



AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME TEVERE

Aggiornamento del Piano di Gestione del Distretto dell'Appennino Centrale (PGDAC.2)

Documento di Consultazione specifica (DoC.3) in preparazione del progetto di piano

*Processo di piano, obiettivi di distretto, priorità d'intervento,
risorse economiche e strumenti di attuazione*

*Comitato Tecnico integrato
Seduta del 18 dicembre 2013*

Indice

- 1) *Premessa*
- 2) *I Piani di Tutela delle Acque e il PGDAC.2*
- 3) *La consultazione pubblica*
- 4) *Macro-pressure e macro-impatti*
- 5) *Ipotesi di contesto nazionale*
- 6) *Il quadro strategico distrettuale*
- 7) *Le risorse economiche*
- 8) *La struttura dei "contratti territoriali"*

Allegati:

- 1) *Documento di Consultazione "Dichiarazione di misure consultive" (DoC) dell'11 dicembre 2012*
- 2) *Documento di Consultazione specifica "Ipotesi di valutazione globale provvisoria dei problemi importanti di gestione delle acque" (DoC.1) del 20 marzo 2013*
- 3) *Documento di Consultazione specifica "Documento di indirizzo per il Programma Operativo 2014-2020 – Obiettivi a scala di distretto e priorità d'intervento" (DoC.2) del 25 luglio 2013*

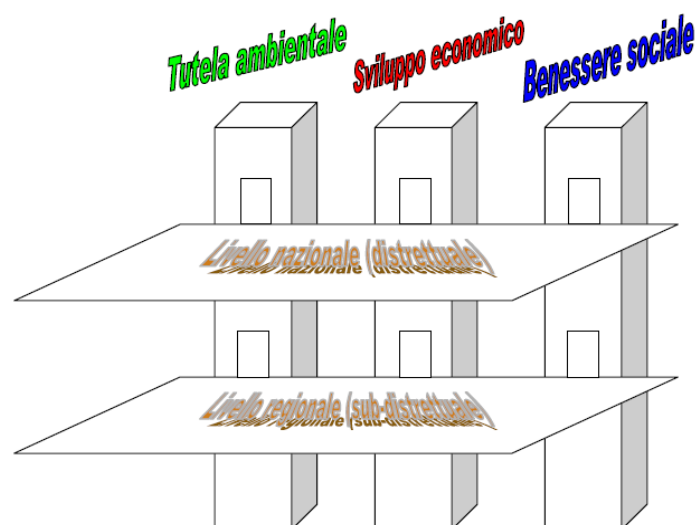
1) Premessa

Nel *Documento di Consultazione* “Dichiarazione di misure consultive” (DoC), pubblicato l’11 dicembre 2012, era stata avanzata l’ipotesi che il Piano di Gestione costituisse per il distretto dell’Appennino Centrale (DAC) il “patto istituzionale” tra lo Stato, rappresentato al momento dell’approvazione dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e le Regioni (Figura 1).



Figura 1

Sotto tale ipotesi il “patto istituzionale” (contenitore dei “Patti territoriali” e dei “Contratti territoriali”) era frutto di un processo di consultazione pubblica che vedeva la partecipazione attiva dei portatori di interessi organizzata per settori tematici (tutela ambientale, sviluppo economico e benessere sociale) e per livello territoriale rappresentativo della dimensione, nazionale e regionale, degli interessi coinvolti (Figura 2).



Il processo di partecipazione pubblica

Figura 2

2) I Piani di Tutela delle Acque e il PGDAC.2

Con riferimento all'attuale formulazione degli articoli 116 e 121 del D. Lgs. n. 152/2006 (NMA) ed a mente di quanto riportato nell'articolo 13(5) della Direttiva n. 2000/60/CE (WFD) che prevede la possibilità di integrare il piano di gestione con "programmi e piani di gestione più dettagliati per sottobacini, settori, problematiche o categorie di acque" e quindi con il PTA che a norma del comma 1 dell'art. 121 del NMA "costituisce uno specifico piano di settore", il 2° ciclo del PGDAC può così riassumersi:

1) l'Autorità di bacino del fiume Tevere, che in quanto Autorità di bacino nazionale svolge in forza del D. Lgs. n. 219/2010 le funzioni di Autorità di distretto idrografico, individua con il presente documento "gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi" (rif. art. 121, comma 2, primo periodo, del NMA);

2) le Regioni, sulla base del documento di cui al punto 1) ed entro il dicembre 2014 redigono i contenuti di cui alle lettere dalla a) alla i) del comma 4 dell'art. 121 del NMA;

