

Nel dibattito, sempre più attuale, sui confini giuridici dell'impiego di aeromobili a pilotaggio remoto da parte delle amministrazioni pubbliche, merita segnalazione una presa di posizione di particolare rilievo pratico: con nota prot. n. 0024109 del 12 febbraio 2026 la Prefettura di Lecce, a seguito di interlocuzione con il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, ha reso un formale riscontro interpretativo ad una richiesta proveniente da un Comune, avente ad oggetto la legittimità dell'impiego di droni da parte della Polizia locale nello svolgimento di attività di vigilanza, controllo del territorio e prevenzione di illeciti.

Nel testo della nota, l'istanza è ricondotta a fattispecie operative di immediata evidenza – quali l'abbandono incontrollato di rifiuti e l'abusivismo edilizio – con ciò rendendo palese che la questione non attiene ad astratte sperimentazioni tecnologiche o ad indebite invasioni di campo nelle materie di strettissima competenza statale, bensì all'adozione di strumenti ordinari di osservazione e documentazione a supporto di funzioni pubbliche tipiche dei Corpi e Servizi di Polizia Locale, destinate a incidere concretamente sull'effettività dell'azione di controllo sul territorio.

Su tale base, la Prefettura afferma in termini apodittici – e per noi del tutto inammissibili – che l'art. 5, comma 3-sexies, del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla l. 17 aprile 2015, n. 43 (\*\*\*)<sup>1</sup>, circoscrive la facoltà di impiego dei droni “alle sole Forze di polizia individuate dall'art. 16” della L. 1° aprile 1981, n. 121, traendone la conseguenza della non legittimazione delle Polizie locali a svolgere “in via autonoma” attività di controllo del territorio mediante tali strumenti, sul presupposto che “dalla formulazione dell'articolo 5 emerge una chiara riserva di competenza” non estensibile ai Corpi e Servizi di Polizia locale.

Proprio questa assunzione, illogicamente elevata a dato certo e non già prospettata come opzione interpretativa, costituisce il nucleo problematico della ricostruzione prefettizia: essa attribuisce alla disposizione invocata un effetto preclusivo generale che non risulta dal suo tenore letterale né dalla sua funzione sistematica.

In altri termini, una simile impostazione, per quanto formulata in termini assertivi, non è condivisibile perché muove da un errore di qualificazione della disposizione invocata: ciò che il legislatore ha previsto come disciplina delle modalità d'impiego, cioè come regola organizzatoria e procedurale interna al comparto sicurezza, viene surrettiziamente convertito in un divieto generale.

Il passaggio è tanto più criticabile quanto più si osservi che il divieto non è nemmeno adombdato dalla legge, ma viene ricavato per implicazione; e un simile esito interpretativo non è ammисsibile quando finisce per incidere su competenze amministrative e, in ultima analisi, sull'autonomia funzionale e organizzativa degli enti territoriali. Né può sorreggerlo l'evocazione, apodittica, di una pretesa “riserva” che non trova alcun appiglio nel dato letterale della norma.

La disposizione di cui si discute, infatti, reca una semplice clausola di salvaguardia (“fermo restando quanto disposto dal codice della navigazione e dalla disciplina dell'Unione europea”) e, soprattutto, si limita a demandare ad un decreto ministeriale, da emanarsi di concerto con altre amministrazioni e sentito ENAC, la disciplina delle (sole) “modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, degli aeromobili a pilotaggio remoto” ai fini del controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo e alla prevenzione di reati di criminalità organizzata e ambientale.

La grammatica normativa, in realtà, non lascia margini: oggetto della regolazione sono le modalità di impiego di un determinato strumento in uno specifico perimetro finalistico, non già l'attribuzione

in esclusiva del mezzo tecnologico, né tantomeno l'introduzione di un divieto generalizzato per soggetti diversi.

