

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



LA TUTELA DELLA SICUREZZA SUL LAVORO NELLE ATTIVITÀ ALL'APERTO CON L'USO DEI DRONI (SAPR)

Paolo Pascucci

Abstract

[Health and safety at work in outdoor activities, with particular reference to the use of SAPR] The article analyzes the problems related to the protection of health and safety at work in outdoor activities with the use of SAPR (aeronautical system with remote pilot). In particular, the analysis focuses on the relevance of the risks for people unrelated to the organization that uses SAPR and on the need for a risk assessment that also considers these risks.

Key Words:

Safety outdoor activities, SAPR

Vol. 7 (2020)





La tutela della sicurezza sul lavoro nelle attività all'aperto con l'uso dei droni (SAPR)

Paolo Pascucci*

1. Il ringraziamento al Consiglio Nazionale delle Ricerche è tutt'altro che formale, giacché l'invito ad intervenire in questo evento costituisce una interessante sollecitazione per un giurista che si occupa di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro a riflettere su aspetti che, normalmente, tendono ad essere un po' trascurati.

Infatti, l'analisi dei profili della sicurezza sul lavoro relativi all'utilizzo dei SAPR (mezzi aerei a pilotaggio remoto, convenzionalmente chiamati droni) nelle campagne all'aperto induce necessariamente a verificare se e come i principi e le regole della disciplina di prevenzione dei rischi di lavoro siano applicabili a situazioni nelle quali sembrerebbe mancare uno degli elementi fondamentali di tale disciplina, vale a dire il luogo di lavoro.

In effetti, leggendo il titolo del d.lgs. n. 81/2008 che disciplina oggi la sicurezza sul lavoro nel nostro paese – "... tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" –, si potrebbe essere indotti a dubitare che le sue previsioni possano prestarsi a regolare attività destinate a svolgersi in "non luoghi", o, meglio, in luoghi non necessariamente deputati esclusivamente al lavoro, come invece sono una fabbrica o un ufficio.

Eppure, il tema della crescente evanescenza di un luogo di lavoro ben identificabile è costantemente all'ordine del giorno sol che si pensi alle tante attività lavorative che si svolgono al di fuori di spazi fisici con precisi confini. Basti pensare a quanto accade, in esito all'incidenza delle innovazioni tecnologiche, con il lavoro agile o con le attività di consegna di beni e servizi gestite mediante piattaforme digitali (emblematico è il caso dei *riders*) e, più in generale, a tutte le attività che richiedono una mobilità del lavoratore.

* Paolo Pascucci è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Urbino.

Indirizzo mail: paolo.pascucci@uniurb.it

Il presente scritto riproduce la relazione presentata nell'ambito della Giornata Formativa "SAPR - CNR 2020 - Organizzazione, risk assessment, gestione dati: inquadramento e linee di indirizzo", svoltasi il 15 gennaio 2020 a Roma presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Attività lavorative che si svolgono in luoghi che, nati o meno che siano per accogliere lavoro, nei fatti assumono la dimensione di luogo di lavoro perché le modalità della prestazione consentono di svolgerla pressoché ovunque.

D'altra parte, il riferimento del titolo del d.lgs. n. 81/2008 ai luoghi di lavoro deve essere interpretato in chiave evolutiva, intendendolo quindi in senso ampio, anche alla luce del titolo della direttiva europea quadro n. 391/1989, di cui lo stesso d.lgs. n. 81/2008 costituisce attuazione, che ha ad oggetto «misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro». Un'espressione che, prescindendo da riferimenti a ben determinati luoghi fisici, evoca piuttosto l'importanza dell'"occasione di lavoro", spostando l'accento sul fatto che la sicurezza riguarda lo svolgimento del lavoro ovunque esso avvenga. Dunque, nello specifico delle operazioni all'aperto con i SAPR, il luogo, o meglio l'ambiente di lavoro, si identifica con tutte le zone interessate dalle operazioni, sia quelle occupate dal personale della squadra operativa sia quelle relative all'attività di volo.

2. La questione dei luoghi non è l'unica peculiarità che viene in luce con riferimento alle problematiche della sicurezza nelle attività esterne che si avvalgono di SAPR.

Infatti, queste attività evidenziano profili di tutela non solo per i lavoratori addetti ai SAPR, bensì anche per tutta una platea di soggetti estranei a quelle attività, che tuttavia possono subire danni dal loro svolgimento.

A tale proposito, occorre ricordare che la tutela della sicurezza dei terzi rientra a pieno titolo nella disciplina della sicurezza sul lavoro. In tal senso depongono alcuni dati di diritto positivo ed un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Sotto il primo profilo, nel d.lgs. n. 81/2008 emergono tre importanti riferimenti.