3) le informazioni di cui al punto 2) sono sottoposte all'Autorità di distretto per la verifica di coerenza con il documento di cui al punto 1) con unico parere vincolante (rif. art. 121, comma 5, primo periodo e art. 116 del NMA) il quale, se del caso, potrà anche ridefinire globalmente gli obiettivi su scala di distretto e le priorità d'intervento in relazione alle "risorse finanziarie previste a legislazione vigente" (lettera i) del comma 4 dell'art. 121 del NMA);

4) sulla base del parere di cui al punto 3), l'Autorità di distretto elabora, adotta ed approva il PGDAC.2 comprensivo del PoM.2 entro il dicembre 2015, contestualmente e in modo congruente con il processo di approvazione dei PTA integrati dai programmi delle misure su scala regionale redatti "nell'ambito delle risorse disponibili" e garantendo "l'unitaria considerazione delle questioni afferenti a ciascun bacino idrografico" (rif. art. 121, comma 5, secondo periodo e art. 116 del NMA, art. 13(5) della WFD e art. 89, comma 4, del D. Lgs. n. 112/1998).

Il PGDAC.2 contiene gli "obiettivi a scala di distretto e le priorità d'intervento" nonché il quadro degli obiettivi di qualità ambientale e il connesso regime delle esenzioni. Esso contiene altresì i programmi delle misure dei PTA specializzati alla scala regionale e articolati a livello territoriale attraverso i "contratti territoriali".

All'approvazione del PGDAC.2 provvede il Comitato Istituzionale integrato in forza del D.Lgs. n. 219/2010, mentre all'approvazione dei PTA integrati dai programmi delle misure su scala regionale provvedono le Regioni.

3) La consultazione pubblica

Dopo un anno di eventi di consultazione pubblica a livello nazionale e regionale e di confronti con la Direzione Generale dell'Ambiente della Commissione Europea, sono emerse alcune indicazioni che hanno portato a specializzare la futura struttura del PGDAC.2 secondo lo schema logico riportato nelle Figure 3 e 4 e descritto sommariamente ai punti successivi:

➤ il *Patto Istituzionale* definisce a livello distrettuale un quadro strategico condiviso di gestione della risorsa idrica ("obiettivi su scala di distretto ... e priorità d'intervento" secondo la dizione del comma dell'art. 121 del NMA) che, dopo aver individuato nelle direttrici di sviluppo attorno ai grandi assi infrastrutturali le macro-criticità da fronteggiare, individua azioni la cui attuazione richiede una forte cooperazione interregionale e risorse che esulano dalle possibilità delle singole Regioni del DAC e il cui recupero (non solo in termini finanziari) avviene nel lungo periodo (cfr.: Documento di Consultazione specifica – DoC.1 "Ipotesi di valutazione globale provvisoria dei problemi importanti di gestione delle acque" pubblicato il 20 marzo 2013 e Documento di

LA STRUTTURA DEL PGDAC.2



Figura 3

PATTO ISTITUZIONALE tra Stato e Regioni

*Obiettivi su scala di distretto e
priorità d'intervento*

Accordi Territoriali tra Regione ed Enti territoriali

*Accordi di Programma tra:
Regione, Province, Comuni, Consorzi, Enti Parco, ecc.*

CONTRATTI TERRITORIALI

Enti Territoriali – Portatori di interessi

CONTRATTI TERRITORIALI

- *di fiume*
- *di lago*
- *di foce*
- *d'ambito*

Figura 4

Consultazione specifica – DoC.2 “Documento di indirizzo per il Programma Operativo 2014-2020 – Obiettivi a scala di distretto e priorità d’intervento” pubblicato il 25 luglio 2013);

➤ definito il quadro strategico, l’“*Accordo Territoriale*” articolato per Regione consente al singolo governo regionale di indirizzare i rapporti con gli Enti territoriali (e *in primis* con gli Enti locali) verso l’attuazione di obiettivi comuni, coerenti e congruenti (e quindi sinergici) sia con le scelte nazionali sia al loro interno utilizzando le risorse regionali e locali nel modo più efficace; lo strumento di attuazione è costituito dai “*Contratti Territoriali*” (siano essi di fiume, di lago, di foce o d’ambito) che svolgono in particolare la funzione di catalizzatori delle risorse dei portatori di interessi per l’attuazione di obiettivi specifici territoriali, coinvolgendoli anche finanziariamente nella realizzazione degli interventi strutturali e corresponsabilizzandoli nel sostegno alle misure non strutturali che comportano condizionamenti e limiti alle attività sul territorio.

