



Ministero della Transizione Ecologica

DIREZIONE GENERALE PATRIMONIO NATURALISTICO E MARE

IL DIRETTORE GENERALE

Alla Direzione Generale Valutazioni Ambientali
c.a. Arch. Gianluigi Nocco
VA@pec.mite.gov.it

OGGETTO: [ID:7327] PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA DEL SECONDO AGGIORNAMENTO DEL PIANO DI GESTIONE DELLE ACQUE DEL DISTRETTO DELL'APPENNINO CENTRALE (PGDAC.3 PER IL CICLO 2021-2027) - CONSULTAZIONE SUL RAPPORTO AMBIENTALE.

Nel riscontrare la nota di pari oggetto di Codesta Direzione, prot. 0000436 del 04-01-2022, in riferimento alle competenze specifiche della Scrivente Direzione Generale (DG), si deve osservare che il Rapporto Ambientale (RA) relativo a Piano di Gestione delle acque del Distretto dell'Appennino Centrale (PGDAC) risulta complessivamente ben impostato e viene svolto ad un adeguato livello di approfondimento, mostrando di beneficiare dei positivi effetti dell'ampio processo di partecipazione pubblica che ha condotto all'elaborazione dell'aggiornamento di piano.

È importante che nel Rapporto Ambientale si sia dato conto dello stato di applicazione della Direttiva deflussi che, insieme a quella Derivazioni cui è correlata, pertiene gli interessi della Scrivente DG, ma in tale sede sarebbe stato utile dare contezza del nesso fra le criticità riscontrate nelle analisi e le misure di Governance dedicate, in particolare, all'”*Implementazione della valutazione ex-ante per le concessioni di derivazione idrica e determinazione dei deflussi ecologici (applicazione direttive derivazioni e deflusso ecologico)*” e tutte le altre della stessa categoria. Si ritiene infatti cruciale, da parte della Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino centrale, l'azione di promozione e coordinamento dell'attività di adeguamento normativo e regolamentare regionale in tale materia.

Gli obiettivi specifici del PGDAC illustrati nel RA (pg. 42) sono perfettamente calzanti sulle specificità del piano e poiché sono disegnati in modo completo e dettagliato includono numerosi obiettivi riferiti ai temi della “*Biodiversità, Vegetazione, Fauna, Ecosistemi*” e “*Risorse culturali e paesaggio*”; nel RA ambientale si dà conto dell'ampio ed aggiornato studio che ha condotto alla selezione degli obiettivi del PGDAC, a partire da quelli di sostenibilità individuati attraverso l'analisi dei piani che costruiscono il quadro di coerenza esterna del PGDAC.

Il problema è che gli obiettivi del PGDA riferiti a biodiversità e paesaggio, tanto accortamente selezionati, stentano, però, a trovare adeguata rispondenza nelle Priorità d'Azione Distrettuale (pg. 43) e nel relativo Programma delle Misure (POM, pg. 46), che, infatti, come dichiarato nel RA (pg. 57) si trova in fase di “*riesame e aggiornamento*” ossia «*in corso di perfezionamento con il contributo delle strutture regionali*».

In base al sistema delle tipologie di misure chiave (Key Types of Measures), definito nel “*WFD*

ID Utente: 62

ID Documento: PNM_MITE-62_2022-0005

Data stesura: 22/02/2022

GC

Reporting Guidance 2016”, quelle meglio centrate sui temi della tutela della biodiversità sono la KTM2 «*Ridurre l'inquinamento dei nutrienti di origine agricola*» e la KTM6 «*Miglioramento delle condizioni idromorfologiche dei corpi idrici, diverse dalla continuità longitudinale (ad es: restauro fluviale, miglioramento delle aree ripariali, rimozione di argini, riconnessione dei fiumi alla loro pianure alluvionali, miglioramento delle condizioni idromorfologiche delle acque di transizione, ecc.)*».

