CAMERA DEI DEPUTATI N. 3784

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAOLO NICOLÒ ROMANO, SPESSOTTO, CARINELLI, NICOLA BIANCHI, DE LORENZIS, LIUZZI, CRIPPA, DEL GROSSO, DELL'ORCO, SCAGLIUSI, MANLIO DI STEFANO

Disposizioni per la regolamentazione della costruzione e della circolazione dei sistemi aerei a pilotaggio remoto

Presentata il 27 aprile 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il settore dei mezzi aerei a pilotaggio remoto (che oltre agli aeromodelli per uso ludico comprende anche i cosiddetti droni civili o sistemi aerei a pilotaggio remoto-SAPR), sta vivendo una fase di sviluppo senza precedenti in tutto il mondo e anche in Italia. Le nuove innovazioni tecnologiche consentono oggi l'uso dei SAPR in moltissimi ambiti professionali favorendo pertanto la crescita sia della ricerca, dello sviluppo, della costruzione e della commercializzazione dei SAPR e della loro componentistica sia delle scuole di formazione degli operatori e dei piloti. L'effetto dirompente di questi nuovi e innovativi sistemi di navigazione si sta avendo anche in altri settori economici e produttivi. Infatti molte sono le potenzialità di impiego dei droni civili: dalle riprese di foto e video, all'aerofotogrammetria per la mappatura del territorio, dall'agricoltura alla zootecnia, dalla gestione delle foreste al controllo ambientale, dai servizi di soccorso quotidiano alle attività di protezione civile, dalle attività forensi a quelle di polizia, dal controllo delle strutture e delle infrastrutture alla consegna delle merci, dalla cinematografia al giornalismo. Insomma: numerosi sono i campi di applicazione di questi velivoli con un impatto notevole sull'intera economia nazionale. La Commissione europea ha stimato in un giro d'affari annuo di circa 15 miliardi di euro il mercato dei droni civili solo nel continente europeo, prevedendo una crescita annua tra il 15 e il 20 per cento. Anche in Italia il settore non ha tardato a svilupparsi essendo già operative moltissime aziende di

dimensioni medio-piccole con una stima di circa 5.000 operatori professionali, la maggioranza dei quali purtroppo, per una rigida e difficilmente applicabile normativa, opera spesso fuori dalle regole. Infatti attualmente sono solo un migliaio gli operatori dotati di autorizzazione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e tra essi solo 50 abilitati a sorvolare le aree critiche urbane. Ciò che sta pregiudicando fortemente lo sviluppo di questo comparto produttivo è una regolamentazione nazionale demandata all'ENAC che, essendo l'Ente italiano di regolazione tecnica e di vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile opera in un'ottica di certificazione e di sicurezza dal punto di vista della progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio degli aeromobili, nonché di valutazione dell'idoneità degli operatori aerei e del personale di volo, non potendo chiaramente promuovere una normativa finalizzata allo sviluppo economico e alla diffusione commerciale dei SAPR in quanto prerogative che competono esclusivamente alla sfera politica.

Infatti, in merito alle competenze regolamentari attribuite all'ENAC in materia di SAPR, il codice della navigazione all'articolo 743, rubricato « Nozione di aeromobile », stabilisce che: « Per aeromobile si intende ogni macchina destinata al trasporto per aria di persone o cose.

Sono altresì considerati aeromobili i mezzi aerei a pilotaggio remoto, definiti come tali dalle leggi speciali, dai regolamenti dell'ENAC e, per quelli militari, dai decreti del Ministero della difesa.

Le distinzioni degli aeromobili, secondo le loro caratteristiche tecniche e secondo il loro impiego, sono stabilite dall'ENAC con propri regolamenti e, comunque, dalla normativa speciale in materia ».

