

## IL RUOLO DEI MEZZI AEREI A PILOTAGGIO REMOTO DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA DEL COVID-19

Marcella Lamon \*

SOMMARIO: 1. I provvedimenti emergenziali adottati dall'Enac per le operazioni con i droni in deroga al regolamento sui mezzi aerei a pilotaggio remoto – 2. I sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR): cornice normativa di riferimento.

1. – Al fine di garantire il contenimento dell'emergenza epidemiologica cagionata dal Covid-19 e al fine di agevolare le operazioni di monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale <sup>1</sup>, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) aveva emanato un provvedimento di deroga ad alcune previsioni delle disposizioni del Regolamento sui mezzi aerei a pilotaggio remoto <sup>2</sup>. Nello specifico, con nota informativa del 23 marzo 2020 (e successive proroghe) <sup>3</sup>, l'ENAC aveva disposto che le operazioni condotte con mezzi aerei a pilotaggio remoto con una massa operativa al decollo inferiore a 25 kg nella disponibilità dei comandi di polizia locale ed impiegati per

\* Dottoranda di ricerca in Diritto della navigazione nell'Università degli Studi di Sassari.

<sup>1</sup> D.P.C.M. 8 marzo 2020, pubblicato sulla G.U. dell'8 marzo 2020, n. 59 e D.P.C.M. 9 marzo 2020, pubblicato sulla G.U. del 9 marzo 2020, n. 62 recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alla terza e vigente edizione del regolamento Enac sui mezzi aerei a pilotaggio remoto dell'11 novembre 2019. Per un commento sulle precedenti edizioni, cfr. E. Rosafio, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento Enac*, cit., 796 s.; A. L. M. Sia, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto ed il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, in *Dir. Trasp.*, 2014, 761 s.; R. Lobianco, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul regolamento Enac*, in *Resp. civile e prev.*, 2017, 2065 ss.

<sup>3</sup> Si tratta della nota informativa ENAC del 23 marzo 2020, protocollo n. 32363, consultabile sul sito istituzionale dell'ente. Le note informative contengono informazioni attinenti all'area della sicurezza del volo (*safety*) e hanno lo scopo di fornire orientamenti, raccomandazioni o chiarimenti riguardo a specifici argomenti o scenari regolamentari. Le deroghe apportate dall'ENAC con la nota informativa suddetta sono rimaste in vigore fino al 18 maggio 2020.



lo svolgimento delle attività di monitoraggio suddette potessero essere condotte in deroga ai requisiti di registrazione e di identificazione di cui all'art. 8 del suddetto Regolamento. Il provvedimento ENAC, inoltre, aveva disposto che le operazioni critiche di tali sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR)<sup>4</sup> potessero svolgersi in modalità *Visual Line of Sight* (VLOS),<sup>5</sup> in deroga all'art. 10 del regolamento, anche su aree urbane in cui vi fosse scarsa popolazione esposta al rischio di danno. Non sarebbe stato necessario il rilascio di autorizzazione da parte dell'ENAC (altrimenti imprescindibile) e non sarebbe stata richiesta la rispondenza delle operazioni agli scenari *standard* oggetto di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente. Infine, in deroga al dettato normativo dell'art. 24 del regolamento citato e alle disposizioni contenute nella circolare ENAC ATM-09<sup>6</sup>, tutti gli enti di Stato di cui all'art. 744 del c. nav. e le polizie locali dei Comuni italiani erano stati autorizzati ad operare con propri aeromobili a pilotaggio remoto (APR) nelle aree prospicienti gli aeroporti civili (di cui al paragrafo 7, Circolare ENAC ATM-09 e qualificate come "aree rosse") fino ad un'altezza massima di 15 metri, a condizione che il loro impiego fosse strumentale alle condizioni emergenziali dovute all'epidemia in atto. Di rilievo, la precisazione da parte di ENAC dell'estensione della deregolamentazione anche alle operazioni con SAPR condotte da parte di Corpi e Servizi di Polizia locale. Questi ultimi, infatti, non sono riconducibili alla categoria degli aeromobili di Stato di cui all'art. 744 c. nav. e, di regola, sono assoggettati alle prescrizioni contenute nel Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e nella Circolare ATM-09 che disciplina l'esercizio degli stessi all'interno dello spazio aereo nazionale. Tenuto conto della situazione contingente, la deroga ad alcune disposizioni regolamentari in materia di identificazione del SAPR e di quelle

<sup>4</sup> L'art. 5 del Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto definisce il Sistema Aeromobile a Pilotaggio Remoto (SAPR) come un "sistema costituito da un aeromobile a pilotaggio remoto senza persone a bordo e dai relativi componenti necessari per il controllo e comando (stazione di controllo) da parte di un pilota remoto".

<sup>5</sup> Rientrano nella modalità *Visual line of sight* quelle operazioni condotte entro una distanza, sia orizzontale che verticale, tale per cui il pilota remoto è in grado di mantenere un contatto visivo continuo e costante con il mezzo aereo, senza l'ausilio di strumenti visivi. La distanza è tale da consentirgli di esercitare un controllo diretto sulla condotta del volo, mantenere la separazione ed evitare collisioni.

<sup>6</sup> Circolare *Air Traffic Management-09* del 24 maggio 2019 sui criteri di utilizzo dello spazio aereo nazionale da parte degli aeromobili a pilotaggio remoto.

inerenti ai requisiti e ai limiti operativi connessi al loro impiego aveva trovato la propria ragion d'essere nell'esigenza di facilitare l'attuazione delle disposizioni governative in vigore ai fini del contenimento degli spostamenti sul territorio nazionale, nella prospettiva di salvaguardia della salute pubblica.

