

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 1645

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FONTANINI e BOSCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 APRILE 1995

Disposizioni concernenti la protezione delle popolazioni delle comunità residenti nelle aree limitrofe agli scali aerei civili e militari e nelle traiettorie di decollo ed atterraggio

ONOREVOLI SENATORI. - Quelle vittime, quei 12 ragazzi morti e gli oltre 90 feriti, quasi tutti studenti dell'Istituto tecnico commerciale Salvemini di Casalecchio di Reno, in seguito all'impatto causato dalla perdita del controllo dell'*Aermacchi 326*, precipitato il 6 dicembre 1990, hanno riproposto la necessità di predisporre misure adeguate a fronteggiare i grandi disastri aerei.

Eventi spesso tragici per il personale di volo e per i passeggeri, ma che talvolta coinvolgono anche le popolazioni sottostanti.

I resoconti periodici degli incidenti occorsi, elencano anche le numerose perdite di popolazione civile (elenco che si può allegare per cicli, 5 anni oppure 10 e 15), quelli riguardanti lo Stato italiano sono purtroppo numerosi e lo collocano tra gli ultimi del continente europeo.

Il panorama casistico di riferimento va identificato nell'insieme degli inconvenienti accaduti, perciò non solo quelli definiti *total loss*, che rimandano alla perdita totale dell'aereo, ma anche e soprattutto a quelli conosciuti come incidenti o *accident*. Una tipologia di incidenti ritenuti a torto minori solo perchè non si concludono in grandi tragedie e stragi.

Questa proposta di legge infatti prevede di predisporre una normativa in grado di regolamentare, di prevedere una serie di disposizioni operative preliminari che i piloti, di concerto con i controllori di volo, eseguono per attenuare, ridurre l'impatto sia dei costi sociali e delle vittime, quando ad esempio, alla sopraggiunta avaria anormale o emergenza scaturisca una dinamica *total loss*, ma soprattutto sviluppare una serie di procedure per «isolare» l'aereo in zone possibilmente disabitate o comunque a bassa densità abitativa.

Il progressivo adeguamento delle tecniche e delle procedure di volo, si accompagna alle moderne acquisizioni tecnologiche e con un sempre più sofisticato sistema di assistenza al volo hanno consentito e consentono una continua riduzione dei rischi aerei.

Tuttavia, solo quando accadono tragedie come quella di Casalecchio di Reno emerge l'urgenza e la necessità della tutela e la protezione della popolazione civile interessata. È solo in quelle circostanze che l'opinione pubblica avverte la necessità di predisporre misure e provvedimenti restrittivi, che vincolano la totale libertà dei movimenti aerei.

La protezione viene ovviamente concepita sia per il traffico aereo militare quanto per quello civile e commerciale. Nell'odierno scenario dei voli, dei collegamenti aerei, alcune zone geografiche urbane, ad alta densità abitativa, risultano particolarmente minacciate, o sulle stesse incombe questo ma-laugurato evento statistico.

Evento che generalmente viene rimosso, sembra appartenere alla fatalità degli accadimenti, occasione per scongiuri piuttosto che occasione per indagare e verificare quei regolamenti e quei dispositivi atti a limitare il livello di rischio aereo per le comunità insediate nelle vicinanze aeroportuali e su alcune traiettorie di volo particolarmente frequentate.

La questione ha riguardato anche gli scali aerei di Roma-Fiumicino (aerei precipitati in decollo: Coccia di Morto e Cancelli Rossi), ma anche Linate (S. Donato Milanese), Malpensa (presso Novara) e Torino-Caselle (sulla periferia di Caselle) e si è imposta all'opinione pubblica soprattutto in due occasioni recenti.

Il 4 ottobre 1992, un *Boeing 747* del vettore israeliano *El Al* in avaria subito dopo il decollo nella fase di rientro all'atterraggio è

precipitato su un palazzo multipiano, in un quartiere densamente popolato nelle prossimità dello scalo Schipol di Amsterdam, causando oltre sessanta vittime tra la popolazione residente.

La circostanza che ha riguardato l'*Airbus 310* dell'aerolinea romena *Tarom* si è invece risolta con uno spavento collettivo, dei 180 passeggeri e degli abitanti di un villaggio presso l'aeroporto di Orly nelle vicinanze di Parigi.

