

info@colognolaperilsuofuturo.it
Via Matris Domini, 21/A
c/o Studio legale avv. Pesenti Gritti
24121 Bergamo

colognolaperilsuofuturo@pec.it
Tel. 333.6868341
cod. fiscale 95198450165

AREA Politiche del Territorio
DIREZIONE Urbanistica e Riqualificazione
SERVIZIO Pianificazione Urbanistica
Piazza Matteotti, 3 - 24122 Bergamo
pianificazioneurbanistica@comune.bg.it
protocollo@cert.comune.bergamo.it

Oggetto: Variante urbanistica al Piano di Governo del Territorio (PGT) “**VARPGT07**”, correlata alla adozione del Piano di rischio aeroportuale di Bergamo. Consultazione delle parti sociali ed economiche e acquisizione di relativo parere, in adempimento delle disposizioni di cui all’art. 13, comma 3, della L.R. 12/2015 e S.M.I.

OSSERVAZIONI alla VARIANTE URBANISTICA AL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO “VARPGT07” per l’adozione del PIANO di RISCHIO AEROPORTUALE del COMUNE DI BERGAMO

Premessa

L’attività aeroportuale, *oltre ai noti e documentati rischi derivati dall’inquinamento ambientale*, comporta altri rischi che non possono essere sottovalutati: l’art. 707 del Codice della Navigazione ravvisa, infatti, la necessità di elaborare i Piani di rischio. Il Regolamento ENAC per la costruzione e l’esercizio degli aeroporti, al capitolo 6 recita che “...i Piani di rischio hanno lo scopo di rafforzare i livelli di tutela nelle aree limitrofe agli aeroporti... e garantire la possibilità di intervento del servizio di soccorso...in caso di incidente aereo...”. “Fermo restando il mantenimento delle edificazioni e delle attività esistenti sul territorio, per i nuovi insediamenti sono previsti vincoli precisi, al fine del contenimento del carico antropico e di individuazione delle attività compatibili, che i Comuni articolano e dettagliano nei piani di rischio in coerenza con la propria regolamentazione urbanistico – edilizia”... In particolare, nella zona di rischio C devono essere evitati insediamenti ad elevato affollamento, obiettivi sensibili, ecc. Può essere prevista solo una modesta funzione residenziale.

Il Regolamento ENAC per la costruzione e l’esercizio degli aeroporti, che ha come obiettivo prioritario il rafforzamento dei livelli di tutela nelle aree limitrofe agli aeroporti, certamente non ipotizzava che uno scalo potesse operare, né tanto meno essere costruito, all’interno di una città.

Sicuramente quando si scriveva “... Fermo restando il mantenimento delle edificazioni e delle attività esistenti sul territorio...” non si pensava a realtà fortemente antropizzate come quella di Bergamo, dove gran parte delle costruzioni ad elevato affollamento e gli obiettivi sensibili erano presenti molto prima dell’apertura dell’aeroporto civile e che ora vengono condannati ad una situazione di “incompatibilità” per effetto di decisioni tese a favorire lo sviluppo del Caravaggio, incuranti di compromettere la vivibilità del territorio.

Date queste premesse, la VARPGT 07 che recepisce le previsioni del PSA 2030 suscita gravi preoccupazioni nei cittadini, dal momento che l’ulteriore incremento del traffico aereo determinerà l’aggravamento delle criticità per il territorio del Comune di Bergamo.

Nel 2003, la stessa Regione Lombardia aveva già espresso preoccupazioni in merito: nell’Allegato Sub “A” della Delibera Regionale n. 12564 (a pag. 37 - **Valutazione e gestione dei rischi incidenti**) si legge che

“Elemento negativo è la maggiore capacità di traffico (dell’aeroporto), con un incremento significativo del numero dei movimenti e, probabilisticamente, un aumento del rischio”. Portando la capacità dello scalo a 30 movimenti all’ora, il PSA 2030 rende ancora più critica la situazione: se ci sarà un movimento aereo ogni 2 minuti, ogni giorno, per tutti i giorni dell’anno, il rischio di incidente aereo non potrà che aumentare e minare la serenità di chi vive sotto le rotte e in prossimità dell’aeroporto.