2. – Per comprendere la portata delle deroghe alla normativa regolamentare apportate dall'ENAC nel contesto della situazione emergenziale che il nostro Paese sta ancora fronteggiando, è opportuno delineare il quadro giuridico normativo vigente per i sistemi aeromobili a pilotaggio remoto. Deve anzitutto precisarsi che i sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR)<sup>7</sup> sono ricompresi nella nozione di aeromobile di cui all'art. 743 c. nav.<sup>8</sup> Il comma 2 di quest'ultimo sancisce, per l'appunto, che: “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 mini-

<sup>7</sup> Sotto il profilo terminologico, nel corso del tempo, sono state usate diverse espressioni per indicare i mezzi aerei a pilotaggio remoto (*Unmanned aerial vehicle (UAV)*, *Unmanned aircraft systems (UAS)*, *Remotely piloted aircraft (RPA)*, *Remotely piloted aircraft systems (RPAS)*, Aeromobili a pilotaggio remoto (APR), Sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR) (questi ultimi due relativamente alla normativa nazionale). Possiamo affermare che l'evoluzione terminologica rifletta, a sua volta, l'evoluzione normativa che si è compiuta in materia. Sul punto v. S. Panzeri, *I sistemi aerei a pilotaggio remoto (SAPR): profili giuridici*, in *Giureta*, vol. XIV, 2016, 42 s.; D. Ragazzoni, *Sistemi aerei a pilotaggio remoto: spunti di qualificazione*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronautico*, 2016, 415 s. Inizialmente, l'attenzione era focalizzata sul mezzo aereo mentre, successivamente, è venuto in rilievo l'intero sistema in cui si concretizza il mezzo aereo a pilotaggio remoto, formato non solo dal velivolo ma anche dalla stazione remota di controllo, dal c.d. *command and control link* e dai c.d. *launch* e *recovery elements*. Si ritiene condivisibile il riferimento al sistema, complessivamente inteso, anziché al mero velivolo. Tutti i componenti, infatti, sono elementi imprescindibili ai fini della sua configurazione tipica e del suo funzionamento. Il riferimento al concetto di sistema è presente nella circolare ICAO 328-AN/190 del 2011 ed anche nel *Policy Statement Airworthiness Certification of UAS* del 2009 di EASA. Quest'ultimo è stato uno dei primi documenti con cui, a livello europeo, si è proceduto ad una regolamentazione e certificazione dei c.d. *Unmanned aircraft systems* (UAS civili), con massa operativa al decollo superiore a 150 kg.

<sup>8</sup> Sulla nozione di aeromobile senza pilota v. E. Rosafio, *Considerazioni sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e sul regolamento Enac*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2014, 787 ss.; v. anche U. La Torre, *I nuovi veicoli volanti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2011, 556 s.; R. Abeyratne, *Aviation and International Cooperation. Human and Public Policy Issues*, Londra, 2015, 65. La versione attuale dell'art. 743 c. nav. è quella che risulta dalla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, attuata tramite il d. lgs 9 maggio 2005 n. 96 e il d. lgs. 15 marzo 2006 n. 151. Per un commento sulla riforma della parte aeronautica v. M.M. Comenale Pinto, S. Zunarelli, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, IV ed., Milano, 2020, 94 s.

stero della difesa". Dal punto di vista giuridico, dunque, i mezzi aerei a pilotaggio remoto sono considerati e qualificati come aeromobili. I SAPR possiedono quei requisiti di tipo tecnico richiesti dall'ordinamento aeronautico ai fini della qualificazione di un mezzo come aeromobile. Inoltre, possiedono anche il requisito di tipo funzionale della destinazione al trasporto, rilevante ai fini della nozione di aeromobile accolta a livello nazionale *ex art* 743, comma 1<sup>9</sup>. Al fine di dare attuazione al disposto dell'art. 743 comma 2 del c. nav., l'ENAC ha emanato il Regolamento Mezzi Aerei a Pilotaggio Remoto, la cui prima edizione risale al 2013<sup>10</sup>. Dalla prima edizione a quella attuale (dell'11 novembre 2019), si sono susseguiti vari emendamenti, i quali trovano fondamento nella continua esigenza di adeguare la normativa tecnica interna a quella internazionale elaborata dall'*International Civil Aviation Authority* (ICAO)<sup>11</sup> e a quella eurolunitaria. A livello europeo, i principali attori

<sup>9</sup> Un orientamento contrapposto è quello che sostiene che l'art. 743, comma 2, c. nav. avrebbe assimilato i SAPR agli aeromobili in virtù di una *factio iuris*, in quanto essi non sarebbero ontologicamente tali poiché non destinati al trasporto. Essi si limiterebbero a trasferire per aria solo gli elementi che li compongono. In tal senso, v. U. La Torre, *Gli UAV: Mezzi aerei senza pilota*, in *Sicurezza navigazione e trasporto*, a cura di R. Tranquilli-Leali e E. G. Rosafio, 2008, 112 s.; ID., *I nuovi veicoli volanti*, cit., 557 s.; nel senso della qualificazione giuridica e non della mera assimilazione dei SAPR agli aeromobili, v. B. Franchi, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità-I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 732 ss.

<sup>10</sup> Per un commento sulla I edizione del Regolamento, cfr. nt. 2. Il citato Regolamento ENAC, ai fini dell'applicazione della disciplina del codice della navigazione, distingue i mezzi aerei a pilotaggio remoto in Sistemi Aeromobili a Pilotaggio Remoto (SAPR) e aeromodelli. A questi ultimi, non si applica la disciplina del codice della navigazione e sono assoggettati alle prescrizioni contenute nella Sezione VII del suddetto Regolamento.

<sup>11</sup> A livello internazionale, il primo riferimento normativo ai mezzi aerei a pilotaggio remoto si rinviene nell'art. 8, rubricato "*Pilotless aircraft*" della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile internazionale, resa esecutiva dall'Italia con d. lgs. 6 marzo 1948, n. 616, ratificato con l. 17 aprile 1956, n. 561. Tale disposizione vieta il sorvolo dello spazio aereo civile da parte di aeromobili senza equipaggio senza il consenso dello Stato sorvolato ed impone a quest'ultimo di assicurare che, il loro sorvolo avvenga comunque in condizioni tali da non compromettere la sicurezza degli aeromobili civili con equipaggio. Per quanto riguarda la normativa elaborata dall'ICAO in materia di mezzi aerei a pilotaggio remoto, occorre richiamare: la ICAO *Circular* 328-AN/190 "*Unmanned aircraft systems*" del 2011, la quale è stata in seguito sostituita dal "*Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*", 2015 (*first edition*), (ICAO *Document* 10019 AN/507). Inoltre, l'ICAO ha emendato con specifici riferimenti agli aeromobili senza equipaggio gli Annessi 2, 7 e 13 della convenzione di Chicago del 1944 attraverso *Standards and Recommended practices* (SARPs). Nello specifico, l'emendamento dell'Annesso 13 attribuisce alle autorità aeronautiche nazionali competenti (per l'Italia L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo-ANSV) anche

