



PROVINCIA DI BERGAMO

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.

ALCUNE PREMESSE

In relazione alla Vs nota pervenuta in data 21/02/2019 e registrata con protocollo numero E0052689, con la presente si riportano alcune considerazioni e chiarimenti alle Vs istanze al procedimento di variante urbanistica VARPGT07 presentate in sede di acquisizione di pareri e contributi alle parti sociali ed economiche, ai sensi dell'art. 13 comma 3.

Premesso che l'oggetto della variante è rappresentato dal recepimento del Piano di Rischio Aeroportuale negli atti di pianificazione, con particolare riferimento al PGT, e dato atto che suddetto Piano di Rischio Aeroportuale rappresenta uno strumento finalizzato alla tutela del territorio ed alla sicurezza dei cittadini, pertanto prioritario per l'Amministrazione comunale, si rileva che tale strumento definisce limitazioni e vincoli che devono essere applicati negli interventi che riguardano le aree soggette al rischio, risultando prevalenti sugli altri strumenti di regolamentazione e programmazione.

Il recepimento di tali limitazioni e vincoli negli strumenti di governo del territorio risulta pertanto necessario a garantire la salvaguardia e la tutela dei cittadini e del territorio ed è stato promosso in conformità alla vigente disciplina, a seguito di parere favorevole da parte dell'Ente competente, rappresentato da ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile).

La presenza dell'aeroporto internazionale il Caravaggio determina opportunità e criticità per tutto il territorio provinciale, anche se molti degli effetti sono più evidenti nelle aree circostanti il sedime aeroportuale. In particolare, la presenza di tale funzione incide direttamente sulla gestione del territorio mediante l'apposizione di specifici vincoli che condizionano gli strumenti di pianificazione territoriale e conseguentemente incidono sull'attività urbanistica ed edilizia.

Il Comune di Bergamo ha pertanto recepito suddetti vincoli sovraordinati all'interno degli strumenti di pianificazione con l'obiettivo di coordinare lo sviluppo della città in relazione e coerenza alla presenza della struttura aeroportuale. A tal proposito, è bene ricordare che, tra i vincoli sovraordinati connessi alla presenza dell'aeroporto, non esistono solo il Piano di Rischio Aeroportuale e le aree soggette al rischio contro terzi (*third party risk assessment*), ma l'attività aeronautica determina limitazioni anche alle altezze fisiche degli edifici e degli impianti che possono costituire un ostacolo alla navigazione degli aerei. La dimensione aeroportuale determina che i territori interessati da suddette limitazioni siano molto estesi e quindi siano

coinvolti numerosi Comuni dell'*hinterland*, i quali si trovano costretti necessariamente a confrontarsi con le indicazioni contenute nella normativa di settore, in particolare con il Codice della Navigazione Aerea.

Gli artt. 707 e 715 del Codice della Navigazione dispongono infatti che gli enti locali, nell'esercizio delle proprie competenze in ordine alla programmazione ed al governo del territorio, adeguino i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC. In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 715 del Codice della Navigazione è demandata ad ENAC l'individuazione degli aeroporti per i quali effettuare la valutazione dell'impatto di rischio alla quale sono associate le cosiddette curve di isorischio. Il procedimento di variante in oggetto, in coerenza con quanto previsto dai richiamati articoli intende allineare i propri strumenti di pianificazione alle prescrizioni dell'ENAC. In modo analogo il recepimento nello strumento urbanistico dei vincoli relativi agli ostacoli alla navigazione aerea previsti dall'art. 709 del Codice della Navigazione è stato effettuato in occasione della variante urbanistica VARPGT10 al Piano delle Regole ed al Piano dei Servizi. Va inoltre precisato che l'individuazione delle zone di tutela (A,B,C e D) interessate dalle limitazioni è definita puntualmente, in termini dimensionali e geometrici, dal Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti emanato direttamente da ENAC. Per quanto concerne l'individuazione delle aree soggette al *third party risk assessment* va chiarito che la loro individuazione deriva da modelli matematici di calcolo di natura probabilistica, la cui elaborazione è stata effettuata direttamente da ENAC e trasmessa al Comune in analogia con le aree sottoposte a limitazioni per l'edificazione in altezza, demandando alla competenza dell'Ente locale l'obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali.