Osservazione 1 - Aree soggette a rischio aeroportuale

L’ulteriore incremento dei movimenti aerei, come confermato dalla documentazione allegata alla VARPGT07 (PRA 01, PRA 02 e PRA 03 - stato attuale e sviluppo futuro) ha esteso sensibilmente l’area soggetta a rischio, su un territorio estremamente antropizzato, le cui fragilità sono acute dal fatto che

- migliaia di persone gravitano intorno al sedime aeroportuale,
- un intensissimo traffico veicolare interessa arterie stradali incluse nell’area di rischio (autostrada e relativo casello, asse interurbano, strade cittadine molto trafficate),
- risultano inseriti nelle aree a rischio numerose strutture incompatibili: siti sensibili (scuole di diverso ordine e grado, parchi pubblici, case di riposo, centri di aggregazione sociale e religiosa, chiese....); obiettivi pericolosi (distributori di carburante, vasti parcheggi); attività ad elevato affollamento (strutture alberghiere con sale per convegni, auditorium e sale teatrali, il grande supermercato Famila) ed un importante centro speciale di ricerca (noto come Mais coltura di via per Stezzano),
- nelle zone a rischio, vi sono fitti insediamenti abitativi con migliaia di residenti.

Osservazione 2 - Frequenza di incidenti

Secondo le stime ICAO, circa l’80 % degli incidenti aerei si verifica durante le fasi di decollo/atterraggio. Il fatto che il traffico aereo del “Caravaggio” espleti tali operazioni su aree densamente antropizzate è un elemento di forte criticità.

Come evidenziato nella documentazione del PRA, nel Comune di Bergamo, le aree di rischio più esterne hanno una probabilità di incidente aereo relativamente bassa (compresa tra 1/1.000.000 e 1/100.000), ma da non sottovalutare, perché coinvolge sia zone ad elevata antropizzazione che siti frequentati ogni giorno da migliaia e migliaia di persone (scuole, chiese, supermercati, autostrada A4, centri di aggregazione, ecc.). Proprio la presenza, sul territorio a rischio, di un numero così elevato soggetti dovrebbe indurre le Istituzioni competenti ad effettuare un’attenta verifica delle compatibilità tecniche definite dagli standards ENAC – ICAO – EASA, in modo da non autorizzare alcuna deroga. Quali sono i valori del carico antropico complessivo e dell’indice di affollamento delle zone di rischio del Comune di Bergamo? Che valori assumono tali indicatori se riferiti al Piano di rischio generale, inteso come sommatoria dei PRA di tutti i Comuni su cui si estendono le aree di rischio aeroportuale?

Suscita preoccupazione sapere che tante persone ogni giorno sono soggette al rischio di incidente aereo e, la maggior parte di loro non è neppure informata: non lo sanno le centinaia di famiglie che vivono nelle aree di rischio, non lo sanno i genitori degli studenti che frequentano le scuole a rischio, non lo sa chi frequenta i centri di aggregazione sociale e religiosa della zona, non lo sa chi lavora in prossimità dello scalo. Neppure chi ha comprato casa, anche in tempi recenti, nelle aree di rischio ed ha pagato consistenti oneri di urbanizzazione è stato informato. Una grave inadempienza, considerato che le Istituzioni non potevano non conoscere a quali rischi sarebbero state assoggettate le abitazioni. O forse l’informazione è stata data con poche note scritte a caratteri microscopici, come la burocrazia italiana ci ha abituato, ma che nessun cittadino ormai legge più? Se è comprensibile che la popolazione non sia in grado di valutare pienamente i rischi cui è sottoposta, è d’altre parte vero che le Istituzioni possono e devono intervenire per tutelare i diritti dei cittadini, facendo scelte meno impattanti per il territorio e meno penalizzanti per la comunità.

Chi ha tracciato le curve di isorischio si è reso conto della gravità della situazione? **Chi sarà chiamato a rispondere in caso di incidente?** Casi di vera emergenza si sono già verificati nel corso di questi ultimi anni: **si attende forse una tragedia per prendere atto di una situazione così grave?**

Non va dimenticato che:

- nel 2005 un aereo cargo è caduto sul territorio di Azzano S. Paolo, dopo una stretta virata a sinistra: i componenti dell'equipaggio sono deceduti e solo per puro caso non ci sono state altre vittime, dato che il velivolo è precipitato in una zona verde e non abitata (ora invece caratterizzata da insediamenti industriali).
- nell'agosto 2016 un cargo in fase di atterraggio ha invaso un'importante arteria stradale; fortunatamente l'incidente è avvenuto alle quattro del mattino e non ha avuto risvolti drammatici, ma non osiamo pensare cosa sarebbe potuto accadere se il crash si fosse verificato durante le ore del giorno, con la strada intensamente trafficata.