Un divieto di tal fatta, ove davvero voluto, avrebbe richiesto una formulazione espressa, univoca e non equivoca, perché inciderebbe in modo drastico sull'ordinario esercizio di funzioni pubbliche e sull'autonomia organizzativa degli enti, senza poter essere ricavato per allusione o per implicazione.

A maggior ragione, l'ipotesi di una "titolarità monopolistica" appare intrinsecamente incongrua se rapportata alla natura stessa del bene e al contesto sociale d'uso: i droni sono strumenti di libera vendita e di impiego quotidiano, utilizzati legittimamente da una pluralità amplissima di operatori privati e pubblici – dai fotografi per servizi matrimoniali e riprese panoramiche ai professionisti che realizzano documentari territoriali, fino alle emittenti locali e alle produzioni audiovisive – nel rispetto delle regole aeronautiche e dei limiti sostanziali (protezione dei dati, inviolabilità del domicilio, proporzionalità).

Pretendere che proprio un corpo pubblico di polizia, chiamato istituzionalmente alla vigilanza e all'accertamento di reati di qualunque specie, quale la Polizia locale, sia escluso dall'uso del medesimo mezzo, non per violazione di tali regole ma per una pretesa riserva non scritta, significa capovolgere il senso della disciplina: trasformare una regolazione di modalità in un'inedita interdizione soggettiva, priva di base testuale e, per ciò stesso, estranea al canone di legalità.

È qui che si consuma lo scarto logico della tesi prefettizia: dalla circostanza che il legislatore abbia reputato necessario predisporre un quadro speciale di impiego per le Forze di polizia dello Stato nello svolgimento di servizi di ordine e sicurezza pubblica, connotati da catene di comando, protocolli operativi e accordi istituzionali propri del sistema delineato dalla L. n. 121 del 1981, si pretende di inferire, per via meramente negativa, che altri apparati pubblici sarebbero "non legittimi" a utilizzare la medesima strumentazione tecnologica nell'alveo delle loro competenze.

Ma questa inferenza, oltre a non essere scritta, contraddice il principio di legalità sostanziale nella sua proiezione amministrativa, che impone di tenere distinti il titolo di competenza sulla funzione e le regole d'uso del mezzo: l'ordinamento non conosce, se non nei casi espressamente previsti, riserve di impiego di strumenti tecnologici in quanto tali, bensì riserve funzionali su determinate attività (si pensi al controllo dell'ordine pubblico strettamente inteso), mentre qui non è in discussione alcuna tecnica intrinsecamente invasiva tipizzata, ma l'impiego di un vettore aereo di ripresa e rilevazione, la cui ammissibilità dipende dal rispetto delle discipline settoriali e dei limiti sostanziali, non dalla "qualifica" dell'ente che lo utilizza, salvo che il legislatore lo dica espressamente. E qui non lo dice.

La stessa fonte attuativa richiamata implicitamente nella nota in parola conferma, a ben vedere, la natura non già esclusiva ma organizzatoria dell'intervento: il decreto del Ministro dell'interno 13 giugno 2022, nel disciplinare le modalità di utilizzo (si sottolinea: "modalità di utilizzo da parte delle Forze di Polizia degli aeromobili a pilotaggio remoto) dei sistemi di aeromobili senza equipaggio, delimita il proprio campo di applicazione ai sistemi "in dotazione o in uso alle Forze di polizia di cui all'art. 16" della l. n. 121 del 1981, per le finalità di cui al citato art. 5, comma 3-sexies, definendo "Forze di polizia" ai fini del decreto medesimo in modo coerente con tale rinvio e predisponendo un'articolata architettura di protocolli tecnico-operativi, piani coordinati trasmessi con direttiva del prefetto e disposizioni del questore per i servizi di ordine pubblico.

È, dunque, un atto tipicamente endo-organizzatorio, destinato a regolare l'impiego degli UAS nell'ambito delle attività e dei servizi interni del comparto sicurezza, non un atto idoneo a comprimere la sfera di azione di amministrazioni terze, né, soprattutto, un atto dal quale possa

estrarsi un divieto generale per i Corpi di Polizia locale, poiché un tale divieto non potrebbe che discendere da una base legislativa espressa, che qui difetta, ed anzi è smentita dalla stessa formulazione del decreto, che si autolimita al perimetro soggettivo delle Forze di polizia statali e al perimetro funzionale delle finalità richiamate dalla norma primaria.