La KTM2 è declinata nel POM essenzialmente in funzione della sostenibilità degli impatti delle attività agricole sugli acquiferi, ma include anche una misura strettamente pertinente la tutela della biodiversità, quella della “*Realizzazione di fasce tampone sulla rete idrica*”.

La KTM6 si riferisce ad una pletora di interventi puntuali e, solo nel caso del Lazio, ad interventi più organici quali quelli della misura “*Protezione caratteri naturali del reticolo idrografico – Area Omogenea unica settore laziale*”.

Orbene ci si interroga in merito all’opportunità che anche le altre regioni del distretto dell’Appennino centrale possano impegnarsi su misure analoghe a quella che interessa l’area laziale, anche perché, nonostante gli obiettivi di sostenibilità individuati per il PGDAC, come sopra rilevato, includano molti riferimenti alla tutela della biodiversità e del paesaggio, le misure fisiche dedicate al loro perseguimento sembrano poco bene orientate, con particolare riferimento alla tutela del reticolo idrografico inteso come Rete Ecologica Regionale Blu, infrastruttura blu, bene meritevole di tutela di ordine anche paesaggistico.

Osservando la tabella che elenca le misure ad oggi contemplate nel POM oggetto di perfezionamento, sembra che gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di tutela della biodiversità vengano intesi, più che altro, come trasversali e integrati nelle diverse misure di piano, ma di ciò non si ha specifica ed esplicita evidenza in nessun passaggio del RA e della Relazione di piano, mentre è invece importantissimo che in entrambe le sedi emerga con chiarezza l’impegno di compiere sempre una verifica di implementazione ed ottimizzazione delle tutele sulla biodiversità relativamente a tutti gli interventi del PDGAC. Nella relazione di sintesi sarà opportuno rendere conto di come tale osservazione possa aver influito sulla revisione degli strumenti di piano.

Fra le misure immateriali del POM, molte sono dedicate a temi ecologici e riferibili più o meno direttamente al tema della biodiversità, sia per quanto attiene alle misure di “*Governance*”, che a quelle di “*Implementazione delle conoscenze*”, ma solo quella relativa al *Progetto Integrato LIFE “Imagine” per lo sviluppo di una strategia integrata di gestione della Rete Natura 2000 nella Regione Umbria*, sembra andare verso una concezione della tutela della biodiversità come forma di efficace tutela degli acquiferi. Purtroppo le misure di monitoraggio idrogeologico e idromorfologico previste nel POM non sembrano possano includere riferimenti anche alla biodiversità acquatica.

Per quanto attiene la *Caratterizzazione dello stato dell’ambiente* (CAP. 4 pgg. 63-175), si può apprezzare, nel RA, che all’*Inquadramento del contesto ambientale territoriale* sia stato accostato un capitolo dedicato all’*Identificazione delle criticità e delle particolari emergenze ambientali presenti* che contempla uno specifico paragrafo relativo agli *Elementi naturali di particolare valore ambientale: Rete Natura 2000*. Purtroppo, nella trattazione del Capitolo 4 sono assenti adeguati riferimenti alle Reti Ecologiche Regionali che assumeranno sempre maggiore rilievo ai fini perseguiti dalla Strategia comunitaria e nazionale per la biodiversità.

Nel RA si fa cenno a tale tema solo in riferimento agli obiettivi e principi di sostenibilità considerati per l’analisi della coerenza esterna, indicando, fra quelli riferiti alla pianificazione territoriale generale, per l’appunto, la «*tutela e gestione delle risorse naturali/ecosistemiche, individuando la Rete Ecologica come una infrastruttura prioritaria*» (pg. 180).

Con riferimento specifico alla valutazione di incidenza del PGDAC (Cap. 5 - All. 1) si osserva che lo

studio di incidenza, condotto a livello di screening e complessivamente ben articolato per il livello di approfondimento dato, non è in grado di determinare gli effetti puntuali delle azioni materiali previste dal piano, il cui grado massimo di dettaglio può scendere a livello di scala comunale. Si possono comunque prevedere, in special modo per le aree a maggiore sensibilità, la cui individuazione in ambito territoriale risulta apprezzabile, criticità e possibili interferenze con i siti della rete Natura 2000, soprattutto per le azioni di natura infrastrutturale individuate, le cui ripercussioni specifiche, genericamente analizzate nello screening, si potranno determinare in sede di studi di incidenza appropriati per i singoli progetti.