Per quanto riguarda le zone di tutela del Piano di Rischio Aeroportuale, le curve relative al *third party risk assessment* e le aree sottoposte al limite edificazione in altezza non sussistono possibilità discrezionali di modifica da parte del Comune, il quale ha il solo compito di adeguare i propri strumenti di pianificazione per garantire l'applicazione dei vincoli sovraordinati nello svolgimento delle funzioni di governo del territorio e, più in generale, il rispetto della vincolistica da essi derivante. Ai soli fini della chiarezza della procedura amministrativa deve essere ricordato che l'art. 708 del Codice della Navigazione ammette la possibilità di presentare opposizione alle mappe di vincolo previste dall'art. 707 definendo modalità di presentazione e termini temporali, mentre non presume tale facoltà per le aree interessate dalle curve di isorischio e per le zone di tutela del piano di rischio.

In attuazione delle procedure previste dal Codice, il Comune di Bergamo ha presentato, in data 14/01/2014 con nota n. U0007045 PG, specifico atto di opposizione alle mappe relative agli ostacoli alla navigazione, motivando puntualmente le ragioni e le difficoltà applicative che le stesse comportavano nell'esercizio delle proprie funzioni; a seguito di tale opposizione sono state attivate da ENAC le modifiche relative alle aree foranti ed agli ambiti oggetto di ri-allevaizone per le aree sottoposte alla superficie orizzontale interna.

Sulla base di quanto premesso, si evidenzia che il procedimento di variante urbanistica in oggetto (VARPGT07) è stato finalizzato al recepimento del PRA già validato da ENAC con specifico parere, unitamente alle modifiche agli atti di PGT introdotte per rendere applicabile e coerente lo strumento urbanistico nelle aree interessate dalle limitazioni. La disciplina contenuta nel Piano di Rischio Aeroportuale e la sua applicazione alle previsioni urbanistiche del Piano di Governo del Territorio costituisce il quadro normativo generale di riferimento per gli interventi urbanistici ed edilizi. Qualora ENAC elaborasse le nuove impronte relative al *third party risk assessment* il Comune di Bergamo dovrà procedere alla sola sostituzione delle aree delle curve di isorischio, mantenendo sostanzialmente inalterate le limitazioni normative oggetto di recepimento con il la presente variante urbanistica.

Si sottolinea infine che l'art. 61.1.1 delle vigenti norme del Piano delle Regole prevedono il rispetto delle limitazioni derivanti dal Piano di Rischio Aeroportuale già a seguito della prima approvazione del PGT (avvenuta nel 2010), pertanto il presente procedimento di variante urbanistica tende a riconoscere e consolidare quanto già definito e validato dall'Ente competente in materia.

RISPOSTA PER SINGOLI PUNTI

Ai sensi dell'art 13 comma 3 della LR 12/05 il Comune è tenuto prima dell'adozione degli atti di PGT, tramite consultazioni, ad acquisire entro trenta giorni il parere delle parti sociali ed economiche:

- con comunicazione del 22/01/2019 di cui al PG U0020917 la Direzione Urbanistica e Riqualificazione ha comunicato quanto previsto dall'art.13 comma 3 alle parti sociali ed economiche;
- con nota del 21/02/2019 registrata al PG E0052689 l'Associazione Colognola per il suo futuro e Legambiente Bergamo, condivise anche dall'Associazione per Città alta e colli, dal Gruppo promotore residenti di Borgo Palazzo e dal Comitato aeroporto di Bergamo hanno presentato osservazione alla variante urbanistica al PGT;
- dalla lettura delle singole osservazioni riportate nella nota richiamata sono state riscontrate richieste non di competenza del procedimento di variante urbanistica, per le quali il Comune non potrà fornire risposte in modo esaustivo in quanto non dipendenti dalla direzione pianificazione urbanistica e relative a temi ed aspetti riguardanti il governo del territorio da parte dell'Ente locale.

Sulla base di tutto ciò premesso e considerato si riportano le considerazioni di merito in relazione alle singole osservazioni.