Innanzitutto, la definizione di "prevenzione" in materia di salute e sicurezza sul lavoro che l'art. 2, lett. *n*, identifica, mutuando i criteri posti dallo stesso art. 2087 c.c., nel "complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno".

In secondo luogo, l'obbligo che l'art. 18, comma 1, lett. *q*, pone in capo al datore di lavoro ed al dirigente di "prendere appropriati provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano *causare rischi per la salute della popolazione o deteriorare l'ambiente esterno* verificando periodicamente la perdurante assenza dei rischi".

In terzo luogo, l'obbligo che l'art. 20, comma 1, configura a carico del lavoratore, il quale, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro, deve prendersi cura della propria e dell'altrui sicurezza, da intendere non riferita esclusivamente a quella di altri lavoratori, ma più estensivamente "delle altre persone presenti sul luogo di lavoro" sulle quali possono riverberarsi gli effetti dannosi delle sue azioni od omissioni.

Quanto alla giurisprudenza, anche di recente la Corte di Cassazione ha ribadito che «le norme antinfortunistiche» sono dettate non solo «per la tutela dei lavoratori nell'esercizio della loro attività», ma «anche a tutela dei terzi che si trovino nell'ambiente di lavoro, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di dipendenza con il titolare dell'impresa». Pertanto, se «in tali luoghi... si verificano a danno del terzo i reati di lesioni o di omicidio colposi» causati dalla violazione delle norme dirette a prevenire gli infortuni sul lavoro, e purché la presenza nel luogo di lavoro del terzo estraneo all'attività ed all'ambiente di lavoro non rivesta carattere di anormalità, atipicità ed eccezionalità, i predetti reati risulteranno aggravati dal fatto di essere stati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (artt. 589, comma 2, e 590, comma 3,

c.p.) e nel caso di lesioni gravi e gravissime il reato sarà perseguibile d'ufficio *ex art.* 590, ultimo comma, c.p.¹

Dunque, pur essendo obiettivamente finalizzate alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, le norme prevenzionistiche hanno una portata che travalica la sfera soggettiva di questi ultimi e riguardano l'attività dell'impresa in quanto tale. Come afferma la Cassazione, sussiste un "rischio aziendale" connesso all'ambiente, che deve essere coperto da chi organizza il lavoro². Il che è come dire che le misure di prevenzione finalizzate a tutelare i lavoratori costituiscono un parametro generale di adeguatezza dell'agire imprenditoriale individuando, alla luce dell'art. 41 Cost., il perimetro della sua compatibilità sociale ed il limite oltre il quale esso arreca danno alla sicurezza delle persone, siano essi o meno lavoratori.

Da questa ricostruzione consegue anche la necessità di una rilettura del principale obbligo di prevenzione gravante sul datore di lavoro, vale a dire la valutazione dei rischi, la cui definizione da parte del d.lgs. n. 81/2008 (art. 2, lett. *g*) dovrebbe essere integrata alla luce della citata interpretazione giurisprudenziale: quindi, una «valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza» non solo «dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività», ma anche dei terzi che si trovino in tale ambito.

3. Come è noto, le operazioni con i SAPR sono soggette alle prescrizioni dell'Enac, risultanti da ultimo dal Regolamento dell'11 novembre 2019 sui "Mezzi aerei a pilotaggio remoto", finalizzate a far sì che tali operazioni si svolgano in condizioni di sicurezza sia per chi le effettua sia, soprattutto, per i terzi che potrebbero essere coinvolti dai loro effetti.

Questo dato risulta decisivo per comprendere la specificità della questione. Infatti, nelle operazioni professionali con i SAPR la valutazione dei rischi per i soggetti terzi condiziona, oltre che il modo di effettuazione, la stessa ammissibilità delle operazioni, le quali, per poter essere legittimamente svolte, presuppongono la rispondenza a determinati requisiti strettamente collegati alla garanzia della sicurezza per i terzi.

Non a caso, la distinzione nel Regolamento dell'Enac delle operazioni con i SAPR in "critiche" e "non critiche" – da cui discendono differenti effetti in merito all'autorizzazione dell'operazione – si fonda sulla relazione tra tali operazioni ed il contesto ambientale nel quale si svolgono, vale a dire sul fatto che tali operazioni prevedano o meno il sorvolo di:

- aree congestionate, vale a dire aree o agglomerati usati come zone residenziali, industriali, commerciali, sportive e, in generale, aree dove si possono avere assembramenti, anche temporanei, di persone da intendere come raduni in cui le persone non sono in grado di disperdersi a causa della densità dei presenti;
- agglomerati urbani;
- infrastrutture sensibili.