sul piano tecnico sono rappresentati dalla Commissione europea, dalla *European Union Safety Agency* (EASA)<sup>12</sup>, responsabile per la sicurezza della navigazione aerea. Quest'ultima è coadiuvata da altri due enti: la *European Organisation for the Safety of the Air navigation* (EUROCONTROL)<sup>13</sup>, responsabile del sistema di *Air Traffic Management* europeo, sia civile che militare e dalla *European Organisation for Civil Aviation Equipment* (EUROCAE)<sup>14</sup> responsabile in materia di standard e regole tecniche per gli equipaggiamenti aeronautici. Per

le indagini su incidenti ed inconvenienti gravi occorsi agli aeromobili senza equipaggio; l'emendamento dell'Annesso 2 riconosce la necessità di garantire che le operazioni di tali mezzi, a prescindere dal loro peso, siano condotte in modo tale da ridurre al minimo i rischi per persone, cose o altri velivoli e, a tal fine, dedica la IV Appendice ai *Remotely Piloted Aircraft Systems*; infine, l'emendamento dell'Annesso 7 ha previsto previsioni specifiche in materia di immatricolazione e di marche di nazionalità anche per gli aeromobili senza equipaggio. In materia, cfr. R. Abeyratne, *Relating unmanned aerial vehicles-Issues and challenges*, in *European Transport Law*, 2009, 503 ss.; ID., *Unmanned aircraft systems. The civil aviation (revised) perspective*, in *European Transport Law*, 2011, 239 ss.; ID., *Remotely Piloted Aircraft Systems: Some Unexplored Issues*, in *Air & Space Law*, 41, n. 3, 2016, 289 ss.; A. L. M. Sia, *Profili attuali della disciplina giuridica dei mezzi aerei a pilotaggio remoto ed il regolamento dell'Ente nazionale dell'aviazione civile italiana (ENAC)*, cit., 751.

<sup>12</sup> EASA è stata istituita con il Reg. UE 2002/1592, in seguito abrogato dal Reg. UE 2008/216, a sua volta abrogato dal Reg. UE 2018/1139. Quest'ultimo stabilisce regole comuni nel settore dell'aviazione civile e disciplina le funzioni ed i compiti di EASA (art. 75 del Reg.). EASA, tra l'altro, ha una competenza esclusiva in materia di procedimenti di certificazione ed omologazione dei prodotti aeronautici; mentre il rilascio delle certificazioni individuali di aeronavigabilità è di competenza dell'ENAC. Per un commento in materia di certificazione dei prodotti aeronautici, v. S. Vernizzi, *La certificazione dei prodotti aeronautici nella legislazione interna, internazionale ed europea*, in *Rivista del diritto della navigazione*, n. 2, 2018, 615 ss.; sul punto, v. anche A. L. M. Sia, *Sulla politica europea di certificazione degli Unmanned aerial vehicles (UAV)*, in *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, a cura di M. P. Rizzo, Milano, 2009, 587 ss.

<sup>13</sup> EUROCONTROL (l'organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea dotata di personalità giuridica di diritto internazionale) è stata istituita con la convenzione di Bruxelles del 1960 sulla cooperazione nel campo della sicurezza della navigazione aerea, entrata in vigore a livello internazionale nel 1963. Quest'ultima, in seguito, è stata emendata dal protocollo addizionale del 6 luglio 1970, a sua volta modificato dal protocollo del 21 novembre 1978, infine modificato dal protocollo del 12 febbraio 1981. La convenzione è stata ulteriormente modificata e coordinata dal protocollo del 27 giugno 1997. L'Italia l'ha ratificata con l. 20 dicembre 1995, n. 575, pubblicata sulla G.U. del 5 gennaio 1996, n. 4. La funzione di EUROCONTROL consiste nell'armonizzare i servizi di navigazione aerea in Europa con l'obiettivo di creare un sistema di gestione del traffico aereo europeo (*Air Traffic Management System*) negli spazi aerei superiori, sia per gli utenti civili che per quelli militari e garantire, in tal modo, un flusso di traffico sicuro. Sul punto v. A. L. M. Sia, *Sulla politica europea di certificazione degli Unmanned aerial vehicles (UAV)*, in *La gestione del traffico*

quanto riguarda la normativa europea, il reg. UE 2018/1139<sup>15</sup> (c.d. regolamento básico) ha modificato la ripartizione di competenze tra ENAC ed EASA in materia di regolamentazione e certificazione dei mezzi aerei a pilotaggio remoto, abrogando il precedente Reg. UE 2008/216<sup>16</sup>. Quest'ultimo attribuiva all'Unione la competenza solo in relazione agli aeromobili *unmanned* con massa operativa al decollo superiore a 150 kg, mentre per quelli con massa inferiore o pari a 150 kg la competenza normativa spettava alle autorità dell'aviazione civile di ciascuno Stato membro (per l'Italia, per l'appunto, l'ENAC). L'adozione di un criterio di ripartizione delle competenze tra

*aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno*, a cura di M. P. Rizzo, cit., 590.

<sup>14</sup> EUROCAE è sorta nel 1963 come foro europeo per la risoluzione dei problemi tecnici relativi agli equipaggiamenti aeronautici per il trasporto aereo. Nel 1966, EUROCAE è stata riconosciuta ufficialmente dalla *European Civil Aviation Conference* (ECAC), la quale raccomanda che le specifiche EUROCAE vengano utilizzate dalle autorità aeronautiche nazionali come base dei regolamenti da queste emanati. L'organizzazione, infatti, elabora le specifiche tecniche per equipaggiamenti aeronautici da sottoporre all'approvazione dell'EASA sotto forma di *Technical Standard Orders*. Essa è composta dalle principali amministrazioni europee, dai costruttori di aeromobili, dai fornitori di apparecchiature e dai fornitori dei servizi di navigazione aerea i quali, in qualità di membri, partecipano ai gruppi di lavoro che preparano i documenti di specifica. EUROCAE ha esteso la sua attività dalle apparecchiature di bordo ai complessi sistemi di comunicazione, navigazione e gestione del traffico aereo. Il ruolo di EUROCAE trova fondamento nel Reg. (CE) 2004/552, del 10 marzo 2004 sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo, nel contesto del Cielo Unico Europeo (*Single European Sky*).

