



Acquisizione di aeromobili a pilotaggio remoto della categoria Medium Altitude Long Endurance Atto del Governo n. 2

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	2	
Titolo:	Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2017, relativo all'acquisizione, comprensiva del relativo sostegno logistico, di aeromobili a pilotaggio remoto della categoria MALE (Medium Altitude Long Endurance) e potenziamento delle capacità di Intelligence, Surveillance and Reconnaissance della Difesa	
Norma di delega:	Articolo 536, comma 3, lettera b), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66	
Numero di articoli:		
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	08/02/2018	08/02/2018
annuncio:	24/03/2018	23/03/2018
assegnazione:	alla Commissione speciale su atti del Governo in sede consultiva il 12 aprile 2018	alla Commissione speciale su atti del Governo in sede consultiva il 12 aprile 2018
assegnazione:	alla 4 ^a Difesa il 21/06/2018	alla IV Difesa il 26/06/2018
annuncio:	17 aprile 2018	--
termine per l'espressione del parere:	25/03/2018	25/03/2018
Commissione competente:	4 ^a Difesa	IV Difesa
Rilievi di altre Commissioni:	5 ^a Commissione permanente (Bilancio) il 21 giugno 2018; annuncio nella seduta del 21 giugno 2018.	V Bilancio assegnato il 26 giugno 2018

Premessa

Lo scorso 8 febbraio la Ministra della difesa ha trasmesso – ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare) – la richiesta di parere parlamentare su uno schema di decreto ministeriale concernente l'approvazione del programma pluriennale di A/R (Ammodernamento e Rinnovamento) n. SMD (Stato maggiore difesa) 04/2017, relativo all'acquisizione, comprensiva del relativo sostegno logistico, di aeromobili a pilotaggio remoto della categoria MALE (*Medium Altitude Long Endurance*) e al potenziamento delle capacità di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* della Difesa (Atto n. 510 della XVII legislatura).

L'atto del Governo è stato assegnato nella legislatura passata alla Commissione Difesa, nonché, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 2, del regolamento, alla Commissione Bilancio, per la valutazione di eventuali rilievi sui profili finanziari.

Il termine per l'espressione del parere parlamentare, fissato dalla legge, veniva a scadenza il 25 marzo, quindi due giorni dopo la prima riunione delle nuove Camere. Decorso tale termine, il Governo avrebbe avuto facoltà di procedere nell'adozione del decreto anche in mancanza del parere parlamentare. L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della Commissione Difesa, nella riunione del 27 febbraio 2018, ha convenuto di non procedere all'esame dell'atto, in quella fase di Camere sciolte, e di chiedere al Governo di attendere che fossero le nuove Camere a esprimere il parere sull'atto, soprassedendo fino a quel momento alla sua adozione. La richiesta è stata formalizzata con lettera del Presidente della Commissione difesa al Ministro della difesa in data 27 febbraio 2018. La Commissione Difesa del Senato si è invece riunita, il 1^o marzo 2018, ma non ha proceduto all'esame dell'atto, per mancanza del numero legale.

Nelle more della ricostituzione delle Commissioni permanenti, avendo il Governo manifestato la disponibilità ad attendere l'espressione del parere parlamentare, l'atto è stato assegnato alla Commissione speciale per l'esame di atti del Governo, sulla base di quanto convenuto nell'ambito della Conferenza dei presidenti di gruppo del 12 aprile scorso. Analogamente, al Senato l'atto è stato deferito alla Commissione speciale ivi costituita.

In tali sedi hanno avuto luogo le audizioni del Generale SA Vecciarelli, Capo di Stato maggiore dell'aeronautica, dei rappresentanti di Piaggio aerospace, di rappresentanti dell'Osservatorio sulle spese militari italiane e di rappresentanti di Leonardo S.p.a.

A seguito della costituzione delle Commissioni permanenti l'atto è stato quindi assegnato alle Commissioni difesa della Camera e del Senato che dovranno ora proseguire nell'esame del provvedimento ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare.

