



Regione Toscana

Seduta n. 165 del 30/07/2015
Determinazione n. 6/SCA/2015

NURV

(Nucleo Unificato Regionale di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici)

**Contributo valutativo
in qualità di soggetto con competenze ambientali ai sensi dell'art.33 LR 10/2010:**

**Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA) del Distretto Appennino Settentrionale
Fase Rapporto Ambientale**

Proponente/Autorità procedente: Autorità di Bacino del Fiume Arno

Autorità competente: MATTM – Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali

II NURV

come composto ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n.526/2014 e del decreto del Presidente della Giunta regionale n.102/2014, nella seduta del 30 luglio 2015, presenti i seguenti componenti:

Presenti: Aldo Ianniello, Carmela D'Aiutolo, Alessandra Veroni

Assenti: Alessandro Compagnino, Rosanna Zavattini

visti

- il d.lgs. 152/2006 recante "Norme in materia ambientale", ed in particolare la Parte seconda relativa alle "Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)";
- la legge regionale 10/2010 recante "Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza";

premesso che

- il Piano di gestione del rischio alluvioni è soggetto a VAS ai sensi dell'art.6 co.2 lett.a e lett.b del D.Lgs. 152/2006 e ai sensi dell'art.5 co.2 lett.a) e lett. b) della LR 10/10;
- l'Autorità di Bacino del Fiume Arno ha avviato la fase di consultazione sul rapporto ambientale ai sensi dell'art.13 co.5 del D.Lgs. 152/06 trasmettendo ai soggetti competenti in materia ambientale il progetto di PGRA, il Rapporto Ambientale e la Sintesi non Tecnica (ns. prot. 137490 del 15/06/2015) ed ha richiesto contributi e osservazioni entro 60 giorni;
- con nota del 16.06.2015 prot.n.139934 del Presidente del NURV sono stati consultati i Settori regionali competenti;
- sono pervenute le seguenti osservazioni dai Settori regionali:
1 – Settore difesa del suolo – prot. 164429 del 21/07/2015

esaminati

- i documenti trasmessi dal proponente:

Rapporto Ambientale di Distretto e cartografia allegata:

Allegato 1 al Rapporto Ambientale di Distretto – Repertorio di Piani e Programmi;

Allegato 2 al Rapporto Ambientale di Distretto - Localizzazione per subunità, bacino, corpo idrico delle misure, organizzate per subambito;

Allegato 3 al Rapporto Ambientale di Distretto – Elenco Aree Protette;

Allegato 4 al Rapporto Ambientale di Distretto – Distribuzione delle Misure del Piano di Gestione nelle Acque nelle Aree Protette;

Allegato 5 al Rapporto Ambientale di Distretto - Matrici del Rapporto Ambientale del Piano di Gestione: Matrice 1: impatti dell'uso della risorsa idrica, sui fattori ambientali, Matrice 2: effetti delle misure di piano sui fattori ambientali, Matrice 3: il monitoraggio del Piano di Gestione dell'Appennino Settentrionale;

Sintesi non Tecnica;

Relazione e Criteri Generali per il Distretto:

UOM Arno:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale a livello;

Proposta di PGRA – relazione per ciascuna Area Omogenea;

Norme Tecniche di Attuazione;

Cartografia di PGRA per il bacino del fiume Arno. Progetto web-gis;

UOM Fiora:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

UOM Magra:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

UOM Ombrone:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

Tavole di Piano;

UOM Toscana Costa:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

Tavole di Piano;

UOM Toscana Nord:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

Tavole di Piano;

UoM Reno – Regionali Romagnoli – Marecchia/Conca:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

UoM Liguria:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

UoM Marche:

Rapporto Ambientale;

Proposta di PGRA – relazione generale e dettaglio per Aree Omogenee;