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea che ha abrogato il Reg. (UE) 2008/216 che disciplinava la materia in precedenza. Nello specifico, l'allegato IX del reg. UE 2018/1139 indica i requisiti essenziali degli aeromobili senza equipaggio. Questi ultimi sono funzionali alla garanzia di un livello adeguato di sicurezza per le persone a terra e per gli altri utenti dello spazio aereo. Per un commento v. B. Franchi, *L'evoluzione normativa internazionale Ue relativa agli Unmanned aircraft, detti anche "droni": profili ricognitori*, in *Resp. civ. prev.*, n. 6, 2018, 1788 ss. A livello europeo, deve menzionarsi anche il Regolamento CE n. 785/2004 in materia di requisiti assicurativi e il Reg. UE n. 923/2012, c.d. Reg. SERA (*Standardised European Rules of the Air*), con cui si è recepito a livello europeo l'Annesso ICAO n. 2 sulle regole dell'aria.

<sup>16</sup> Il suddetto regolamento stabiliva che agli aeromobili senza equipaggio con una massa operativa al decollo superiore a 150 kg venissero applicate le norme vigenti per gli aeromobili tradizionali, mentre per quelli con una massa al decollo inferiore si sarebbero applicate le norme elaborate in materia da ciascuno Stato membro. In materia, v. A. Masutti, *Proposals for the Regulation of Unmanned Air Vehicles use in Common Airspace*, in *Air & Space Law*, 34, n. 1, 2009, 1 ss.; L. Mattioni, *Nuove prospettive per una regolamentazione europea dei sistemi aerei a pilotaggio remoto*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2017, 719 ss.

L'Unione europea e gli Stati membri basato sul peso complessivo del sistema aeromobile a pilotaggio remoto, tuttavia, aveva dato luogo ad un quadro normativo ed operativo europeo, frammentario ed eterogeneo. Ciascuno Stato membro, infatti, aveva elaborato proprie procedure per la concessione di certificati ed autorizzazioni operative per i sistemi aerei a pilotaggio remoto e, queste ultime non godevano del riconoscimento reciproco tra i diversi Stati dell'Unione europea. Al fine di promuovere la crescita del settore e nell'ottica di favorire la futura integrazione di tali nuovi velivoli nello spazio aereo europeo non segregato, era necessario che la competenza in materia di disciplina e certificazione degli aeromobili a pilotaggio remoto venisse avocata a livello europeo, a prescindere dalla massa operativa al decollo degli stessi. Un simile approccio avrebbe permesso di delineare un sistema di certificazioni e di licenze omogeneo in tutta Europa e di raggiungere livelli e standard di sicurezza uniformi nell'uso di questi nuovi velivoli, meglio noti come droni nel linguaggio comune. Nel processo di evoluzione normativa ha ricoperto, senza dubbio, un ruolo centrale il documento EASA di maggio 2015, "*Concept of operations for Drones: A risk based approach to regulation of unmanned aircraft*"<sup>17</sup>. Quest'ultimo ha stabilito che il criterio su cui va modellata la disciplina delle differenti tipologie di mezzi aerei a pilotaggio remoto è quello del livello di rischio insito nelle operazioni che hanno ad oggetto il loro impiego. Ne deriva che le prescrizioni e gli adempimenti richiesti per questi nuovi velivoli debbano essere direttamente proporzionali al livello di rischio derivante dal loro utilizzo<sup>18</sup>. Sulla base di questo approccio, gli aereo-

<sup>17</sup> Il documento EASA era stato preceduto dalla Dichiarazione di Riga del 6 marzo 2015 sui sistemi aerei a pilotaggio remoto. Tra i principi contenuti nella stessa, in particolare, vanno menzionati: il principio per cui i droni devono essere considerati aeromobili e la relativa disciplina deve essere costruita sul concetto di livello del rischio derivante da ogni operazione; il principio in base al quale l'operatore di un drone è responsabile del suo utilizzo; la necessità di introdurre sistemi obbligatori di identificazione dell'operatore e del pilota del drone, tramite il ricorso a sistemi digitali ed interoperabili tra gli Stati membri dell'Unione europea. Sul punto v., ad. es., G. Loffreda, *I droni civili nell'Unione europea: un focus particolare sul regime italiano*, in *Revista Latino Americana de Derecho Aeronautico*, n. 32, 2016, nel sito [www.rlada.com](http://www.rlada.com)

<sup>18</sup> Il principio della proporzionalità è diventato un nuovo criterio di valutazione del rischio nell'aviazione civile in genere. In tal senso, v. la Comunicazione della Commissione europea, "*Una strategia per l'aviazione in Europa*", COM (2015) 598; la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che abroga il regolamento (CE) n.

mobili senza equipaggio sono stati distinti in tre categorie: la *open*, la *specific* e la *certified*, cui corrispondono regimi giuridici e adempimenti operativi differenti. All'interno della categoria aperta, sono ricomprese quelle operazioni per le quali, tenuto conto dei rischi operativi connessi, non è richiesta né un'autorizzazione operativa preventiva da parte dell'autorità competente, né una dichiarazione operativa dell'operatore del mezzo prima che l'operazione abbia luogo. A loro volta, le operazioni della categoria c.d. "aperta" si suddividono ulteriormente in tre sottocategorie (A1, A2, A3)<sup>19</sup> per agevolare diversi tipi di operazione senza che sia necessaria l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali sottocategorie sono state definite in base ai potenziali rischi di danno che le operazioni potrebbero cagionare a persone ed oggetti in superficie, tenendo conto che verrebbero condotte a 120 m di altezza dal suolo e, lontane da aree ed infrastrutture sensibili quali, ad esempio, gli aeroporti. Nella categoria c.d. "specific", i rischi insiti nelle operazioni sono maggiori. Di conseguenza, prima che l'operazione abbia luogo, è richiesta un'autorizzazione operativa preventiva rilasciata dall'autorità competente, la quale dovrà tenere in debita considerazione le misure di mitigazione individuate nella valutazione del rischio operativo, predisposta in autonomia

216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2015) 613; il "Documento relativo al programma europeo di sicurezza aerea", II ed., COM(2015) 599. Nel 2013, inoltre, la Commissione europea aveva presentato "La Roadmap for the integration of civil RPAS into the European Aviation System". Sul punto, v. A. L. M. Sia, *Considerazioni sulla nuova strategia della Commissione europea per l'aviazione civile e i sistemi aerei a pilotaggio remoto*, in *Dir. mar.*, 2018, 310 ss.

