

Spett.
Ministero della Transizione ecologica
Direzione Generale Valutazioni ambientali
va@pec.mite.gov.it

OGGETTO: OSSERVAZIONI AL RAPPORTO PRELIMINARE AMBIENTALE – VAS – PIANO NAZIONALE AEROPORTI (ID_VIP/ID_MATTM: 8657)

1 – PREMESSA

Le competenze ambientali dell'Associazione *Colognola per il suo futuro a.p.s.* (nota 1) e la sua finalità di tutela degli interessi legittimi individuali e collettivi ci inducono a presentare alcune osservazioni al Rapporto preliminare ambientale della VAS per il Piano Nazionale Aeroporti (PNA), come già fatto nel 2018 per la procedura di VAS per la zonizzazione acustica aeroportuale dello scalo "Il Caravaggio" di Orio al Serio-Bergamo.

D'altro canto, la Convenzione di Aarhus garantisce "il diritto di accesso alle informazioni e di partecipazione del pubblico ai processi decisionali..." (art. 1). Tale Convenzione 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". Nell'art. 6 si afferma espressamente che va assicurato il diritto del pubblico a partecipare ai piani e programmi in materia ambientale, garantendo che "la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva".

2 – SVILUPPO SOSTENIBILE

Oggi, in Europa e nel mondo, si è fatta strada la convinzione che la **tutela dell'ambiente è questione urgente e prioritaria**: il Recovery Plan impone di destinare una parte significativa degli aiuti alla Green Economy e, tra le missioni previste, il Piano annovera la rivoluzione verde, la transizione ecologica e la realizzazione di infrastrutture per una mobilità sostenibile. Anche a livello nazionale si percepisce un certo "cambio di passo", a favore di una politica razionale e lungimirante.

La **tutela dell'ambiente comprende anche la pianificazione del sistema aeroportuale nazionale**, che finora è stata caratterizzata da una visione frammentaria e campanilistica, favorendo lo sviluppo di un numero eccessivo di aeroporti: nella Pianura Padana, area tra le più inquinate d'Europa, ci sono numerosissimi scali, a poco più di 50 Km uno dall'altro. La realtà italiana differisce sensibilmente da quella di gran parte dei Paesi europei, dove si è creata un'organica rete di hub, atti a concentrare il traffico aereo in modo razionale e collocati in aree idonee, cioè lontane dai centri abitati e quindi tali da non distruggere la vivibilità delle aree residenziali. Nel nostro Paese, **l'esplosione dei voli low cost ha purtroppo trasformato gran parte dei city airport preesistenti in scali di grandi dimensioni**, dove centinaia di decolli e atterraggi giornalieri compromettono la vivibilità delle città che li ospitano, eludendo spesso i decreti che ne regolamentano l'attività. (Vedasi quanto la nostra Associazione ha rilevato nelle sue osservazioni alla VIA per il nuovo Piano di Sviluppo Aeroportuale 2030 del Caravaggio BGY e relative integrazioni:

<https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/6874/9613?pagina=18>
<https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/6874/9613?Testo=&RaggruppamentoID=129#form-cercaDocumentazione>

e ancora

Se si vuole concretamente dare priorità alla tutela dell'ambiente, è necessario tener conto che la sostenibilità economica del modello low cost presuppone "grandi numeri", proprio come avviene nella grande distribuzione, dove solo vendite molto elevate assicurano risultati economici positivi, nonostante i margini unitari siano minimi. Finché le compagnie low cost "monopolizzeranno" i city airport italiani, probabilmente sarà difficile trovare soluzione ai problemi ambientali che oggi appaiono in tutta la loro gravità, c'è il rischio che siano proprio le città a soccombere. Nel recente passato, al fine di garantire i diritti dei cittadini e salvaguardare i tesori artistici, culturali e naturali del nostro Paese, erano stati creati tutti i presupposti normativi, ma qualcosa non ha funzionato. **Gli interessi economici hanno prevalso, compromettendo il fragile equilibrio che permetteva di coniugare l'attività aeroportuale con la vivibilità delle aree circostanti.** Probabilmente i vincoli e i limiti posti in passato al traffico aereo dei city airport devono essere ripresi in considerazione, rivalutati e applicati, anche se non sono il frutto di complessi algoritmi, ma semplicemente basati sul buon senso e sulla reale volontà di difendere quel patrimonio che abbiamo il dovere di preservare per le generazioni future.