Al compimento quindi della prima fase di consultazione (sul DoC) e in prossimità dello scadere della seconda fase di consultazione (sul DoC.1 e Doc.2), il presente documento aggiorna ed integra, per i temi pertinenti, i contenuti dei precedenti documenti di consultazione in misura tale da prefigurare i futuri contenuti del progetto di piano di gestione, consentendo allo stesso tempo la redazione del rapporto ambientale per la verifica di assoggettabilità alla procedura di VAS.

4) Macro-pressioni e macro-impatti

Con riferimento ai problemi evidenziati nel DoC.1 e in particolare con il DoC.2 sono state individuate nel DAC alcune direttrici prevalenti lungo le quali tenderebbero ad addensarsi nei prossimi anni le attività umane che hanno maggiore impatto sull’ambiente ed in particolare sulla qualità ambientale dei corpi idrici superficiali e sotterranei del distretto. Tali macro-pressioni (che svolgono i loro effetti ambientali a scala di bacino e quelli socio-economici in ambiti a questi non completamente sovrapponibili) si concentrano lungo la rete delle infrastrutture di trasporto a grande raggio e in aree dove la disponibilità di risorsa idrica è strutturalmente inferiore ai fabbisogni attuali e futuri delle attività prevalenti.

A grandi linee il sistema infrastrutturale che disegna le direttrici di pressione può così rappresentarsi (Figura 5):

- 1) il sistema della Quadrilatero Marche-Umbria a nord di Roma con le espansioni verso Siena e verso Civitavecchia in corrispondenza dei nodi portuali principali;
- 2) il sistema della A24-A25 abruzzese con le espansioni nel il Lazio a sud di Roma verso Gaeta e verso Fondi in corrispondenza di altri nodi portuali principali;
- 3) il sistema delle litorali adriatiche (A14 e ferrovia);
- 4) il sistema delle litorali tirreniche (A12, SS Pontina e ferrovie Roma-Genova e Roma-Napoli) sul quale si attestano le attività dell’area del viterbese e dell’area pontina nonché quelle della futura area metropolitana romana.

I quattro sistemi sono infine interconnessi longitudinalmente dalla A1 e dalla SS3bis (E45) che si snodano rispettivamente lungo il basso e l’alto corso del fiume Tevere:

- 5) il primo riverberando gli effetti dell’area metropolitana romana fino ad Orte;
- 6) il secondo sommando a quelli esistenti a nord e a sud di Perugia gli effetti dello sviluppo attorno alle aree *leader* della Quadrilatero.

L’insieme di tutte le direttrici di pressione contorna il massiccio dell’Appennino Centrale lungo la cui dorsale sono dislocati i maggiori parchi nazionali dell’Italia Centrale: il Parco dei Sibillini, il Parco del Gran Sasso e Monti della Laga, il Parco d’Abruzzo e il Parco della Majella cui debbono aggiungersi i parchi regionali e le aree naturali protette della rete Natura 2000.