Per quando riguarda la normativa europea va inoltre specificato che ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, sono di competenza dell'ENAC, quindi di esclusiva competenza nazionale, i SAPR di massa al decollo non superiore a 150 chilogrammi (kg) e tutti quelli progettati e modificati per scopi di ricerca, sperimentazione e scientifici. Il regolamento sarà a breve modificato essendo in corso un tentativo legislativo di armonizzazione a livello europeo della materia. Infatti, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), su incarico della Commissione europea, ha di recente terminato (fine settembre 2015) l'istruttoria per lo sviluppo di un insieme di norme comuni europee per l'impiego dei droni di peso inferiore a 150 kg rimasti ancora di esclusiva competenza nazionale. Si attende, quindi, nel corso del 2016 il nuovo regolamento europeo che faccia proprie queste proposte di regolamentazione che saranno vincolanti per tutti gli Stati membri. Nelle more del suddetto regolamento, la definizione dei livelli di sicurezza da assicurare per le diverse tipologie di operazioni che possono essere condotte con l'utilizzo di SAPR di massa al decollo non superiore a 150 kg è demandata all'ENAC che, nel dicembre 2013, ha emanato il primo regolamento sui « Mezzi aerei a pilotaggio remoto » – aggiornato alla seconda versione la scorsa estate e successivamente emendato il 21 dicembre 2015 – che, a differenza di quanto sta avvenendo in altri Paesi europei, sta causando forti limitazioni all'impiego dei droni civili, tali da rendere impossibile di effettuare agevolmente gran parte dei lavori richiesti in Italia. Le ragioni di queste limitazioni sono le eccessive regolamentazione e onerosità per l'ottenimento dei riconoscimenti delle autorizzazioni e degli attestati per operare con i SAPR, insostenibili per la grande maggioranza delle piccole e medie imprese che rappresentano il 90 per cento degli operatori italiani. Questo anche perché l'ENAC ha coinvolto solo parzialmente le organizzazioni di settore che sono portatrici di competenze specialistiche di grande spessore, in grado quindi di fornire utili indicazioni per la predisposizione di regole che siano effettivamente proporzionate alla realtà dei SAPR. L'aspetto però più impor-

tante e allo stesso tempo più paradossale è che questo regolamento, pur caratterizzandosi per una normativa ferrea, manca di un sistema sanzionatorio. Infatti, in virtù del principio della riserva di legge, l'ENAC ha sì la prerogativa di emanare il regolamento per l'utilizzo dei SAPR, ma non può però determinare il sistema sanzionatorio per reprimere le violazioni al regolamento stesso, poiché tale materia può essere disciplinata soltanto dal legislatore con una legge primaria dello Stato. Questo vuoto normativo ha di fatto comportato una regolamentazione specifica senza un'altrettanta specifica previsione sanzionatoria, con la conseguenza che le sanzioni applicabili rimangono obbligatoriamente quelle previste dal codice della navigazione (di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, e successivamente modificato con il decreto legislativo n. 96 del 2005 e con il decreto legislativo n. 151 del 2006) con tutte le contraddizioni che questo comporta in merito al principio costituzionale della proporzionalità della pena considerando che per un SAPR di un comune cittadino, del peso di qualche chilogrammo e del valore di poche migliaia di euro, si applicano le stesse sanzioni previste per un aeromobile dell'aviazione commerciale che pesa molte tonnellate e ha un costo di decine, se non di centinaia, di milioni di euro. Questa incongruità se non assurdità, sta comportando il doppio effetto di bloccare lo sviluppo dei droni civili nel nostro Paese, che nel mondo è un settore economico in piena ascesa, e di alimentare un diffuso abusivismo poiché, essendo un'eventuale condanna spropositata e, quindi, palesemente in contrasto con il nostro dettato costituzionale, si è ampiamente diffusa la percezione che si possa liberamente contravvenire alla legge poiché qualsiasi ricorso non potrà che essere accolto con l'ulteriore effetto perverso dell'intasamento dei nostri tribunali. Con la presente proposta di legge, pertanto, si pone rimedio a tutto questo intervenendo, innanzitutto, nel semplificare le procedure autorizzative per le operazioni di volo dei SAPR con massa operativa al decollo minore o uguale a 25 kg, definiti all'articolo 1, comma 1, SAPR minori, che rappresentano la grande maggioranza dei SAPR in circolazione oggetto delle richiamate criticità. All'articolo 2 si dispone che l'ENAC, con uno o più regolamenti, definisca:

a) le tipologie di operazioni la cui rischiosità per le persone e cose essendo nulla oppure trascurabile non comporta alcun obbligo di autorizzazione;

b) le tipologie di operazioni per le quali è possibile derogare ai limiti di volo imposti al piano orizzontale e di altezza massima;

c) le caratteristiche progettuali e le dotazioni tecniche di inoffensività del mezzo per le quali le operazioni di volo sono considerate non critiche in tutti gli scenari operativi;

d) le semplificazioni e le agevolazioni nell'acquisizione delle licenze per i piloti, i docenti e gli studenti degli istituti ad indirizzo aeronautico.