Bisogna avere il coraggio di cambiare e il PNA è un'occasione unica per farlo. **Distribuire il traffico low cost in grandi scali, lontani dai centri abitati e riorganizzare i city airport con limiti e vincoli precisi,** capaci di valorizzare il patrimonio culturale e naturalistico locale, potrebbe essere una strategia risolutiva per conciliare le esigenze degli operatori economici con quelle dei territori che ospitano gli scali.

E' ormai improcrastinabile che lo **sviluppo sostenibile si traduca in realtà concreta** e non rimanga soltanto un concetto astratto: è tempo di dare veramente **la priorità alla tutela dell'ambiente, ponendo in primo piano il rispetto dei diritti dei cittadini e la salvaguardia del territorio.** Fino ad ora ciò non è mai accaduto a Bergamo il cui aeroporto, che dista solo 3 Km (in linea d'aria) dal centro della città, è divenuto il terzo scalo italiano per volume di traffico, nonostante fossero stati previsti precisi limiti alla sua crescita e creati tutti i presupposti affinché ne fosse garantita la compatibilità ambientale. Il quartiere cittadino in cui viviamo, Colognola, nell'ultimo decennio è stato stravolto dallo sviluppo enorme del traffico aereo del "Caravaggio": più di un centinaio di aerei al giorno sorvolano a bassa quota le nostre case e il rumore è così assordante da minare l'equilibrio psicofisico delle persone e far temere per la loro salute. Nonostante la presenza in loco di numerosi siti sensibili, (tra cui 5 scuole con 2.000 presenze quotidiane, 2 RSA e una casa per disabili) la rotta di decollo attraversa in pieno l'area residenziale, con inevitabili rischi per la popolazione e con una quotidianità che sarebbe inaccettabile in ogni paese civile. La terribile esperienza della pandemia, che ha stravolto la nostra vita, ha avuto per noi un unico risvolto positivo: il diradarsi del traffico aereo ci ha fatto riscoprire un quartiere tranquillo e vivibile, come era prima che l'aeroporto lo distruggesse.

3 – SCENARIO DI RIFERIMENTO E PREVISIONI DI TRAFFICO

I **problemi** del sistema aeroportuale italiano sono tanti: **il più macroscopico è l'assenza di una programmazione organica, fatta in rapporto alle caratteristiche ed alle situazioni specifiche delle realtà territoriali** in cui gli aeroporti sono collocati. Ad esempio, in Lombardia abbiamo "Il Caravaggio" di Orio al Serio, che esplose con la sua crescita, in compenso c'è l'aeroporto di Montichiari che è solo un aggravio di spesa per i contribuenti perché, pur dotato di tutte le caratteristiche per operare, ha un traffico aereo limitato ai cargo.

Per tali difformità, **previsioni generiche di crescita per tutti gli scali ci paiono improponibili.** Improponibili soprattutto per l'aeroporto bergamasco, cresciuto ben al di sopra della media nazionale del 5,4%, nonché dei limiti che la VIA autorizzativa del 2003 aveva indicato come imprescindibili per la salvaguardia della compatibilità ambientale.

Bisogna avere il coraggio di cambiare perché qualsiasi intervento, anche se economicamente vantaggioso, risulta inopportuno se realizzato in una realtà dove mancano i requisiti fondamentali per lo sviluppo del traffico aereo.

4 - INQUINAMENTO ATMOSFERICO

Il problema dell'inquinamento atmosferico è di stretta attualità ed è collegato alla più generale questione dei cambiamenti climatici e della **necessità di ridurre le emissioni nocive, per preservare la vivibilità del pianeta**. I mutamenti del clima si stanno già evidenziando con effetti devastanti in molti continenti: è quindi improrogabile la necessità di limitare anche le emissioni inquinanti del traffico aereo, con una più razionale combinazione dei trasporti terrestri e aerei.

Considerato, come già detto, che la Pianura Padana è una delle aree più inquinate d'Europa, è facile immaginare l'ulteriore danno prodotto dall'incessante incremento del traffico aereo. Le strategie adottate per valutare tale danno appaiono a volte come un modo per minimizzare il problema: non riteniamo corretto che l'analisi comparata per misurare l'inquinamento prodotto dall'aeroporto Caravaggio abbia come riferimento delle centraline localizzate in zone urbane, notoriamente ad alto inquinamento atmosferico per traffico veicolare e attività antropiche.

