e “dialogo” tra Comuni e Amministrazione dello Stato competente consiste nell'assicurare, non solo che la normativa generale di riferimento sia rispettata¹²², ma anche che lo svolgimento delle operazioni di volo da parte degli aeromobili di Stato sia effettuato garantendo un adeguato livello di sicurezza; ciò al fine di determinare quelle “*speciali regolamentazioni*” che l'Amministrazione dello Stato (nel nostro caso il Ministero dell'interno) deve adottare, ai sensi dell'art. 748, comma 3, c. nav. Per l'individuazione delle “*speciali regolamentazioni*” in questione, il codice della navigazione (art. 748, comma 3) richiede, accanto alle competenti Amministrazioni dello Stato, una residuale competenza dell'ENAC, nella forma dell'*intesa*, solo nel caso in cui siano utilizzati gli aeromobili di cui al quarto comma dell'art. 744, c. nav.¹²³.

¹¹⁶ Cfr. nota ENAC del 31 marzo 2020, cit.

¹¹⁷ Nota ENAC del 31 marzo 2020, cit.

¹¹⁸ Agli APR di Stato non si applica neppure la Convenzione di Chicago. Cfr., in merito, R. ABEYRATNE, *Unmanned aircraft systems. The civil aviation (revised) perspective*, cit., p. 253.

¹¹⁹ Così come non trova applicazione la circ. ATM 09 della medesima Autorità di regolazione.

¹²⁰ Una “contraddizione” simile si riscontra nella Convenzione di Chicago del 1944, la quale prima (art. 3 (a)) stabilisce che la Convenzione si applica solo ai “*civil aircraft*” e non agli “*state aircraft*”, ma poi (art. 3 (c)) stabilisce che “*No state aircraft of a contracting State shall fly over the territory of another State or land thereon without authorization by special agreement or otherwise, and in accordance with the terms thereof*”. La contraddizione sembra evidente e attenta dottrina non esita a rilevarla: R. ABEYRATNE, *Unmanned aircraft systems. The civilaviation (revised) perspective*, cit., p. 253.

¹²¹ Cfr. nota ENAC del 31 marzo 2020, cit.

¹²² Si pensi all'art. 5, l. n. 65/1986, *supra* richiamato.

¹²³ In questo caso (art. 744, comma 4, c. nav.), il regime giuridico della disciplina speciale dell'ENAC in esame sembra essere quello della illegittimità (e non quello, più grave, della nullità), in quanto l'ENAC ha, come visto, specifiche competenze nella regolazione degli APR e “*agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile*” (art. 687, c. nav.). La nota dell'ENAC risulterebbe, pertanto, viziata da incompetenza relativa *in parte qua*. In altri termini, la potestà regolatoria dell'Autorità è, nell'ipotesi qui in esame, delimitata dalla legge; l'attività dell'ENAC s'inserisce nella determinazione delle “*speciali regolamentazioni*” di cui all'art. 748, comma 3, c. nav., la quale (determinazione) è funzionalmente ripartita tra più amministrazioni, che assurgono ad una *branca* amministrativa o ad un *plesso* amministrativo. Cfr., in merito, Cons. Stato, Sez. V, 11

Non è, pertanto, richiesta alcuna autorizzazione dell'ENAC, né sembrano giuridicamente valide le previsioni delle note "emergenziali" susseguitesi nel tempo, come quella che impone di dare "*sempre priorità al traffico degli aeromobili da/verso gli aeroporti*" e che stabilisce che "*rimane in capo all'operatore del drone la responsabilità sia di dare precedenza agli aeromobili in volo sia di separarsi da questi ultimi*". È *ictu oculi* evidente come tale previsione sia in contrasto con quella di cui all'art. 748, comma 2, c. nav., secondo la quale l'utilizzazione degli aeromobili equiparati a quelli di Stato (e *a fortiori* degli aeromobili di Stato), ai sensi degli articoli 744, quarto comma, e 746 del medesimo codice, "*comporta l'esenzione da qualsiasi tassa, diritto o tariffa, nonché il diritto di priorità nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali*"¹²⁴. Una tale priorità è coerente con il fine pubblico che gli aeromobili di Stato (e quelli ad essi equiparati *ex lege*) sono chiamati a svolgere, che non può certo porsi sullo stesso piano di altri e recessivi interessi. Infatti, è la stessa qualifica di *aeromobili di Stato* a non essere riferita all'aeromobile in sé e per sé considerato, ma all'attività di volo da questo svolta, caratterizzata da una specifica connotazione finalistica (*impiego funzionale* del mezzo), rappresentata dal soddisfacimento di un *interesse meta-individuale (recte: pubblico)* delle autorità ed istituzioni pubbliche¹²⁵.