Il passaggio decisivo, allora, non è interrogarsi se la Polizia locale “possa” usare droni in astratto, come se l’ordinamento attribuisse o negasse la disponibilità del mezzo, ma verificare quali siano le funzioni concretamente esercitate e quali regole, generali e speciali, governino quell’esercizio.

Ove l’attività sia riconducibile ai servizi di ordine e sicurezza pubblica in senso proprio, essa ricadrebbe nella competenza statale e richiederebbe le forme di coordinamento e direzione previste dall’assetto di pubblica sicurezza; ove, invece, l’attività rientri nell’alveo delle funzioni esercitate dalla Polizia Locale, l’impiego del mezzo si colloca fisiologicamente nell’autonomia organizzativa dell’ente, ferma la necessità di rispettare le discipline aeronautiche e i diritti fondamentali coinvolti.

In questa prospettiva, appare particolarmente significativo il dato – spesso trascurato da letture “sospettose” dell’innovazione tecnologica – della neutralità degli strumenti di accertamento nella legislazione generale sulle sanzioni amministrative.

L’art. 13 della l. 24 novembre 1981, n. 689 attribuisce agli organi addetti al controllo la facoltà, per l’accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, di assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, nonché a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e “ad ogni altra operazione tecnica”, costruendo un catalogo volutamente aperto e tecnologicamente neutro, nel quale il rilievo fotografico è qualificato dall’operazione e dalla finalità, non dal supporto materiale o dalla collocazione (aero)spaziale del dispositivo.

E ove il legislatore abbia inteso porre un limite, lo ha esplicitato riferendosi alla privata dimora e alle garanzie necessarie per accedervi o compiere attività altrimenti invasive, confermando che non vi è spazio, sul terreno dei poteri di accertamento amministrativo, per divieti impliciti costruiti su una presunta “terrestrialità” della ripresa fotografica.

La tesi prefettizia, pertanto, si traduce in un rovesciamento improprio della logica normativa: invece di cogliere che l’art. 5, comma 3-sexies, ha la funzione di abilitare e, al tempo stesso, incardinare entro un quadro regolato l’impiego degli UAS da parte delle Forze di polizia dello Stato per peculiari finalità di pubblica sicurezza, definendone le modalità operative e il necessario raccordo con l’autorità aeronautica, la nota finisce per postulare che ciò che è disciplinato per alcuni sia, per ciò solo, interdetto a tutti gli altri.

Un simile argomento “a contrario” è, però, strutturalmente fragile: la norma primaria adotta una tecnica di rinvio limitata alle modalità d’uso, senza alcuna clausola di esclusività, e non offre alcun appiglio per ricavarne una preclusione generalizzata.

Né può trascurarsi che l’esito pratico dell’interpretazione proposta sarebbe quello di comprimere, in difetto di base legale espressa, la capacità dell’ente locale di organizzare in modo efficiente l’esercizio delle proprie attribuzioni, con una torsione difficilmente conciliabile con i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà, i quali impongono semmai di apprezzare l’adeguatezza dei mezzi rispetto alle funzioni, non di sterilizzarla mediante limitazioni non scritte.

Non va neppure sottaciuto che l’impiego dei droni da parte di una Polizia locale, proprio perché capace di incidere su interessi sensibili, incontra limiti reali e rigorosi, ma essi sono di natura diversa rispetto al preteso divieto assoluto e del tutto soggettivo: sul piano aeronautico, l’operatore

deve conformarsi al diritto dell’Unione e alla regolazione nazionale e tecnica richiamata anche dal d.m. 13 giugno 2022; sul piano della protezione dei dati personali e della videosorveglianza, occorre una base giuridica adeguata e il rispetto dei principi di minimizzazione e proporzionalità, con le connesse garanzie organizzative; sul piano delle libertà costituzionali, soprattutto quando la ripresa si avvicini alla sfera di vita privata o a luoghi protetti, si impongono cautele e, in ambito penale, le regole del codice di rito.