Anche un ente autorevole come **ISPRA riconosce** che il **contributo di un aeroporto sulla qualità dell'aria non è trascurabile** ed è osservabile nel raggio di 2-3 chilometri dal sedime, con ampia variabilità spaziale. Lo stesso ente afferma che gli strumenti di monitoraggio routinario non possono evidenziare adeguatamente l'inquinamento prodotto da uno scalo: *"occorre raccogliere informazioni utilizzando nuove metriche e sviluppando metodi semiempirici di analisi"*. Per chiarire meglio tali informazioni occorre citare la sentenza Quintavalle/2008 (confermata successivamente sia in Appello che in Cassazione), dove si fa riferimento alle metodologie empiriche utilizzate dal c.t.u. prof. Genevini del Politecnico di Milano, che hanno permesso di rilevare i danni ambientali prodotti in prossimità di Malpensa.

L'inquinamento atmosferico in Italia ha raggiunto livelli più che allarmanti: nel maggio 2022 **la Corte di Giustizia Europea ha condannato l'Italia per il mancato rispetto, "sistematico e continuativo", della normativa dell'Unione** e la mancata adozione di **misure** atte a garantire il contenimento dell'inquinamento. In base a tale situazione è opportuno pianificare la crescita indiscriminata di tutto il sistema aeroportuale oppure è più corretto operare valutazioni specifiche in base alle diverse realtà ambientali? Secondo quanto si apprende, le città più inquinate sarebbero Torino, Brescia, Milano, Bergamo, Genova, Roma e Firenze.

Non va dimenticato che è tuttora in corso una procedura d'infrazione della UE contro l'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria e riguardante il superamento dei valori limite di PM10 e PM 2,5. Bergamo è tra le città che non rispetta i parametri imposti.

5 - EFFETTI ACUSTICI DELL'ATTIVITÀ AEROPORTUALE

Un PNA non può trascurare le indicazioni relative al sistema di monitoraggio del rumore: **sarebbe necessario imporre l'adozione di centraline di ultima generazione**, che siano conformi alle disposizioni ISPRA e che applichino il **software AEDT**.

Per quanto concerne la tutela del territorio, il PNA dovrebbe intervenire sulla specifica situazione degli scali:

- analizzando l'**entità** e la significatività delle **deroghe presenti nelle Mappe di Vincolo e nei Piani di rischio aeroportuali** (è inammissibile che in tali aree ci siano scuole, case di cura, grandi centri commerciali e altri siti sensibili);
- imponendo le **tecniche di decollo in linea con le indicazioni ICAO**, inerenti l'adozione delle procedure NDP1 e NDP2 in rapporto alla realtà territoriale sorvolata;
- prevedendo ovunque **l'adozione delle procedure di decollo/atterraggio meno impattanti**, nonché l'applicazione di tutti quegli accorgimenti tecnici in grado di limitare l'impatto sul territorio;

- **attuando, nel caso di intenso traffico su zone densamente urbanizzate, la diversificazione delle rotte**, spesso osteggiata e inapplicata per contenere il malcontento (a Bergamo l'unica traiettoria di decollo sorvola il nostro quartiere di Colognola, rendendolo invivibile).

Pur riconoscendo che gli effetti acustici delle attività aeroportuali non sono l'esito univoco dell'entità del volume di traffico aereo di uno scalo, va rilevato che finora, ovunque, all'incremento del traffico aereo è sempre corrisposto un ampliamento dell'impronta acustica.

Inoltre, l'esperienza personale ci insegna che gli effetti sull'equilibrio psicofisico delle persone sono sensibilmente diversi a seconda dell'entità del traffico aereo movimentato e dei picchi che si susseguono incessantemente: considerato che ad ogni sorvolo si toccano livelli di rumore tra gli 80 e i 90 decibel, il numero di tali eventi sonori non è per nulla irrilevante per la salute di chi è costretto a subirli per 24 ore al giorno, soprattutto nelle fasce orarie notturne (dalle 23 alle 6) e quelle in cui i decolli si susseguono ogni 2/3 minuti.

Va infine considerato il fatto che per gli aeroporti localizzati nelle città (come Bergamo, Linate, Napoli, Bologna, ecc) il traffico aereo non è l'unica fonte di rumore: la quasi totalità degli aerei in decollo sorvola i quartieri cittadini dove il traffico veicolare e le attività antropiche hanno a loro volta una rilevanza acustica non indifferente e creano un clima acustico insopportabile per chiunque.