Chiaramente la presente proposta di legge non intende trascurare i delicati aspetti relativi alla *privacy* e alla sicurezza delle persone e delle cose. Infatti, per aumentare i livelli di sicurezza pubblica e di incolumità delle persone e delle cose, all'articolo 2, comma 2, si dispone l'obbligo di applicare su tali aeromobili, minori la tecnologia *Radio-Frequency IDentification* (RFID) per l'identificazione e per il controllo a distanza del mezzo tramite segnale radio e della tecnologia *Global Positioning System* (GPS) con funzionalità *geofencing* per il controllo del suo perimetro operativo virtuale. Inoltre, all'articolo 2, comma 3, è istituito presso l'ENAC il registro dei proprietari dei SAPR minori e degli aeromodelli per uso ludico o sportivo. All'atto della registrazione l'ENAC rilascia un numero identificativo che deve essere apposto su tutti i sistemi aerei facenti capo al medesimo proprietario in modo da consentire di individuare immediatamente il tipo di impiego consentito di tali mezzi. Questo consentirà alle Forze di polizia di capire immediatamente se l'aeromobile pilotato è un aeromodello impiegato per scopi ludici o sportivi oppure un SAPR per operazioni

specializzate. Oggi questa distinzione non è facile considerando che gli aeromodelli e i SAPR si distinguono non in base alle caratteristiche tecniche ma, appunto, in base al loro effettivo impiego.

Per aumentare la sicurezza nell'impiego dei SAPR, oltre alla tracciabilità delle operazioni, è importante anche la formazione degli operatori. All'articolo 3, pertanto, si dispone che l'ENAC realizzi un servizio cartografico dei SAPR gratuito per tutti gli aeromodellisti e gli operatori di SAPR minori.

Queste disposizioni, oltre a semplificare molto le procedure autorizzative per gli operatori e piloti, promuoveranno anche una competizione positiva fra i comuni per lo sviluppo del comparto, che ha grandi potenzialità di crescita occupazionale, e per la realizzazione di aree attrezzate per gli amatori e gli operatori, così da incentivare anche il turismo e le imprese del settore.

All'articolo 4, come raccomandato dall'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, si dispone l'attribuzione di bande di frequenza al traffico dei SAPR per uso professionale sia per i *datalink* di controllo dei mezzi che per i *datalink* del *payload*. Tali bande di frequenza dedicate garantirebbero maggiori qualità e continuità del servizio e più sicurezza aerea poiché impedirebbero interferenze radio nocive al controllo dei SAPR durante l'esecuzione delle operazioni di volo.

È ampiamente dimostrato che lo sviluppo del settore, oltre a creare nuove opportunità lavorative, favorisce anche il contenimento della spesa pubblica. Basta pensare, a titolo di esempio, all'impiego dei droni in alternativa dei più tradizionali e onerosi elicotteri. Per questo motivo all'articolo 5 si dispone l'obbligo di impiego di SAPR da parte del settore pubblico, dove fattibile ed economicamente conveniente, per le operazioni di verifica e di monitoraggio del territorio e per gli interventi negli ambiti di competenza. Qualora sprovvisti di tali droni, si dispone l'obbligo per i soggetti istituzionali pubblici di stipulare convenzioni con operatori pubblici o privati e con associazioni di categoria.