LE MACRO PRESSIONI DEL DISTRETTO

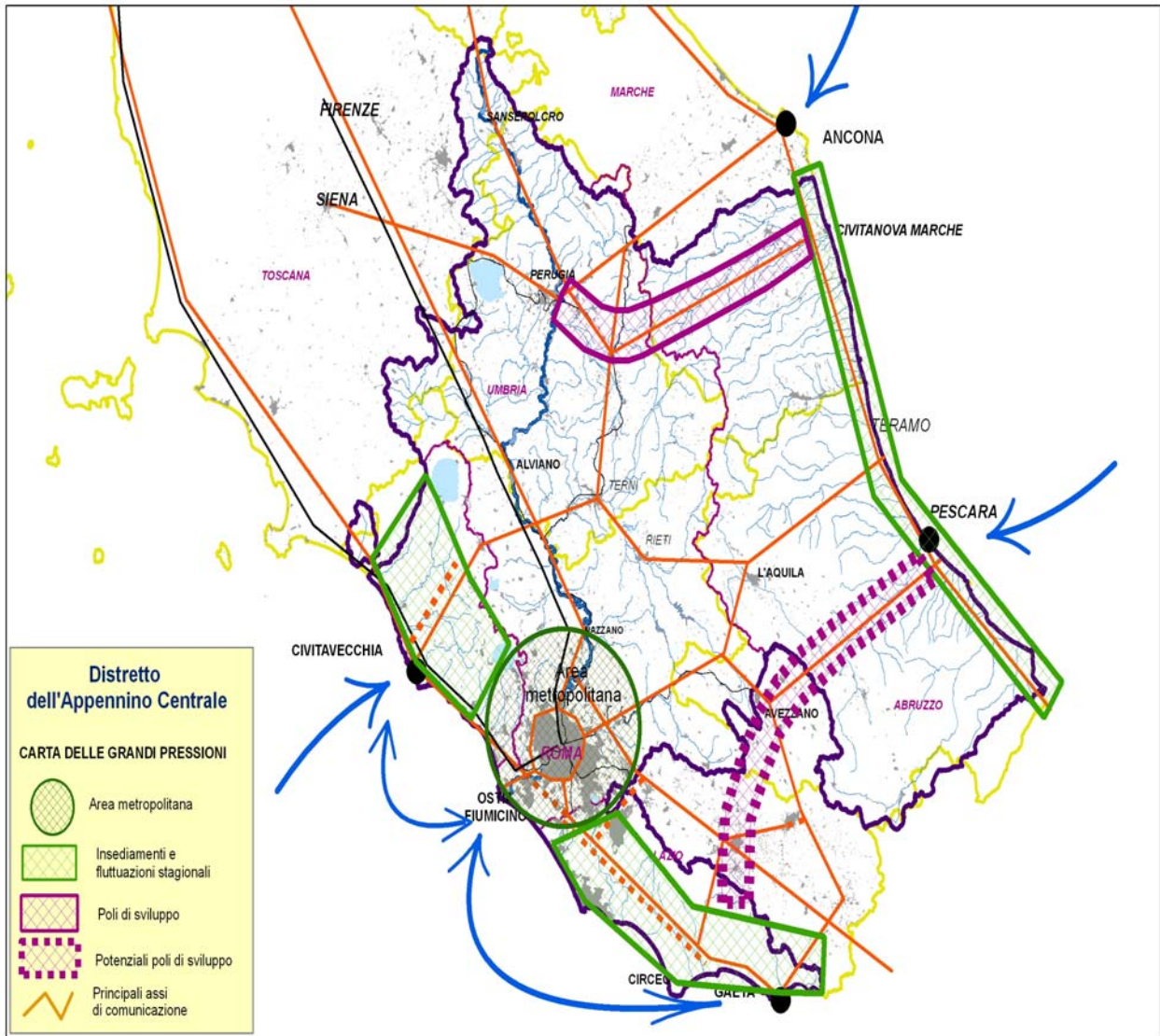


Figura 5

Il sistema delle macro-pressioni così definito individua la localizzazione del corrispondente sistema dei macro-impatti sulla risorsa idrica che può così rappresentarsi (Figura 6):

a) sullo schema idrico dell'Alto Tevere gestito dall'Ente Acque Umbre e Toscane che ha i suoi principali elementi di regolazione negli invasi di Montedoglio (Tevere) e di Valfabbrica (Chiascio) e che estende il proprio servizio di alimentazione ai poli regionali di fornitura verso sud sino all'invaso di Corbara, verso ovest in Valdichiana (distretto dell'Appennino Settentrionale) per rientrare nel bacino del Tevere in corrispondenza del lago Trasimeno;

b) sugli schemi autonomi di approvvigionamento e fornitura sia nel settore civile (a sostegno dei fabbisogni residenti e fluttuanti degli insediamenti interni e costieri) sia nel settore agricolo e sull'autoapprovvigionamento dell'area viterbese alimentati in massima parte dalle acque sotterranee del vulcanico settentrionale;

c) sugli schemi autonomi di approvvigionamento e fornitura sia nel settore civile sia nel settore agricolo e sull'autoapprovvigionamento dell'area pontina (e fondana) alimentati dagli apparati sorgentizi della dorsale carbonatica Lepini-Ausoni-Aurunci e dalle acque sotterranee della piana (pontina e fondana) la cui ricarica è assicurata dagli acquiferi della dorsale carbonatica;

d) sullo schema autonomo di approvvigionamento e fornitura nel settore civile dell'area metropolitana romana alimentato in massima parte dalle sorgenti più produttive (Peschiera e Capore) la cui ricarica è assicurata dal massiccio dell'Appennino Centrale;

e) sul complesso sistema degli acquiferi del massiccio dell'Appennino Centrale che alimenta gli schemi idroelettrici del versante adriatico (dal Potenza al Sangro) e tirrenico (dal Nera all'Aniene) e in parte minore alcuni schemi autonomi di approvvigionamento e fornitura nel settore civile a sostegno dei fabbisogni residenti e fluttuanti degli insediamenti interni e costieri.

Nel novero delle macro-pressioni occorre inserire anche quella connessa ai cambiamenti climatici: per essi si fa riferimento direttamente al "IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007", in particolare ai paragrafi riguardanti:

- "Assumptions about future trends" del sub-Capitolo 12.3;
- "Water resources" dei sub-Capitoli 12.4 "Key future impacts and vulnerabilities" e 12.5 "Adaptation: practices, options and constraints".