6 – SALUTE

Numerosi studi scientifici, condotti sia in Italia che all'estero, **documentano i gravi danni dell'inquinamento aeroportuale sulla salute delle persone**: le **indagini epidemiologiche** dovrebbero essere sistematicamente **aggiornate** e riferite alla popolazione che realmente vive sul territorio impattato, opportunamente distinta per livelli di intensità del rumore cui è sottoposta.

La salute umana è il bene più prezioso per tutti: è giusto che lo sviluppo di un'attività economica metta a rischio la salute di migliaia di persone? Una possibile risposta si trova nella sentenza con cui è stato imposto l'alt all'ILVA di Taranto: *"Sulla vita non si mercanteggia"..."non c'è contrapposizione tra diritto alla salute e diritto al lavoro perché quest'ultimo presuppone che il lavoro debba essere rispettoso dei diritti fondamentali della persona: salute, sicurezza, libertà e dignità umana"*.

L'OMS e la totalità degli studi scientifici concordano nell'attribuire all'inquinamento aeroportuale la responsabilità di **gravi patologie** e di un **conseguente, alto indice di mortalità**. Polveri sottili e biossido di azoto hanno gravi ripercussioni sulla salute pubblica ma, sempre secondo l'OMS, anche l'inquinamento acustico compromette l'equilibrio psicofisico delle persone e causa gravi danni a livello cardiocircolatorio e neurologico. Il fatto che l'inquinamento acustico del traffico aereo incida "solo per l'1%" della popolazione, non autorizza a sottovalutare la gravità del problema.

L'aver inserito nel RPA la **salute umana tra i 10 drivers/obiettivi utilizzati per valutare la sostenibilità dello sviluppo** del sistema aeroportuale italiano è sicuramente apprezzabile, **preoccupa** tuttavia il fatto **che tutti gli indicatori abbiano la stessa valenza**, cioè che la **salute** sia considerata con la stessa importanza degli altri parametri. A nostro avviso essa dovrebbe essere considerata il **primo obiettivo da perseguire in qualsiasi analisi di politica economica**, a maggior ragione deve essere ritenuta prioritaria nell'esaminare la realtà aeroportuale che, come già detto, può causare patologie e mortalità.

Pur apprezzando lo sforzo del RPA di predisporre un complesso algoritmo per valutare la pluralità di soluzioni prospettate, temiamo che la presenza di una molteplicità di azioni/obiettivi di cui non è chiara la valenza, rischi di sminuire la preminenza dell'obiettivo "salute umana" rispetto ad altre variabili: ad esempio non ci pare giusto che la salute sia considerata alla stregua del miglioramento degli aspetti socio-economici, né che la neutralità climatica abbia lo stesso valore della integrazione delle opere aeroportuali nel paesaggio.

E' risaputo che la soggettività che caratterizza la valutazione/misurazione dei vari parametri e/o sistemi può dare risultati sensibilmente diversi, in funzione degli obiettivi che l'operatore/decisore intende perseguire. Sarebbe quindi importante che le funzioni di **controllo** dei principali indicatori ambientali fossero **svolte da soggetti del tutto indipendenti dai controllati**.

7 – OBBLIGATORIETA' DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO SANITARIO (VIS)

Nel difficile periodo di emergenza che stiamo vivendo, tutti ci stiamo rendendo conto che **la salute è il valore prioritario perché è la sola risorsa che ci permette di condurre una vita “produttiva” sotto tutti gli aspetti: personale, sociale ed economico.**

Le nuove direttive europee e italiane rendono obbligatoria per la procedura di VIA anche la VIS: **il principio della precauzione deve essere prioritario.**

Premesso che:

- **i principi cardine del diritto ambientale sono quelli della prevenzione e della precauzione;**
- la migliore politica ambientale consiste nel prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione dei progetti anziché combatterne successivamente gli effetti talvolta nefasti;
- la letteratura scientifica riconosce che l'attività aeroportuale provoca danni alla salute;

si sollecita, come premessa necessaria alla VIA, **l'obbligatorietà della procedura di VIS**, le cui linee guida sono state adottate con decreto ministeriale il 27 marzo 2019, per rispondere al D. Lgs. 104/2017, che ha recepito la Direttiva Europea 2014/52/UE.

Le *“Linee guida per la componente salute pubblica negli studi di impatto ambientale e negli studi preliminari ambientali”* della Regione Lombardia offrono indicazioni utili in merito, partendo dal presupposto che la Salute è *“uno stato di completo benessere fisico, psichico, e sociale, e non semplicemente assenza di malattia”*.