<sup>19</sup> La suddivisione della categoria *open* nelle sottocategorie A1, A2 e A3 è stata introdotta con il Reg. delegato UE 2019/945 e con il Reg. di esecuzione UE 2019/947, emanati in attuazione della delega conferita alla Commissione europea dal Parlamento europeo e dal Consiglio e contenuta negli artt. 57 e 58 del Reg. UE 2018/1139. Le sottocategorie A1, A2 e A3 si differenziano sotto il profilo delle limitazioni operative, dei requisiti per i piloti remoti e dei requisiti tecnici per gli aeromobili senza equipaggio. L'allegato al Regolamento UE 2019/947 indica tutti i requisiti tecnici ed operativi che vanno soddisfatti, ai fini dell'inquadramento in ognuna delle suddette sottocategorie. Il 12 maggio 2020 è stato adottato il Reg. di esecuzione UE 2020/639 della Commissione che modifica il Reg. di esecuzione UE 2019/947 per quanto riguarda gli scenari standard per le operazioni effettuate entro o oltre la distanza di visibilità. Tra le novità da questo previste: la creazione di due scenari *standard* europei e la previsione di ulteriori due classi all'interno della categoria *open*. Tuttavia, a causa della situazione emergenziale cagionata dal COVID-19, il Reg. UE 2020/746, pubblicato il 4 giugno 2020 ha differito l'applicabilità del Reg. di esecuzione UE 2019/947 dal 1° luglio 2020 al 1° gennaio 2021.

dall'operatore del mezzo. Fanno eccezione alcuni scenari *standard*<sup>20</sup>, per i quali è sufficiente una dichiarazione dell'operatore del mezzo aereo a pilotaggio remoto e i casi in cui quest'ultimo possiede un certificato di operatore UAS leggero (*light unmanned certificate*)<sup>21</sup>. Nella categoria c.d. "certificata" i rischi insiti nelle operazioni sono equiparati a quelli connessi all'esercizio di un aeromobile con equipaggio. Le operazioni riconducibili a tale categoria, dunque, necessitano della certificazione dell'operatore, della certificazione dell'aeromobile a pilotaggio remoto e della licenza del pilota remoto (art. 3 lett. c), Reg. UE 2019/947). Anche se il Regolamento del 2018 ha stabilito la competenza di EASA a prescindere dalla massa operativa al decollo del mezzo aereo a pilotaggio remoto, tuttavia, esso precisa che non è pregiudicata la facoltà per gli Stati membri di stabilire regole nazionali per subordinare l'esercizio degli aeromobili senza equipaggio nell'ambito dello spazio aereo nazionale, a determinate condizioni. Deve però trattarsi di questioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento quali: la pubblica sicurezza, la protezione della riservatezza e dei dati personali, le quali vanno disciplinate in conformità al diritto dell'Unione europea. Se si analizza nel dettaglio il Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto (ultima edizione 11 novembre 2019), si osserva che questo li classifica in due categorie distinte in funzione della loro massa operativa al decollo: mezzi aerei di massa operativa al decollo minore di 25 kg e mezzi aerei di massa operativa uguale o superiore a 25 kg. Nella nota informativa in epigrafe, l'ENAC ha preso in considerazione le operazioni condotte con SAPR che hanno un peso inferiore a 25 kg. Deve precisarsi che per questi ultimi non è prevista l'iscrizione nel registro dei mezzi aerei a pilotaggio remoto tenuto

<sup>20</sup> Gli scenari *standard* individuati dall'ENAC con nota informativa del 17 maggio 2017 (NI-2017-007) sono sette e sono stati definiti in funzione delle fasce di massa operativa al decollo e dell'ambiente operativo. Si distingue anche a seconda che l'operazione venga condotta in area urbana o extraurbana. Ogni scenario prevede delle prescrizioni tecnico-operative in modo da garantire i livelli di sicurezza previsti dal Regolamento ENAC. Tutti gli scenari, comunque, non prevedono il sorvolo di persone nell'area delle operazioni a meno che non siano indispensabili alle stesse ed addestrate a tale scopo.

<sup>21</sup> Gli artt. 4, 5 e 6 del Regolamento di esecuzione UE 2019/947 della Commissione europea specificano i requisiti affinché le operazioni possano essere classificate nelle varie categorie. La parte C dell'allegato al Reg. UE 2019/947 specifica i requisiti e le condizioni necessari ai fini del rilascio di un *Light Unmanned Certificate* (LUC). Sul punto, v. E. Palmerini, M. A. Biasotti, G. F. Aiello, *Diritto dei droni. Regole, questioni e prassi*, Milano, 2018, 32 s.; 75 s.

dall'ENAC (nel quale, invece, devono essere iscritti quelli che hanno un peso uguale o maggiore di 25 kg) bensì, vige un obbligo di registrazione su un apposito portale (D-Flight<sup>22</sup>) e di apposizione del relativo codice univoco di identificazione sul mezzo aereo e sulla stazione di comando e controllo dello stesso. Questo sistema di registrazione e di identificazione elettronica ha il vantaggio di consentire l'acquisizione, in tempo reale, di informazioni e dati inerenti all'operatore<sup>23</sup> (persona fisica o giuridica) del mezzo, soggetto responsabile per il suo esercizio e per qualunque danno che possa derivare a terzi dal suo utilizzo<sup>24</sup>. In deroga ai requisiti di registrazione e di identifica-