- le osservazioni pervenute;
- il contributo fornito da ARPAT in sede di NURV;

esprime le seguenti osservazioni

1) Al fine di pervenire ad una omogeneità di approccio sul territorio toscano nonché ad una semplificazione amministrativa, si condivide la proposta dall'AdB Arno, nel ruolo di coordinatore a scala distrettuale, di pervenire ad un unico strumento di riferimento, ossia il PGRA, e quindi superare l'ambivalenza con i PAI, sia in relazione alla cartografia di riferimento (di fatto questa omogeneizzazione è stata già conseguita con le mappe di pericolosità e di rischio e dovrebbe essere messa definitivamente a punto in sede di approvazione dei PGRA) che in relazione alle misure e alla disciplina. Detto passaggio al momento sembra previsto per le UOM interamente ricomprese nel territorio toscano (Arno, Toscana Nord, Toscana Sud, Ombrone), risulta solo una dichiarazione di intenti per la UOM Magra e non sembra previsto per le UOM che afferiscono a bacini interregionali (Fiora, Reno, Conca Marecchia e Bacini regionali

Romagnoli). Si ritiene necessario che a scala di distretto, ovvero per tutte le UOM, venga perseguito l'approccio indicato dall'AdB Arno e pertanto si auspica che nel più breve tempo possibile possa essere ricondotta tutta la pianificazione, la programmazione e la disciplina all'interno del PGRA superando definitivamente la difficile coesistenza di due strumenti afferenti la medesima tematica.

2) In linea con l'osservazione precedente concernente la necessità di garantire omogeneità sul territorio regionale si segnalano anche i seguenti ulteriori aspetti di cui si chiede di tener conto a tutte le UOM il cui territorio interessa anche solo parzialmente la Regione Toscana:

- si raccomanda a tutte le UOM del distretto che nelle misure di protezione siano inclusi gli interventi finanziati (DGRT 1194/2013, DGRT 556/2014, DGRT 809/2014, DGRT 508/2015) e gli interventi in programmazione per l'anno 2015 che sono già stati comunicati alle AdB dalla Regione Toscana;

- si raccomanda di inserire nel programma di misure i riferimenti alla normativa regionale già contenente regole di governo del territorio, regole di uso del suolo e azioni per l'implementazione dei quadri conoscitivi in quanto la piena attuazione di questo apparato normativo costituisce una importante misura di prevenzione:

- LR 21/2012 "Disposizioni urgenti in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua" con particolare riferimento agli articoli 1 e 2;

- LR 65/2014 "Norme di governo del territorio" che prevede regole per la prevenzione e mitigazione dei rischi idrogeologici nella pianificazione urbanistica attraverso il Regolamento DPGR 53/R/2011;

- LR 79/2012 art.22 co.2 lett.e – individuazione del reticolo idrografico e del reticolo di gestione, art.22 co.2 lett.i – censimento delle opere idrauliche.

3) Al paragrafo 2.1 del RA generale elaborato a livello di distretto, sono riportate molto sinteticamente le osservazioni pervenute durante la fase preliminare ed è indicato che nel RA si è tenuto conto delle indicazioni fornite, senza però specificare le modalità con cui sono state prese in considerazione. Si chiede, per una maggiore trasparenza e chiarezza del procedimento stesso di VAS, di integrare questo paragrafo, ed eventualmente inserirlo anche nella dichiarazione di sintesi, evidenziando come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti in fase preliminare. (art.13 co. 4 D.Lgs. 152/06). In particolare non si è data esplicitazione di come siano stati considerati all'interno del piano (mappe, quadri conoscitivi, programma di misure) elementi di approfondimento per i sistemi produttivi e relative tipologie, da prendere in considerazione quali possibili sorgenti contaminanti in caso di eventi alluvionali (impianti a RIR, IPPC, impianti di gestione rifiuti, discariche, siti contaminati, impianti di depurazione, aree estrattive ecc.).

4) Vista l'importanza del raccordo tra PdG delle Acque e PGRA si segnala l'utilità di fornire l'indicazione degli elaborati del PdG a cui fare riferimento in modo da dare un quadro conoscitivo completo e aggiornato dello stato di qualità dei corpi idrici (nel RA è presente solo una sintesi).