Nulla esclude che anche il Ministero della difesa possa ricorrere, per fronteggiare situazioni di crisi, ad APR militari. In tale caso non si applicherebbe il codice della navigazione, bensì il codice dell'ordinamento militare.

Come visto sopra, l'art. 247, comma 1 del codice ord. mil. stabilisce che le Forze armate italiane sono autorizzate a impiegare APR in dotazione in attività operative e addestrative per la difesa e la sicurezza nazionale. L'utilizzazione degli APR militari in tali casi è sottoposta a determinate limitazioni, dettate all'art. 247, comma 2 del codice ord. mil. Tuttavia, il successivo comma 4 del medesimo disposto prevede che "*Nel corso di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato l'impiego degli APR non è sottoposto alle limitazioni di cui al comma 2*"¹²⁶.

Dovremmo a questo punto chiederci se la situazione creata dal COVID-19 possa essere configurata come una *situazione di crisi*. Ora, è stato chiarito che la perifrasi *supra* richiamata non implichi necessariamente uno stato di guerra¹²⁷. La situazione emergenziale nel contesto della quale gli APR militari sono stati utilizzati non integra certamente il caso del conflitto armato, e cioè del combattimento inteso in senso stretto e tecnico¹²⁸, pur se la pandemia è stata accostata ad una guerra¹²⁹. Ciononostante, la

dicembre 2007 n. 6408. In dottrina si veda M. D'ORSOGNA, *L'invalidità del provvedimento amministrativo*, cit., p. 286.

¹²⁴ Carattere non corsivo aggiunto. La priorità in esame è stabilita anche nell'art. 3, comma 4, del DPCM 23 gennaio 2008 inerente ai voli di Stato di cui all'articolo 746, comma 4, c. nav. Cfr., in merito, D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, cit., p. 73.

¹²⁵ D. BOCCHESI, *I voli di Stato*, cit., p. 66.

¹²⁶ Una tale situazione si è verificata in occasione dell'impiego del "Predator" in Iraq, in Afghanistan, in Libia e in Kosovo: cfr. A. DE ROSA, *Gli aeromobili militari a pilotaggio remoto: evoluzione normativa e prospettive*, cit., p. 6-7.

¹²⁷ Cfr., in merito, A. DE ROSA, *Gli aeromobili militari a pilotaggio remoto: evoluzione normativa e prospettive*, cit., p. 1-2.

¹²⁸ È stato infatti osservato che l'"emergenza" è uno specifico istituto giuridico, che non può confondersi con la guerra, l'eccezione, lo stato d'assedio, ecc. In particolare, si tratta di un istituto di cui il diritto positivo (e segnatamente il codice della protezione civile, vale a dire il d.lgs. 2 gennaio 2018 n. 1), al di là

situazione legata alla pandemia ha determinato un'emergenza che potrebbe integrare, almeno in certi casi, una "situazione di crisi" di cui all'art. 247, comma 2 del codice ord. mil.

8. Conclusioni

Negli ultimi anni, la tecnologia alla base dei sistemi APR si è rapidamente evoluta, creando così le basi per l'apertura del mercato europeo all'uso civile dei droni.

Il crescente interesse verso i droni e il loro impiego sempre più diffuso in molteplici campi ha imposto nuove esigenze regolatorie multilivello.

Nell'ordinamento italiano una disciplina specifica in materia di APR è stata introdotta in occasione della più generale opera di ammodernamento del codice della navigazione, che, come noto, nella sua versione originaria del 1942, non conteneva alcun riferimento né agli UAV né ai RPAS. Nel quadro di tale ampio intervento di revisione codicistica, per quel che in questa sede interessa, il legislatore ha provveduto a riscrivere l'art. 743 c. nav., includendo gli APR nell'ambito concettuale degli *aeromobili*, rinviando alle leggi speciali e alla normativa ENAC l'elaborazione delle regole tecniche in materia. Tale Autorità ha così emanato il regolamento recante "Mezzi aerei a pilotaggio remoto", la cui più recente versione risale all'11 novembre 2019, nonché la circ. ATM 09 del 24 maggio 2019.

Anche in sede eurounitaria è stata emanata una specifica disciplina in materia di APR, che si focalizza soprattutto, ma non solo, sulla sicurezza.

Il processo di integrazione – sotto il profilo regolatorio – degli APR per scopi civili nel sistema della navigazione aerea generale può oggi dirsi avviato alla piena realizzazione. Il quadro normativo europeo in materia di APR si è infatti recentemente intensificato con l'emanazione del reg. (UE) 2018/1139, il cui impianto normativo è stato

delle sue determinazioni teorico-general, definisce presupposti (artt. 1 e 7 del codice), conseguenze giuridiche (in particolare, artt. 24 e 25) e limiti temporali (art. 24, comma 3): così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Liber Amicorum per Pasquale Costanzo e in *Consulta OnLine*, 11 aprile 2020, p. 6-7, nonché 23.