L'articolo 6 risolve la gravosa lesione del principio di proporzionalità della pena disponendo che per gli illeciti commessi dall'operatore o dal titolare del SAPR, si applicano le sanzioni previste dal codice della navigazione ridotte di un terzo. Per l'omessa assicurazione obbligatoria, come disposto dall'articolo 1234 del codice della navigazione, la sanzione amministrativa non è ridotta di un terzo (attualmente la sanzione irrogata anche per un SAPR minore va da un minimo di 50.000 euro a un massimo di 100.000 euro) ma varia da un minimo di 1.000 euro a un massimo di 10.000 euro. Pertanto l'operatore o il pilota che fa circolare un SAPR in violazione dell'articolo 798 del codice della navigazione, in materia di obbligo di assicurazione, o del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 197, recante « Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (CE) n. 785/2004 relativo ai requisiti assicurativi applicabili ai vettori aerei e agli esercenti di aeromobili », è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro. Tale riduzione edittale risponde a principi e a criteri di equità e di proporzionalità della pena prevedendo, pertanto, un sistema sanzionatorio commisurato all'effettiva gravità dell'illecito commesso in modo da evitare l'intasamento dei tribunali con ricorsi che non potrebbero che essere accolti nonché dare certezza del diritto ad un innovativo settore produttivo dalle grandi potenzialità di mercato. Infine è opportuno specificare il divieto di impiegare droni nelle attività di video sorveglianza nei luoghi di lavoro, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

In conclusione, la presente proposta di legge, nelle more dell'entrata in vigore del citato regolamento europeo, colma un grave vuoto normativo dando risposte alle esigenze di semplificazione del quadro regolamentare relativo al pilotaggio dei SAPR e garantendo, allo stesso tempo, alti *standard* di sicurezza dei cittadini e delle cose. In questo modo diamo un'efficace risposta alle sollecitazioni pervenute dalla stessa Commissione europea che ha raccomandato gli Stati membri di agevolare quanto più possibile lo sviluppo del settore dei SAPR.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Definizioni).

1. Ai fini di cui alla presente legge:

a) i sistemi aerei a pilotaggio remoto con massa operativa al decollo minore o uguale a 25 chilogrammi (kg) sono definiti sistemi aerei a pilotaggio remoto minori;

b) i sistemi aerei a pilotaggio remoto con massa operativa al decollo maggiore di 25 kg e fine al limite massimo di 150 kg sono definiti sistemi aerei a pilotaggio remoto maggiori;

c) i sistemi aerei a pilotaggio remoto con massa operativa al decollo maggiore di 150 kg sono definiti sistemi aerei a pilotaggio remoto superiori.

ART. 2.

(Impiego di sistemi aerei a pilotaggio remoto minori).

1. Al fine di contemperare il prioritario interesse all'ordine pubblico e alla sicurezza con lo sviluppo concorrenziale del mercato degli aeromobili a pilotaggio remoto, esclusivamente per i sistemi aerei a pilotaggio remoto minori, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti, definisce:

a) le tipologie di operazioni la cui rischiosità per le persone e cose essendo nulla oppure trascurabile non comporta alcun obbligo di autorizzazione;

b) le tipologie di operazioni per le quali è possibile derogare ai limiti di volo imposti al piano orizzontale e di altezza massima;

c) le caratteristiche progettuali e le dotazioni tecniche di inoffensività del mezzo

per le quali le operazioni di volo sono considerate non critiche in tutti gli scenari operativi;

d) le semplificazioni e le agevolazioni nell'acquisizione delle licenze per i piloti, i docenti e gli studenti degli istituti ad indirizzo aeronautico.

2. Nei sistemi aerei a pilotaggio remoto è obbligatorio l'apposizione della tecnologia *Radio-Frequency IDentification* (RFID) per l'identificazione a distanza del mezzo tramite segnale radio e della tecnologia *Global Positioning System* (GPS) con creazione di un perimetro virtuale intorno al sistema aereo (*geo-fencing)* per il controllo della sicurezza.

3. Presso l'ENAC è istituito il registro dei proprietari dei sistemi aerei a pilotaggio remoto minori e degli aeromodelli, per uso ludico o sportivo. All'atto della registrazione, l'ENAC rilascia un numero identificativo che deve essere apposto su tutti i sistemi aerei facenti capo al medesimo proprietario tale da consentire di individuare immediatamente il tipo di impiego dei mezzi interessati. La registrazione, obbligatoria per tutti i proprietari di sistemi aerei a pilotaggio remoto minori e di aeromodelli, è gratuita.

