



COMUNE DI NAPOLI

Direzione Centrale
Pianificazione e Gestione del Territorio - Sito UNESCO
Servizio Pianificazione urbanistica generale

Piano di rischio aeroportuale ai sensi del D.Lgs 96/2005 e ss.mm.ii., art.707, quinto comma.

Relazione per la verifica di esclusione dalla procedura Vas ai sensi del D.Lgs 152/2006 e ss.mm.ii. e del D.P.G.R.C. 17/2009 "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (VAS) in Regione Campania" .

COMUNE DI NAPOLI
SERVIZIO
PIANIFICAZIONE URBANISTICA GENERALE

Premessa

Il presente documento è finalizzato ad approfondire l'ipotesi di esclusione del "Piano di Rischio Aeroportuale" (di seguito PRA) dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (Vas).

Inizialmente, verranno riassunti i principali contenuti del PRA e verrà delineato il quadro normativo di riferimento della Valutazione ambientale strategica (di seguito Vas). Successivamente, attraverso l'analisi del contenuto della proposta di PRA, si valuterà e si motiverà l'esclusione dall'assoggettamento alla procedura di Vas.

Descrizione della proposta di PRA

Nella città di Napoli è attualmente in funzione lo scalo aeroportuale di Capodichino "Ugo Niutta". La disciplina aeronautica di cui alla parte seconda del *Codice della Navigazione* D.Lgs n.96/2005 e ss.mm.ii. (di seguito *Codice della navigazione*), al libro primo titolo III capo III, prevede vincoli alle proprietà private ubicate nelle aree limitrofe agli aeroporti aperti al traffico civile, al fine di mitigare le conseguenze di eventuali incidenti. In particolare, ai sensi dell'articolo 707 comma 5 del Codice della navigazione, i comuni territorialmente competenti sono tenuti ad adottare appositi *Piani di rischio aeroportuale* (PRA), il cui ambito urbano di applicazione è in funzione delle direzioni di decollo e atterraggio, delle caratteristiche della pista di volo e della tipologia di aeromobili che possono operare nell'aeroporto.

I contenuti e le caratteristiche del PRA sono indicati nel *Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti*, edizione 2 emendamento 9 del 23/10/2014, (di seguito *Regolamento aeroporti*) e nella *Circolare APT-33* del 30/08/2010, emessi dall'*Ente Nazionale Aviazione Civile* (di seguito *ENAC*). Il detto Regolamento aeroporti risulta modificato per effetto della sentenza T.A.R. Lazio sez. III n. 5696/2015 comportante l'annullamento della deliberazione ENAC n. 47 del 20/10/2011 con la quale era stato esteso l'ambito territoriale da assoggettare a PRA.

Scopo della disciplina del PRA è la mitigazione del rischio generato dal volo rispetto al territorio in funzione della probabilità statistica di incidenti.

Tale disciplina integra quella di altri strumenti, di competenza dell'ENAC, volti alla mitigazione del rischio generato dalla presenza di eventuali ostacoli o pericoli per la sicurezza della navigazione aerea (*mappe* di cui di cui all'art. 707 commi 1, 2, 3 e 4 del Codice della navigazione), nonché alla mitigazione del rischio d'incidente nell'area del sedime aeroportuale (*Piano di emergenza dell'aeroporto* di cui al capitolo 9 paragrafo 2 del Regolamento aeroporti).

Ai fini della detta mitigazione, il PRA individua le aree a diversa gradazione di rischio in base a dettagliate indicazioni geometriche contenute nel Regolamento aeroporti. In particolare, partendo dalla testata della pista dell'aeroporto, in asse con questa e secondo le precise misure indicate nello stesso Regolamento aeroporti, sono individuate in sequenza dapprima un'area

trapezoidale denominata "zona di tutela A", quindi un'ulteriore area trapezoidale denominata "zona di tutela B" ed infine una striscia rettangolare denominata "zona di tutela C".

Per ognuna di tali zone il PRA riporta i vincoli all'edificazione ed alle attività disposti ai sensi del Codice della navigazione e del relativo Regolamento aeroporti, specificati in funzione delle destinazioni già stabilite dalla strumentazione urbanistica vigente.

In dettaglio, secondo le disposizioni di cui al capitolo 9, paragrafo 6.6 del Regolamento aeroporti:

"Fermo restando il mantenimento delle edificazioni e delle attività esistenti sul territorio ...

- Nella zona di tutela A: è da limitare al massimo il carico antropico. In tale zona non vanno quindi previste nuove edificazioni residenziali. Possono essere previste attività non residenziali con indici di edificabilità bassi, che comportano la presenza discontinua di un numero limitato di persone.*
- Nella zona di tutela B: possono essere previsti una modesta funzione residenziale, con indici di edificabilità bassi, e attività non residenziali, con indici di edificabilità medi, che comportano la presenza di un numero limitato di persone.*
- Nella zona di tutela C: possono essere previsti un ragionevole incremento della funzione residenziale, con indici di edificabilità medi, e nuove attività non residenziali.*

[...]

Nelle zone di tutela A, B e C vanno evitati:

- insediamenti ad elevato affollamento, quali centri commerciali, congressuali e sportivi a forte concentrazione, edilizia intensiva ecc.;*
- costruzioni di scuole, ospedali e, in generale, obiettivi sensibili;*
- attività che possono creare pericolo di incendio, esplosione e danno ambientale."*

L'applicazione delle suddette disposizioni, nel territorio limitrofo all'aeroporto di Napoli ed in riferimento alla strumentazione urbanistica vigente, non può prescindere dalla peculiare natura dello scalo di Capodichino e dello specifico ambito urbano di riferimento. Si tratta, infatti, di un aeroporto ubicato in una parte di città significativamente urbanizzata ed edificata, con edifici sia residenziali sia non residenziali. Inoltre la vigente strumentazione urbanistica non prevede zone di ulteriore espansione né consente una significativa edificabilità. Infatti la ridottissima volumetria massima teoricamente edificabile, in rapporto all'edificato già esistente ed all'estensione delle zone di tutela, comporta un incremento percentuale massimo teorico minore dell'1% in termini volumetrici (mc/mc) e praticamente nullo rispetto all'indice territoriale (mc/mq). In sostanza il PRA si configura come documento per l'applicazione, nelle aree interessate dalle fasi di atterraggio e decollo dei velivoli, dei vincoli indicati dalla normativa speciale per la navigazione aerea finalizzati a tutelare il territorio dalle conseguenze di un eventuale incidente.

Le disposizioni del PRA, infatti, non consistono in previsioni di trasformazione del territorio, ma si concretizzano nell'elencazione di attività sensibili, ovvero comportanti pericolo o affollamento, alle quali si impongono limitazioni ancorché esse siano consentite dal Prg.

In altre parole il Comune, con il PRA, recepisce le indicazioni di vincoli sovraordinati imposti dalla legislazione statale, il Codice della navigazione, definendone l'applicazione nello specifico territorio, in relazione alla vigente strumentazione urbanistica comunale e ai fini della pubblica sicurezza.

Descrizione dei caratteri ambientali delle aree ricadenti nella proposta di PRA

L'ambito territoriale ricadente nel Comune di Napoli, interessato dalla zona aeroportuale è costituito dal quartiere di San Pietro a Patierno e dai rioni dei Ponti Rossi, Capodichino e Sant'Eframo e lo stesso è strutturato sui principali assi viari di Calata Capodichino, viale Comandante Umberto Maddalena e via Francesco de Pinedo - Strada provinciale di Caserta. L'ambito inoltre presenta diversi aspetti morfologici, vegetazionali e insediativi che sono successivamente sintetizzati riportando i relativi riferimenti territoriali.

L'area occupata dall'aeroporto presenta un aspetto morfologico pianeggiante con delle leggere differenze di quote di circa 10,0m e con pendenze del 5-10%, mentre per quanto riguarda le zone di tutela del PRA risulta che la conformazione fisica del territorio è molto più articolata. Infatti la zona laterale D a sud-est dell'aeroporto presenta un declivio verso il quartiere di Poggioreale con una differenza di quota di circa 30m e con pendenze del 15-30%. Invece la medesima zona a nord-ovest dello scalo è pianeggiante con una variazione di quota di circa 15,0m e con pendenze del 5-10%. Le zone di testata A, B e C a ovest dell'aeroporto si articolano su due versanti collinari contrapposti con una differenza di quota di circa 60,0m e con un andamento morfologico a gradoni con pendenze del 25-50% e a costoni scoscesi con pendenze del 60-90% (colline di Capodimonte e Capodichino) separati dal fondo valle pianeggiante che ha una pendenza del 5-10% in corrispondenza di via N. Nicolini e via Calata Capodichino.

L'aspetto vegetazionale della parte del territorio collinare in corrispondenza di Calata Capodichino e del versante della collina di Capodimonte, è caratterizzato da una matrice formata da macchie separate, di cui quella più rilevate è il bosco di Capodimonte, costituite da alberature di alto fusto (pini, lecci, ecc.) e da arbusti con essenze della macchia mediterranea. Mentre l'area del quartiere di San Pietro a Patierno e quella vicino alla Tangenziale sono sistemate con campi agricoli e fasce di rispetto con essenze arbustive.

Per quanto riguarda l'aspetto insediativo, il territorio interessato dal PRA è caratterizzato dalla presenza di parti che risultano urbanisticamente diverse (il vallone dei Ponti Rossi, il quartiere di San Pietro a Patierno e l'asse della Tangenziale) e anche separate dai principali assi viari e dallo stesso aeroporto.

La parte di territorio del PRA, che ricade nel vallone dei Ponti Rossi e nel quartiere di San Pietro a Patierno, ha una densità edilizia medio alta con un impianto insediativo a scacchiera e lineare. La tipologia edilizia più diffusa è quella di tipo residenziale di livello medio con un tessuto urbano formato prevalentemente da fabbricati a blocco multipiano di recente formazione (Strada provinciale di Caserta, via Calata Capodichino) e anche da alcuni fabbricati otto-novecenteschi a struttura autonoma (via C. De Marco e via F. Briganti), a blocco e a corte (via Cardinale Filomarino, via Sant'Andrea Avellino, via N. Nicolini, via Calata Capodichino, piazza Ottocalli, via Abate Minichini). A questi si aggiungono degli insediamenti isolati (rioni di edilizia economica e popolare in via O. Fava, via Calata Capodichino, via delle Dolomiti, quartiere FSER in via Principe di Napoli e via Aprile, ex-Ospedale Bianchi), degli impianti industriali dismessi, delle attrezzature a scala territoriale (Ospedale Don Bosco, Mercato dei Fiori, Parco di Capodimonte) e parti connotate dalla presenza di edilizia recente.

La parte corrispondente all'asse della Tangenziale presenta rispetto a quelle del vallone dei Ponti Rossi e del quartiere di San Pietro delle diverse caratteristiche insediative del tessuto urbano. In particolare a sud-est dell'aeroporto il contesto è caratterizzato dalla Tangenziale di Napoli con la relativa uscita della Doganella-Capodichino.

Quadro di riferimento normativo comunitario, nazionale e regionale

"La valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente" è stata introdotta in ambito europeo dalla direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS), poi recepita in Italia con il DLgs n. 152 del 3 aprile 2006.

Essa costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'attuazione di quei piani e programmi ritenuti in grado di determinare effetti significativi sull'ambiente.

La valutazione ambientale strategica garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e programmi siano presi in considerazione durante la fase di elaborazione e prima della loro adozione. A tale scopo essa valuta la coerenza degli obiettivi di piano con gli obiettivi ambientali e con il quadro normativo e programmatico esistente, nonché gli effetti previsti dell'attuazione del piano sull'ambiente anche in relazione a sue ragionevoli alternative.

Essa definisce, inoltre, un sistema di monitoraggio che accompagnerà la fase di attuazione del piano, suggerendo eventuali revisioni dello stesso.

All'art. 2 lett b della Direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 viene specificato il contenuto della valutazione ambientale ovvero "l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione [...]".

Il DLgs n. 152/2006 è stato successivamente modificato ed integrato dal DLgs 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore il 13/02/2008 e nuovamente modificato dal DLgs n. 128/2010 e dal DLgs n. 46/2014.

L'articolo 6 – Oggetto della disciplina, prevede:

"1. La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi:

a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto;

b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni.

3. Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12.

3-bis. L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente.

(...)

4. Sono comunque esclusi dal campo di applicazione del presente decreto:

(...)

b) i piani e i programmi finanziari o di bilancio;

c) i piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica;"

La regione Campania, ai sensi dell'art. 35 del DLgs n. 152/2006 comma 1 ha poi adeguato il proprio ordinamento in base alle disposizioni del decreto.

Con DPGR n. 17/2009 e successiva deliberazione del Consiglio regionale è stato emanato il "Regolamento di Attuazione della VAS in regione Campania".

Successivamente, con DGR n. 203 del 5/3/2010 sono stati approvati gli "Indirizzi Operativi e Procedurali per lo svolgimento della V.A.S. in Regione Campania".

La Legge Regione Campania n. 16/2004 "Norme sul governo del territorio" all'art. 47 - così come modificato dalla legge regionale n. 1/2011 - prevede che i piani territoriali, di settore ed urbanistici siano accompagnati dalla valutazione ambientale di cui alla Direttiva 42/2001/CE.

Con il Regolamento n. 5/2011 "Regolamento di attuazione per il governo del territorio", all'art. 2 comma 3, è individuata come Autorità competente per la Vas dei propri piani e varianti, nonché per i piani di settore, il comune medesimo. Ai sensi del comma 8 dell'art. 2, l'ufficio preposto alla valutazione ambientale strategica deve essere obbligatoriamente individuato in un servizio che sia distinto per funzioni da quelli competenti in materia urbanistica ed edilizia.

La disposizione del Direttore generale n. 14 del 17 maggio 2013 "Individuazione del soggetto competente alla Valutazione Ambientale Strategica del Dlgs 152/2006 nonché all'espressione del parere previsto dall'art. 15 dello stesso decreto, così come previsto dal regolamento della Regione Campania n.5 del 4 agosto 2014" designa il servizio Controlli ambientali della Direzione Centrale Ambiente quale autorità competente all'interno del Comune di Napoli. La stessa disposizione specifica, inoltre, che l'autorità procedente è l'ufficio che elabora il piano o programma soggetto alle disposizioni del DLgs n. 152/2006.

Si evince, quindi, che il servizio Pianificazione urbanistica generale si configura, in questo caso, quale autorità procedente.

Un ultimo riferimento può essere fatto a "I quaderni del governo del territorio - Manuale operativo del Regolamento 5 del 4 agosto 2011 di attuazione alla L.R. 16/2004 in materia di Governo del Territorio". In tale documento vengono messi in relazione le fasi del procedimento di approvazione di piani e varianti definito dal regolamento n. 5/2011 e quelle della procedura Vas, al fine di chiarire come debbano integrarsi le due distinte ma parallele procedure.

Verifica di esclusione dalla procedura di VAS

In riferimento all'art. 6 del DLgs n. 152/2006, il PRA, per le sue peculiari caratteristiche e finalità, non è equiparabile ad alcuna tipologia di piani o programmi di settore "che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale". Inoltre, in riferimento al comma 2 lettera a) dell'art. 6 dello stesso DLgs, si evidenzia che il PRA non può essere considerato un *piano dei trasporti* in quanto non ha la funzione di disciplinare la tipologia, l'entità e le rotte del traffico aereo in esercizio dello scalo aeroportuale.

Il PRA, difatti, costituisce un obbligo adeguamento a norme sovraordinate, in recepimento di indicazioni della normativa speciale nazionale per la navigazione aerea, e non prevede

incrementi di carico urbanistico rispetto a quelli già non apprezzabili previsti dalla strumentazione urbanistica vigente nell'area interessata dal PRA, né rende necessario il reperimento di ulteriori standard urbanistici.

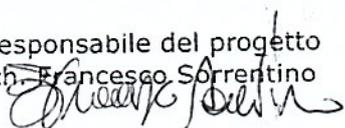
In riferimento al D.Lgs n. 152/2006 e ss.mm.ii. che prevede che la valutazione ambientale contenga informazioni "sui possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori" (allegato I della Direttiva, lettera f), si evidenzia che il PRA, costituendo limitazioni alle possibilità di trasformazione del territorio rispetto alle già ridotte previsioni del PRG, limita i possibili impatti delle attuali previsioni di Prg sulle componenti ambientali sopracitate e sui loro effetti sul territorio (traffico, consumo di territorio, produzione di rifiuti, inquinamento acustico, atmosferico e luminoso) e non ha alcun tipo di impatto sul patrimonio edilizio, monumentale paesaggistico, ambientale.

In altre parole, i contenuti del PRA costituiscono un vincolo alla pianificazione comunale nelle zone di tutela del piano, nelle quali viene ulteriormente limitata la possibilità di incrementare il carico urbanistico.

Lo stesso regolamento regionale all'art. 2 - ambito di applicazione prevede che: "1. Il presente regolamento si applica a tutti i piani e programmi di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 152/2006 che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, compresi i piani e programmi previsti dal titolo II della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), e successive modifiche, i piani e programmi previsti dalla normativa comunitaria e nazionale nel settore della pianificazione urbanistica o della destinazione dei suoli o loro modifiche e i piani e programmi cofinanziati dall'Unione europea, secondo le specifiche di cui ai successivi commi". Pertanto, per quanto sopra già espresso, il PRA risulta escluso anche dall'applicazione del DPGR n. 17/2009 "Regolamento di attuazione della VAS in regione Campania".

Per tutto quanto sopra illustrato, appare evidente che la proposta di PRA di cui trattasi non rientra tra i casi per cui vi è assoggettamento a Valutazione ambientale strategica (VAS) e pertanto, ai sensi dell'articolo 2 comma 7 del *Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica* della Regione Campania approvato con D.P.G.R. n.17/2009 e ss.mm.ii., si rilevano esaustivi motivi di esclusione del PRA dalla procedura di valutazione cui allo stesso regolamento.

Il responsabile del progetto
Arch. Francesco Sorrentino



Il Dirigente
Arch. Andrea Ceudech



97 La presente espr, composta da n. 97 pagine per formalmente un mese, è esposta all'indirizzo allegato quale parte integrante alle proposte di delib. n. 2 del 22/12/2017 del Servizio Pianificazione Urbanistica Generale
31 Dirigente