Data la vasta scala territoriale su cui il Piano opera, che interessa un elevato numero di aree Natura 2000 per ogni Regione, e dove risulta assai elevata la probabilità di insorgenza di incidenza in ragione degli interventi da realizzarsi, soprattutto per quelle situazioni particolari in cui non vengono garantiti i criteri generali di sostenibilità, si raccomanda di approntare le ulteriori e specifiche verifiche di incidenza sulla base delle indicazioni delle Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza (GU 303 del 28.12.2019) e in accordo con quanto previsto dalle misure di conservazione e dai Piani di gestione delle aree Natura 2000 coinvolte. In caso di incidenza negativa, si dovranno inoltre prevedere possibili soluzioni alternative, nonché efficaci misure di compensazione e di ripristino ambientale a seguito degli impatti diretti, indiretti e cumulativi prodotti.

Nell'Analisi di coerenza esterna del RA (CAP. 8), Paragrafo 8.1.2. *Livello di coerenza con altri strumenti di pianificazione di livello regionale*, si riferisce che (pg. 191) «*Nei Piani territoriali (Regionali e provinciali) sempre maggiore attenzione viene data alla tutela e gestione delle risorse naturali/ecosistemiche, individuando la Rete Ecologica come una infrastruttura prioritaria. Rispetto alla coerenza dello strumento in esame con gli obiettivi riguardanti la difesa del suolo, vale la pena sottolineare in tal senso gli interventi del PGDAC.3 correlati a quelli del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni. Rispetto, invece, agli obiettivi rivolti al sistema naturale e agli ecosistemi, si evidenziano tutte quelle misure rivolte a ridurre le pressioni antropiche sul suolo a destinazione agricola e ad incentivare l'agricoltura biologica, in considerazione della funzione ecologica delle superfici coltivate, nonché le misure KTM2 e KTM 6 che contribuiscono alla salvaguardia delle aree a ridosso dei corpi idrici, con la costituzione di fasce tampone e tutelando i caratteri naturali del reticolo idrografico e che costituiscono importanti elementi di connessione della rete ecologica.*».

Successivamente, con riferimento alla Pianificazione paesaggistica, si torna a ripetere che (pg. 192) «*La coerenza del PGDAC rispetto agli obiettivi di tutela paesaggistica dei corsi d'acqua, si esplica attraverso le misure volte proteggere direttamente la componente "fisica", attraverso le misure KTM2 e KTM 6 che contribuiscono alla salvaguardia delle aree a ridosso dei corpi idrici, con la costituzione di fasce tampone e tutelando i caratteri naturali del reticolo idrografico. Inoltre devono essere evidenziate tutte quelle misure che contribuiscono al mantenimento e miglioramento delle caratteristiche idrologiche dei corpi idrici e di qualità delle acque che incidono, indirettamente ma in modo rilevante, sulle caratteristiche morfologiche e naturali dei corsi d'acqua.*».

Nella trattazione del RA non emerge con chiarezza l'importanza che la Rete Ecologica Regionale, cosiddetta Blu, sta assumendo in riferimento alla nuova Strategia Nazionale per la biodiversità, di prossima approvazione, su abbrivio di quella corrispondente unionale, già in vigore: in particolare, il MITE partecipa, con il MIC, alla co-pianificazione paesaggistica di diverse regioni, promuovendo la qualificazione delle Reti Ecologiche Regionali, verdi e blu, in termini di "ulteriore contesto" «*da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia ed utilizzazione*» a mente dell'art. 143, comma 1, lett. e), del D.lgs. 42/2004 cd. Codice del paesaggio e dei beni culturali. Attraverso l'individuazione, nel Piano Paesaggistico, di tutti i corsi di acqua regionali in quanto tutelati *ope legis* a mente dell'art. 142, comma 1, lett. c), del D.lgs. 42/2004, le norme di attuazione del Piano Paesaggistico sono in grado di imporre sui reticoli idrografici regionali delle tutele che convergono sugli obiettivi del PGDAC, soprattutto in ragione del fatto che il Piano Paesaggistico si impone gerarchicamente sopra tutti gli altri piani urbanistici, territoriali e di settore. Ciò non di meno come, d'anzì proposto, sarebbe