Nondimeno, nessuno di tali limiti consente di postulare che il mezzo, in quanto tale, sia “riservato” a taluni apparati di polizia piuttosto che ad altri: la riserva, nell’ordinamento, non costituisce l’esito fisiologico di una regolazione speciale, ma un’eccezione che incide sulla sfera di azione di soggetti pubblici e che, proprio per questo, esige una previsione legislativa espressa, chiara e inequivoca. Pretendere di ricavarla per mera deduzione da una disposizione che si limita a disciplinare le modalità d’impiego per un determinato perimetro funzionale equivale a introdurre per via interpretativa un vincolo che il legislatore non ha posto.

È qui che viene in rilievo, con particolare nettezza, il “principio di legalità”, nella sua declinazione propria dell’azione amministrativa e dell’organizzazione dei pubblici poteri: i divieti non si presumono, né si costruiscono “tra le righe”, ma devono risultare dal testo normativo con un grado di determinatezza sufficiente a rendere prevedibile e controllabile la compressione delle competenze.

In difetto, opera la regola di sistema per cui ciò che non è espressamente vietato è sempre consentito entro i confini delle attribuzioni e nel rispetto delle discipline applicabili; e nel caso di specie la disciplina vigente, tanto primaria quanto attuativa, non solo non enuncia alcun divieto, ma neppure impiega formule di esclusività, sicché la presa “riserva” finisce per essere un mero prodotto dell’interprete, non un contenuto della legge.

In definitiva, l’opinione resa dalla Prefettura di Lecce appare viziata da un’interpretazione additiva e restrittiva dell’art. 5, comma 3-sexies, che sostituisce alla domanda giuridicamente corretta, concernente la compatibilità dell’impiego degli UAS con le competenze funzionali della Polizia locale e con i limiti settoriali e costituzionali, una risposta apodittica fondata su una “riserva” del tutto asserita in quanto non scritta, così producendo un effetto paralizzante sull’azione amministrativa locale che l’ordinamento non consente.

Correttamente intesa, la norma del 2015, letta in combinato con il d.m. 13 giugno 2022, non esclude affatto l’utilizzo dei droni da parte di altri soggetti pubblici nell’ambito delle rispettive attribuzioni, ma si limita a presidiare, per le Forze di polizia statali, le modalità di impiego in un dominio funzionale particolarmente sensibile, nel quale esigenze di sicurezza pubblica, coordinamento operativo e sicurezza del volo impongono protocolli e catene decisionali speciali, senza che ciò possa degenerare in un improprio monopolio tecnologico, tanto meno nei confronti di corpi che l’ordinamento chiama quotidianamente a svolgere attività di vigilanza e accertamento, per le quali lo stesso legislatore ha previsto, con formula ampia e moderna, il ricorso a rilievi fotografici e a ogni altra operazione tecnica, rendendo del tutto evidente che la legittimità dell’azione amministrativa non dipende dal fatto che la macchina fotografica sia “a mano” o “in volo”, bensì dal rispetto della competenza, delle garanzie e dei limiti sostanziali che presidiano i diritti dei consociati.

Resta fermo, beninteso, che l’impiego di aeromobili a pilotaggio remoto da parte della Polizia locale deve essere ricondotto, ove ne ricorrano i presupposti, al corretto inquadramento aeronautico del “volo di Stato” ai sensi del codice della navigazione, con le conseguenti interlocuzioni e

attestazioni necessarie presso le autorità competenti, secondo le procedure previste per le operazioni riconducibili a funzioni istituzionali pubbliche.