Il prossimo *report* (AR5) sarà pubblicato entro ottobre 2014, ma di esso è già disponibile il *Working Group I contribution* "The Physical Science Basis – Summary for Policymakers".

I macro-impatti legati alle proiezioni riguardano:

- il *settore agro-zootecnico* a causa dell'aumento dei giorni caldi dell'anno e delle "ondate" calde negli entroterra accompagnato dalla diminuzione dei giorni freddi e delle "gelate" negli entroterra (proiezione virtualmente certa); l'impatto conseguente sarà costituito da un aumento della richiesta di acqua accompagnato da un conseguente aumento della veicolazione di nutrienti e sostanze fitosanitarie; in particolare un'estensione della durata e frequenza dell'azione dei parassiti indotta dalle temperature minime più alte potrebbe portare ad un maggior ricorso ai prodotti fitosanitari;
- l'*autoapprovvigionamento* della risorsa (pozzi) o l'*approvvigionamento non regolato* dagli apparati sorgentizi a servizio degli schemi di fornitura; l'aumento dell'intensità delle precipitazioni (proiezione molto probabile) che comporta la diminuzione della infiltrazione per la ricarica degli acquiferi profondi oltre l'aumento del pericolo idrogeologico indurrà eventi più frequenti di crisi idriche locali con ricorso alle fonti alternative immediatamente reperibili e più facilmente accessibili ma delle quali non sempre può essere garantita l'idoneità all'uso;