Il 24 settembre 1994, in seguito ad un inconveniente minore dell'autopilota dell'*A310*, si era registrata la perdita di controllo del velivolo recuperata a pochi secondi (100 metri di altezza) dall'impatto con il centro abitato di Villeneuve le Roi.

In entrambe le circostanze alle preoccupazioni dell'opinione pubblica, il rischio incombente e perenne per alcuni centri abitati ha determinato la pronta risposta dei responsabili dell'Aviazione civile e degli amministratori cittadini.

In Olanda sono stati proposti interventi combinati.

Riguardano da un lato le tecniche e le traiettorie di involo, dall'altro sono state individuate zone a minor densità abitativa dove spostarsi o smaltire eventuali avarie o l'esecuzione di procedure, il tutto correlato con piani di sviluppo aeroportuali e destinazione d'uso e piani regolatori dei comuni limitrofi per fronteggiare l'esito tragico, almeno per la popolazione residente.

In Francia l'evitata catastrofe ha consentito una ipotesi più innovativa: la determinazione di una sorta di numero chiuso, uno speciale contingentamento dei voli annuali e periodici. La definizione di un indice di saturazione dei movimenti aerei su un determinato scalo o area geografica ad esso collegata.

Una delle opzioni presentate prevede un tetto massimo di 200 mila voli annui per lo scalo parigino di Orly (240 mila annui sono quelli operati sullo scalo di Fiumicino nei pressi della città di Roma), e appare come un provvedimento opportuno.

Infatti la casistica riguardante gli incidenti dell'aviazione commerciale segnala

drammaticamente gli elevati indici di disastri aerei nelle fasi prossime al suolo.

Nel periodo 1981-1990 secondo la *Boeing* (altre fonti sono pressochè concordi) la percentuale degli incidenti (*total loss* - distruzione dell'aereo) si registra per il 29,6 per cento in decollo e iniziale salita, mentre il 40,2 per cento avviene nelle fasi di avvicinamento finale ed atterraggio, un significativo 70 per cento perciò riguarda la aree circostanti e limitrofe agli aeroporti.

Un dato che affiora inalterato nel tempo, anche in questi anni di fine millennio.

La protezione della popolazione residente, oggetto di questo disegno di legge, occorre sottolinearlo, deve riguardare l'attività civile e militare e deve prevedere due ordini di interventi:

a) una regolamentazione per i frangenti di volo correlati agli inconvenienti aerei complessivi deve in sostanza ipotizzare alcune tecniche procedurali ed adeguare alcune di quelle esistenti;

b) una definizione rigorosa dei piani regolatori comunali e delle zone di destinazione d'uso del territorio.

Per quanto concerne la prima, delle misure d'intervento sopra segnalate, si tratta di perfezionare alcune disposizioni già operanti sia nel settore dell'Aviazione commerciale sia in quello Militare, mentre occorre riformularne integralmente altre, completando infine con l'insediamento strutturale di apposite zone geografiche per l'esecuzione di alcune procedure d'avaria.

Comune ai voli civili e militari ad esempio è la cosiddetta «Dumping Area» una zona apposita dove vengono sganciati i serbatoi supplementari per i voli militari, e scaricate, di solito a mare, le tonnellate eccedenti di carburante per i voli civili impegnati in specifiche emergenze aeree.

Un altro esempio esistente e tuttavia da perfezionare riguarda le procedure di piantata motore in decollo, la tecnica 1 - *Engine Out* - è contemplata nella totalità degli scali aerei civili, anche se l'intento primario è rappresentato dal sorvolo dei possibili ostacoli olografici, piuttosto che una traiettoria in grado di salvaguardare, o perlomeno di

limitare anche la popolazione residente dai grandi rischi aerei.

Gli articoli di questo disegno di legge trattano in modo specifico gli ambiti di intervento segnalati; comunque occorre ricordare l'essenzialità di una normativa organica, nei settori attigui, correlati all'esercizio dell'attività, del lavoro aereo militare e civile.

La necessità di disporre di flotte aeree non obsolete nelle attrezzature e strumentazioni di volo tecnologicamente avanzate,

quali *Glass Cockpit*, *Intelligent cockpit*, *T-cas*, *Flight* e *Voice recorder*, si accompagna ad una oculata vigilanza sui tempi di volo e servizio del personale di volo e dell'assistenza al volo.