Presupposti normativi

L'attività del Parlamento in relazione all'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, si svolge essenzialmente attraverso l'esame dei relativi programmi che il Governo presenta alle Camere ai fini dell'espressione del prescritto parere da parte delle Commissioni difesa della Camera e del Senato.

La disciplina, originariamente contemplata dalla [legge 4 ottobre 1988, n. 436](#) (cosiddetta legge Giacchè), è successivamente confluita negli articoli 536 e seguenti del Codice dell'ordinamento militare ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)) a loro volta oggetto di novella da parte della [legge n. 244 del 2012](#) recante la *Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia*.

Nello specifico l'originaria formulazione dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare, relativo ai programmi di ammodernamento e rinnovamento della Difesa, è stata profondamente rivisitata al fine di assicurare un più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari.

La nuova formulazione della norma prevede pertanto che vengano trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del **parere delle Commissioni competenti**, gli schemi di decreto concernenti i **programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio e non riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte**.

I pareri dovranno essere espressi entro **quaranta giorni** dalla data di assegnazione ed è previsto che il Governo, qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero quando le stesse Commissioni **esprimano parere contrario**, trasmetta **nuovamente alle Camere** lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere da esprimere **entro trenta giorni** dalla loro assegnazione. In tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto **parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti**, motivato con riferimento alla **mancata coerenza con quanto previsto nel Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP)** di cui al comma 1 dell'articolo 536 del Codice, il programma non potrà essere adottato. In ogni altro caso, il governo potrà invece procedere all'adozione del decreto.

Il Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP) si inserisce nel quadro complessivo delle relazioni che in base alla normativa vigente il Ministero della Difesa è tenuto a trasmettere al Parlamento sulle materie di propria competenza. Previsto normativamente dalla [legge n. 244 del 2012](#) sulla revisione dello strumento militare, il Documento definisce il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive, l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Nell'elenco sono altresì indicate le condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle eventuali clausole penali, le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Dalla data di entrata in vigore della normativa che ha previsto l'adozione dello strumento in esame sono stati presentati al Parlamento 5 documenti programmatici pluriennali. Da ultimo, la Ministra Pinotti ha presentato in data 28 luglio u.s. al Parlamento il Documento Programmatico pluriennale per la difesa per il triennio 2017-2019 [Difesa 2017-2019](#).

Per quanto concerne, invece, l'esame parlamentare dei programmi terrestri, navali, aerei ed interforze trasmessi alle Camere nel corso della XVII legislatura ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, si segnalano i seguenti atti:

- Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (Atto 116). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 4-12-2014](#) – Parere favorevole con condizioni; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 19-11-2014](#) - Parere favorevole
- Programma di acquisizione di veicoli blindati medi 8x8 "Freccia (Atto 126). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 20-1-2015](#) – Parere favorevole con condizione e osservazione; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 13-01-2015](#) – Parere favorevole
- Programma concernente l'acquisizione di una prima tranches di veicoli "Blindo Centauro 2" e del relativo supporto logistico (Atto 339). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 26-10-20](#) Parere favorevole;

- Commissione difesa del Senato, [Seduta 8-11-2016](#) - Parere favorevole
- Programma pluriennale concernente lo studio, la progettazione e la qualifica del futuro "Elicottero da esplorazione e scorta" e relativo supporto logistico iniziale (Atto 340). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 26 - 10 -2016](#) - Parere favorevole con condizione; Commissione difesa del Senato, [Seduta 8-11-2016](#) - Parere favorevole con condizione
 - Programma pluriennale relativo allo sviluppo, sperimentazione, industrializzazione e produzione di un nuovo velivolo da addestramento basico denominato *High Efficiency Trainer* (314). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 2-8-2016](#) – Parere favorevole con condizione; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 3-8-2016](#)- Parere favorevole con osservazioni
 - Programma relativo allo sviluppo B1-NT del programma di acquisizione di sistemi missilistici antiaerei terrestri e navali FSAF-PAAMS (315). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 2-8-2016](#) – Parere favorevole con condizione; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 3-8-2016](#)- Parere favorevole con osservazioni
 - Programma pluriennale concernente acquisizione di una capacità iniziale di contrasto alla minaccia mini-micro APR (460). Commissione difesa della Camera, [Seduta del 24-10-2017](#) Parere favorevole; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 17-10-2017](#) - Parere favorevole con osservazioni