I MACRO IMPATTI SULLA RISORSA IDRICA

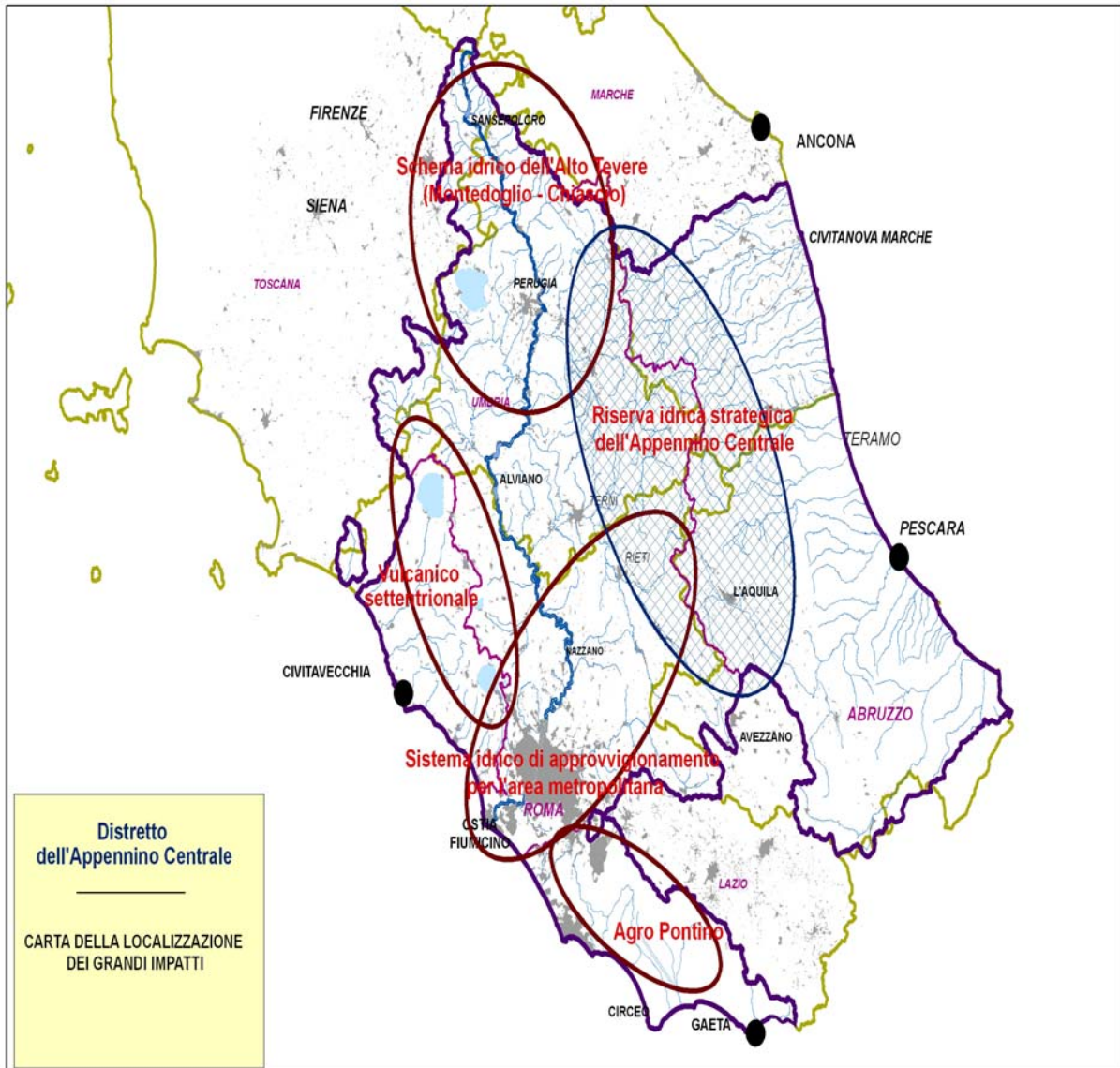


Figura 6

- la *diminuzione della resa idrica*; l'aumento degli eventi siccitosi a causa dell'inaridimento estivo (proiezione probabile) produrrà una perdita di redditività degli investimenti utilizzati per aumentare l'efficienza idrica degli impianti di utilizzazione dell'acqua, in particolare nel settore irriguo ma con effetti indesiderati anche nel settore civile dove le forti oscillazioni di portata in ingresso agli impianti di trattamento (anche sotto il profilo delle caratteristiche chimico-fisiche) rischiano di diminuirne il rendimento depurativo.

5) Ipotesi di contesto nazionale

Per il DAC la strategia generale di contrasto necessita innanzi tutto di pervenire ad una regia unitaria nella gestione dell'approvvigionamento della risorsa e favorire un'integrazione funzionale tra i vari settori d'uso della stessa. Ciò significa che gli attuali schemi idrici del DAC (o per lo meno i costituenti principali in quanto a capacità di regolazione e di sviluppo), per essere ricompresi all'interno dell'equilibrio del bilancio idrico nazionale previsto dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 88 del D. Lgs. n. 112/1998, devono rientrare nella previsione di una *Rete Idrica Nazionale (RIN)* avente funzione di riequilibrio e di soccorso (Figura 7) e:

- le cui direttrici principali si sviluppano ad occidente e a oriente del massiccio dell'Appennino Centrale che funge da *riserva strategica nazionale*;
- i cui nodi di regolazione interni al distretto sono costituiti dagli attuali grandi invasi, a nord da quelli dell'EAUT, lungo la direttrice adriatica con quelli degli schemi idroelettrici del Potenza-Chienti e del Vomano-Aterno-Pescara e lungo la direttrice tirrenica da quelli del futuro schema del Paglia e dello schema dell'area metropolitana romana.

Infine una particolare macro-pressione per il DAC è costituita dalla possibilità di realizzare una linea di navigazione sul Tevere prevista come possibilità dal D. Lgs. n. 1536/1917. La navigabilità su acque interne, pur di competenza delle Regioni assume nel DAC una valenza sovraregionale sia per l'estensione (Lazio ed Umbria) sia perché occasione di riequilibrio ambientale imponendo un livello di qualità delle acque (e del contesto territoriale) che deve essere compatibile con l'uso ricreativo cui potrebbe principalmente essere destinata la navigazione fluviale. Infine sul corso del Tevere tra Perugia e Roma l'esistenza di traverse per la produzione idroelettrica ha di fatto creato le condizioni per la sua navigazione: l'inserimento delle conche di navigazione non determina un incremento del grado di "bacinizzazione" attuale. Con tali presupposti la *navigabilità* assume la dignità di obiettivo strategico (Figura 7).