Osservazione 3 - Estensione delle aree di rischio

L'aspetto più paradossale della situazione è rappresentato dal fatto che l'area di rischio aeroportuale risulta molto più estesa ad ovest dell'aeroporto (sulla città) e meno ampia ad est, che è l'area poco abitata e con minori criticità. Non a caso la VIA 2003, che aveva autorizzato il PSA 2002, prescriveva che lo sviluppo del traffico aereo avvenisse prevalentemente verso est.

La rotta 220, seguita fino al 2009 da tutti gli aerei in decollo da Orio al Serio, permetteva di limitare il rischio di incidenti alle zone in linea con l'asse pista e non richiedeva la valutazione dei rischi verso terzi. Nel 2010, la modifica della rotta sulla città (e l'adozione della TZ044) ha comportato la **duplicazione delle aree soggette a rischio aeroportuale**: all'area standard, imposta dal Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, si è aggiunta la zona di *Third party risk assessment*. Siamo consapevoli che il decollo con virata, che dà meno garanzie di sicurezza, implica l'estensione delle aree di rischio, conseguente alla valutazione di impatto di rischio terzi; tuttavia è inspiegabile il fatto che **l'area sud-ovest di Risk assessment corrisponda ad un territorio che non è quello realmente sorvolato**. Infatti esso coincide con l'unica area non urbanizzata dove sorge il cimitero, tra Colognola e Azzano S.P., mentre in realtà i sorvoli insistono quasi esclusivamente sul popoloso quartiere di Colognola e sulle sue scuole frequentate da circa 2000 studenti. In merito, riteniamo necessario fare chiarezza: è indispensabile un controllo dei tracciati radar per evidenziare la reale traiettoria seguita dagli aerei e conseguentemente l'area soggetta a rischio.

La mappa PRA02 – *"Individuazione delle zone soggette alla valutazione del rischio contro terzi (Risk Assessment)"*, che evidenzia sia lo stato attuale che lo sviluppo futuro delle curve di isorischio, non precisa quale sia il volume di traffico considerato nell'elaborazione delle curve stesse. L'informazione è di fondamentale importanza sia per valutare l'attuale reale esposizione al rischio, sia per stimare l'ulteriore estensione che le curve avranno nel prossimo futuro, considerato che è in via di approvazione il nuovo PSA che ipotizza, al 2030, ben 126.835 movimenti. E' previsto infatti un ulteriore consistente incremento del traffico aereo del Caravaggio, quantificato nel 41,66% in più rispetto ai movimenti del 2018. Se è vero (come risulta da informazioni ricevute in modo ufficioso) che il PRA fa riferimento al traffico aereo del 2011 (pari a 71.514 movimenti), ciò significa sottostimare il problema del 25,20%, considerato che nel 2018 i movimenti aerei sono stati 89.533 (dati Assaeroporti).

Per evitare che si ripetano gli errori del passato, le varianti del PGT dovrebbero tener conto delle previsioni di sviluppo dell'aeroporto e porre vincoli precisi al territorio, evitando il rilascio di concessioni edilizie nelle aree interessate dai sorvoli e in quelle dove c'è la probabilità che si espanda il Risk assessment che, necessariamente, è in funzione dell'entità del traffico aereo. I piani di rischio aeroportuale sono infatti importanti strumenti per tutelare la popolazione residente in prossimità degli scali ed è assurdo che la loro approvazione o modifica avvenga in ritardo, solo dopo che nelle aree di rischio si è già costruito liberamente.

Disposizioni in questi termini erano state scritte a chiare lettere nell'anno 2000, quando il Ministero dell'Ambiente aveva giustificato il proprio parere interlocutorio negativo al PSA del 1998, dicendo (vedasi Relazione istruttoria, pag. 27): **"lo stato attuale di criticità induce, peraltro, ad assumere tutte le iniziative che possano in tempi brevi ridurre gli impatti ed i rischi attualmente esistenti"**. E ancora: **"Un giudizio positivo potrà essere formulato quando si saranno verificate le seguenti condizioni: - ..."**. A pag. 3 dello stesso documento il Ministero diceva: **"... appare altresì importante il raggiungimento dei seguenti obiettivi: - la definizione di procedure sanzionatorie certe ed efficaci nel dissuadere comportamenti non conformi alle norme di tutela; - ... - la definizione dei criteri generali e delle fasi di realizzazione dei programmi di**

minimizzazione, mitigazione e compensazione degli impatti..., con particolare riferimento alla eventuale delocalizzazione di recettori sensibili ed al recepimento negli strumenti di pianificazione territoriale dei criteri di tutela e dei vincoli in uso”.