utile che il POM del PGDAC contemplasse misure di *Protezione caratteri naturali del reticolo idrografico*, che analogamente a quanto disposto per l'area laziale, promuovessero, in tutto il distretto, il perseguimento della protezione ed, eventualmente, della rinaturalizzazione dei reticoli idrografici, a beneficio della biodiversità, della qualità delle acque e della stessa popolazione umana.

Le analisi proposte nel capitolo 10 del RA *“Identificazione, descrizione e stima qualitativa dei potenziali effetti delle misure/azioni previste dal piano”*, presentano molti limiti, ma anche diversi elementi interessanti come le mappe di sensibilità riferite al tema della biodiversità e del paesaggio elaborate, in base all'algoritmo di Jenks, nel paragrafo di *Analisi della sensibilità alle trasformazioni del territorio distrettuale*: quella della percentuale di superfici interessate da usi del suolo classificabili come territori boscati, ambienti naturali e semi naturali; la mappa delle densità di aree naturali protette (si sarebbe dovuto specificare se si sia fatto riferimento solo alle aree protette di cui alla legge 394/1991 o anche altre tipologie di aree protette), la mappa del numero di beni culturali per kmq, e quella dei beni paesaggistici vincolati (probabilmente si sarebbero dovuto distinguere fra i beni ex art. 136 e quelli ex art. 142 del D.lgs. 42/2004).

Dall'analisi di sensibilità il capitolo procede con la caratterizzazione delle azioni di piano, la valutazione della sensibilità specifica dell'ambito territoriale di potenziale interessamento e, quindi, quella del livello di attenzione progettuale, giungendo a risultati approssimativi, ma non privi di utilità ai fini dell'implementazione del PGDAC.

Il capitolo 11 *“Considerazioni sulle alternative possibili”* sviluppa una valutazione di ulteriori eventuali proposte alternative allo scenario di Piano integrandolo alla luce della Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici, ma si deve chiedere che lo stesso esercizio valutativo venga sviluppato in riferimento alla nuova Strategia Nazionale per la Biodiversità, con la certezza che tale esercizio sarebbe sicuramente in grado di portare il PGDAC ad esprimere un importante valore aggiunto in termini di tutela dell'ambiente, degli ecosistemi, del paesaggio, coerentemente ai suoi preminenti obiettivi di tutela dei bacini imbriferi. In particolare è importante che il PGDA introietti una concezione olistica della rete idrografica e delle sue acque intesa nella sua dimensione naturalistica e paesaggistica come Rete Ecologica blu, regionale, nazionale e di distretto idrografico: le sue misure non devono essere pensate per essere sottoposte a valutazioni di impatto ambientale o di incidenza, ma devono essere progettate come azioni di tutela integrata delle acque.

Il difetto delle analisi condotte a livello di considerazione delle alternative possibili al capitolo 11 si riflette in quello del capitolo 12 di *“Individuazione, a valle dell'analisi degli impatti, di adeguate misure per impedire, ridurre e compensare gli eventuali effetti negativi”*; emerge, infatti, un'eccessiva timidezza nel definire alcuni indirizzi ambientali da assumere per la fase di attuazione delle misure in termini autenticamente positivi di contributo alla tutela della biodiversità e del paesaggio, per come illustrato nella tabella di seguito riportata (integrazioni in neretto).