6) Il quadro strategico distrettuale

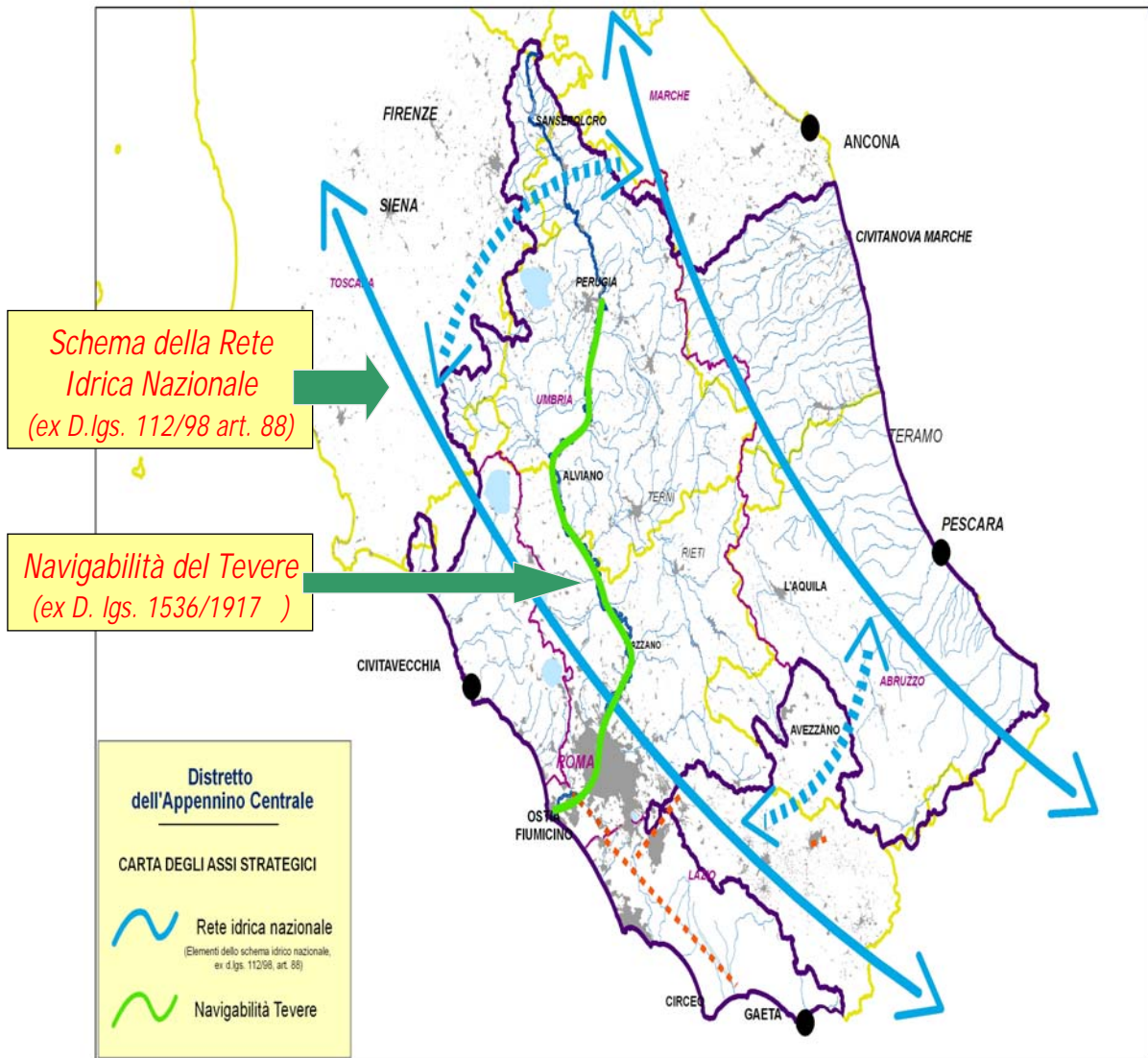
A) Gli obiettivi di livello distrettuale

Gli obiettivi generali di livello distrettuale consistono in:

- costituire una regia unitaria delle modalità di approvvigionamento della risorsa;
- realizzare l'integrazione funzionale tra settori (civile, irriguo ed idroelettrico) e tra finalità (gestione della risorsa per gli usi e gestione del pericolo per la sicurezza).

Tali obiettivi generano a livello territoriale, dove si localizzano gli impatti, obiettivi specifici definiti come priorità d'intervento.

LA VISIONE STRATEGICA NAZIONALE



B) Le priorità d'intervento

Le priorità d'intervento sono riportate nel "Documento di indirizzo per il Programma Operativo 2014-2020 – Obiettivi a scala di distretto e priorità d'intervento" (DoC.2), suddivise in relazione ai contesti fisici e ai grandi bacini d'utenza.

Per quanto riguarda i contesti fisici le priorità d'intervento sono riportate in DoC.2:

1. al § 4.1 per quanto riguarda il complesso vulcanico settentrionale;
2. al § 4.2 per quanto riguarda il basso corso del fiume Tevere dove è insediata l'area metropolitana romana;
3. ai §§ 4.3 e 4.4 per quanto riguarda il complesso vulcanico meridionale e la bonifica pontina e fondana;
4. al § 5.1 per quanto riguarda il bacino del fiume Chiascio dove è insediato uno dei nodi di regolazione dello schema idrico dell'EAUT;
5. al § 5.2 per quanto riguarda i bacini dei fiumi Potenza e Chienti dove è insediato uno schema idroelettrico con una capacità di regolazione potenzialmente incrementabile ed integrabile con quella di cui al punto precedente.

Per quanto riguarda i grandi bacini d'utenza le priorità d'intervento sono riportate in DoC.2:

6. al § 6 per il bacino d'utenza umbro-toscano;
7. al § 7 per il bacino d'utenza dell'area metropolitana romana.