Lo stesso **Regolamento ENAC** per la costruzione e l’esercizio degli aeroporti (che al capitolo 6 recita: “... **Fermo restando il mantenimento delle edificazioni e delle attività esistenti sul territorio, per i nuovi insediamenti sono previsti vincoli precisi, al fine del contenimento del carico antropico e di individuazione delle attività compatibili, che i Comuni articolano e dettagliano nei piani di rischio in coerenza con la propria regolamentazione urbanistico–edilizia...**”) va applicato tenendo conto che, nel nostro Paese, la normativa sui rischi aeroportuali è entrata in vigore solo nel 2004 e, in quella occasione, ENAC non ha potuto far altro che derogare ai principi generali per le costruzioni preesistenti. Per quanto costruito dopo il 2004 non dovrebbe invece essere ammessa alcuna deroga.

Osservazione 4 – Concessioni urbanistiche in aree soggette a vincoli aeroportuali

Occorre fare un’ultima considerazione in merito alle concessioni ed alle edificazioni del recente passato. Parecchie costruzioni in area di rischio risalgono a tempi relativamente recenti, quando era già stato autorizzato lo sviluppo dell’aeroporto e quindi si sapeva preventivamente quale sarebbe stata l’estensione standard dell’area di rischio aeroportuale.

A quale titolo sono state rilasciate tali concessioni edilizie? Perché sono state autorizzate nuove costruzioni, quando non erano state ancora definite e approvate né le aree di rispetto aeroportuale né quelle di rischio? Tali perplessità emergono chiaramente anche nelle affermazioni contenute nell’allegato A della Delibera della Regione Lombardia n. 12564/2003, in cui a pag. 38 si legge: “... viene posta una severa critica che nasce dalla considerazione del fatto che il problema del rischio dipende in gran parte anche dagli strumenti normativi che regolano l’urbanistica nelle aree contermini agli aeroporti. Sotto questo profilo in Italia si devono registrare due ordini di problemi. Il primo problema riguarda lo **scarso rispetto delle norme esistenti.**”

C’erano quindi indicazioni precise per limitare l’edificazione nelle aree ricadenti nelle zone di rischio aeroportuale: ci si doveva limitare a insediamenti residenziali di modesta entità ed erano sconsigliati insediamenti di attività commerciali, potenzialmente generatori di ulteriore traffico.

A pag. 9 della Relazione istruttoria Reg. Lombardia, si legge: “**2.4 Considerazioni sulla pianificazione locale - ... è opportuno evidenziare come la presenza dell’aeroporto in un’area fortemente antropizzata richieda una pianificazione locale coordinata ed un governo delle trasformazioni locali particolarmente rigoroso. Il progetto prevede l’acquisizione di aree adiacenti al sedime aeroportuali che, ..., esclude completamente la possibilità di nuovi insediamenti residenziali o di funzioni assimilabili di ulteriori attrattive di traffico, quali attività commerciali, complessi fieristici, ecc..., lungo la viabilità di accesso al sedime aeroportuale, al fine di evitare l’acuirsi di ulteriori problemi connessi alla mobilità”.**

Da anni purtroppo, nelle aree verdi a sud della città, in passato riservate al sorvolo degli aerei, è in atto un’intensa attività di urbanizzazione. Le concessioni edilizie rilasciate nelle aree cittadine situate sotto la direttrice di decollo degli aerei potrebbero aver avuto una significativa influenza persino sul cambio della rotta di decollo verso ovest. Basti pensare che nel corridoio verde tra Colognola, Villaggio degli sposi e Grumello, era stata persino programmata la costruzione della nuova sede dell’Accademia della Guardia di Finanza e dello stadio cittadino, con annessa una cittadella dello sport. I due progetti hanno poi trovato localizzazioni diverse, ma sono stati oggetto di accesi dibattiti a livello locale.

Comunque le concessioni edilizie rilasciate per l’area ex GRES, per quella ex Molini Moretti (per 7-8 palazzi di 5-6 piani, con annesso supermercato), per l’ex Franchi (per un ostello ed un ospizio per anziani), per l’area del Parco Ovest (per abitazioni, un asilo nido ed una grande palestra) si trovano proprio nelle aree verdi sotto la perpendicolare della vecchia rotta in asse pista (rotta 220). Risulta molto strano che chi rilasciò le concessioni per la casa di riposo San Sisto, per l’ostello di via Colognola ai colli e per il centro educativo ENAIP non sapesse che sarebbero stati costruiti in un’area destinata a diventare zona C del Piano di rischio aeroportuale, perché bastava semplicemente applicare il Regolamento Enac, che vale per tutti gli scali.

