

GIUSEPPE ROSSI

Socio effettivo

SALVATORE ALECCI

Presidente Associazione Idrotecnica Italiana-Sezione Sicilia Orientale

## GESTIONE DELLE ACQUE E DIFESA DEL SUOLO IN SICILIA. GLI EFFETTI DELLA ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL DISTRETTO IDROGRAFICO

### 1. INTRODUZIONE

La situazione della gestione delle acque e della difesa del suolo in Sicilia negli ultimi decenni raccoglie giudizi prevalentemente negativi. Le principali criticità rilevate includono le carenze degli strumenti di pianificazione, la confusa attuazione del servizio idrico integrato, il mancato rispetto degli obblighi in materia di depurazione delle acque reflue (che ha provocato procedure di infrazione e condanne dell'Italia da parte dell'Unione Europea), gli insufficienti interventi per ridurre i rischi di alluvione e di frana, che interessano vari corsi d'acqua e numerose città, il carente stato di manutenzione di molti dei serbatoi di regolazione in esercizio nell'isola, la scarsa efficienza dell'approvvigionamento dei comprensori irrigui affidato ai consorzi di bonifica.

La Regione Siciliana, con la legge n. 8 dell'11.5.2018, art.3, ha istituito l'"*Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia*", che è l'istituzione alla quale le Direttive Quadro europee, recepite dalla legislazione italiana di settore, assegnano le competenze per l'elaborazione e l'aggiornamento del Piano di gestione del distretto (riguardante la utilizzazione e tutela delle risorse idriche) e l'elaborazione del Piano di gestione del rischio di alluvione. In relazione alle conseguenti innovazioni nel quadro delle istituzioni regionali che si sono occupate finora

di questi temi, appare giustificato l'interrogativo, - che da più parti in questi mesi è stato posto -, sul ruolo che l'Autorità potrà svolgere per migliorare la gestione delle risorse idriche e mitigare i rischi di alluvione, frana e siccità.

L'analisi che segue, dopo aver descritto l'evoluzione del quadro legislativo e istituzionale nazionale e regionale in materia di acque e suolo, cerca di approfondire le competenze della nuova Autorità distrettuale e di individuare alcuni elementi prioritari per il conseguimento di una gestione più efficace, efficiente e sostenibile delle risorse idriche e per una sostanziale riduzione della vulnerabilità agli eventi idrologici estremi.

## 2. EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DELLE ACQUE E DELLA DIFESA DEL SUOLO IN ITALIA

### 2.1 Quadro normativo nazionale

#### *Leggi precedenti alla legge 183/1989*

A fondamento del quadro normativo italiano sull'utilizzazione delle risorse idriche è stato, per vari decenni, il *Testo Unico sulle acque e sugli impianti elettrici* (Regio Decreto 1775/1933), che fu emanato allo scopo di incrementare l'uso idroelettrico e regolamentare le derivazioni d'acqua attraverso il rilascio di concessioni ai privati (in particolare per irrigazione e produzione di energia elettrica) (Greco, 1983; Rossi e Ancarani, 2002; Maglia e Galotto, 2009). Una preferenza nel rilascio delle concessioni veniva data ai Consorzi di bonifica dal RD 215/1933, che regolamentava i compiti dei Consorzi di bonifica, i quali avrebbero svolto un ruolo molto importante nel campo della conservazione del suolo e dell'irrigazione, oltre che della viabilità rurale e dell'elettrificazione rurale.

In effetti un precedente decreto (RD 523/1904) aveva provveduto alla classificazione dei corsi d'acqua allo scopo di ripartire le competenze dello Stato e quelle degli Enti Locali (Province e Comuni) e dei consorzi di privati nella realizzazione e manutenzione delle opere idrauliche. Tale decreto, malgrado gli anni passati dalla sua emanazione, continua ad essere valido con le modifiche introdotte dal provvedimento (D.Lgs 112/1998) che ha provveduto al trasferimento alle Regioni di vari compiti prima attribuiti allo Stato.

Il primo intervento dello Stato per la pianificazione degli interventi necessari a mitigare il rischio di piena è stata la Legge 184/1952, approvata dopo le catastrofiche alluvioni del 1951 (particolarmente grave quella del fiume Po) e contenente un piano nazionale per l'esecuzione di opere idrauliche nei corsi d'acqua (di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici) e di sistemazioni agrarie e forestali (affidate al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste). Un simile approccio di pianificazione da parte del governo centrale fu adottato per l'approvvigionamento idrico potabile tramite la Legge 129/1963, che stabilì la redazione di un *Piano regolatore generale degli acquedotti*, affidato ai Provveditorati delle Opere Pubbliche (uffici periferici del Ministero dei LL.PP.), con l'obiettivo di imporre dei vincoli sulle risorse idriche al fine di soddisfare i fabbisogni idrici civili fino ad un orizzonte temporale fissato nell'anno 2015.

A partire dalla seconda metà degli anni '70, l'attenzione della legislazione fu rivolta alla tutela delle acque dall'inquinamento. Poiché il principio della decentralizzazione, già presente nella Costituzione (1947), era stato attuato attraverso la creazione delle Regioni ordinarie, una parte considerevole delle competenze in materia di acque fu trasferita alle Regioni dal DPR 8/1972, dalla legge 382/1975 e dal DPR 616/1977. La legge 319/1976 (*legge Merli*) affidò alle Regioni la preparazione dei *Piani di risanamento delle Acque*, comprendenti fognature e impianti di depurazione, e regolamentò la difesa dall'inquinamento con l'introduzione di standard di qualità sugli effluenti con scarico nei corpi idrici, imponendo una tariffa per il servizio di fognatura e trattamento dei liquami, in accordo al principio "*chi inquina paga*".

Più tardi, numerosi decreti definirono le Linee-guida tecniche per il controllo dell'inquinamento idrico, recependo le Direttive europee sulla qualità delle risorse idriche e la protezione ambientale. Queste Direttive della Comunità Economica Europea (creata con il Trattato di Parigi del 1951 e con il Trattato di Roma del 1957), adottate negli anni '70 e '80 del secolo scorso si concentrarono sulla protezione dall'inquinamento dei corpi idrici superficiali e sotterranei, soprattutto in relazione agli interessi antropici (prelievo per uso potabile, balneazione, allevamento di pesci). Soltanto la seconda ondata della legislazione europea, sviluppata durante gli anni '90, si focalizzò anche sull'inquinamento diffuso dovuto agli usi agricoli e, dopo la creazione della Unione europea (con

il Trattato di Maastricht del 1992) ampliò i contenuti anche ai meccanismi legali e istituzionali per migliorare la gestione delle acque, in particolare con la *Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE*. Le prescrizioni della Legge Merli furono riviste dalla Legge 659/1979, in particolare riguardo agli scarichi nei corpi idrici, e dalla Legge 172/1995, che diede alla Regioni il potere di stabilire propri standard di qualità. L'influenza delle nuove Direttive europee sulla tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile aveva già portato (con la Legge 349/1986) alla creazione del *Ministero dell'Ambiente*, che assunse molti compiti prima svolti dal Ministero dei Lavori Pubblici.