D'altro canto, la relazione tra le operazioni con i SAPR e il contesto ambientale nel quale esse si svolgono costituisce anche un elemento fondamentale per l'effettuazione della valutazione dei rischi connessi a tali operazioni, come emerge nella Guida applicativa dell'ENAC del 9 gennaio 2020 sulla Metodologia di valutazione del rischio in operazioni SAPR per autorizzazioni e permessi di volo non geografici. Una valutazione dei rischi che,

¹ Cass. pen., Sez. IV, 28 marzo 2019, n. 13583.

² Cass. pen. Sez. IV, 4 maggio 1993, n. 6686.

ai sensi dell'art. 11, comma 3, del Regolamento, spetta effettuare all'Operatore, il quale deve dar conto nel Manuale delle operazioni delle modalità di effettuazione dell'analisi del rischio associato alle operazioni e della gestione delle relative mitigazioni³.

Pur non rivestendo formalmente carattere obbligatorio, tale Guida costituisce un fondamentale supporto metodologico per l'operatore, la cui osservanza non risulta affatto irrilevante in caso di un'eventuale controversia in sede giudiziaria.

Intendendo fornire un criterio di valutazione del rischio per le terze parti a terra – il “massimo rischio accettabile per missione” – applicabile a scenari operativi generali non necessariamente vincolati ad una specifica area geografica, la Guida tiene conto sia delle caratteristiche del sistema SAPR, sia di fattori come la densità di popolazione delle aree sorvolate ed i tempi massimi di sorvolo di tali aree. E, ovviamente, dalla valutazione del livello di protezione delle terze parti a terra dipende la raccomandabilità del rilascio dell'autorizzazione per l'operazione.

Ne discende che le attività con i SAPR in luoghi abitati risultano ammissibili in presenza di un rischio accettabile, vale a dire a fronte di un livello di protezione per la popolazione che risulti *buono* o *adeguato*⁴.

Orbene, in forza del particolare sistema regolativo/autorizzatorio che emerge dal Regolamento e dalla Guida applicativa dell'Enac, nonché del rilievo che a tal fine assume la tutela delle terze parti a terra, la valutazione dei rischi delle operazioni con i SAPR da un lato coincide perfettamente con la definizione integrata di valutazione dei rischi accreditata poc'anzi, mentre, da un altro lato, individua, prima ancora delle modalità di svolgimento delle operazioni, le condizioni della loro ammissibilità/autorizzabilità.

Si tratta dunque di una valutazione che, prima ancora che sul *quomodo* dell'attività, incide sull'*an* dell'attività medesima, rendendola dunque ammissibile – nel rispetto del principio di prevenzione primaria – solo ove essa si riveli davvero rispettosa dei diritti fondamentali dei soggetti che ne sono coinvolti.

4. Ovviamente, il preminente rilievo della tutela dei terzi in ordine alla valutazione dei rischi non impedisce che quest'ultima – come prescrive l'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008 – abbia ad oggetto anche i rischi lavorativi insiti nelle operazioni con i SAPR.

Nello stesso Regolamento dell'Enac, al di là di quanto si è detto sulla sicurezza dei terzi, si rinvengono obblighi prevenzionistici in capo a più soggetti, alcuni dei quali con un'evidente natura organizzativa ed altri più tipicamente esecutivi.

Gli obblighi organizzativi ricadono in capo al c.d. “Operatore”, vale alla persona fisica o giuridica che ha la responsabilità delle operazioni, il quale 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

³ L'Istituto è responsabile di valutare il rischio associato a tali attività (ove sia utilizzato un SAPR). Il livello di sicurezza delle operazioni è determinato dall'insieme dei contributi forniti dal SAPR, dal pilota, dalle procedure operative e di gestione delle attività di volo, dalle condizioni ambientali e dagli altri elementi essenziali per determinare un impiego sicuro di tali mezzi. La valutazione del rischio deve essere completa e comprendente le attività in sede e quelle relative alla missione *outdoor*.

⁴ Ne consegue che le operazioni specializzate critiche necessitano di un'esplicita autorizzazione dell'Enac, mentre nel caso di operazioni specializzate critiche svolte in accordo agli scenari standard pubblicati dall'Enac, l'operatore deve presentare all'Enac una dichiarazione attestante la propria capacità di rispettare gli obblighi derivanti dal Regolamento. Peraltro, anche nel caso di operazioni non critiche l'operatore deve possedere e mantenere aggiornata la documentazione che dimostri il rispetto degli obblighi posti a suo carico.

volo e la manutenzione dei sistemi. Un Manuale che, dovendo contemplare tutte le procedure, standard e di emergenza, atte a minimizzare i rischi relativi al personale d'istituto, ai collaboratori esterni e a terzi, costituisce un vero e proprio documento di valutazione e mitigazione dei rischi per quanto riguarda l'attività di volo⁵.