Perciò è necessario pensare ad una politica di modernizzazione del piano di finanziamento dell'Aviazione civile e della difesa aerea, ipotizzando una netta svolta nelle strategie di sostegno, dei livelli del *budget*, verso un settore vitale per l'economia del Paese.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. La presente legge stabilisce misure di controllo e riduzione dei grandi rischi aerei prodotti dalle flotte civili, commerciali e militari nelle fasi di decollo, avvicinamento ed atterraggio in prossimità degli aeroporti, nonché promuove misure di salvaguardia e tutela dei centri urbani densamente popolati.

### Art. 2.

1. Il Ministro dei trasporti e della navigazione definisce, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le procedure *standard* per gli aeroporti aperti al traffico aereo civile e militare.

2. Tali procedure devono accrescere la sicurezza minimizzando il rischio di incidenti (*total loss*) nelle fasi di decollo, avvicinamento ed atterraggio tenendo conto degli agglomerati urbani limitrofi, stabilendo adeguate traiettorie e rotte di sorvolo, ed istituendo zone specifiche per lo smaltimento di avarie ed inconvenienti tecnici.

3. Il Ministero dei trasporti e della navigazione - Direzione generale dell'aviazione civile è tenuto a curare l'aggiornamento delle procedure su richiesta motivata da parte di enti territoriali.

4. Il Ministero dei trasporti e della navigazione - Direzione generale dell'aviazione civile, al fine di determinare per ogni aeroporto interessato le procedure *standard*, si avvale del consulto tecnico di un apposito gruppo di studio costituito presso la stessa Direzione generale dell'aviazione civile, e composto dai rappresentanti dell'Azienda autonoma assistenza al volo per il traffico aereo generale, dal Ministero della difesa, dalle società di gestione aeroportuale, dai

vettori aerei, dal Ministero dell'ambiente, e dai rappresentanti delle associazioni dei piloti.

### Art. 3.

1. Entro centottanta giorni dalla definizione degli *standard* di cui all'articolo 2, il Ministero dei trasporti e della navigazione, il Ministero della difesa ed i comuni interessati per ciascun aeroporto soggetto agli *standard*, applicano le seguenti determinazioni:

a) simulazione statistica delle categorie di avarie, conseguente tipologia degli scenari di rischio e predisposizione delle infrastrutture per la protezione civile della popolazione;

b) individuazione delle fasce territoriali di rischio;

c) definizione di un indice di saturazione geografica dei movimenti aerei commerciali, civili e militari;

d) elaborazione delle aree o zone per lo smaltimento delle avarie;

e) adeguamenti dei piani regolatori territoriali in funzione dell'indice di rischio;

f) criteri per la progettazione e la gestione di sistemi di monitoraggio e controllo delle percentuali delle avarie, inconvenienti e incidenti in prossimità degli aeroporti.

### Art. 4.

1. I comuni e le regioni sono tenuti al controllo ed al rispetto delle disposizioni normative contenute nel comma 2.

2. Nelle zone di massimo rischio sono unicamente consentiti, fatti salvi se a norma, le attività e gli insediamenti esistenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge, i seguenti usi del suolo, compatibilmente con gli strumenti urbanistici esistenti:

a) le attività agricole in genere;

b) le attività industriali, commerciali ed assimilate purchè connesse ai servizi aeroportuali;

c) le residenze temporanee e cioè alberghi, motel e simili purchè funzionalmente connesse alle attività ed ai servizi aeroportuali.

#### Art. 5.

1. Il Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministro delle finanze nell'ambito dell'attuazione della legge 24 dicembre 1993, n. 537, articolano i finanziamenti necessari per erogare le somme atte a predisporre la progettazione, la realizzazione e la gestione dei sistemi di monitoraggio delle procedure *standard* previste.

2. Il sistema di monitoraggio è utilizzato per il controllo del rispetto degli *standard* fissati dall'articolo 2.

#### Art. 6.

1. La mancata adesione agli *standard* previsti dalla presente legge, se non adeguatamente motivata o giustificata, prevede il pagamento di una sanzione il cui ammontare risulterà proporzionale al danno e al rischio corso o accertato.

2. Le somme raccolte per le eventuali infrazioni vanno a costituire un fondo comune statale destinato alle opere di prevenzione e tutela dei grandi rischi aerei. I criteri e le modalità di utilizzazione dei fondi sono determinati da una apposita commissione composta da rappresentanti del Ministero dei trasporti e della navigazione, del Ministero della difesa e da una rappresentanza degli enti locali.