1. Garantire l'applicazione degli strumenti di Valutazione di impatto ambientale, di Valutazione di incidenza e di AIA	1. Garantire l'applicazione degli strumenti di Valutazione di impatto ambientale, di AIA e di Valutazione di incidenza estesa alla considerazione delle Reti Ecologiche Regionali.
2. Utilizzare approcci multidisciplinari e integrati nella definizione degli interventi locali che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, ambientali, storico-culturali dei sistemi territoriali	2. Utilizzare approcci multidisciplinari e integrati nella definizione degli interventi locali che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, ambientali, storico-culturali dei sistemi territoriali, con particolare riferimento alle aree protette.
3. Favorire il confronto con le comunità locali al fine di definire le scelte da effettuare rispetto a scenari di intervento già condivisi e promuovere progetti	3. Favorire il confronto con le comunità locali al fine di definire le scelte da effettuare rispetto a scenari di intervento già condivisi e promuovere progetti partecipati

partecipati	anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni ambientaliste.
4. Proteggere la qualità delle invariati del patrimonio paesaggistico e storico-culturale	4. Proteggere la qualità e restaurare le invariati del patrimonio paesaggistico e storico-culturale
5. Conservare i caratteri che definiscono l'identità e la leggibilità dei paesaggi fluviali e le interconnessioni ecologiche locali	5. Conservare e restaurare i caratteri che definiscono l'identità e la leggibilità dei paesaggi fluviali e le interconnessioni ecologiche locali
6. Non incrementare la vulnerabilità e il valore esposto nelle aree soggette a rischi idrogeologici a valle	
7. Promuovere condizioni di uso del suolo compatibili con le caratteristiche dei sistemi idrografici, funzionali a conseguire effetti di riduzione dei deflussi di piena	7. Promuovere condizioni di uso del suolo compatibili con le caratteristiche dei sistemi idrografici, funzionali a conseguire effetti di riduzione dei deflussi di piena prioritariamente attraverso la rinaturalizzazione delle sponde
8. Salvaguardare i suoli non edificati e non infrastrutturati, minimizzare l'impermeabilizzazione dei suoli e l'aumento dello scorrimento delle acque meteoriche nelle acque superficiali	8. Minimizzare l'impermeabilizzazione dei suoli e l'aumento dello scorrimento delle acque meteoriche nelle acque superficiali i suoli anche riqualificando naturalisticamente suoli non edificati, non infrastrutturati anche se degradati.
9. Prediligere la realizzazione di modeste infrastrutture per i collegamenti locali, con piccoli volumi di traffico, utilizzando soprattutto i tracciati già esistenti	9. Evitare la realizzazione di infrastrutture di collegamento, limitandone le dimensioni e i volumi di traffico, utilizzando prioritariamente tracciati già esistenti
10. Mantenere la funzione produttiva delle aree agricole	
11. Adottare pratiche agricole finalizzate ad ottimizzare il rapporto fra gli apporti di nutrienti e fitofarmaci e la resa produttiva agricola.	11. Adottare pratiche agricole finalizzate ad ottimizzare il rapporto fra gli apporti di nutrienti e fitofarmaci e la resa produttiva agricola ove non sia possibile il ricorso alla produzione biologica
12. Evitare nuove contaminazioni delle acque superficiali e delle acque sotterranee	12. Evitare nuove contaminazioni delle acque superficiali e delle acque sotterranee utilizzando la naturalizzazione e la forestazione come forma di presidio e difesa dei terreni
13. Ridurre i rischi di contaminazione delle acque per eventi accidentali di sversamento di sostanze inquinanti	
14. Evitare di aumentare le pressioni sullo stato quantitativo delle acque superficiali e sotterranee, soprattutto se la maggiore domanda di risorse idriche è dovuta a meccanismi di incentivazione non equilibrati tra i comparti idroesigenti	
15. Garantire a valle delle captazioni esistenti il rilascio delle portate ecologiche, coerenti con il deflusso minimo vitale e il mantenimento degli habitat fluviali di riferimento per la struttura e il funzionamento ecosistemico e la conservazione di siti di interesse naturalistico dei corpi idrici di valle	15. Garantire a valle delle captazioni esistenti il rilascio delle portate ecologiche, coerenti con il deflusso minimo vitale e il mantenimento degli habitat fluviali di riferimento per la struttura e il funzionamento ecosistemico e la conservazione di siti di interesse naturalistico dei corpi idrici di valle ove non sia possibile altrimenti.
16. Promuovere interventi per ridurre gli sprechi e favorire il risparmio delle risorse disponibili, secondo principi di solidarietà e di gestione sostenibili delle acque superficiali e sotterranee	
17. Migliorare la biodiversità degli agroecosistemi	
18. Conseguire il recupero delle funzionalità del sistema fluviale mantenendo, ripristinando ed ampliando le aree naturali di esondazione e di divagazione dei corsi d'acqua	18. Ripristinare e ampliando le aree naturali di esondazione e di divagazione dei corsi d'acqua e le fasce ripariali anche per conseguire il recupero delle funzionalità del sistema fluviale.
19. Promuovere gli interventi di manutenzione al fine di mantenere buone condizioni idrogeologiche, ambientali e garantire la piena funzionalità delle opere di difesa	19. Promuovere gli interventi di manutenzione al fine di mantenere buone condizioni idrogeologiche, ambientali e garantire la piena funzionalità delle opere di difesa puntando alla naturalizzazione delle stesse
20. Evitare criticità ambientali che possono derivare da	