#### *Legge 183/1989*

Probabilmente la Legge più innovativa nella recente legislazione nazionale sulle acque è stata la Legge 183/1989, che fu il risultato di uno sforzo comune della classe politica, delle competenze scientifiche di Università e centri di ricerca e delle competenze tecnico-amministrative della Pubblica Amministrazione. Infatti il lungo processo di predisposizione della legge, avviato subito dopo le catastrofiche alluvioni di Firenze e del Veneto (Novembre 1966), poté usufruire dei significativi contributi della cosiddetta *Commissione De Marchi* per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo (Commissione interministeriale, 1970) e della *Conferenza nazionale delle acque*, promossa dal Senato della Repubblica (CNA, 1972), che affrontò le questioni dell'utilizzazione delle risorse idriche, della tutela dall'inquinamento e della riforma delle istituzioni responsabili del governo e della gestione delle acque. La legge adottò un approccio integrato ai problemi delle acque e della conservazione del suolo, nell'ambito del bacino idrografico, adottato come ente territoriale di riferimento, superando i confini di tipo amministrativo preesistenti.

La Legge istituì un nuovo ente (*l'Autorità di bacino*) con il compito di coordinare tutte le attività di pianificazione, definizione degli interventi idraulici e controllo. Lo strumento centrale dell'azione dell'Autorità di bacino fu individuato nel *Piano di bacino*, comprendente il quadro conoscitivo del bacino e dei suoi problemi e l'identificazione degli interventi necessari per il contrasto alle piene e la difesa del suolo, per l'approvvigionamento idrico per i vari usi, e per la tutela dall'inquinamento dei corpi idrici (corsi d'acqua, laghi, e acquiferi). La Legge, sulla

base della importanza e dimensione dei bacini e della sovrapposizione su di essi dei confini di tipo amministrativo, identificò tre categorie di bacini: *bacini nazionali*, coincidenti con quelli dei principali fiumi italiani (con 6 Autorità), *bacini interregionali* (con 18 Autorità) e *bacini regionali* (con Autorità da creare da parte dei governi regionali). La legge inoltre introdusse il “*deflusso minimo vitale*”, cioè il deflusso che deve essere garantito nei corsi d’acqua al fine di salvaguardare la vita acquatica a valle delle derivazioni.

#### *Leggi sui servizi idrici urbani*

Una profonda riforma dei criteri di gestione dei servizi idrici urbani è stata effettuata dalla *Legge 36/1994 (Legge Galli)* che introdusse anche importanti innovazioni nei principi generali dell’uso delle risorse idriche, con l’estensione della dichiarazione della natura pubblica di tutte le acque sia superficiali che sotterranee, -che devono essere utilizzate secondo i criteri di solidarietà e sostenibilità e dando priorità all’uso potabile, seguito dall’uso irriguo nel caso di scarsità idrica- e con le affermazioni sui diritti delle future generazioni ad un integro patrimonio ambientale, sulla necessità del risparmio idrico e del riuso delle acque reflue. Superando la precedente struttura gestionale che affidava prevalentemente ai Comuni la responsabilità dei servizi di approvvigionamento idrico, fognatura e depurazione (generalmente separati) nell’ambito dei loro territori comunali, la Legge riorganizzò i servizi idrici, introducendo una nuova base territoriale sovracomunale (*Ambito Territoriale Ottimale, ATO*), unificando i tre servizi in un unico *Servizio idrico integrato*, distinguendo le funzioni di governo (affidate all’*Autorità di Ambito*) da quelle di gestione (svolte da un soggetto pubblico, privato o misto) e adottando una tariffa capace di coprire integralmente tutti i costi di investimento ed esercizio. La legge, che enfatizzava l’organizzazione imprenditoriale secondo “*criteri di efficienza, efficacia ed economicità per la gestione del servizio idrico integrato*”, istituì un *Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche* (Co.Vi.R.I.) al fine di garantire la qualità del servizio. Nel 2006 le norme della legge Galli furono incorporate con piccoli modifiche nel D.Lgs. 152/2006 (Parte III, Sezione III, Titolo II), e la legge Galli fu abrogata.

L’attuazione della riforma della Legge 36/1994 è stata molto lenta e con notevoli differenze tra una Regione e l’altra, sia nella individua-

zione degli Ambiti Territoriali Ottimali (alla fine in molto casi coincidenti con i territori delle province, e in qualche caso con quello della regione), sia nell'affidamento del Servizio idrico integrato agli enti gestori. I ritardi nella attuazione della Legge furono dovuti a motivi tecnici (scarsa conoscenza del patrimonio delle infrastrutture esistenti ed anche insufficiente qualità di alcuni Piani di Ambito), a motivi legali (frequenti ricorsi sulla assegnazione del servizio), e soprattutto politici (ad es. le resistenze di vari Comuni a cedere le loro infrastrutture ai nuovi Enti gestori). Negli anni successivi l'opposizione alla Legge 133/2008 (Decreto Ronchi) e alla Legge 166/2009 che erano sbilanciate a favore degli enti gestori privati, portò al *Referendum del giugno 2011*. Il referendum abrogò la preferenza per le società private e gli ostacoli alla diretta assegnazione alle società pubbliche (*in house*) ed eliminò anche la parte della tariffa destinata a remunerare il capitale investito. Anche il principio della copertura integrale dei costi trovò difficoltà ad essere applicato, soprattutto nelle Regioni meridionali, dove diveniva necessario procedere al completamento delle infrastrutture di base per approvvigionamento, fognature e depurazione senza poter più far ricorso alla fiscalità generale, ai fondi della Casmez o ai fondi europei.

La Legge 42/2010 sopprime gli Ambiti Territoriali Ottimali, dando alle Regioni il compito di regolamentare tutte le funzioni di gestione dei servizi idrici urbani. Questa legge ha comportato l'adozione di norme non omogenee nelle varie Regioni. In direzione opposta si è mosso il D.L. 214/2011 (art. 21) che ha trasferito il compito di dettare le norme per la regolazione del servizio idrico integrato all'*Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas* (che aggiunse nel nome anche *Sistema idrico*, assumendo l'acronimo *AEEGSI*). L'Autorità, indipendente dal governo (con 5 membri eletti dal Parlamento), era stata istituita nel 1995 con lo scopo di regolare i servizi di erogazione di energia elettrica e gas. Più recentemente, con l'estensione dei compiti anche alla regolazione dei rifiuti solidi, l'Autorità ha assunto il nome di *Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente ARERA* (Legge 205/2017). Funzioni analoghe di controllo sugli enti gestori erano state precedentemente esercitate dalla *Commissione nazionale di vigilanza delle risorse idriche (Co.N.Vi.R.I.)* dal 2009 al 2011 e dal *Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Co.Vi.R.I.)* dal 1994 al 2009, che dipendevano però dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare.

Le ultime modifiche alle norme sul servizio idrico integrato sono state apportate dalla Legge 221/2015, che ha previsto un fondo destinato a migliorare le infrastrutture idriche, comprese reti di fognatura e depuratori (gestito da AEEGSI, oggi ARERA) e ha dato alla stessa Autorità il compito di apportare “*le modifiche all’articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso*”, al fine di “*assicurare agli utenti domestici in condizioni economico-sociali disagiate l’accesso, a condizioni agevolate, alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali*”. La stessa Autorità deve anche adottare “*direttive per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato*”.

#### *Leggi sugli usi produttivi delle risorse idriche*

Le norme sui prelievi di acque per usi agricoli presenti nel RD 1775/1933 furono modificate dalla Legge 275/1993, che introdusse nuovi criteri per il rilascio di nuove concessioni, prendendo in conto le caratteristiche quantitative e qualitative del corpo idrico e l’uso razionale dell’acqua. La stessa legge stabilì le condizioni per il rinnovo delle concessioni irrigue, estese l’applicazione del principio di garantire un deflusso minimo nel corso d’acqua per motivi ecologici e prescrisse che nuove concessioni di prelievi di acque sotterranee potessero essere rilasciate per usi diversi dall’uso potabile, solo in mancanza di altre fonti di approvvigionamento.

La legge 36/1994 (*legge Galli*) prescrisse anche che nei periodi di siccità e nei casi di scarsità di risorse idriche deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità all’uso agricolo. Inoltre la legge identificò i Consorzi di bonifica quali responsabili per la costruzione e gestione degli acquedotti rurali e per il riuso delle acque reflue depurate, oltre che delle reti di irrigazione. Tali contenuti sono stati confermati dal D.Lgs.152/2006. Occorre sottolineare che, mentre i costi di esercizio e manutenzione degli impianti irrigui sono normalmente a carico degli utenti irrigui o dei Consorzi di bonifica (totalmente o parzialmente), i costi di investimento per la costruzione delle infrastrutture necessarie per l’uso irriguo, generalmente sono stati sopportati dallo Stato ad es. attraverso la Cassa per il Mezzogiorno o i Piani Verdi.

*Leggi sulla tutela delle acque dall'inquinamento*

Il D.Lgs.152/1999 (modificato dal D.Lgs.258/2000) riorganizzò il quadro normativo preesistente sulla tutela dall'inquinamento in accordo alle Direttive europee sulla depurazione delle acque reflue urbane (Dir 91/271) e sulla protezione dall'inquinamento agricolo (Dir 91/67), e alla nuova Direttiva Quadro sulle Acque, che era in avanzata fase di preparazione al momento della emissione del Decreto. Questo introdusse obiettivi di standard di qualità delle acque nei corpi idrici connessi a ciascun uso (produzione di acqua potabile, balneazione, mantenimento della vita dei pesci, ecc.). Inoltre modificò gli standard precedenti sugli scarichi di acque reflue (che erano indipendenti dalle caratteristiche dei corpi idrici), distinguendo le azioni per la protezione ed il recupero sulla base della presenza di *i*) aree sensibili alla eutrofizzazione, *ii*) aree vulnerabili all'inquinamento da nitrati dovuti all'uso agricolo. Sostituì anche il Piano di risanamento delle acque con il *Piano di tutela delle acque (PTA)*, considerato come piano stralcio del Piano di bacino previsto dalla legge 183/1989. Le norme sulla qualità delle acque, con qualche modifica, sono state confermate nella Parte III, Sezione II del D.Lgs.152/2006.

*Leggi su difesa del suolo e mitigazione del rischio idrogeologico*

Sebbene la legge 183/1989 fosse stata emanata allo scopo di adottare un approccio unitario ai problemi di conservazione del suolo (inclusa la difesa dalle alluvioni e dai dissesti geomorfologici), alla tutela della qualità delle acque e all'utilizzo delle risorse idriche per i vari usi, molte leggi successive adottarono un orientamento opposto, affrontando separatamente i vari aspetti al fine di perseguire più rapidi risultati nella problematica affrontata. In particolare questo approccio fu scelto per superare i ritardi nella predisposizione dei piani di bacino, che si erano rivelati molto complessi, e di tentare di risolvere tempestivamente gli effetti drammatici di eventi di inondazioni e frane. Infatti, dopo il disastro di Sarno (che provocò 160 vittime ed oltre 6000 senzatetto), il *Decreto 180/1998* (poi Legge 267/1998) introdusse i "*Piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a rischio più alto*" (da approvare entro il 31/10/1999) ed i "*Piani stralcio di bacino per l'Assetto idrogeologico (PAI)*" (da adottare entro il 30/6/2001 dalle Autorità di bacino nazionali o interregionali e dalle Regioni nei restanti bacini), finalizzati



a identificare le aree ad alto rischio e a definire gli interventi necessari per mitigare tale rischio, ed i “*Piani urgenti di emergenza*” (da predisporre dalla Protezione civile entro sei mesi dall’adozione dei predetti piani). Il D.L. 279/2000 (Legge 239/2000), emanato dopo il disastro di Soverato (con 13 vittime e circa 200 senzatetto) anticipò al 30/4/2001 il termine perentorio per l’adozione dei PAI (Rossi e Alecci, 2010).

Malgrado l’incremento degli strumenti di pianificazione, l’attuazione degli interventi contro alluvioni e frane fu molto limitata, a causa della crisi economica e di ritardi burocratici che ridussero il flusso di investimenti e la realizzazione delle opere idrauliche. Negli stessi anni, lo spostamento di attenzione dalle misure strutturali di difesa dalle piene alle misure di riduzione degli impatti attraverso sistemi di allarme e di aiuto alle popolazioni durante gli eventi estremi favorì il potenziamento dei servizi di monitoraggio meteorologico e della *Protezione civile*. In particolare il DPCM 7.2.2004 stabilì il sistema di allertamento per il rischio idraulico e idrogeologico. Furono anche creati i centri multifunzionali e i corpi di volontari della protezione civile.

La fase successiva del processo legislativo vide l’incorporazione delle disposizioni previste dalle diverse leggi in un unico provvedimento legislativo, indicato come *Codice ambientale* (D.Lgs. 152/2006), che copriva gli aspetti della difesa del suolo, della tutela delle acque dall’inquinamento e della gestione delle risorse idriche, oltre che della gestione dei rifiuti solidi, della tutela dell’aria e delle procedure di valutazione d’impatto ambientale. Un’importante innovazione introdotta dal decreto fu l’accorpamento dei bacini in 8 (poi ridotti a 7) *distretti idrografici* (unità territoriale di riferimento della Direttiva quadro europea) e la conseguente istituzione delle *Autorità di bacino distrettuale*, in sostituzione delle Autorità di bacino (che nel frattempo avevano superato le 30 unità). Tuttavia tale legge, secondo una valutazione ampiamente condivisa, mancò l’obiettivo di semplificare e migliorare il sistema estremamente complesso degli strumenti di pianificazione e delle responsabilità gestionali in materia di acque (Rossi Paradiso e Alecci, 2013).

La pubblicazione della *Direttiva europea sui rischi di alluvione* (2007/60/CE) ha accresciuto la complessità dei documenti di pianificazione, poiché ha richiesto la stesura del nuovo *Piano di gestione del rischio di alluvione* (PGRA), con la modifica di alcuni criteri adottati

nei precedenti Piani per l'assetto idrogeologico (PAI) e limitando le mappe di pericolosità e rischio alle sole alluvioni, e non più anche alle frane, come nei PAI. Il D.Lgs.49/2010, recependo la direttiva europea assegnò la responsabilità della preparazione del Piano alla Autorità di bacino distrettuale, assieme alle Regioni e alla Protezione civile (per il sistema di allertamento). In effetti, tutti i Piani di gestione del rischio di alluvione furono predisposti ed adottati entro la scadenza del dicembre 2015. L'approvazione definitiva da parte del Ministero, al termine della procedura di valutazione ambientale strategica è intervenuta per tutti i piani con DM del 27/10/2016, tranne che per quello della Sicilia, sottoposto a prescrizioni, parzialmente rielaborato ed in attesa di approvazione definitiva.

Tra i più recenti provvedimenti occorre citare: *i) la Legge 116/2014*, che ha accelerato l'uso delle risorse finanziarie per la mitigazione del rischio di alluvione; *ii) il DPCM 27/5/2014*, che istituì la *Struttura di Missione contro il rischio idrogeologico* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ("*Italia sicura*"), con scopi di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo della programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico (la Struttura non è stata rinnovata nel 2018 dal nuovo governo e le sue funzioni sono ritornate al Ministero dell'Ambiente); *iii) il DPCM 15/9/2015*, tendente ad accelerare gli interventi di mitigazione del rischio di alluvioni attraverso un Piano per le aree urbane con una significativa entità di popolazione esposta al rischio; *iv) la Legge 221/2015*, che, oltre alle innovazioni già citate per il servizio idrico integrato, ha emendato il Codice ambientale, (per l'individuazione dei confini di alcuni distretti, la struttura delle Autorità e nuove regole per la prevenzione del rischio di alluvione, quali il programma di gestione dei sedimenti nei corsi d'acqua e specifiche regole per demolire costruzioni non autorizzate nelle aree ad alto rischio e specifiche norme a livello comunale per ridurre la vulnerabilità delle costruzioni al rischio idrogeologico).

#### *Leggi sulla gestione delle siccità*

Anche se il D.Lgs. 152/2006 cita espressamente (art.65) "*le opere necessarie contro i pericoli di siccità*", non esistono norme obbligatorie sul modo con cui perseguire tale obiettivo. In effetti, per carenza di procedure operative, non hanno avuto quasi nessuna attuazione le indica-

zioni sugli obiettivi e sui contenuti di un piano di gestione della siccità che erano contenute nei seguenti provvedimenti: *i) il DPCM 4/3/1996*, che, tra le direttive ed i metodi per l'implementazione della Legge Galli, aveva inserito alcune direttive e parametri tecnici per individuare le aree soggette a crisi idriche che potessero colpire l'approvvigionamento idrico potabile; *ii) il D.Lgs 152/1999* (art. 20), che richiedeva alle Regioni di inserire nei Piani di tutela delle acque la verifica di aree soggette a siccità, degradazione del suolo e desertificazione e specifiche misure per combattere tali fenomeni, in accordo al *Piano nazionale contro siccità e desertificazione (Delibera CIPE 229/1998)*. Attualmente solo le Regioni Emilia-Romagna e Veneto hanno individuato tali aree e previsto misure per mitigare tali rischi.

Tuttavia il *Piano per la gestione della siccità* è richiesto dalla Commissione europea, anche se non in forma obbligatoria. Infatti il *Rapporto Tecnico 2008/023* del “*Water scarcity and drought expert network*” (European Commission, 2008) richiede che gli Stati membri sviluppino misure per prevenire e mitigare la siccità e la scarsità idrica, adottando un approccio di gestione del rischio invece che di gestione delle crisi. Il Rapporto richiede alle Autorità di bacino distrettuale di redigere un Piano di gestione della siccità, che deve essere incorporato nel Piano di gestione di distretto come un piano supplementare in accordo all'art. 13.5 della Direttiva quadro (Rossi e Cancelliere, 2013). Gli obiettivi specifici richiedono di: *i) garantire sufficiente disponibilità idrica per coprire i fabbisogni idrici capaci di assicurare la salute e la vita della popolazione, ii) evitare o minimizzare gli impatti negativi della siccità sui corpi idrici e iii) minimizzare gli effetti negativi delle carenze idriche sulle attività economiche.*

#### *Leggi sui lavori idraulici*

Numerosi provvedimenti sono stati emanati per migliorare i criteri tecnici relativi a specifiche opere idrauliche che svolgono un importante ruolo nella gestione delle risorse idriche e nella difesa dalle piene.

Una attenzione particolare è stata riservata alle *norme per il progetto, la costruzione e l'esercizio delle dighe*. Il regolamento dighe del RD 2540/1925, che era stato predisposto subito dopo il collasso della diga di Gleno, fu sostituito da un nuovo regolamento (DPR 1361/1959), che sottoponeva al controllo statale centralizzato le dighe più alte di 10 m

e i serbatoi con capacità maggiore di 100.000 m<sup>3</sup>. Anche tale regolamento è stato sostituito dal Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 24.3.1982 e successivamente dal decreto del Ministro delle Infrastrutture 26.6.2014. Inoltre il DM 30/6/2004 ha stabilito i criteri per il progetto della gestione dei sedimenti nei serbatoi, richiesto dal D.Lgs. 152/1999 (art.40). Anche la struttura di sorveglianza delle dighe è cambiata, poiché il *Servizio Dighe*, che apparteneva al Ministero dei LL.PP. è stato abolito dal DL 112/1998 (art. 91) con le funzioni trasferite al *Registro Italiano Dighe (RID)*, a sua volta abolito dalla Legge 286/2006 che trasferì i compiti al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Nell'ambito di questo Ministero il DPR 254/2007 ha istituito una *Direzione dighe e infrastrutture idriche* con responsabilità sulla approvazione dei progetti di dighe alte più di 15 m e capacità maggiore di 1 milione di m<sup>3</sup>. L'attuale struttura organizzativa sul territorio italiano è stata definita dal DPR 211/2008 e prevede nove uffici tecnici in varie città italiane oltre alla sede centrale di Roma.

Tra le numerose norme tecniche che regolano altre opere o impianti, presentano particolare interesse il *regolamento sui criteri per la valutazione delle perdite negli acquedotti e nelle fognature* (D.LL.PP. 99/1997), la *carta per il servizio di approvvigionamento idrico* (DPCM 29/4/1999), le *linee-guida per il bilancio idrico dei bacini* (D.M. 28/7/2004).

#### *Leggi sul deflusso ecologico*

La Legge 183/1989 per la prima volta citò esplicitamente il “*minimo deflusso costante vitale*” (poi denominato “*deflusso minimo vitale*”) come il deflusso da lasciare nell'alveo dei corsi d'acqua per la protezione della vita acquatica ed il miglioramento della qualità dell'acqua. Anche il D.Lgs 275/1993, la Legge 36/1994 ed il DPCM 4/3/1996 confermarono la necessità di limitare i prelievi per gli usi fuori alveo al fine di garantire il deflusso necessario per la vita acquatica. Il concetto si evolve poi nei D.Lgs 152/1999 e 152/2006 con un maggior peso agli aspetti qualitativi. In mancanza di norme nazionali per la valutazione del deflusso minimo vitale una miriade di criteri e procedure fu adottata dagli Enti locali o dalle Autorità di bacino. Solo con il DM 28/7/2004 sono state emanate linee-guida unitarie per la valutazione del deflusso minimo vitale. Più recentemente le linee-guida del 2004 sono state so-

stituite da nuove linee guida ministeriali (DDG 13/2/2017 n. 30/STA) che hanno recepito dalle linee guida europee (CIS Guidance Document n. 31/2015) il nuovo concetto di “*deflusso ecologico*”. In tale più ampio concetto vengono inclusi tutti gli elementi che influenzano le condizioni di habitat per l’intera biocenosi acquatica, quali regime delle portate, regime dei sedimenti, condizioni del fondo e delle sponde dell’alveo, ecc.

## 2.2 Quadro istituzionale nazionale

### *Livello del governo centrale*

Uno schema semplificato delle organizzazioni che coprono specifici ruoli nella *governance* delle acque in Italia a livello nazionale è presentato in Figura 1, nella quale si distingue il livello del governo centrale da quello dei distretti idrografici, definiti dal D.Lgs 152/2006 (Codice ambientale) in accordo alla Direttiva Europea 2000/60/CE, e modificati dalla Legge 221/2015. Nella descrizione delle competenze delle varie istituzioni si sono considerate le seguenti funzioni: *i*) direttive politiche e pianificazione, *ii*) coordinamento, *iii*) esecuzione e consulenza, *iv*) vigilanza sugli enti di gestione e partecipazione dei cittadini. I compiti attuali dei vari organismi sono presentati sulla base delle norme contenute nel Codice ambientale, con le modifiche introdotte dalle leggi successive.

La prima funzione si riferisce al livello più alto della politica di difesa del suolo, tutela ed uso delle risorse idriche, cioè le scelte strategiche relative all’attività conoscitiva, all’attività di pianificazione, programmazione e di attuazione, affidate ai singoli Ministeri, nonché gli indirizzi delle politiche connesse con gli obiettivi e i contenuti della pianificazione di distretto. Tali compiti sono svolti dal *Presidente del Consiglio dei Ministri*, dal *Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo* e dai singoli *Ministeri* per i settori di loro pertinenza. Il ruolo principale in materia di acque e suolo è svolto dal *Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare*, al quale sono state trasferite quasi tutte le funzioni che erano in capo al Ministero dei lavori pubblici, prima della istituzione del nuovo Ministero (1986)

Il *Presidente del Consiglio dei ministri*, che rivestiva un ruolo più

ampio secondo il disposto della Legge 183/1989, ora in accordo al Codice ambientale svolge le seguenti principali funzioni:

a) "approva con proprio decreto (su proposta del Ministro dell'ambiente) 1) le delibere concernenti i metodi ed i criteri per lo svolgimento dell'attività conoscitiva, di pianificazione, di programmazione, 2) i Piani di bacino, sentita la Conferenza Stato-Regioni, 3) gli atti sostitutivi in caso di persistente inattività dei soggetti responsabili 4) ogni altro atto di indirizzo e coordinamento nel settore";

b) "approva con proprio decreto (su proposta del Comitato dei Ministri) il programma nazionale di intervento".

La Presidenza del Consiglio, attraverso il Dipartimento di Protezione civile controlla il Servizio di Protezione civile, riorganizzato dalla Legge 100/2012.

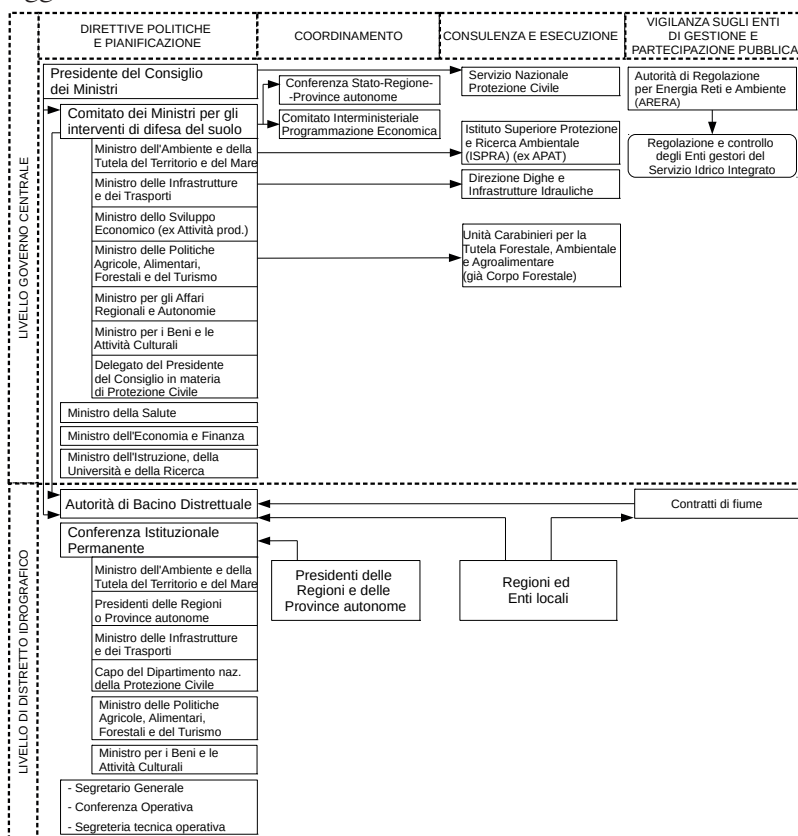


Figura 1: Istituzioni responsabili del governo delle acque a livello nazionale

Il *Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo*, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro dell'ambiente e costituito dai Ministri elencati nella Figura 1, svolge funzioni di alta vigilanza, adottando gli atti di indirizzo e di coordinamento delle attività.

Il *Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare* è responsabile della formulazione di quasi tutte le norme tecniche sulla pianificazione delle risorse idriche e della difesa del suolo, sugli usi delle acque (in particolare dell'uso civile), degli standard di qualità, nonché degli indirizzi per lo svolgimento del servizio di polizia idraulica e di navigazione interna e per la realizzazione, gestione e manutenzione delle opere e degli impianti. Esso predispose la relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni dell'assetto idrogeologico (facenti parte del rapporto sullo stato dell'ambiente e sullo stato di attuazione dei programmi triennali per la difesa del suolo. Il Ministero comprende quattro Direzioni, (oltre quella degli Affari generali e personale), dedicate a Territorio e Risorse idriche, Protezione natura e mare, Sviluppo sostenibile, clima ed energia e Valutazione ambientale. Una responsabilità particolarmente importante è connessa all'applicazione delle Direttive europee nel nostro Paese e all'approvazione dei documenti di pianificazione predisposti dalle Autorità di distretto in accordo alle Direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE. Il Ministero è responsabile della vigilanza sull'Istituto di Protezione e Ricerca Ambientale ISPRA, che coopera nel preparare il *rapporto sullo stato dell'ambiente* da presentare al Parlamento.

Il *Ministero delle infrastrutture e trasporti* continua a svolgere una piccola parte delle attività che erano attribuite al precedente Ministero dei lavori pubblici. In particolare si occupa delle dighe e delle infrastrutture idriche.

Il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo* ha responsabilità per lo sviluppo agricolo ed i programmi di irrigazione. Gestisce i servizi forestali mediante il *Corpo forestale dello stato*, che dal gennaio 2017 è stato incorporato nell'*Arma dei carabinieri*.

Il *Ministero della salute* ha responsabilità per la qualità dell'acqua potabile e, in collaborazione con il Ministero dell'ambiente, stabilisce le norme per il controllo della qualità dell'acqua in tutte le fasi del processo dal prelievo dai corpi idrici alla consegna agli utenti. In collabora-

zione con il Ministero delle politiche agricole ha la responsabilità della qualità delle acque usate per l'irrigazione.

Gli altri ministeri elencati nella figura 1, sebbene non sono investiti da specifiche funzioni nelle decisioni relative alle acque, svolgono un ruolo nel processo generale di pianificazione, finanziamento, attuazione e controllo degli investimenti per le opere pubbliche (ministeri economici) o per le attività di ricerca nel campo delle risorse idriche e della difesa del suolo (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca).

I principali organismi che hanno una funzione di coordinamento a livello nazionale sono la Conferenza Stato-Regioni e province autonome (Trento e Bolzano) e il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica CIPE.

La *Conferenza Stato-Regioni* ha un ruolo chiave nel risolvere i frequenti conflitti tra il governo centrale ed i governi regionali anche in materia di acque e suolo. La conferenza può avanzare proposte sui criteri e metodi per la pianificazione di distretto e fare osservazioni sui Piani di bacino e sulla ripartizione dei fondi per i programmi triennali dei lavori pubblici tra gli enti responsabili dell'attuazione.

Il *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE)*, costituito nel 1967, è presieduto dal Presidente del Consiglio e dà direttive sulla politica economica, il bilancio dello Stato ed i rapporti con la politica economica europea. Negli ultimi anni ha finanziato numerose opere idrauliche nel campo dell'approvvigionamento idrico, fognature e depurazione allo scopo di superare le procedure di infrazione avviate dalla Unione europea nei confronti dell'Italia in materia di inquinamento idrico.

Tra gli organismi che si occupano dell'attuazione degli interventi contro i disastri naturali, il *Servizio di protezione civile* svolge il ruolo più importante. Il Servizio fu istituito con Legge 996/1970 in seno al Ministero dell'Interno con ruolo centrale affidato al Corpo dei Vigili del fuoco e con funzioni di coordinamento dei soggetti che possono svolgere funzioni di soccorso e assistenza in caso di calamità naturali (Croce Rossa, forze armate, enti locali, volontari), e il 28/6/1981, poche settimane dopo il caso Vermicino, fu nominato il primo *ministro per il coordinamento della protezione civile*. Il Servizio fu poi regolamentato



in modo organico dalla Legge 225/1992 e riorganizzato dalla Legge 100/2012 ed oggi è sotto il controllo del *Dipartimento della Protezione civile* della Presidenza del Consiglio dei ministri. La protezione civile comprende tutte le attività rivolte a “*proteggere la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*” (e in particolare, con riguardo all'oggetto di questa memoria: alluvioni, frane e siccità). Le funzioni del Servizio sono focalizzate su previsione e prevenzione, mitigazione dei rischi imminenti, gestione delle emergenze e loro superamento. I compiti sono ripartiti tra il Servizio nazionale, le Regioni, le Province ed i Comuni.

*L'Istituto di Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA)* è un organismo di ricerca fondato nel 2008, mediante l'unificazione della Agenzia di Protezione Ambientale e servizi Tecnici APAT, dell'Istituto Centrale di Ricerca Applicata al Mare (ICRAM, 1975) e dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS, 1992). A sua volta l'APAT era stata istituita nel 1999, assorbendo l'ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale) ed il DSTN (Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali), il quale, a sua volta aveva raccolto l'eredità dei servizi storici italiani, quali il Servizio idrografico (fondato nel 1917), il Servizio sismico e il Servizio geologico. L'ISPRA è sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e svolge numerosi compiti di sostegno alla pubblica amministrazione (sviluppo di data base su temi ambientali, sintesi dei piani sviluppati dalle Autorità di distretto, linee-guida per il monitoraggio idro-meteorologico, ecc.).

Ruoli di vigilanza e controllo esercitano la *Direzione dighe e infrastrutture idriche* e l'*Autorità di regolazione dell'energia, reti ed ambiente (ARERA)*, delle quali si è già trattato nel par. 2.1.

#### *Livello di distretto idrografico*

A livello di distretto, l'organizzazione responsabile per la preparazione degli strumenti di pianificazione è l'Autorità di bacino distrettuale, che, con le modifiche della Legge 221/2015, è formata dai seguenti organismi:

- la *Conferenza istituzionale permanente* (che comprende i Presidenti delle Regioni ricadenti nel distretto, il Ministro dell'ambiente e della

tutela del territorio e del mare, quello delle infrastrutture e trasporti, e il Capo del Dipartimento della Protezione civile e, nei casi in cui siano coinvolti, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo, e quello dei beni e delle attività culturali. Possono essere invitati con funzione consultiva due rappresentanti di organizzazioni agricole e un rappresentante della Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue (già Consorzi di bonifica) ANBI;

- il *Segretario generale*, che provvede al funzionamento dell'Autorità, alla istruzione degli atti di competenza della Conferenza istituzionale, alla attuazione delle direttive della Conferenza operativa e alla raccolta dei dati;

- la *Conferenza operativa*, che è composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella Conferenza istituzionale, ed anche dai rappresentanti delle organizzazioni agricole e dell'ANBI per i problemi di difesa del suolo e gestione delle acque irrigue. Essa può essere integrata da esperti (senza diritto di voto), ed esprime pareri sugli atti dell'Autorità di bacino ed emana anche direttive connesse alle attività;

- la *Segreteria tecnica operativa*;

- il *Collegio dei revisori dei conti*.

Compiti principali dell'Autorità di distretto sono: *i)* l'elaborazione del Piano di bacino distrettuale e dei relativi stralci, tra cui i Piani previsti dalle Direttive europee, nonché i programmi di intervento; i pareri sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, lotta alla desertificazione, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche.

### 3. EVOLUZIONE DELLA GESTIONE DELLE ACQUE E DELLA DIFESA DEL SUOLO IN SICILIA

#### 3.1 Quadro normativo regionale

Purtroppo manca ancora un'approfondita analisi storica delle politiche adottate e degli interventi realizzati per l'uso e la tutela delle risorse idriche e la difesa del suolo in Sicilia. Un tale studio, rivolto ad identificare gli strumenti normativi istituzionali adottati nel governo delle acque e del suolo, e gli orientamenti tecnico-scientifici che hanno

ispirato i programmi di realizzazione delle infrastrutture idrauliche per l'approvvigionamento idrico, il disinquinamento e la difesa dalle alluvioni e dalle frane, sarebbe di grande interesse. Dall'analisi delle luci ed ombre che hanno caratterizzato gli interventi in tali settori potrebbero venire utili indicazioni per affrontare con maggiore consapevolezza le difficili – a volte drammatiche – questioni che ancora ostacolano una razionale, sostenibile ed equa gestione delle acque ed una efficace difesa del suolo.

Una dettagliata e acuta ricostruzione storica della politica delle acque nel Meridione d'Italia ed in particolare in Sicilia nel periodo tra le due guerre mondiali è stata fatta nel volume *“Mezzogiorno e modernizzazione”* (Barone, 1986). Un ampio rilievo in questo saggio è stato dato ad una riunione della *Società Italiana per il Progresso delle Scienze (SIPS)*, svoltasi a Catania nell'aprile 1923, nella quale una relazione di Enrico Vismara, consigliere delegato della *Società Generale Elettrica Siciliana (SGES)*, presentava una proposta di interventi finalizzati alla produzione idroelettrica, al riassetto idrogeologico e alla trasformazione irrigua nel bacino del Simeto. Tale proposta riprendeva l'idea che il binomio forza motrice-irrigazione, tenendo conto delle sistemazioni idrauliche necessarie, potesse rappresentare la via d'uscita dal sottosviluppo più che la riforma del regime di proprietà o gli sgravi fiscali e la politica doganale. L'idea era stata propugnata all'inizio del Novecento da Francesco Saverio Nitti, sulla base degli studi di Angelo Omodeo (che fu progettista di numerosi schemi di impianti idrici in Calabria, Sardegna e Sicilia, oltre che in Russia), ed era stata oggetto di un discorso alla Camera, divenuto famoso, del deputato socialista Filippo Turati nel giugno 1920. Il nucleo essenziale della proposta considerava le bonifiche nelle regioni meridionali come *“parte di un piano regolatore organico che mirasse alla sistemazione e all'utilizzazione coordinate dell'intero bacino idrografico, e in cui laghi artificiali, imbrigliamento delle acque, forza motrice e irrigazione costituissero un complesso di opere preliminari alla bonifica agraria da affidare alle capacità tecniche ed economiche di grandi imprese private sotto la supervisione dello Stato”* (Rossi, 1999).

Lo studio di Barone documenta che la proposta, fondata sull'alleanza tra i gruppi finanziari sostenitori dell'industria elettrica (rappresentati dalla SGES e con esponenti Vismara e Omodeo) e le forze politiche

riformatrici (in particolare il catanese Gabriele Carnazza, giolittiano ministro del primo governo Mussolini, che si dimetterà dopo il delitto Matteotti), non ebbe seguito a causa dell'opposizione dei proprietari terrieri che rivendicavano il diritto di procedere, *loro*, alla trasformazione del latifondo, attraverso lo strumento del Consorzio di Bonifica. Questa sorta di braccio di ferro, il cui inizio viene fatto risalire ai primi studi di Omodeo (1904-1907), conosce alterne vicende sino alla prevalenza del blocco agrario, con la costituzione dei *Consorzi di Bonifica del Lago di Lentini (1926)*, *del Pantano di Lentini (1927)* e *della Piana di Catania (1927)*. Sono tali Consorzi che procederanno al prosciugamento del Biviere di Lentini, del Pantano di Lentini e delle aree paludose del bacino del Simeto e dei piccoli bacini limitrofi, realizzando così interventi ben più coerenti alla politica autarchica del fascismo, che richiedeva nuove terre da colonizzare e coltivare. Nel febbraio del 1929 la SGES cederà i progetti di Omodeo al Consorzio della Piana di Catania, rinunciando ad ogni ulteriore iniziativa. Così la vittoria del blocco agrario meridionale negli anni del fascismo avrebbe bloccato -sempre nell'analisi di Barone- la realizzazione degli impianti idroelettrici e irrigui sul fiume Simeto e la trasformazione del Biviere di Lentini in un lago artificiale. Tali interventi tuttavia sarebbero stati effettuati per iniziativa dell'*Ente Siciliano Eletticità ESE* (istituito dalla Regione nel 1947) e degli stessi Consorzi di bonifica, negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, con il finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno e dell'ESA.

Più in generale, gran parte della progettazione e realizzazione degli impianti idraulici in Sicilia soprattutto in materia di approvvigionamento idrico ad uso potabile e irriguo, di difesa dalle piene nonché di fognature e depurazione è stata effettuata dal governo centrale, attraverso la *Cassa per il Mezzogiorno* (1950-1984). I problemi delle acque e del suolo in Sicilia, sono stati anche affrontati dalla Regione siciliana, dopo la sua istituzione (1946), attraverso le numerose iniziative legislative e di programmazione e degli interventi dei numerosi enti regionali o controllati dalla regione (ESE, Ente Acquedotti Siciliani EAS, Ente Riforma Agraria Sicilia ERAS poi Ente Sviluppo Agricolo ESA, Consorzi di Bonifica, Consorzi di Sviluppo Industriale). Negli anni più recenti, gli interventi in questo campo sono stati previsti dagli Accordi di programma, stipulati col Governo centrale, per destinare i fondi europei

al completamento di serbatoi e condotte di adduzione, anche quali misure di mitigazione delle carenze idriche dovute alle siccità. Una parte significativa dei finanziamenti del CIPE rivolti a superare le infrazioni europee in materia di inquinamento hanno riguardato reti fognarie e impianti di depurazione di numerose città siciliane.