5) I documenti di piano che sono stati trasmessi per la consultazione VAS contengono una proposta di NTA (Disciplina di Piano) solo per la UOM Arno. Si formulano le seguenti osservazioni in relazione alle norme visionate ritenendo possano comunque avere carattere di indirizzo per la redazione della normativa afferente alle altre UOM del Distretto:

- la normativa introduce, insieme all'ormai consolidato concetto di "pericolosità", anche il concetto di "rischio" e di "danno" e declina, per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche, obiettivi afferenti alla "riduzione del rischio" e alla "mitigazione del danno". Tale formulazione, peraltro coerente con le indicazioni generali di livello europeo, sembra però riguardare solo obiettivi per la fotografia attuale delle situazioni di rischio (come ridurlo e/o come mitigare i danni sui vari sistemi) mentre non vi sono riferimenti (obiettivi) collegati alla gestione del rischio associato alla eventuale realizzazione di nuovi elementi esposti. Si chiede pertanto di valutare la necessità di normare anche questo aspetto che potrebbe avere importanti ricadute territoriali e costituire una misura di prevenzione; in particolare si chiede di verificare la possibilità di introdurre o meno la

definizione di soglie di rischio ritenute accettabili con le conseguenti condizioni da porre per rendere ammissibile la realizzazione di interventi esposti;

- la normativa per la gestione del rischio rimanda inoltre al dettaglio degli obiettivi definiti per ciascuna Area Omogenea in base alle caratteristiche fisiche e alle criticità presenti. A livello di Area Omogenea gli obiettivi vengono perseguiti attraverso le misure di prevenzione, protezione, preparazione e risposta/ripristino individuate negli elaborati di PGRA. Si chiede di valutare l'opportunità di inserire comunque nella disciplina di piano indicazioni circa le condizioni nelle quali è possibile fare ricorso alle differenti tipologie di misure considerando anche un ordine di priorità che dovrebbe prevedere preferenzialmente l'applicazione di misure di prevenzione, di protezione e, solo per la gestione del rischio residuo o nella fase transitoria in attesa dell'attuazione delle misure di prevenzione e protezione, misure di preparazione.

- si ritiene che l'individuazione (definizione cartografica) e l'inserimento all'interno della disciplina di piano delle aree di "contesto fluviale" sia una opportuna ed efficace misura di mitigazione inserita all'interno delle misure di prevenzione: vengono forniti indirizzi per il mantenimento e la salvaguardia di queste aree che gli strumenti della pianificazione locale dovranno prendere in considerazione. Nella documentazione presentata dalle altre UOM (PGRA e RA) non sembra che siano state prese in considerazione nei quadri conoscitivi di piano le "aree di contesto fluviale" pertanto si ritiene necessario che anche le altre UOM del Distretto definiscano tali aree qualora non ancora cartografate e prendano in considerazione, quale misura di prevenzione, l'introduzione di indirizzi all'interno della disciplina di piano volti alla loro salvaguardia e mantenimento.

6) All'interno dei documenti di piano di ciascuna UoM sono presenti le tabelle contenenti le Misure (Prevenzione, Protezione, Preparazione e Ripristino) definite per ogni Area Omogenea interna alla singola UoM. Si segnala che sarebbe opportuno omogeneizzare almeno il formato e il contenuto informativo minimo delle tabelle visto che rappresentano il "cuore" del contenuto programmatico del PGRA; inoltre si segnala che per alcune UoM non è possibile esprimere osservazioni di merito in quanto le tabelle risultano non compilate (di fatto non si conoscono le Misure definite a scala di area omogenea) o solo parzialmente compilate (UoM Fiora: non sono state declinate misure per nessuna delle aree omogenee inoltre nel piano si indicano 8 aree omogenee e nel rapporto ambientale 3 – UoM Magra: non sono definite misure di prevenzione e preparazione per nessuna delle 8 aree omogenee). Si ritiene che almeno una proposta di misure doveva essere presente per tutte le UoM ai fini della consultazione e non demandata totalmente alla fase di ultima definizione/approvazione del PGRA. Si formulano inoltre le seguenti osservazioni ai programmi di misure e alla disciplina di piano delle singole UoM:

- In generale si evidenzia l'importanza, sotto il profilo della minimizzazione di effetti ambientali di segno negativo, delle misure di prevenzione poiché volte a limitare la necessità di ricorrere ad interventi strutturali che inevitabilmente generano impatti negativi su altre componenti ambientali (paesaggio, risorsa idrica, habitat naturali ecc). A tale tipologia di misure tutte le UoM dovrebbero dare priorità pertanto si chiede che le misure generali di Distretto M21, M22, M23 vengano declinate con maggiore puntualità e completezza dalle singole UoM all'interno dei documenti programmatici (tabelle delle misure di PGRA per singola UoM e per singola area omogenea).
- Anche in attuazione delle misure sopra indicate e in coerenza con la normativa e la pianificazioni di settore, si chiede alle singole UoM di valutare l'inserimento, all'interno della normativa di PGRA di indirizzi e direttive, anche in materia di adattamento, da implementare negli strumenti della pianificazione territoriale: minimizzazione dei deflussi, incremento dei tempi di corrivazione, mitigazione dei dissesti, incremento della resilienza dei sistemi naturali, applicazione dei sistemi di sicurezza locale e di autoprotezione, conservazione degli Habitat naturali, delle aree di pertinenza fluviale e dei corridoi ecologici, creazione di infrastrutture verdi.
- Nella definizione delle misure per ciascuna area omogenea dovrebbero essere presi in considerazione le specifiche caratteristiche fisiche, ambientali e antropiche e le relative criticità poiché è sulla base di tali elementi conoscitivi (in gran parte utilizzati per la redazione delle mappe di danno e di rischio) che potranno essere definite le più efficaci e pertinenti misure di prevenzione, protezione e preparazione nonché una gestione mirata post evento. A titolo di esempio misure di preparazione potranno essere applicate efficacemente in aree con presenza di sorgenti potenzialmente inquinanti in caso di evento alluvionale, se per tali aree non sono attesi eventi di tipo flash flood poiché i tempi consentirebbero la messa in atto di misure di messa in sicurezza.

7) In relazione alla UoM Toscana Nord si segnala che non sembra adeguatamente valutata la presenza dell'acquifero carsico apuano. Nel capitolo sulla vulnerabilità degli acquiferi si riporta che "Non si attendono livelli significativi di interazione fra il Piano di gestione del rischio di alluvioni e il tema della vulnerabilità degli acquiferi." Preme ricordare a questo proposito il ruolo non secondario svolto dalla zona carsica presente durante l'alluvione di Cardoso nel 1996, dove è stato studiato che la presenza dell'acquifero carsico svolse un ruolo fondamentale nell'ammortizzare l'onda di piena agendo come una spugna, quindi assorbendo una grossa quantità di acqua e rilasciandola in tempi successivi.

8) Per quanto riguarda il monitoraggio in linea generale si evidenzia quanto segue:

gli indicatori proposti, seppur in linea con le Linee Guida ISPRA, non sono corredati dalla descrizione delle fonti di reperimento dei dati e delle modalità di elaborazione del valore dell'indicatore. Infatti nel rapporto preliminare generale era correttamente indicato che nel RA sarebbero state individuate e descritte le modalità di reperimento e di elaborazione delle informazioni per la costruzione degli indicatori, mentre ora nel RA generale le informazioni di dettaglio sul monitoraggio sono rimandate ad una progettazione definitiva del sistema di monitoraggio che sarà pubblicata insieme al Piano approvato;

nel RA generale Cap 5. viene fatto riferimento solo al monitoraggio degli effetti negativi conseguenti al Piano. Si ricorda al proposito che il parere del 8 maggio 2015 della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale - VIA e VAS riporta "si sottolinea l'importanza di prevedere nel RA idonee misure per il controllo – attraverso opportuni indicatori – di tutti gli effetti ambientali (sia positivi che negativi) derivanti dall'attuazione del Piano e per la verifica del raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati";

si raccomanda, una volta definito il programma di misure a livello di singola UoM, di declinare anche l'elenco di indicatori specifici collegati come riportato al paragrafo 5.3 del RA generale;