una gestione inadeguata dei residui e dei rifiuti che si generano durante gli eventi alluvionali oppure che derivano dalle attività di manutenzione e pulizia del corpo idrico nonché dall’allestimento di eventuali opere idrauliche	
21. Utilizzare tecniche di ingegneria naturalistica e/o a minor impatto ambientale ed evitare scelte progettuali che possano rappresentare elementi di artificializzazione e ostacoli alla dinamica naturale del corso d’acqua	
22. Impedire perdita diretta di ambienti ed ecosistemi, di importanza strutturale e funzionale per gli ecosistemi acquatici	22. Impedire perdita diretta e restaurare ambienti ed ecosistemi, di importanza strutturale e funzionale per gli ecosistemi acquatici
23. Impedire la frammentazione di habitat di pregio o non compromettere la funzionalità di corridoi ecologici e assicurare lo scambio ecologico di organismi e popolazioni selvatiche mediante idonee strutture (sottopassi e sovrappassi)	23. Impedire la frammentazione e restaurare habitat di pregio o non compromettere e recuperare la funzionalità di corridoi ecologici e assicurare lo scambio ecologico di organismi e popolazioni selvatiche mediante idonee strutture (sottopassi e sovrappassi)
24. Evitare l’inserimento di nuove infrastrutture grigie nelle aree prioritarie per la protezione della natura	
25. Modellare in modo naturaliforme le aree marginali delle infrastrutture grigie, per costituire strutture secondarie di collegamento alle reti ecologiche (creazione di infrastrutture verdi)	
26. Prevedere un monitoraggio degli impatti e dell’efficacia dell’intervento realizzato	26. Prevedere un monitoraggio degli impatti e dell’efficacia dell’intervento realizzato considerando anche le ricadute positive sullo stesso su biodiversità e paesaggio
27. Individuare meccanismi perequativi e compensativi per utilizzare risorse private e di urbanizzazione per la riqualificazione dei corpi idrici	27. Individuare meccanismi perequativi e compensativi per utilizzare risorse private e di urbanizzazione per la riqualificazione e rinaturalizzazione dei corpi idrici

Infine si osserva che il sistema di monitoraggio del PGDAC, di cui al cap. 13 del RA, include una ottima ed ampia selezione di indicatori, che andrebbero però riorganizzati in funzione degli obiettivi di efficacia e sostenibilità perseguiti dal piano, nonché in riferimento ai sopra riportati indirizzi ambientali per la fase di implementazione del piano per verificarne il rispetto e quantificare le positive ricadute ambientali che il PGDAC sarà riuscito ad esprimere informando ad essi la progettazione e le realizzazioni da esso prodotte.

Oliviero Montanaro

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell’art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)