<sup>22</sup> D-Flight è una società che fa parte dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (ENAV): questa è competente per l'erogazione di servizi di gestione del traffico aereo a bassa quota di aeromobili a pilotaggio remoto e, di tutte le altre tipologie di aeromobili che rientrano nella categoria degli *unmanned aircraft systems* (UAS). Tramite D-Flight, l'ENAV partecipa alla realizzazione del c.d. *U-space* in Italia ovvero, lo spazio aereo al di sotto dei 150 metri ai fini dell'impiego in sicurezza dei droni in ogni contesto e per tutte le tipologie di operazione. *U-space* è un progetto elaborato da *Sesar Joint Undertaking* delineato nel documento *U-space Blueprint* del 2017, sulla base del mandato conferitogli dalla Commissione europea nel 2015. L'obiettivo di *U-space* consiste nel coordinamento delle infrastrutture, procedure e servizi aeronautici già esistenti nell'ottica di consentire l'integrazione e l'esercizio degli aeromobili senza equipaggio nello spazio aereo paneuropeo non segregato. La realizzazione di *U-space* avverrà in quattro fasi. Al momento, può ritenersi compiuta la fase "*U-Space-foundation services*" (U1) basata sulla registrazione e identificazione elettronica del drone e sul sistema di geo-consapevolezza (*geo-awareness*) (lo scopo di tale tecnologia è quello di indicare le limitazioni dello spazio aereo e di avvisare gli operatori di potenziali violazioni delle stesse). Per un commento sulla nozione di *U-Space* e sulla creazione di un *UAS Traffic Management (UTM)*, v. M. Huttunen, *The U-space concept*, in *Air & Space Law*, 44, no. 1, 2019, 69 ss.

<sup>23</sup> L'art. 11, comma 3 del Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto sancisce che: "L'operatore deve disporre di una organizzazione tecnica ed operativa adeguata all'attività che intende svolgere e dotarsi di un manuale delle operazioni che definisca le procedure necessarie per gestire le attività di volo e la manutenzione dei sistemi. Il manuale include le modalità con cui l'operatore effettua l'analisi del rischio associato alle operazioni e la gestione delle relative mitigazioni". La disposizione attribuisce rilevanza alle capacità professionali ed organizzative dell'operatore del drone. Sotto questo profilo, si riscontra un margine di similitudine con il requisito che l'art. 777 c. nav. richiede all'operatore aereo, ai fini del rilascio del Certificato di operatore aereo (COA), vale a dire, "la capacità professionale e l'organizzazione aziendale necessarie ad assicurare l'esercizio dei propri aeromobili in condizioni di sicurezza".

<sup>24</sup> Sulla nozione di operatore di un mezzo aereo a pilotaggio remoto e sulla disciplina della responsabilità civile di quest'ultimo, cfr., tra gli altri, A. Zamponi, *Riflessioni in tema di responsabilità nell'esercizio di Remotely-Piloted Aircraft Systems (RPAS)*, in *Dir. trasp.*, 2015, 64 ss.; U. La Torre, *La navigazione degli UAV: un'occasione di riflessione sull'art. 965 c. nav. in tema di danni a terzi sulla superficie*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2012, 553 ss.; A. Masutti, *Prospettive di regolamentazione dell'uso dei velivoli senza pilota (UAV) nello spazio aereo comune*, in *Dir. trasp.*, 2007, 783 ss.;

zione di cui all'art. 8 del Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto ed in ragione delle esigenze di monitoraggio degli spostamenti dei cittadini durante la situazione emergenziale, l'ENAC aveva autorizzato i Comandi di polizia locale all'esercizio dei SAPR suddetti, senza bisogno che venissero adempiuti i suddetti oneri di registrazione e di identificazione ai fini della conduzione delle operazioni di volo. La nota informativa oggetto di esame, inoltre, aveva consentito che le operazioni c.d. "critiche" svolte con tali SAPR potessero essere condotte, purché in modalità VLOS<sup>25</sup>, anche su aree urbane senza bisogno di un previo rilascio di autorizzazione da parte dell'ENAC e senza necessità di conformità delle stesse agli scenari *standard* oggetto di pubblicazione sul sito dell'Ente. Tale prescrizione costituisce una deroga alla regola generale enunciata *ex art.* 10 del già citato Regolamento ENAC. Tale disposizione indica nel dettaglio i requisiti operativi cui ci si deve scrupolosamente attenere qualora le operazioni condotte con SAPR con massa al decollo inferiore a 25 kg debbano essere inquadrare nella categoria delle operazioni c.d. "critiche". Queste ultime vengono definite dal Regolamento come quelle che non rispettano, anche solo parzialmente, i requisiti e le limitazioni operative prescritti *ex art.* 9 per le operazioni c.d. "non critiche". Un'operazione può essere qualificata come "non critica" qualora sia condotta in modalità VLOS e non preveda il sorvolo di assembramenti di persone, aree congestionate, aree urbane<sup>26</sup> ed infrastrutture sensibili (ad. es., gli aeroporti). Tali operazioni, inoltre, devono essere condotte entro una

C. Severoni, *La disciplina normativa attuale degli aeromobili a pilotaggio remoto*, in *Dir. trasp.*, 2016, 65 ss.

<sup>25</sup> In base al regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto, le operazioni, sulla base del contatto visivo che il pilota remoto è in grado di mantenere con il mezzo aereo, si distinguono in: *Visual Line of Sight* (VLOS) (v. nota n. 5); *Extended Visual Line of Sight* (EVLOS); *Beyond Visual Line of Sight* (BVLOS). Nelle operazioni in EVLOS i requisiti del VLOS sono soddisfatti con l'uso di metodi alternativi accettati da ENAC; mentre in quelle condotte in modalità BVLOS, il pilota non usa il contatto visivo per la condotta del volo. Queste ultime, inoltre, necessitano di procedure approvate da ENAC per il mantenimento della separazione allo scopo di evitare collisioni oppure possono essere effettuate in conformità agli scenari *standard* pubblicati dall'ENAC (è quanto disposto *ex artt.* 26 e 27 del Regolamento).