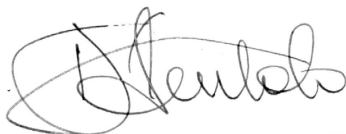
per quanto riguarda la matrice acqua, osserviamo che gli indicatori individuati riguardano solo lo stato di qualità ecologica di corpi idrici superficiali interni, lo stato di qualità ecologica di acque marino costiere e lo stato quantitativo dei corpi idrici sotterranei, mentre non sono presenti indicatori che rendano conto della qualità chimica dei corpi idrici, viste anche le corrette considerazioni riportate nel sottoparagrafo 3.3.3 del RA generale sull'importanza dello stato chimico delle acque oltre a quello ecologico in relazione agli effetti derivanti da alluvioni.

9) Si chiede inoltre di prendere in considerazione le osservazioni del Settore "Difesa del Suolo" della Regione Toscana riportate in **allegato A** che attengono a segnalazioni circa la sovrapposizione di competenze amministrative e/o la necessità di maggior raccordo normativo che sembrano emergere nella Disciplina di Piano proposta per la UoM Arno.

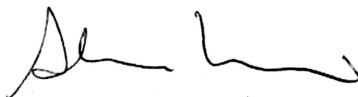
Aldo Ianniello



Carmela D'Aiutolo



Alessandra Veroni



ALLEGATO A – Segnalazione possibile sovrapposizione di competenze amministrative nelle attribuzioni effettuate all'interno della proposta di Disciplina di Piano per la UOM Arno e ulteriori osservazioni puntuali al disposto normativo.

Premessa

L'attribuzione delle competenze e del rilascio dei pareri deve tenere conto di quanto stabilito dalle normative vigenti di seguito richiamate:

- D.lgs. 152/2006 art. 65: l'Autorità di bacino distrettuale è competente alla redazione del Piano di bacino distrettuale ed i relativi stralci, (tra cui anche il PGRA), il quale contiene tra i propri elaborati il quadro conoscitivo organizzato ed aggiornato del sistema fisico, da intendersi come comprensivo delle mappe di pericolosità (incluse velocità e battenti) e delle mappe del rischio.
- R.D. 523/1904 Capo I, comma 2: spetta esclusivamente alla autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche.
- D.lgs. 112/98 art. 89, LR 91/1998 art. 13 e LR 22/20153 art. 22: l'Autorità amministrativa a cui competono le funzioni in materia di difesa del suolo ai sensi del RD 523/1904, a partire dal 01/01/2016 sarà la Regione Toscana. Ad essa competerà tutta la parte autorizzativa inerente gli interventi che riguardano il regime delle acque.
- LR 79/20124 art. 22: la Regione con il supporto della conferenza permanente per la difesa del suolo ai sensi dell'art. 12 sexies della LR 91/98 esercita funzioni di indirizzo e controllo sull'attività dei Consorzi
- D.lgs. 112/98 art. 55: che conferisce alle regioni e agli enti locali, tutte le funzioni amministrative in materia di di "territorio e urbanistica" non espressamente mantenute allo Stato.

Osservazioni

1) In considerazione delle sopracitate norme, si ritiene che la formulazione attuale della disciplina, generi sovrapposizione di competenze con l'Autorità amministrativa. La disciplina all'art. 7 prevede infatti che: *"nelle aree P3 l'espressione è previsto il rilascio del parere favorevole dell'Autorità di bacino su: misure di protezione previste dal PGRA e misure previste dal PGA; interventi di sistemazione idraulica e geomorfologica; interventi di ampliamento e ristrutturazione delle opere pubbliche o di interesse pubblico esistenti, nuovi interventi relativi alla rete infrastrutturale primaria..., nuovi impianti di potabilizzazione e depurazione"*. Tuttavia l'espressione del parere vincolante in merito agli interventi soprarichiamati compete già all'Autorità amministrativa ai sensi del RD 523/1904. La congruenza con gli obiettivi e le finalità dei Piani di gestione del rischio alluvioni ai sensi della 2007/60 nonché del Piano di gestione delle Acque ai sensi della 2000/60 è garantita con l'espressione del parere dell'Autorità di bacino quale soggetto con competenze ambientali nel procedimento VIA/VAS. Pertanto si reputa che il parere indicato all'art. 7 (e per analogia quello previsto all'art. 9) debba essere stralciato.