La natura *lato sensu* prevenzionistica delle regole relative all'operatore si coglie anche in merito:

- alla designazione dei soggetti che si occupano materialmente delle attività, che deve tener conto delle competenze di tali soggetti;
- alla stipulazione, nel caso di operazioni specializzate per conto terzi, di un accordo con il committente volto a definire le rispettive responsabilità per la specifica operazione di volo e le eventuali limitazioni e condizioni connesse;
- alla definizione delle procedure operative per lo svolgimento dell'operazione;
- alla verifica che il pilota e le persone coinvolte nelle operazioni siano a conoscenza del manuale di volo o del documento equivalente fornito dal costruttore, delle procedure operative e di eventuali restrizioni vigenti nell'area delle operazioni;
- alla verifica che tutte le persone indispensabili alle operazioni ed addestrate allo scopo siano state informate dei possibili rischi connessi ed abbiano dato un esplicito consenso alla partecipazione;
- al possesso ed all'aggiornamento della documentazione che dimostri il rispetto degli obblighi precedentemente indicati.

Il fatto che secondo il Regolamento l'operatore possa anche essere una persona giuridica non impedisce che le relative responsabilità emergano in capo alla persona fisica che, per quanto attiene agli obblighi di prevenzione, si configura come "datore di lavoro per la sicurezza" ai sensi dell'art. 2, lett. *b*, del d.lgs. n. 81/2008. Una figura che pare doversi individuare nel Direttore di Istituto, il quale, secondo i principi del d.lgs. n. 81/2008, si avvarrà a sua volta dell'organigramma del sistema di prevenzione.

Natura tipicamente prevenzionistica rivestono anche gli obblighi esecutivi relativi all'operazione, con particolare riferimento a quelli gravanti sul pilota remoto, vale a dire la persona responsabile della condotta del volo dei droni che manovra manualmente i comandi di volo o, se il drone è in volo automatico, controlla la rotta mantenendosi in condizione di intervenire e modificare la stessa in qualsiasi momento.

Non a caso, oltre a dover essere in possesso di appropriato riconoscimento di competenza e ad essere considerato responsabile della condotta in sicurezza del volo ai sensi del Codice della navigazione, il pilota, durante il volo:

- a)* deve astenersi dallo svolgere i propri compiti ove sia sotto l'effetto di sostanze psicoattive o di alcolici o qualora non sia in grado di svolgerli a causa di lesioni, affaticamento, cure mediche, malattie o altre cause;
- b)* quando l'APR è operato in volo a vista (VLOS), effettua una scansione visiva completa dello spazio aereo circostante l'aeromobile senza equipaggio, al fine di prevenire qualsiasi rischio di collisione con eventuali aeromobili con equipaggio e deve interrompere

⁵ È evidente che dalla valutazione dei rischi per i lavoratori addetti all'operazione con i SAPR scaturiranno misure di prevenzione e protezione, come ad esempio la fornitura di dispositivi di protezione individuali, come: i guanti e gli occhiali protettivi a fronte dei rischi in fase di decollo connessi al movimento delle eliche del drone, sia quelli da taglio, sia quelli connessi alla sollevazione di polveri o di corpi estranei; il casco protettivo contro i rischi di impatto del drone; le scarpe antinfortunistiche contro i rischi di caduta e di scivolamento che possono evidenziarsi qualora nel seguire il drone osservandolo in volo o visualizzando su un *tablet* la sua posizione, ci si muova su di un terreno disconnesso, scivoloso e/o frastagliato.

il volo se l'operazione rappresenta un rischio per altri aeromobili, persone, animali, ambiente o proprietà;

c) deve rispettare le limitazioni nell'utilizzo dello spazio aereo stabilite dall'Enac;

d) deve gestire l'operazione coerentemente con le pertinenti autorizzazioni o dichiarazioni e utilizzare l'apparecchio conformemente al manuale d'uso fornito dal fabbricante, comprese le eventuali limitazioni applicabili;

e) deve rispettare le procedure definite dall'operatore.

5. In conclusione, pare di poter dire che il sistema di gestione del rischio nelle operazioni con i SAPR si configura come un modello particolarmente virtuoso specialmente perché incentrato su di una valutazione dei rischi davvero globale ed effettiva che non solo tiene conto delle varie tipologie di rischio, ma che subordina anche la stessa effettuazione delle operazioni alla condizione che presentino rischi accettabili.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti

Co-direttori: Luigi Mari, Lucio Monaco, Paolo Morozzo Della Rocca.

Direttore responsabile

Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Alberto Clini, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Alberto Fabbri, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Orlando Roselli, Eduardo Roza Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Iliara Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