In relazione al Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (116) si segnala, altresì, lo Schema di decreto ministeriale concernente le modalità di utilizzo dei contributi pluriennali relativi al programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (128), schema sottoposto al prescritto parere delle competenti commissioni parlamentari: Commissione difesa della Camera, [Seduta del 20-01-2015](#) - Parere favorevole con condizioni; Commissione difesa del Senato, [Seduta del 7-1-2015](#) Parere favorevole con osservazioni.

Contenuto

La Ministra della difesa, con lettera in data 8 febbraio 2018, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 536, comma 3, lettera b), del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto ministeriale concernente l'approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 04/2017, relativo all'acquisizione, comprensiva del relativo sostegno logistico, di aeromobili a pilotaggio remoto della categoria MALE (*Medium Altitude Long Endurance*) e potenziamento delle capacità di *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* della Difesa (**Atto n. 2, già Atto n. 510 della XVII legislatura**).

I velivoli a pilotaggio remoto, nella letteratura internazionale generalmente individuati con l'acronimo inglese UAV: *Unmanned Aerial Vehicles*, sono stati introdotti nella tecnologia militare da alcuni anni, in particolare negli Stati Uniti. Essi consentono, in primo luogo, di effettuare ricognizioni in ambienti ostili e ad alto rischio, senza che venga messa repentinamente la vita di un pilota. L'assenza del pilota permette poi di costruire un velivolo molto più piccolo, capace di manovre aeree molto più impegnative, tali da essere difficilmente sopportate da un essere umano. Le ridotte dimensioni lo rendono inoltre di più difficile individuazione da parte del nemico. L'evoluzione della tecnologia ha consentito lo sviluppo di sistemi di pilotaggio remoto più evoluti, e quindi ha recato impulso alla produzione e sviluppo di velivoli UAV. La riflessione teorica sullo sviluppo di questi sistemi si sta orientando su una evoluzione volta a rendere possibile, in futuro, il pilotaggio remoto da parte di altri aeromobili, prevedendo altresì il contemporaneo pilotaggio di piccole flottiglie di UAV. Quanto alle immagini restituite dagli UAV, si sta studiando la possibilità di integrare le informazioni fornite dal velivolo direttamente nei sistemi di comando e controllo delle forze impegnate sul campo. Un ulteriore sviluppo oggetto della ricerca è costituito dalla ipotesi di dotare questi velivoli di armamenti (cosiddetti UCAV, *Unmanned Combat Aerial Vehicles*).

Per aeromobili a **pilotaggio remoto della categoria MALE** si intendono gli aeromobili a pilotaggio remoto con un peso al decollo di 1.500 Kg, in grado di operare fino a 14.000 metri per un tempo di volo pari a circa 24 ore. Rientrano, invece, nella categoria "**Apr mini-micro**" gli aeromobili a pilotaggio remoto con un peso al decollo compreso tra i 2 e i 20 Kg (classe Mini) e tra i 0 e 2 Kg (classe micro).

Secondo quanto riportato nella scheda illustrativa allegata alla richiesta di parere parlamentare, il programma pluriennale in esame trova la propria giustificazione nella necessità di dotare la Difesa di strumenti particolarmente sofisticati nella raccolta di informazioni inerenti ad un determinato teatro operativo, ovvero per monitorare e sorvegliare vaste aree di territorio e garantire una rapida distribuzione delle informazioni ai centri di comando e controllo e agli operatori al suolo. Gli aeromobili in questione potranno, inoltre, essere utilizzati in scenari e contesti diversificati di cooperazione militare e civile (*dual use*). A tal fine, precisa la richiamata scheda tecnica, sarà necessario sviluppare "nuovi sistemi/sensori/effettori e procedure, al fine di operare non solo in un contesto militare, ma anche in uno scenario di cooperazione militare – civile".