Proprio la necessità di qualificazione e di riconoscimento del “volo di Stato”, lungi dal corroborare letture preclusive, ne rivela l’intrinseca implausibilità: se si accedesse alla tesi secondo cui l’impiego dei droni sarebbe riservato “allo Stato” in via esclusiva, verrebbe meno in radice ogni senso giuridico di un procedimento volto a ottenere, per l’operatività di altre istituzioni “non statali”, ivi compresa la Polizia locale, il riconoscimento di quell’inquadramento.

Una riserva assoluta, infatti, renderebbe superflua – e persino concettualmente incoerente – la stessa idea di “riconoscere” come volo di Stato ciò che, per definizione, apparterrebbe già e soltanto alla sfera statale: lo Stato non avrebbe bisogno di certificare a sé medesimo la statualità delle proprie operazioni.

Il fatto che l’ordinamento, invece, conosca e richieda forme di qualificazione formale dell’attività di volo in ragione della funzione concretamente svolta e del soggetto che la esercita dimostra che la questione non è di impossibilità soggettiva o di divieto implicito, bensì di corretta riconduzione dell’operazione a una categoria giuridica e, quindi, di rispetto delle condizioni e delle regole di esercizio previste.

In ultima analisi, poi, resta in ogni caso fermo che l’impiego di UAS dotati di apparati di ripresa comporta un trattamento di dati personali che, per caratteristiche e finalità, può assumere la fisionomia della videosorveglianza “mobile”.

Non a caso, l’Autorità garante ha dedicato specifica attenzione all’uso dei droni in relazione alla tutela dei dati personali e ha ricondotto l’impiego di dispositivi video entro i canoni generali di liceità, necessità e proporzionalità propri della materia.

Ne discende che l’operatività del drone, quando destinata anche solo potenzialmente a riprendere persone identificabili o aree frequentate dal pubblico, deve essere prevista e disciplinata nel regolamento comunale in materia di videosorveglianza, così da renderne trasparenti presupposti, finalità e limiti.

In tale sede è opportuno definire in modo puntuale le condizioni d’impiego, le cautele di minimizzazione dell’inquadratura e della raccolta, i tempi di conservazione, le misure di sicurezza e la tracciabilità degli accessi, nonché l’assetto delle responsabilità interne, in coerenza con l’impostazione di accountability che connota i trattamenti di videosorveglianza anche in ambito pubblico.

Ove, poi, l’utilizzo assuma carattere sistematico o si traduca in un monitoraggio regolare di aree accessibili al pubblico su larga scala, ovvero si avvalga di tecnologie particolarmente invasive o “rafforzate” (si pensi, ad esempio, a riprese termiche o ad altri sensori), diviene centrale la valutazione preventiva del rischio e, ricorrendone i presupposti, la redazione della DPIA ai sensi dell’art. 35 GDPR, secondo i criteri indicati dalle linee guida europee e alla luce dell’attenzione costante del Garante sul rispetto di tali adempimenti nei trattamenti di videosorveglianza.

LUCA MONTANARI

Proprietà letteraria riservata ©

\*\*\* Decreto legge 18/02/2015, n. 7

Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 19 febbraio 2015, n. 41. ©

Art. 5. Potenziamento e proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate

3-sexies. Fermo restando quanto disposto dal codice della navigazione e dalla disciplina dell'Unione europea, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare, sentito l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono disciplinate le modalità di utilizzo, da parte delle Forze di polizia, degli aeromobili a pilotaggio remoto, comunemente denominati 'droni', ai fini del controllo del territorio per finalità di pubblica sicurezza, con particolare riferimento al contrasto del terrorismo e alla prevenzione dei reati di criminalità organizzata e ambientale, nonché per le finalità di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, e, per il Corpo della guardia di finanza, anche ai fini dell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto da parte del personale abilitato del Corpo di polizia penitenziaria è previsto nell'ambito delle funzioni svolte dal predetto personale ai sensi dell'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, per assicurare una più efficace vigilanza sugli istituti penitenziari e garantire la sicurezza all'interno dei medesimi.