A questo proposito, ci pare significativo il parere contrario espresso dalla Circostrizione 7 del Comune di Bergamo (il 4 luglio 2007), in occasione dell'approvazione del Piano Integrato di Intervento Parco Ovest, in variante al P.R.G. Nel citato parere si legge:

- *"l'intervento proposto non tiene conto delle osservazioni date dalla Regione e dal Ministero dell'Ambiente in sede di parere al VIA tra le quali vi è l'espresso invito ... a non più rilasciare permessi a costruire nei dintorni aeroportuali e sotto le direttrici di decollo e atterraggio."*

- *"l'intervento proposto non tiene conto delle disposizioni contenute nel Piano di Rischio previsto dal Regolamento per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti emanato dall'ENAC al fine di contenere, nelle aree limitrofe agli aeroporti, le conseguenze che un eventuale incidente aeronautico può generare sul territorio: tale Piano, che è volto a disciplinare l'edificabilità delle aree ubicate lungo il prolungamento delle piste, deve essere recepito dagli strumenti urbanistici del territorio; al riguardo a questo consiglio(Circostrizione) risulta che l'area oggetto del presente P.I.I. si trova esattamente sulla linea di prolungamento della pista in una fascia larga 400 metri e compresa tra i 1.500 mt. e i 3.000 mt. di distanza dalla testata della pista aeroportuale, fascia classificata come zona C nella quale può essere prevista solo una modesta funzione residenziale, con indice di edificabilità medi e altezze limitate".*

In relazione a quanto sopra esposto, si chiede:

1 - se siano state adottate tutte le misure atte a garantire adeguati livelli di sicurezza, previste dal Regolamento UE n. 139 del 12 febbraio 2014. Nell'ipotesi di mancata conformità agli standard EASA-ICAO, si chiede di essere informati sulle criticità della situazione, sulle deroghe (eventualmente concesse) e sulle ripercussioni che esse abbiano sul "rischio terzi";

2 - che si verifichino le modalità con le quali sono state costruite le curve di isorischio e si informi anche il pubblico sulle procedure utilizzate per costruire il third party risk assessment;

3 - che si verifichi la correttezza dell'area Risk assessment , relativa al corridoio verde tra Colognola ed Azzano S. Paolo (in corrispondenza del cimitero), dal momento che essa non corrisponde a quella realmente sorvolata dagli aerei, che insiste sul popoloso quartiere di Colognola e sui suoi numerosi siti sensibili;

4 - data la delicatezza e l'importanza del problema, che sia dato ad un Ente terzo indipendente l'incarico di certificare (o rielaborare) il Piano di rischio verso terzi, dopo aver controllato la correttezza e completezza dei dati di input sulla base dei quali viene costruito il Piano di rischio stesso;

5 - che si precisi quali costruzioni risultavano "preesistenti" nelle aree di rischio aeroportuale, nel 2004, anno in cui è entrata in vigore la normativa relativa al rischio aeroportuale;

6 - che si controlli se siano state rilasciate concessioni edilizie in aree che si sapeva sarebbero risultate incluse nelle aree a rischio;

7 - se il Piano di Emergenza Esterna (PEE) sia stato predisposto in funzione del carico antropico e dell'indice di affollamento delle numerose costruzioni localizzate all'interno delle aree di rischio aeroportuale e delle curve di isorischio;

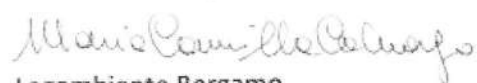
8 - che si rendano pubblici i valori del carico antropico complessivo e dell'indice di affollamento delle zone di rischio considerando nel calcolo sia il Comune di Bergamo che gli altri Comuni bergamaschi su cui si estendono le aree di rischio aeroportuale.

9 - che si verifichi se, nell'elaborazione del PRA e del Third party risk assessment siano stati considerati il votato attuale (2018) e quello previsto per il prossimo futuro (previsioni al 2030), oppure si sia fatto riferimento al traffico aereo del 2011, come detto in precedenza.

10 – che si proceda ad un aggiornamento delle mappe del Piano di rischio, qualora fosse stato utilizzato il volato del 2011, come dato di input.

Bergamo, 20 febbraio 2019

Associazione Colognola per il suo futuro
M. Camilla Colnago (Presidente)



Legambiente Bergamo
Nicola Cremaschi (Presidente)



Con l'adesione di:

- Associazione per Città alta e colli
- Gruppo promotore residenti di Borgo Palazzo
- Comitato aeroporto di Bergamo