Con riferimento al **contenuto specifico** del programma, la richiesta di parere parlamentare fa riferimento all'acquisizione, a partire dall'anno 2017 e fino al 2032, di **10 sistemi**, costituiti ciascuno di due velivoli ed una stazione di comando e controllo, nonché del relativo Supporto Logistico Integrato (SLI). Sarà garantita inoltre sia la manutenzione preventiva che quella correttiva attraverso la fornitura della manualistica, l'acquisizione delle parti di ricambio e degli equipaggiamenti necessari. Infine l'introduzione dei sistemi sarà accompagnata da un programma di addestramento.

Al riguardo, si segnala che il programma in esame è espressamente richiamato nella parte II del DPP 2017-2019

(cfr. precedente paragrafo "presupposti normativi2) relativa ai programmi d'investimento della Difesa da avviare nel richiamato triennio (pag. 45).

Il **costo complessivo** del programma è stimato in **766 milioni di euro**, la spesa graverà sulle risorse iscritte nella Missione "Difesa e sicurezza del territorio", Programma "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" dello stato di previsione del Ministero della difesa e sulle risorse previste dal comma 140 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017-2019).

Il costo è ripartito nei seguenti esercizi finanziari:

(milioni di euro)

Esercizio Finanziario	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹	Totale
Oneri	9,8	72,0	79,0	83,8	123,4	161,0	57,0	20,0	766,0

¹ A decorrere dal 2024 e fino al 2032 l'onere è pari a 20 mln di euro all'anno.

Il comma 140 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (**legge di bilancio per il 2017**), ha previsto l'istituzione di un **Fondo**, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (**cap. 7555**), per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese in determinati settori di spesa. A tali finalità sono stati destinati oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale venticinquennale. La legge di bilancio per il 2018 ha rifinanziato il Fondo investimenti per oltre 36 miliardi dal 2018 al 2033.

Come emerso nel corso dell'esame parlamentare dello schema di *D.P.C.M. sulla ripartizione della rimanente quota del Fondo investimenti di cui all'articolo 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016*" ([A.G.421](#)) la Difesa è risultata destinataria di 49,5 milioni nel 2017, 199,7 milioni nel 2018 e 251,4 milioni nel 2019. Complessivamente, le risorse destinate alla Difesa in tutto il quindicennio sono pari a poco meno di 10 miliardi. (Per un approfondimento si veda: ["Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese"](#))

In relazione al citato schema di riparto la commissione difesa della Camera ha deliberato i propri [rilevi](#) nel corso della seduta del 5 luglio 2017.

Per quanto concerne i **settori industriali interessati** la scheda illustrativa indica che tali settori sono prevalentemente quelli delle costruzioni aeronautiche, dell'elettronica e delle telecomunicazioni. La produzione degli aeromobili si svolgerà principalmente nella provincia di Savona, presso gli stabilimenti della ditta Piaggio a Villanova di Albenga, mentre la produzione dei sistemi di comando e controllo è prevista presso gli stabilimenti della Leonardo a Ronchi dei Legionari. Allo stato non sono quantificate le ricadute occupazionali del programma in esame sebbene si prevedano "ampie possibilità in termini di occupazione" .

La normativa sugli aeromobili a pilotaggio remoto

La **legge 14 luglio 2004, n. 178**, recante disposizioni in materia di aeromobili a pilotaggio remoto delle Forze armate, ha per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento la definizione di **aeromobile a pilotaggio remoto (APR)** e ha dettato una prima disciplina volta a permettere la navigazione aerea e la gestione amministrativa di questo nuovo tipo di velivoli militari.