<sup>26</sup> Fanno eccezione le operazioni condotte in VLOS con mezzi aerei di massa operativa al decollo minore o uguale a 2 kg. Queste ultime sono considerate non critiche in tutti gli scenari operativi, a condizione che gli aspetti progettuali e le tecniche costruttive del mezzo abbiano caratteristiche di inoffensività, precedentemente accertate dall'ENAC o da soggetto da esso autorizzato (in tal senso, v. art. 12, comma 1, Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto).

distanza orizzontale di 150 metri dalle aree congestionate<sup>27</sup> ed almeno a 50 metri dalle persone estranee alle medesime. Per quanto concerne le regole di circolazione e di utilizzo dello spazio aereo nazionale per le operazioni con aeromobili a pilotaggio remoto, l'ENAC aveva invece provveduto a deregolamentare la disposizione *ex art.* 24<sup>28</sup> del Regolamento sugli APR e quelle contenute nel paragrafo 7 della circolare ENAC ATM-09. Nello specifico, tale deroga aveva autorizzato gli APR delle Forze di Polizia, della Dogana, dei Vigili del Fuoco, del Dipartimento della protezione civile e delle Forze di Polizia locale ad operare in prossimità degli aeroporti (qualificati come "zona rossa") fino ad un'altezza massima di 15 metri. Nel caso in cui ci si fosse avvalsi della suddetta deroga, tuttavia, al fine di salvaguardare la sicurezza della navigazione aerea e di scongiurare il rischio del verificarsi dei c.d. incidenti da "*drone strike*"<sup>29</sup>, l'Ente titolare del mezzo aereo a pilotaggio remoto avrebbe avuto l'obbligo di comunicare preventivamente alla torre di controllo dell'aeroporto limitrofo (*Tower-TWR*) all'area interessata dalle operazioni, la presenza del mezzo, in modo tale da coordinare le rispettive attività di volo. Tale prescrizione si è conformata ad un'altra norma operativa che

<sup>27</sup> Per area congestionata si intendono: aree o agglomerati usati come zone residenziali, industriali, commerciali, sportive e, in generale, aree in cui si possono avere assembramenti, anche temporanei, di persone.

<sup>28</sup> L'art. 24 del Regolamento sancisce i criteri di utilizzo dello spazio aereo nazionale. Nello specifico, la disposizione in esame consente il volo degli APR senza necessità di riserva dello spazio aereo a condizione che vengano rispettati i seguenti limiti operativi: il mezzo deve avere una massa operativa al decollo minore di 25 kg; le operazioni devono essere condotte in modalità VLOS o EVLOS ad un'altezza non superiore a 120 metri rispetto al livello del suolo. La norma precisa però che, a tale regola, fanno eccezione le aree del sedime aeroportuale, quelle nelle vicinanze degli aeroporti e quelle all'interno della *Aerodrome Traffic Zone* (ATZ) e della *Control Zone* (CTR) (l'ATZ è una porzione di spazio aereo di dimensioni definite istituita intorno ad un aeroporto e funzionale alla tutela della *safety* del traffico aereo aeroportuale, mentre la CTR è uno spazio aereo controllato, posto in corrispondenza di uno o più aeroporti), per le quali si applicano le regole previste nella circolare ENAC ATM-09. Quest'ultima, nel paragrafo 7, delinea nel dettaglio le limitazioni operative cui attenersi per poter condurre operazioni con APR con peso inferiore ai 25 kg, nelle c.d. "aree sensibili" sopra specificate.

<sup>29</sup> Con l'espressione "*drone strike*" ci si riferisce alle ipotesi, non improbabili, di collisione tra un aeromobile senza equipaggio e un aeromobile con equipaggio. Il rischio che si verifichino incidenti di questo genere ricorre, in modo particolare, nelle fasi di decollo e di atterraggio degli aeromobili tradizionali. Per un commento in materia, v. M. Brignardello, *Collisioni tra mezzi aerei senza equipaggio e aeromobili tradizionali: misure di prevenzione e responsabilità in caso di drone strike*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2018, 439 ss.

disciplina la circolazione degli APR nello spazio nazionale: quella per cui le operazioni condotte con APR non hanno diritto di precedenza nei confronti degli aeromobili con equipaggio e il pilota remoto, in caso di coincidenza delle rispettive rotte, deve porre in essere condotte tali da non interferire con gli altri utenti del traffico aereo, dando priorità a questi ultimi<sup>30</sup>. Deve precisarsi che le deroghe al Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e alla Circolare ATM-09 che l'Ente nazionale per l'aviazione civile aveva apportato con la nota informativa del 23 marzo 2020 (e successive proroghe) hanno in sostanza avuto rilievo solo per le operazioni condotte con APR delle Polizia locale. Questi ultimi, infatti, non sono riconducibili né alla categoria degli APR di Stato di cui all'art. 744 c. nav.<sup>31</sup>, né a quella degli aeromobili ad essi equiparabili di cui all'art. 746 c. nav. Il regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto esclude espressamente dal suo ambito di applicazione i sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (SAPR) di Stato di cui agli artt. 744, 746 e 748 c. nav. (art. 2 Reg.)<sup>32</sup>. Ne consegue che l'esercizio e la circolazione dei droni nella disponibilità delle Forze di polizia locale debba necessariamente avvenire in conformità alla disciplina contenuta nel Regolamento ENAC e alla Circolare ENAC ATM-09, fatta salva la concessione di deroghe da parte dell'Ente, come per l'appunto, è avvenuto nel caso concreto. L'esigenza di derogare alla normativa regolamentare nazionale e a quella

<sup>30</sup> In tal senso, dispone l'art. 25 del Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto: "Le operazioni APR in VLOS/EVLOS non hanno diritto di precedenza sugli altri aeromobili ed il pilota remoto, esercitando la capacità "see and avoid", deve portarsi immediatamente a terra oppure ad un'altezza di sicurezza tale da non interferire con l'altro traffico".

<sup>31</sup> In base alla disposizione codicistica, infatti, nella categoria degli aeromobili di Stato sono compresi: gli aeromobili militari e quelli delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile oppure quelli che vengono impiegati in altro servizio di Stato. Nell'ambito della Convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile internazionale, l'art. 3 qualifica aeromobili di Stato quelli adoperati in servizi militari, di dogana e di polizia e precisa che gli stessi esulano dal suo ambito di applicazione. Per un commento sui dubbi interpretativi sollevati da tale disposizione, si veda, ad es., J. Hornik, *Article 3 of the Chicago Convention*, in *Air & Space Law*, vol. XXVII, n. 3, 2002, 161 ss. Agli APR di Stato, non si applicano nemmeno il Reg. UE 2018/1139 (art. 2, par. 3, lett. a), il Reg. UE 2019/945 e il Reg. UE 2019/947 (di cui si è già discusso).