Osservazione 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":

Il Regolamento (UE) N. 139/2014 della Commissione del 12/02/2014 stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relative agli aeroporti ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio; tale regolamento secondo quanto definito all'art.1 – *Oggetto e campo di applicazione*, riguarda specificatamente l'esercizio aeroportuale, pertanto la valutazione della conformità agli standards internazionali non è di competenza della scrivente direzione urbanistica e riqualificazione e tale adempimento non rientra nel procedimento relativo al recepimento del piano di rischio aeroportuale all'interno della strumentazione urbanistica comunale. Relativamente agli aspetti di deroga si segnala che la competenza e la facoltà di concedere la possibilità di valutare il grado di pericolosità rispetto al tema degli ostacoli alla navigazione, secondo quanto previsto dall'art. 711 del Codice della Navigazione, è subordinata alla valutazione da parte di ENAC.

Osservazione 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.

Le curve di iso-rischio, la cui elaborazione deriva da calcoli di natura probabilistica che per specificità e complessità della materia vengono elaborati dagli enti preposti, sono state trasmesse al comune di Bergamo in data 02/05/2011 di cui al PG 0055164/IPP di ENAC e registrate al Comune di Bergamo in data 25/08/2011

con il PG E0098767. Il Comune di Bergamo nell'esercizio delle proprie funzioni elabora e gestisce gli strumenti di pianificazione territoriale. Il presente procedimento è esclusivamente finalizzato a recepire il PRA unitamente *third party risk assessment* all'interno dello strumento urbanistico vigente, al fine di permettere all'Ente locale una gestione corretta del territorio di competenza in relazione ai vincoli di natura sovraordinata. Pertanto le modalità ed i criteri di costruzione delle curve di isorischio essendo state adottati ed elaborati devono essere richiesti all'Ente che le ha prodotte e trasmesse al Comune (in questo caso ENAC).

Osservazione 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.*

Il Comune di Bergamo non ha la possibilità di verificare la corrispondenza dell'area realmente sorvolata rispetto a quanto oggetto di regolamentazione con le curve di iso-rischio, nè tantomeno di condizionare le rotte di volo; il compito dell'Ente locale è quello di definire la disciplina per tutela del territorio in relazione alla presenza di vincoli sovraordinati e alla normativa specifica di settore cercando di coniugare l'applicazione normativa con il governo del territorio. La stessa normativa sarà sempre applicabile a prescindere dall'impronta al suolo delle curve di isorischio che, qualora fossero aggiornate e modificate da ENAC e nuovamente trasmesse all'Ente locale, verrebbero aggiornate senza necessità di modificare l'apparato normativo del PGT.

Osservazione 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;*

In sede di elaborazione della prima versione del Piano di Rischio Aeroportuale, il Comune di Bergamo aveva provveduto a commissionare, mediante apposita procedura, l'elaborazione del piano a professionisti esterni; l'impostazione metodologica e i contenuti formali della prima versione sono stati aggiornati e integrati successivamente da un gruppo di lavoro interno all'Ente, appositamente costituito, a cui è stato affidato il lavoro relativo alla verifica di coerenza tra i vincoli aeroportuali e gli strumenti di pianificazione vigenti; la validazione del Piano di Rischio Aeroportuale, come previsto dalla specifica disciplina vigente, è comunque sempre di competenza di ENAC.

Osservazione 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.*

In relazione a quanto richiesto nelle comunicazioni intercorse con l'ENAC, è stata elaborata apposita documentazione finalizzata alla stima del carico antropico riportata nell'elaborato cartografico denominato PRA05. Tale elaborato cartografico è stato redatto sulle base delle indicazioni normative e relative policy attuative e riporta le stime sulla base delle funzioni residenziali e non residenziali suddivise in relazione alla singola zona di tutela di appartenenza ed in relazione allo stato di attuazione ovvero sulle volumetrie esistenti, sulle volumetrie in attuazione e su quelle di previsione.