La VIS dovrà stimare gli impatti complessivi che la realizzazione e l'esercizio dei nuovi piani di sviluppo aeroportuali potranno procurare alla salute della popolazione. Solo su tali presupposti potrà essere autorizzato lo sviluppo del traffico aereo in rapporto alle caratteristiche e alle peculiarità dei singoli scali. Il trasporto aereo genera emissione di inquinanti nell'aria che sono direttamente proporzionali al numero di movimenti aerei giornalieri. La dispersione degli agenti inquinanti dipende a sua volta da una serie di variabili meteorologiche, a cominciare dalla presenza di venti, dalla loro forza e direzione. Purtroppo è risaputo che nella pianura padana si verifica sempre più frequentemente il fenomeno del ristagno negli strati più bassi dell'atmosfera, con il conseguente effetto tipico delle camere a gas (inversione termica).

8 – LINEE GUIDA E VINCOLI DEL PNA

Pur apprezzando l'approccio flessibile e dinamico prospettato nel RPA, riteniamo **fondamentale** che, **per l'autorizzazione dei vari PSA** si pongano **vincoli cogenti** in modo da impedire che lo sviluppo possa attuarsi senza controlli, rispondendo solo a logiche economiche. In tal senso auspichiamo che il PNA possa dare linee guida generali ma tali che lo sviluppo delle singole realtà aeroportuali, possa essere correttamente orientato, perché ciascuno scalo ha una sua specificità e delle criticità che devono essere analizzate e risolte, a tutela della cittadinanza e dell'ambiente. Noi Bergamaschi avvertiamo la necessità di porre vincoli cogenti, perché purtroppo abbiamo concretamente vissuto l'esperienza della crescita incontrollata del Caravaggio, che ha modificato in modo fortemente peggiorativo la qualità di vita della popolazione.

La **compatibilità ambientale** può essere **garantita solo da strumenti di controllo efficaci**, Nel difficile periodo di emergenza che stiamo vivendo, tutti ci stiamo rendendo conto che **la salute è il valore prioritario perché è la sola risorsa che ci permette di condurre una vita “produttiva” sotto tutti gli aspetti: personale, sociale ed economico.**

in modo che tutti i soggetti coinvolti nelle attività aeroportuali operino nel rispetto delle misure di tutela ambientale che il PNA dovrà indicare: sarebbe un valore aggiunto importante per il nostro Paese, dove gli obiettivi del contenimento del consumo di carburante o della riduzione dei tempi di percorrenza compromettono spesso la sicurezza e peggiorano la qualità di vita della popolazione.

9 - CONCLUSIONE

Questo è il momento di fare scelte rigorose ed attente, che saranno decisive per il futuro: bisogna dare concretezza al concetto di **sviluppo sostenibile** e dimostrare che le considerazioni fatte alla luce del gravissimo evento pandemico che ha stravolto il mondo non verranno dimenticate, ma potranno dare l'avvio ad un nuovo inizio, a quel "*mondo nuovo*" in cui l'uomo abbia il ruolo di custode e non di sfruttatore dell'ambiente. Serve coraggio, ma è giunto il tempo di agire, se si vuole salvare il pianeta.

Associazione *Cognola per il suo futuro a.p.s.*
la Presidente
Maria Camilla Colnago

Bergamo, 27 agosto 2022

Nota 1

L'Associazione "Cognola per il suo futuro", organizzazione per la promozione e la difesa dell'ambiente, nasce nel 2012: i soci promotori sono i cittadini di Cognola che, dal 2009, si battono per salvaguardare la residenzialità del loro quartiere (unico in tutta la città di Bergamo che la zonizzazione aeroportuale del 2010 aveva declassato a "zona di rispetto aeroportuale") e che hanno ottenuto l'annullamento del provvedimento stesso, vincendo i ricorsi al TAR di Brescia (nel 2013) ed al Consiglio di Stato (nel 2015). Le due sentenze hanno riconosciuto le ragioni dei sottoscrittori, precisando che la zonizzazione acustica aeroportuale è un piano-programma e come tale presuppone l'attivazione di una Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Nel tempo, al gruppo iniziale, si sono aggiunti molti altri residenti del quartiere e l'associazione opera attivamente per la salvaguardia della vivibilità di Cognola e per il contenimento dell'inquinamento atmosferico ed acustico derivante dal traffico veicolare ed aeroportuale.