<sup>32</sup> L'art.2 del Regolamento esclude dal suo ambito di applicazione anche i SAPR che svolgono attività in spazio chiuso (*indoor*) (anche se, vige comunque per gli stessi il divieto di sorvolo di assembramenti di persone); i SAPR costituiti da palloni usati per osservazioni specifiche o da palloni frenati e gli aeromobili giocattolo.

europea in materia di operazioni con mezzi aerei senza equipaggio potrebbe trovare fondamento normativo nella nozione di “interesse pubblico per conto di un organismo investito dei poteri di autorità pubblica” *ex* art. 2, par. 3, lett *a*) del Reg. UE 2019/1139, nella parte in cui tale disposizione indica le operazioni condotte con aeromobili di Stato e ad essi equiparati che esulano dal suo ambito di applicazione. In conclusione, nella più volte citata nota informativa, l'ENAC aveva precisato che nel caso in cui le operazioni fossero state condotte dalle Amministrazioni di polizia locale con propri mezzi e piloti<sup>33</sup>, queste ultime avrebbero dovuto assumere le responsabilità proprie dell'operatore e sarebbero state tenute ad assolvere a tutti i compiti che la normativa regolamentare attribuisce a quest'ultimo<sup>34</sup>. Inoltre, le stesse avrebbero dovuto garantire che, i piloti remoti, in quanto responsabili della condotta sicura del volo (art. 20, comma 1 Reg.), fossero in possesso delle prescritte licenze ed abilitazioni richieste dalla normativa regolamentare per la conduzione delle operazioni di volo<sup>35</sup>.

È evidente che, le deroghe apportate dall'ENAC alla normativa regolamentare con la nota informativa del 23 marzo 2020 (prorogate e rimaste in vigore fino al 18 maggio 2020) siano state funzionali all'esigenza di monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio nazionale, nell'ottica di garantire l'osservanza delle misure governative di prevenzione e contenimento del contagio. Deve riconoscersi che il monitoraggio condotto con tali modalità sia

<sup>33</sup> In assenza di droni nella diretta disponibilità delle Polizie locali, l'ENAC aveva consentito che queste potessero avvalersi di mezzi e piloti appartenenti all'organizzazione di un operatore terzo, già registrato e noto all'ENAC, che avrebbe affiancato l'amministrazione di Polizia locale e avrebbe operato sulla base di un accordo tra le parti, sotto le indicazioni e la responsabilità di quest'ultima (in tal senso, dispone anche l'art. 7, comma 3 del Reg. ENAC).

<sup>34</sup> Nello specifico, l'art. 11 del Reg. ENAC elenca nel dettaglio i vari compiti che l'operatore di un Sistema aeromobile a pilotaggio remoto (con massa operativa al decollo inferiore ai 25 kg) è tenuto ad espletare: fornire la prova dell'avvenuta registrazione nel sito *D-Flight*; registrare e conservare i dati inerenti alle operazioni svolte e comunicarli, su richiesta, all'ENAC; specificare la tipologia di operazioni che si intende svolgere; presentare l'attestazione del rischio connesso alle operazioni; compilare e presentare la dichiarazione di conformità al regolamento per operazioni non critiche; specificare le procedure operative relative alle operazioni richieste, inclusa la descrizione delle modalità di valutazione e gestione del rischio; detenere il manuale di volo dell'APR o documento equivalente; detenere il programma di manutenzione dell'APR.

<sup>35</sup> Nello specifico, per la conduzione di APR di massa operativa al decollo minore di 25 kg, è necessario il possesso dell'Attestato di pilota di APR (in tal senso, dispone l'art. 8, comma 1 del Reg. ENAC).

stato di enorme ausilio in quanto ha reso possibile che i controlli venissero espletati nel rispetto del distanziamento sociale, misura divenuta essenziale nella lotta al Covid-19. È indiscutibile che la normativa tecnica e operativa contenuta nel Regolamento ENAC sui mezzi aerei a pilotaggio remoto e nella Circolare ENAC ATM-09 abbia come *ratio* principale la tutela della sicurezza della navigazione aerea, al fine di evitare il rischio di potenziali collisioni con altri utenti del traffico aereo ed il rischio di danni a persone e cose sulla superficie, ma è altrettanto chiaro che di fronte ad una pandemia di dimensioni globali che ha messo a repentaglio diritti umani di rango costituzionale, quali il diritto alla vita e quello alla salute dell'intera collettività nazionale, sia stato inevitabile concedere delle deroghe che hanno, in minima parte, compresso la *safety* della navigazione aerea.

*Abstract*

Il contributo analizza i provvedimenti emergenziali adottati dall'ENAC allo scopo di agevolare le operazioni con i droni con massa operativa al decollo inferiore a 25 kg i quali, durante l'apice della pandemia da COVID-19, hanno costituito un fondamentale ausilio per il monitoraggio degli spostamenti dei cittadini sul territorio comunale. Nello specifico, la nota informativa del 23 marzo 2020 (e successive proroghe) ha disposto rilevanti deroghe ad alcune delle disposizioni del Regolamento sui mezzi aerei a pilotaggio remoto, attinenti ai requisiti di registrazione e identificazione e a quelli tecnico-operativi. Di rilievo, la precisazione da parte di ENAC dell'estensione della deregolamentazione anche alle operazioni con SAPR condotte da parte di Corpi e Servizi di Polizia locale, i quali non essendo riconducibili alla categoria dell'art. 744 c. nav., avrebbero dovuto essere assoggettati alle prescrizioni regolamentari. I suddetti provvedimenti hanno offerto uno spunto di riflessione sulla nozione di mezzo aereo a pilotaggio remoto nell'ordinamento giuridico interno e sull'evoluzione del quadro giuridico normativo di riferimento.

The paper deals with the emergency measures adopted by ENAC in a way to facilitate operations with drones with a MTOM of less than 25 kg which, during the height of the COVID-19 pandemic, constituted a fundamental aid for monitoring the movements of citizens within the Italian territory. Specifically, the information note of 23 March 2020 (and subsequent extensions) provided significant exemptions from some of the provisions of the Regulation on remotely piloted aircraft, relating to registration and identification requirements and technical-operational requirements. It is important to note that ENAC specified the exemption's extension also to operations with RPAS carried out by Local Police which, since they don't fall within the category of Article 744 of the Italian Navigation Code, should have been subject to the regulatory provisions. The aforementioned measures have stimulated thought about the notion of remotely piloted aircraft in the domestic legal system and about the evolution of the legal reference framework.