¹²⁹ Così F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, 2019, p. 575 ss., il quale traccia un parallelo tra guerra e diffusione del coronavirus e affronta il problema della "ricostruzione" post-bellica". Lo «stato di guerra» è deliberato dalle Camere (art. 78 Cost.) ed è dichiarato dal Presidente della Repubblica (art. 87, comma 9, Cost.). Come è stato rilevato (G. FERRARI, voce *Guerra: stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, spec. par. 5), la guerra, nella sua realtà fenomenica, non si lascia, "né contenere in una semplice definizione, né imbozzolare in una sola proposizione normativa". Tradizionalmente, la definizione accolta nei lessici si riferisce alla "guerra come dissidio o contesa fra le Potenze, che si risolve mediante il ricorso alle armi". Si tratta, però, di una descrizione superficiale e approssimativa, "inadeguata a rappresentare il fenomeno nella sua dimensione, nelle sue cruenti manifestazioni, nelle sue ingovernabili virtualità, nella sua portata di massimo fattore di svolte di civiltà, di trasformazione della storia, di evento di sovversione e, talvolta, anche di reversione; nei suoi caratteri di corallità, tragicità ed irrimediabilità; nel suo valore epocale". Sulla guerra e sulla relativa disciplina si veda, tra le numerose opere presenti in letteratura, M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli, 1969; F. MODUGNO, D. NOCILLA, voce *Stato d'assedio*, in *Nss. Dig. it.*, XVIII, Torino, 1971; P. PINNA, voce *Guerra (stato di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, Torino, 1993; P. G. GRASSO, voce *Pieni poteri*, in *Nss. Dig. it.*, XII, Torino, 1976. Lo stato di guerra è deliberato con legge formale dal Parlamento che conferisce al Governo i poteri necessari. Sulle differenze tra "stato di guerra" e "casi straordinari di necessità e urgenza" (che legittimano il Governo ad emanare decreti legge ex art. 77, comma 2, Cost.), da un lato, e tra "conferimento" (art. 78 Cost.) e "delegazione" di poteri (in materia di decreti legislativi ex art. 76 Cost.), si veda, tra gli altri, A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2010, p. 269 ss.

successivamente completato dal reg. esec. (UE) 2019/947 e dal reg. delegato (UE) 2019/945.

Il ricorso all'utilizzo dei SAPR, a fronte di innegabili vantaggi, presenta profili problematici, tra cui quelli inerenti all'utilizzo nel traffico aereo generale, mentre restano sul tappeto le questioni relative all'utilizzo illecito.

In questi ultimi anni si registra il ricorso sempre maggiore agli APR per finalità civili e commerciali, ma anche per finalità istituzionali e per lo svolgimento di servizi pubblici, anche locali.

In Italia, come in altri Paesi europei, le Forze di polizia di Stato ricorrono agli APR per il controllo del territorio per finalità di ordine e sicurezza pubblica. Gli APR, in questi casi, rientrano nella definizione di *aeromobili di Stato*, in ordine ai quali non trova applicazione il codice della navigazione né la normativa ENAC in materia.

Nell'ambito dell'impiego dei droni per finalità pubbliche e istituzionali s'inserisce la disciplina "speciale" emanata dall'ENAC il 23 marzo 2020 (in seguito più volte temporalmente estesa). Con tale disciplina si mira a contenere l'emergenza legata al COVID-19, dettando delle deroghe ad alcune disposizioni del regolamento ENAC "*Mezzi Aerei a Pilotaggio Remoto*" del 2019. In particolare, l'Autorità autorizza gli Enti di Stato di cui all'art 744 del Codice della Navigazione e le polizie locali ad utilizzare gli APR nella loro disponibilità (diretta o indiretta) per effettuare il monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale. La medesima Autorità esclude espressamente che gli APR impiegati a tal fine siano qualificabili come *aeromobili di Stato*. Tuttavia, molteplici argomenti sembrano condurre alla opposta conclusione, vale a dire che gli APR utilizzati durante l'emergenza epidemiologica siano configurabili come aeromobili di Stato *ex art. 744 c. nav.* Le deroghe disposte dall'ENAC per permettere il monitoraggio degli spostamenti in ambito urbano ai fini del contenimento della pandemia sembrano, pertanto, presentare profili di invalidità sotto il profilo giuridico.

La non corretta interpretazione della disciplina codicistica e regolamentare da parte del Regolatore in questa circostanza dimostra l'estrema complessità della materia qui indagata, la cui disciplina multilivello andrebbe semplificata e più attentamente armonizzata.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI