

## 2019 - Osservazioni dell'Associazione al Convegno sul Trasporto aereo organizzato dal Ministero dei Trasporti (Collegamento da remoto)

L'Associazione "Cognola per il suo futuro a.p.s.", da anni impegnata per la tutela del territorio (in particolare del quartiere residenziale di Cognola) contro le pesanti ricadute del traffico aereo del Caravaggio, presenta le seguenti osservazioni, articolate per le differenti tematiche.

### 1 - Revisione del quadro normativo

#### **Più che revisione del quadro normativo servono controlli per garantirne il rispetto**

Nel nostro Paese esiste già un preciso quadro normativo a tutela del territorio e dell'ambiente e, in base ad esso, erano stati creati tutti i presupposti per garantire la compatibilità ambientale anche allo scalo bergamasco. Il Decreto interministeriale di V.I.A. n. 677 del 2003 precisava che: il "delicato contesto ambientale" in cui l'aeroporto è collocato "richiede di identificare e quantificare la soglia massima che la struttura potrà raggiungere, nell'obiettivo di un ragionevole equilibrio con il territorio" e autorizzava lo sviluppo del Caravaggio, a condizione che fossero «...ottemperate tutte le prescrizioni e raccomandazioni disposte dalla Regione Lombardia...» a cui erano state demandate le verifiche di ottemperanza. Il Decreto autorizzativo finale della VIA aveva fissato il limite dello sviluppo aeroportuale in 6.174.000 unità di traffico, con uno scenario di impatto ambientale riferito a 68.570 movimenti annui ed il coinvolgimento di 2.673 persone esposte oltre la soglia dei 60 db. LVA.

La seguente tabella evidenzia i macroscopici scostamenti tra quanto autorizzato e quanto effettivamente realizzato. Al 31.12. 2017 le unità di traffico ammontavano a 13.478.737 (+ 118,29%); i movimenti annui erano 86.113 (+ 25,58%) e la popolazione esposta a più di 60 db. LVA era pari a 12.800 unità (+ 379%), di cui 8.100 residenti in città, nonostante il PSA prevedesse che nessun quartiere cittadino dovesse essere soggetto a vincoli aeroportuali.

<b>PSA 2001-2015, VIA 2003, Doc. autorizat.2004/05</b>	<b>numeri previsti e autorizzati</b>	<b>situazione al 31.12.2015</b>	<b>situazione al 31.12.2017</b>
<b>Unità di traffico</b> (persone +merci)	6.174.650 Provvedimento autorizzativo finale - Min.Trasporti 2005	11.502.745 (+ 86,29%)	13.478.737 (+ 118,29%)
<b>Movimenti annui</b>	68.570 PSA e VIA 2003	76.078 (+ 10,95%)	86.113 (+ 25,58%)
<b>Popolazione esposta a più di 60 decibel Lva</b>	al 2006: 2.980 persone di cui solo 260 in città al 2015: 2.673 persone	8.000 persone (+ 199%)	12.800 persone di cui 8.100 in città (+ 379%)
<b>Rumore superiore a 60 decibel Lva</b>	in nessun quartiere cittadino	in tutto il quartiere Cognola(6.000 ab.)	nei quartieri Cognola e Campagnola sud

Il PSA, autorizzato dalla VIA 2003, indicava la necessità di preservare la città e le aree più antropizzate dalle servitù aeroportuali: lo sviluppo doveva concentrarsi sulle aree ad est dello scalo, meno antropizzate, mentre tutti i quartieri residenziali dovevano essere esclusi dalle aree di rispetto. Nella realtà le previsioni sono state ribaltate ed oggi è proprio la città a subire l'impatto più rilevante. La stessa zonizzazione acustica approvata nel 2010 aveva infatti imposto al quartiere residenziale cittadino di Cognola la pesante servitù di "zona di rispetto A». Contro tale illegittimo declassamento i cittadini di Cognola si sono opposti con azioni legali che hanno portato all'annullamento della zonizzazione stessa (sentenze TAR Brescia 2013 e Consiglio di Stato 2015). Nonostante il riconoscimento delle ragioni dei cittadini da parte della Magistratura e le numerose istanze rivolte a tutti i livelli istituzionali (Ministeri Trasporti e Ambiente, Regione Lombardia, Prefettura, Provincia e Comune di Bergamo) nulla è cambiato nella realtà: Cognola continua ad essere condannata ad una situazione di invivibilità, in spregio a quanto previsto dalla normativa e dalla VIA.

Per le motivazioni citate, in occasione delle consultazioni che il Ministero dei Trasporti ha attivato, viene **spontaneo chiedere che valore abbiano nel nostro Paese decreti, leggi e sentenze passate in giudicato, dal momento che esse possono essere platealmente disattese**, come dimostra l'esperienza di Bergamo.

A nostro avviso, **probabilmente, non è necessaria una revisione del quadro normativo, servono invece maggiori controlli per garantirne il rispetto**. In particolare, finché le procedure di VAS e VIA non saranno concluse, non dovrebbero essere permessi lavori di ampliamento delle strutture aeroportuali, né autorizzati maggiori volumi di traffico: **l'investimento di milioni e milioni di euro** (come sta accadendo a Bergamo) **prima dell'approvazione dei nuovi Piani di sviluppo, è un'offesa per tutti i cittadini che continuano a credere nello Stato di diritto e che sperano che le procedure di valutazione ambientale non siano una semplice formalità**.

### Aiuti di Stato: impatto delle nuove regole UE

#### **Per tutti devono valere le stesse regole**

Lo sviluppo esponenziale dello scalo di Bergamo è da attribuire principalmente all'implementazione dei voli low-cost Ryanair, vettore che oggi copre oltre l'80% del traffico e che considera il Caravaggio il suo hub continentale. Sono note le strategie operative della compagnia, abile come nessun altro a sfruttare le "imperfezioni" del mercato europeo, eludendo le regole della libera concorrenza. Non è un segreto che Ryanair riceva sovvenzioni da Società di Gestione ed Amministrazioni pubbliche, a volte in modo palese, a volte con non meglio definite forme di "co-marketing"; ciò le consente di operare in condizioni privilegiate rispetto agli altri vettori: una situazione che potrebbe configurarsi a tutti gli effetti come "aiuto di stato", consentito dalla normativa europea solo a precise condizioni e con vincoli temporali.

Corre voce che a Bergamo la società irlandese riceva un contributo di 8 € a passeggero: 10 milioni di persone trasportate annualmente significherebbero una sovvenzione di 80 milioni di € l'anno. Se tali dati fossero verificati e confermati, si tratterebbe di un totale sconvolgimento delle logiche concorrenziali e di uno snaturamento dell'intero mercato aereo nazionale ed europeo.

In uno stato di diritto è impensabile accettare situazioni al di fuori delle regole, che devono valere per tutti, nella stessa misura; si ritiene pertanto necessario un approfondimento del problema ed una verifica tesa a ristabilire le leggi del libero mercato.

## **2 – Innovazione tecnologica e sviluppo sostenibile**

### Politiche per la sostenibilità ambientale

#### **Servono modelli di sviluppo realmente sostenibili**

Non si perde occasione per parlare di difesa dell'ambiente e di "sviluppo sostenibile", ma in concreto c'è da chiedersi che significato abbia tale espressione. Se si considera ad esempio il caso dell'aeroporto bergamasco, risulta evidente il conflitto tra le esigenze dettate dalle dinamiche della domanda di traffico aereo da una parte e la necessità di tutelare i diritti della popolazione residente dall'altra: il Caravaggio, che era stato concepito come city airport perché addossato alla città ed inserito in un contesto altamente urbanizzato, è divenuto in pochi anni il terzo scalo italiano, provocando pesantissime ricadute ambientali, in spregio alle disposizioni che prevedono la salvaguardia della realtà territoriale preesistente. Tutela del territorio e rispetto dei diritti della popolazione residente sono principi fondamentali ribaditi anche dalla Convenzione di Aarhus che ha la finalità di "tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la salute ed il suo benessere". Purtroppo non sembra che tale convenzione, ratificata dall'Italia con Legge n.108/2001 ed entrata in vigore il 30-10-2001, venga operativamente rispettata nella realtà bergamasca: **come si può parlare di sostenibilità in quartieri residenziali cittadini, scuole e siti sensibili sorvolati giornalmente da un centinaio di aerei in decollo che producono picchi di rumore di 80-90 decibel e che, in alcune fasce orarie, si susseguono ogni due minuti?** Perché non riconoscere che una tale situazione compromette l'equilibrio psicofisico delle persone e soprattutto delle fasce più deboli, quali bambini ed anziani? **Impossibile parlare di compatibilità ambientale quando si calpestano i diritti fondamentali dei cittadini e si compromette la vivibilità del loro territorio.**

Si dà atto che per il Caravaggio è in corso la procedura di VAS per definire la zonizzazione acustica aeroportuale, tuttavia l'analisi del documento di scoping sembra confermare che l'obiettivo prioritario del complesso algoritmo proposto per individuare le aree di rispetto aeroportuale non sia quello di garantire la compatibilità ambientale dell'aeroporto, ma di giustificare un suo ulteriore sviluppo.

Lo spirito della legge non è sicuramente quello di valutare in termini quantitativi di benefici/sacrifici le attività produttive, bensì quello di proporre modelli di sviluppo realmente sostenibili, capaci di armonizzare la vivibilità del territorio con la domanda di traffico aereo. Il preuso del territorio non può essere ignorato: numerosa giurisprudenza ne ha decretato la prevalenza rispetto a qualsiasi altro interesse e quindi le destinazioni territoriali in uso, come definite dagli strumenti di pianificazione locale, non possono essere trascurate.

#### **- Safety e security nel trasporto aereo**

##### **Criticità della realtà bergamasca**

L'aeroporto di Bergamo, al terzo posto in Italia per la sua intensità di traffico, ha operato fino al 2018 in assenza di un Piano di rischio aeroportuale approvato. Considerato che, statisticamente, circa l'80% degli incidenti avviene nelle fasi di decollo/atterraggio, suscita forti preoccupazioni il fatto che il Caravaggio operi su un territorio densamente antropizzato.

In anni recenti si sono verificati due incidenti aerei di una certa rilevanza: il primo nel 2005, quando un cargo in decollo è precipitato, provocando la morte dei tre membri dell'equipaggio. Nell'agosto 2016, un altro cargo in fase di atterraggio ha invaso un'importante arteria stradale; l'incidente non ha avuto risvolti drammatici in quanto è avvenuto alle quattro del mattino (durante le ore del giorno, con la strada intensamente trafficata, avrebbe potuto provocare una strage).

Soltanto in questi giorni, con un ritardo di 15 anni, sta per essere approvato il Piano di Rischio Aeroportuale (PRA), che tuttavia appare obsoleto ancor prima di entrare in vigore. Esso, infatti, è stato definito sulla base del volato del 2011 (71.514 movimenti) e quindi su un traffico aereo molto inferiore sia a quello attuale (89.533 movimenti nel 2018) che a quello previsto dal nuovo PSA (da 98.000 a 120.000 movimenti): ciò significa che **il problema è nettamente sottostimato**.

L'attuale procedura di decollo dal Caravaggio non è in linea con l'asse pista ma prevede una stretta virata a bassa quota che dà meno garanzie di sicurezza ed estende il *Third party risk assessment* su un'area più vasta del normale. Tuttavia, l'analisi delle curve di isorischio evidenzia una significativa incongruenza: il territorio soggetto a rischio di incidente (si tratta di una zona verde non urbanizzata) non corrisponde a quello realmente sorvolato, dove si trovano il popoloso quartiere di Colognola (6.000 abitanti), le sue scuole (2.000 studenti) e molti altri siti sensibili.

Si sottolinea inoltre che l'incessante incremento del traffico dello scalo bergamasco sta estendendo l'area soggetta a rischio su un territorio densamente antropizzato, le cui fragilità sono acuite 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, parchi pubblici, case di riposo, centri di aggregazione sociale e religiosa); obiettivi pericolosi (distributori di carburante, vasti parcheggi); attività ad elevato affollamento (strutture alberghiere, auditorium, sale teatrali e Orio-Center, uno dei più grandi Centri commerciali d'Europa),
- nelle zone a rischio, vi sono fitti insediamenti abitativi con migliaia di residenti.

Data l'estrema criticità della realtà bergamasca, suscita perplessità il fatto che **il PRA sia stato elaborato sulla base di un algoritmo la cui validità non è universalmente riconosciuta e che andrebbe pertanto verificata con ulteriori approfondimenti, per testarne la precisione e correttezza**.

Nonostante tutto, il PRA è in via di approvazione da parte del Comune di Bergamo, che è tenuto a riceverlo così come avallato da ENAC, senza possibilità di intervenire nel merito.

**Purtroppo la gravità della situazione descritta è spesso ignorata persino da chi la vive:** ogni giorno migliaia di persone sono soggette al rischio di incidente aereo senza averne la consapevolezza, dato che **nessuna campagna di informazione è mai stata effettuata in merito**. E' corretto che chi manda i figli a scuola, chi frequenta ipermercati e centri di aggregazione, chi abita e chi percorre quotidianamente strade in aree a

rischio aeroportuale, non sappia nulla del rischio aeroportuale? 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 realtà così grave?

#### **4 - Gestione del sistema aeroportuale nazionale e delle reti nazionali**

##### **Sviluppo del traffico e pianificazione delle infrastrutture aeroportuali**

L'esperienza dell'ultimo decennio dimostra che le società di gestione degli aeroporti in cui il traffico low-cost prevale devono necessariamente recepire le strategie economiche proprie dei vettori low-cost: la minimizzazione dei margini di guadagno per ogni passeggero transitato comporta la necessità di incrementare il traffico, per non compromettere l'economicità della loro gestione. **Anche per gli aeroporti** pare valga la stessa formula vincente dei supermercati: **ricarico minimo unitario coniugato con elevati quantitativi di vendita**. L'attività aeroportuale è però alquanto complessa; essa determina ricadute ambientali che non possono essere trascurate, soprattutto nel nostro Paese, dove i vettori low-cost hanno scelto di concentrare la loro attività proprio negli aeroporti minori, quelli a ridosso delle città, dove l'elevata antropizzazione e le criticità ambientali sono più significative. L'esponentiale sviluppo dello scalo bergamasco è la prova più evidente della criticità della situazione italiana: il Caravaggio che, per il contesto territoriale in cui è collocato, non poteva che essere un *city airport* è diventato il terzo scalo italiano, compromettendo quel fragile equilibrio che aveva permesso in passato di coniugare l'attività aeroportuale con la vivibilità del territorio.

**Gli aeroporti danno sicuramente più ampio respiro alle città che li ospitano**, sia in termini economici che culturali, **tuttavia non possono snaturarle, rendendole invivibili**. Essi dovrebbero rappresentare un servizio per il territorio; **se si permette invece che sia il territorio ad essere al servizio degli scali, significa che Stato e Regioni non sono più in grado di pianificare lo sviluppo aeroportuale, di valutarne le ricadute ambientali e di tutelare i diritti dei cittadini**.

Negli anni di crisi economica, l'Italia ha spesso trascurato i problemi ambientali connessi all'attività aeroportuale e, **una sorta di "deregulation" ha caratterizzato l'operatività di molti scali; la salvaguardia del territorio è passata in secondo piano, a favore di strategie che hanno posto gli interessi economici e occupazionali al primo posto**. Se il nostro Paese continua a credere nei principi cui si ispirano le normative nazionali ed europee, per le Istituzioni è ormai **giunto il tempo di riaffermare il concetto di "sviluppo sostenibile", dando un contenuto concreto al termine sostenibilità**. Sarebbe necessario **razionalizzare l'intero sistema aeroportuale nazionale, coniugando gli interessi del settore con la salvaguardia dell'ambiente e della cittadinanza, obiettivo prioritario per la stessa Costituzione italiana**. Con riferimento alla Lombardia, **uno sviluppo realmente compatibile non può prescindere da una distribuzione più organica del traffico aereo, soprattutto di quello lowcost, sui vari scali del nord, tenendo conto dei loro vincoli ambientali** e valorizzando l'aeroporto di Montichiari che, al momento, è solo fonte di costi per i contribuenti italiani.

La risposte che il nostro Paese saprà dare alle suddette questioni potranno porre le basi per una vera salvaguardia dell'ambiente, oppure saranno una resa nei confronti di interessi particolaristici e pressioni campanilistiche. **Le responsabilità delle scelte operate dureranno comunque nel tempo**, non si cancelleranno e, proprio tale consapevolezza, dovrebbe indurre i governanti a prendere decisioni ponderate, perché nel tempo essi dovranno rendere conto del proprio operato alle future generazioni.