4. I costruttori dei sistemi aerei a pilotaggio remoto minori e di aeromodelli hanno l'obbligo di allegare nella confezione di vendita un manuale semplificato che informi gli acquirenti, con l'ausilio di schemi di immagini, sui divieti, sui pericoli derivanti per la sicurezza del volo e sulle sanzioni comminabili per un uso del sistema aereo non conforme alla normativa vigente. Tutti i manuali, anche di carattere tecnico, presenti nella confezione devono recare la traduzione in lingua italiana.

5. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della difesa, sentiti la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, l'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'ENAC, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), il Garante per la

protezione dei dati personali e le organizzazioni di categoria più rappresentative del settore, sono adottate le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

ART. 3.

(Servizio cartografico per l'impiego dei sistemi aerei a pilotaggio remoto).

1. Per garantire un quadro conoscitivo comune, accessibile a tutti e funzionale all'impiego in completa sicurezza dei sistemi aerei a pilotaggio remoto, l'ENAC, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, istituisce nel proprio sito *internet* un sistema informativo computerizzato, denominato « servizio cartografico per l'impiego dei sistemi aerei a pilotaggio remoto » al fine di facilitare:

a) la visualizzazione delle aree vietate, protette, segregate, degli ostacoli e di tutto ciò che ai sensi della normativa ENAC è necessario rendere visibile ai fini di una corretta navigazione del mezzo aereo;

b) la pianificazione delle operazioni di volo;

c) la conoscenza di tutti i vincoli fisici, di sicurezza di stato, ambientali e civili esistenti sul territorio utili alla definizione degli scenari di rischio.

2. Per uniformare e integrare le informazioni cartografiche a supporto dell'informazione, della pianificazione e della gestione delle operazioni di volo, l'ENAC si avvale della collaborazione degli enti locali.

3. L'accesso al servizio cartografico di cui al comma 1 è gratuito per tutti gli aeromodellisti e gli operatori di sistemi aerei a pilotaggio remoto minori.

4. Le informazioni e i dati di cui al comma 1, lettera *a)*, sono accessibili a tutti senza necessità di registrazione ed è istituito, a carico del bilancio dell'ENAC, un *call center* informativo per il pubblico e per la ricezione di segnalazioni di infrazioni.

ART. 4.

(Attribuzione di bande di frequenza al traffico dei sistemi aerei a pilotaggio remoto).

1. Nel Piano nazionale di ripartizione delle frequenze relativo all'anno 2016 sono

attribuite specifiche bande di frequenza al traffico dei sistemi aerei a pilotaggio remoto.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell'interno e con il Ministro della difesa, sentiti la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'ENAC, l'ANSV e le organizzazioni di categoria più rappresentative del settore, sono adottate le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

ART. 5.

(Incentivo all'impiego di sistemi aerei a pilotaggio remoto).

1. Per il contenimento della spesa pubblica nonché per un efficace controllo e per un'adeguata prevenzione dei rischi, le amministrazioni centrali dello Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le agenzie e le autorità indipendenti e le società pubbliche impiegano prioritariamente, ove fattibile ed economicamente conveniente, per le operazioni di verifica e di monitoraggio del territorio e per gli interventi negli ambiti di propria competenza i sistemi aerei a pilotaggio remoto.

2. Ai fini di quanto stabilito dal comma 1, qualora sprovvisti di sistemi aerei propri, ai soggetti pubblici ivi previsti è fatto obbligo di stipulare convenzioni con operatori pubblici o privati e con associazioni di categoria.

3. È vietato l'uso di sistemi aerei a pilotaggio remoto per attività di videosorveglianza nei luoghi di lavoro. Si applica quanto disposto dall'articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

ART. 6.

(Sanzioni).

1. Per gli illeciti commessi dall'operatore o titolare del sistema aereo a pilotag-

gio remoto, si applicano le sanzioni previste dal codice della navigazione ridotte di un terzo.

2. All'operatore o al pilota che fa circolare il sistema aero a pilotaggio remoto in violazione dell'articolo 798 del codice della navigazione o del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 197, è irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 10.000 euro.

3. La mancata registrazione ai sensi di quanto stabilito all'articolo 2, comma 3, comporta il sequestro del mezzo e la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 euro a 500 euro.

ART. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

Stampato su carta riciclata ecologica

17PDL0045030