2) Per quanto riguarda gli art. 8-9 recanti gli "Indirizzi per gli strumenti di governo del territorio" nelle aree a pericolosità da alluvione elevata (P3) o media (P2), si reputa che il registro impiegato nell'articolo sia di tipo prescrittivo piuttosto che di indirizzo, sovrapponendosi di fatto alle competenze in materia urbanistica specificatamente di competenza regionale.

3) Per quanto concerne l'art. 20 recante disposizioni sui "Programmi di manutenzione", si chiede l'eliminazione dei comma 4)-5) in quanto questo genera sovrapposizione di competenze: ai sensi della LR 79/2012 art. 22 spetta infatti alla Regione esercitare funzioni di indirizzo e controllo sull'attività dei Consorzi, in particolare i programmi di manutenzione del reticolo di gestione debbono essere approvati dalla Regione Toscana, a cui compete anche l'elaborazione delle Direttive per i Piani di Bonifica. Resta salva la possibilità dell'Autorità di Bacino di dettare indirizzi alla Regione Toscana sull'attività dei consorzi di Bonifica.

(Rif. commi da eliminare/modificare:

"art. 20 comma 4: Le Autorità competenti, di concerto con l'Autorità di bacino, definiscono un programma generale di manutenzione delle aste fluviali che tiene conto delle risultanze del programma di gestione dei sedimenti di cui all'art. 19 comma 2"

"art. 20 comma 5: Entro un anno dall'approvazione del PGRA per le finalità di cui all'art. 1, l'Autorità di bacino definisce, di concerto con le autorità competenti, appositi indirizzi e direttive da seguire nello svolgimento delle azioni di manutenzione."

4) Per quanto concerne l'**art. 22** – Riordino e verifica delle sponde nei tratti urbani del reticolo *principale*, si rileva che la competenza in materia di manutenzione ordinaria/straordinaria spetta all'Autorità Idraulica o al Consorzio, pertanto si chiede l'eliminazione dell'intero articolo.

(Rif. articolo da eliminare:

"Art. 22 – Riordino e verifica delle sponde nei tratti urbani del reticolo principale

Comma 1. Entro 6 mesi dall'approvazione del PGRA, le Amministrazioni comunali interessate, l'Autorità idraulica competente e l'Autorità di bacino verificano, anche ai fini della determinazione delle azioni di manutenzione di cui all'art. 20, la coerenza dell'attuale assetto idraulico ed insediativo dei tratti urbanizzati del reticolo principale rispetto alle finalità di tutela e buon regime delle acque, tenuto conto delle mappe di cui all'art. 6 e degli obiettivi di cui all'art. 1 del PGRA")

5) Per quanto concerne l'**art. 19** recante disposizioni sulla "Dinamica fluviale, trasporto solido, movimentazione di materiale in alveo", si segnala l'eventuale necessità di raccordo anche con quanto previsto dalla Legge 35/20105 art. 48 che fornisce indicazioni operative per quanto concerne l'utilizzo dei materiali estratti dai corsi d'acqua.

(Rif. "art.19 comma 2. Le Autorità competenti, di concerto con l'Autorità di bacino, definiscono entro un anno dall'approvazione del PGRA, il programma di gestione dei sedimenti del reticolo idraulico principale definito all'art. 5.

art.19 comma 3. Tale programma può essere articolato per area omogenea, per corso d'acqua o per tratto caratteristico del corso d'acqua e deve essere coordinato con il programma di manutenzione di cui all'art. 20".)