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

Gli eventuali titoli abilitativi edilizi rilasciati dal 2010 con l'entrata in vigore del PGT sono stati verificati, in sede istruttoria, in relazione alle prescrizioni e limitazioni derivanti dal Piano di Rischio Aeroportuale; infatti l'art. 61.1.1 del Piano delle Regole prevede che "le trasformazioni del territorio e gli interventi devono inoltre attenersi alle indicazioni del Piano dei Rischio Aeroportuale ed alle prescrizioni relative alle aree di tutela, così come individuate a seguito di validazione da parte dell'Ente preposto, nonché alla norma relativa alla caratterizzazione acustica dell'intorno aeroportuale (D.M. 31/10/1997 "Metodologia di misura del rumore aeroportuale"), che integrano la presente cartografia e le norme del Piano delle Regole nelle specifiche prescrizioni di dettaglio."

Osservazione 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;

La redazione del Piano di Emergenza Esterna (PEE) non è di competenza del Comune di Bergamo, che non ha partecipato alla redazione di tale strumento pertanto, relativamente al procedimento in oggetto, Il Comune di Bergamo non dispone delle informazioni richieste. In via generale, il PEE rappresenta un documento finalizzato alla gestione dell'emergenze, pertanto di specifica competenza della Protezione Civile.

Osservazione 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.

La stima espressa in termini numerici del carico antropico è riportata nell'elaborato cartografico denominato PRA05. Le modalità ed i criteri adottati per effettuare tale stima sono esplicitati al capitolo quarto della relazione tecnica allegata al Piano di Rischio Aeroportuale Tale cartografia è stata elaborata sulle indicazioni normative e relative policy attuative e riporta le stime sulla base delle funzioni residenziali e non residenziali suddivise in relazione allo stato di attuazione ovvero quelle esistenti, quelle in attuazione e quelle di previsione.

Osservazione 9 - che si verifichi se, nell'elaborazione del PRA e del Third party risk assessment siano stati considerati il volo 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.

Osservazione 10 che si proceda ad un aggiornamento delle mappe del piano di rischio, qualora fosse stato utilizzato il volo del 2001 come dato di input.

L'impronta relativa alle curve di isorischio sia per lo stato attuale che per lo stato futuro sono riferite all'anno in cui ENAC ha trasmesso i dati ovvero il 2011. La variante urbanistica è finalizzata ad acquisire e consolidare la disciplina urbanistica rispetto alle limitazioni derivanti dal Piano di Rischio Aeroportuale. A fronte di una nuova elaborazione da parte di ENAC, in applicazione delle previsioni di sviluppo effettuate sul redigendo PSA e di una conseguente trasmissione al Comune, le curve di isorischio saranno oggetto di un successivo provvedimento finalizzato a garantirne l'aggiornamento della strumentazione urbanistica. Infine si ricorda che

il Piano di Sviluppo Aeroportuale vigente è quello approvato nel 2003 (dal quale discendono le impronte al suolo delle curve di isorischio); alla stato attuale è in corso il procedimento di Valutazione di Impatto ambientale ministeriale (VIA) del nuovo Piano di Sviluppo Aeroportuale con previsioni al 2030. Solo successivamente all'approvazione del nuovo PSA l'ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) procederà con l'aggiornamento delle nuove curve di isorischio. Si ricorda che nell'ambito del procedimento di VIA il Comune di Bergamo e i Comuni dell'intorno aeroportuale hanno trasmesso proprie osservazioni in data 14/12/2018 con PG U0425738 relative sia al tetto di movimenti/numero voli massimo proposto, che alla gestione dei voli (distribuzione est/ovest-decolli e atterraggi), non condividendo completamente la proposta tecnica del redigendo Piano di Sviluppo Aeroportuale. Infine va inoltre sottolineato che con nota del 01/07/2019, di cui al PG E0210247 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha subordinato l'approvazione del PSA alla definizione della zonizzazione acustica aeroportuale ancora in fase di redazione. All'interno di tale quadro procedimentale risulta pertanto fondamentale concludere il procedimento in oggetto definendo il punto di partenza; infatti come richiesto sempre in sede di VIA l'aggiornamento delle curve di isorischio dovranno essere effettuati sulla base degli scenari futuri conseguentemente all'approvazione.