Precedentemente, infatti, nonostante l'ICAO avesse assimilato in via di principio questi velivoli agli aeromobili, mancava una normativa nazionale ed internazionale che ne disciplinasse l'impiego. Le norme nazionali contenute nel codice della navigazione del 1942 e nel regolamento della navigazione aerea del 1925 risultavano infatti inadeguate a regolare, anche in via analogica, l'impiego di tali sistemi.

In occasione dell'adozione del Codice dell'ordinamento militare (d. lgs. n. 66 del 2010) la legge n. 178 del 2004 è stata abrogata ed il suo contenuto, come novellato da taluni successivi interventi normativi, è confluito negli attuali articoli 246, 247 e 248 del Codice

L'ICAO, *International Civil Aviation Organization*, istituto specializzato dell'ONU, è l'organizzazione internazionale deputata a definire la normativa tecnica in materia di aviazione civile; gli "annessi ICAO", cioè gli allegati alla Convenzione Internazionale per l'aviazione civile stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, adottati, a norma della Convenzione stessa, dalla stessa ICAO, definiscono infatti gli *standard* internazionali e le pratiche raccomandate necessari ad assicurare il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione relativi agli aeromobili, agli aerodromi, al personale, alle rotte aeree ed ai servizi ausiliari, onde garantire al trasporto aereo la massima standardizzazione normativa a livello mondiale, e, in definitiva, una maggiore sicurezza del trasporto aereo.

Numerosi annessi ICAO sono stati recepiti con regolamenti ed atti amministrativi, nonché con deliberazioni dell'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile).

L'**articolo 246 del Codice** definisce l'APR come un "**mezzo aereo pilotato da un equipaggio che opera**

da una stazione remota di comando e controllo". L'articolo 247 ne autorizza l'impiego da parte delle Forze armate, **nei limiti fissati da un documento tecnico-operativo** adottato dall'Aeronautica militare, sentita la Forza armata che impiega gli APR e dall'Ente nazionale per l'aviazione civile, di concerto con l'Ente nazionale di assistenza al volo, per gli aspetti di gestione e controllo del traffico aereo. Le richiamate limitazioni, riguardanti i profili di missione, le procedure operative, le aree di lavoro e gli equipaggiamenti, sono stabilite nel rispetto dei principi della sicurezza del volo. Pur tuttavia nel corso di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato l'impiego degli APR non è sottoposto alle limitazioni .

Ai sensi dell'articolo **articolo 248** La conduzione degli APR di peso inferiore a 20 chilogrammi, ammessi alla navigazione e certificati dalla competente struttura del Ministero della difesa e dalla stessa iscritti in apposito registro, impiegati dalle Forze armate entro aree identificate e sottoposte al divieto temporaneo di sorvolo ovvero al di fuori di tali aree nei casi di di operazioni sul territorio nazionale o all'estero connesse a situazioni di crisi o di conflitto armato è affidata a personale militare in possesso di idonea qualifica e non comporta la corresponsione di specifici emolumenti. I criteri d'impiego dei medesimi APR e le modalità per il conseguimento della qualifica per la conduzione degli stessi sono disciplinati dal regolamento.

In relazione ai velivoli a pilotaggio remoto della classe mini/ micro (cfr. precedente paragrafo "Contenuto"), si ricorda che nella precedente legislatura le [Commissioni difesa della Camera e del Senato](#) hanno espresso parere favorevole in merito al programma A/R n. SMD 03/2017 (A.G. 460) relativo all'acquisizione, a partire dall'anno 2017 e fino al 2019, di una *tranche* iniziale di sistemi di contrasto alla minaccia mini-micro APR, (fino a 5), inclusivi di parti di ricambio, assistenza tecnica e corsi di formazione basica.

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati


Senato: Dossier n. 1 - II Edizione

Camera: Atti del Governo - Dossier n. 2 // Edizione

3 luglio 2018

Senato Servizio degli Affari Internazionali
Camera Servizio Studi
Dipartimento Difesa

segreteriaAAI@senato.it - 066706-3666
st_difesa@camera.it - 066760-4172

 CD_difesa

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
DI0002a