Gli obiettivi di livello distrettuale e le priorità d'intervento costituiscono l'oggetto specifico del Patto Istituzionale tra lo Stato e le Regioni del distretto e la base per l'individuazione delle risorse della quota nazionale.

Le priorità d'intervento contengono infine un'indicazione sommaria per gli interventi di scala regionale da assumere negli "Accordi Territoriali" e sono organizzate su due orizzonti temporali, di breve e lungo termine (vedi § 7).

7) Le risorse economiche

L'orizzonte temporale del quadro strategico distrettuale è legato alle proiezioni dell'IPCC che vanno oltre il 2030 (lungo termine).

Dalle priorità d'intervento occorre trarre un sistema di azioni (strutturali e non) con un orizzonte di breve termine legato alla individuazione di flussi finanziari annui stabili (in grado di garantire la restituzione di investimenti per interventi con rendimenti più elevati) e alla disponibilità dei fondi strutturali 2014-2020 e 2021-2027 (in grado di finanziare a fondo perduto interventi con recupero più lento): nel 2027 si compie il 3° ciclo del PGDAC e pertanto a tale scadenza possono riferirsi gli obiettivi di breve termine del quadro strategico che dovrebbero sorreggere gli obiettivi di qualità ambientale la cui verifica attraverso la procedura di classificazione dello stato di qualità dei corpi idrici è stata trasferita al 3° ciclo dei piani di gestione 2022-2027 (vedi Considerato n. 13 della Decisione della Commissione n. 2013/480/UE del 20 settembre 2013).

Le priorità d'intervento a breve termine sono individuate nei punti del § 6.B).

Per le risorse legate alla disponibilità da parte dei portatori d'interesse a "pagare" i condizionamenti ed i limiti alle loro attività o a co-finanziare interventi strutturali in ragione di un loro recupero in tempi brevi si deve fare riferimento ai "contratti territoriali" che esplicitano tali risorse e la loro programmazione nell'arco di tempo di vigenza degli stessi.

Per le risorse finanziarie occorre distinguere tra:

➤ *flussi finanziari annui stabili* (derivanti sostanzialmente ma non esclusivamente da canoni e tariffe) la cui funzione è quella di attirare e attivare in forma stabile flussi di investimenti soprattutto privati;

➤ *fondi strutturali* la cui funzione è quella di garantire un contesto di opere e di organizzazione dei rapporti i cui benefici pur non essendo immediatamente percepibili sono costituiti dallo scenario di certezze all'interno del quale si sviluppano le azioni di livello inferiore.

8) La struttura dei contratti territoriali

Il “contratto territoriale” è articolato in due parti:

➤ quella *attuativa* delle misure del PGDAC.2 così come esplicitate dal Piano di Tutela delle Acque (PTA) riguarda i rapporti della Regione con i propri Enti territoriali e i portatori di interesse e fornisce informazioni sui soggetti responsabili dell'attuazione delle misure e sui relativi tempi;

➤ quella *strategica* inquadra i rapporti della Regione con la Commissione Europea, attraverso l'Autorità di distretto, al fine di contestualizzare le misure nella strategia d'uso dei fondi comunitari.

Il processo di formazione del “contratto territoriale” si svolge in due fasi:

➤ la prima finalizzata:

⇒ alla condivisione delle misure che incidono sui comportamenti dei portatori di interesse (che esplicitano così la loro disponibilità a pagare);

⇒ alla definizione delle risorse economiche attivabili;

e quindi collocata nella procedura di formazione del PGDAC.2 e del PTA (*fase progettuale*);

➤ la seconda più propriamente attuativa delle misure regola i rapporti tra esecutori e controllori e individua gli strumenti di controllo dei processi attuativi (*fase operativa*).

Il contenuto progettuale del “contratto territoriale” si articola in tre componenti:

➤ quella finalizzata a garantire la semplificazione delle procedure e la certezza dei tempi di realizzazione delle misure, oltre ovviamente l'integrazione, la circolazione e l'accesso alle informazioni e ai dati necessari allo sviluppo delle azioni (*componente progettuale di interoperabilità*)

➤ quella finalizzata a contrastare un deterioramento della condizione ambientale del corpo idrico o meglio una tendenza al peggioramento della qualità che potrebbe in futuro innescare un declassamento di un indicatore di stato di qualità del corpo idrico (*componente progettuale di mantenimento della qualità*);

➤ quella finalizzata a migliorare la qualità ambientale del corpo idrico verso l'obiettivo definito o a conseguire l'obiettivo definito per il corpo idrico (*componente progettuale di miglioramento dello stato ambientale*).