E' doveroso constatare che, malgrado sia stata presente nella classe dirigente della Sicilia la consapevolezza che l'acqua costituisca un fattore limitante lo sviluppo economico e sociale dell'isola e che la soluzione dei problemi di gestione delle acque e difesa del suolo è una condizione essenziale per superare l'arretratezza economica della Sicilia e il divario con le altre parti del Paese, tale consapevolezza solo raramente si è tradotta in coerenti programmi per la realizzazione delle infrastrutture e per una gestione più efficace ed efficiente dei servizi connessi all'uso delle risorse idriche e alla tutela dall'inquinamento, oltre che per migliorare i sistemi di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico. Alle difficoltà comuni anche ad altre parti del territorio nazionale, si aggiunge in Sicilia la specifica questione dello scarso coordinamento tra le funzioni e le iniziative della Regione Siciliana e quelle dello Stato, che, soprattutto nei primi decenni di vita della Regione, stentava a riconoscere le ampie competenze previste in campo legislativo in materia di agricoltura e foreste, di bonifica e acque pubbliche dallo Statuto della regione siciliana che era stato promulgato nel 1946, prima della nascita della Repubblica e della stesura della Costituzione, in un contesto storico molto difficile (e per questo, secondo alcuni storici, frettolosamente e senza molta convinzione) (Rossi Paradiso e Alecci, 2015).

Negli anni immediatamente precedenti l'istituzione della Regione, lo Stato è intervenuto in Sicilia con numerosi provvedimenti legislativi; tra quelli più significativi basti citare:

- la istituzione, con legge 1/1940 (e regolamentazione con R.D. 247/1940) dell'“*Ente di Colonizzazione del Latifondo Siciliano*” (ECLS) che, ereditando le funzioni dell'“*Istituto Vittorio Emanuele III per il bonificamento della Sicilia*” (R.D.L. 2110/1925), svolse il compito di assistere i proprietari nella realizzazione di opere di bonifica idraulica e miglioramento fondiario e realizzò, già prima del 1943, otto borghi rurali nell'isola;

- la istituzione, con Legge 24/1942 (e regolamentazione con R.D.

369/1942), dell'“*Ente Acquedotti Siciliani*” (*EAS*), al quale venivano affidati la costruzione, la manutenzione e l'esercizio degli acquedotti, necessari per assicurare un regolare approvvigionamento idrico potabile, soprattutto dove esistevano condizioni di maggiore carenza di risorse come nelle province occidentali dell'isola.

Dopo l'istituzione della Regione, venne costituito, con D.Lgs.C.P.S. 2/1947, l'“*Ente Siciliano di Elettricità*” (*ESE*), concessionario *ope legis* ed esclusivo delle acque pubbliche per la produzione di energia elettrica, alla cui iniziativa è dovuta la realizzazione del sistema di impianti nel bacino del fiume Simeto per usi idroelettrico e irriguo (e poi anche civile).

In adempimento alla legge 129/1963, il Ministero dei Lavori Pubblici, attraverso il suo organo periferico (Provveditore alle OO.PP. della Sicilia) procedette alla redazione del “*Piano Regolatore Generale degli Acquedotti*” (*P.R.G.A.*), che comprendeva la stima dei fabbisogni idrici civili fino al 2015, la definizione degli schemi generali degli acquedotti e la salvaguardia delle risorse idriche da destinare a soddisfare i fabbisogni civili mediante l'imposizione dei vincoli sulle fonti di approvvigionamento. Il *P.R.G.A.* costituì la base della progettazione degli acquedotti nei decenni successivi ed è stato aggiornato con D.A.LL.PP. 26/5/2006 e, in ultimo, con D.P. Reg.167/2012.

Una grandissima importanza ha avuto per la Sicilia -come per le altre regioni meridionali- la istituzione, con legge 646/1950, della *Cassa per il Mezzogiorno* (*Casmez*) che prevedeva un programma di lavori pubblici con fondi aggiuntivi rispetto alla spesa pubblica ordinaria, provenienti da prestiti della Banca Mondiale. Gli interventi della *Casmez* davano priorità alle bonifiche, irrigazioni e sistemazioni idraulico-forestali (basti pensare che a questa voce era complessivamente destinata una quota del 49 % dei 1000 miliardi di lire stanziati per il primo decennio di attività, con un altro 11 % per acquedotti e fognature). Con tali fondi e con quelli successivamente stanziati, a seguito della proroga dell'Ente, la *Casmez* riuscì a realizzare una serie imponente di infrastrutture in campo idrico, soprattutto nel primo periodo di attività (1950-'57), quando gli investimenti erano prevalentemente orientati alla modernizzazione dell'agricoltura, e nel secondo periodo (1958-'71), nel quale la preminenza fu data agli interventi a favore dell'industrializzazione. Tale capacità realizzatrice derivò soprattutto dall'ampia

autonomia decisionale e gestionale di cui godeva (Lepore, 2012), che consentiva alla Casmez di superare le lentezze e inefficienze degli apparati burocratici, che la istituzione delle Regioni a statuto ordinario negli anni '70 avrebbe sfortunatamente aggravato.

La Casmez, svolse anche un ruolo chiave nel campo della pianificazione delle acque in Sicilia (Curto, 1999). Infatti, oltre ad avviare, negli anni 1974-'77, una serie di pregevoli studi preliminari al *Piano Acque Sicilia (P.A.S.)* (relativi alle risorse idriche superficiali e sotterranee, alle domande idriche per usi civili, agricoli e industriali, alle caratteristiche tecnico-economiche dei serbatoi e al riuso di acque reflue depurate), ha svolto di fatto la funzione di ente di pianificazione e di programmazione di vari interventi pubblici in campo idrico, soprattutto attraverso alcuni *Progetti Speciali (PS)*. Tali Progetti includono il "PS 2, *Infrastrutture per lo sviluppo della Sicilia orientale*" (1971), il "PS 30, *Schemi idrici della Sicilia*" (1975), il "PS 24, *Irrigazione*" (per la parte relativa ai complessi irrigui siciliani), ed il PS 33 riguardante l'*area metropolitana di Palermo* (1977). Sulla base di tali documenti di pianificazione la stessa Casmez ha finanziato e realizzato una consistente mole di impianti idraulici (serbatoi di regolazione, opere di approvvigionamento idrico potabile, irriguo e industriale), oltre ad interventi nel campo delle sistemazioni idrauliche e idraulico-forestali. Anche se gli investimenti della Casmez hanno coperto una parte significativa delle infrastrutture idriche realizzate in Sicilia, non sono mancate le iniziative finanziate da enti regionali (in particolare ESA ed EAS), dall'ENEL (ad es. impianto idroelettrico di accumulo-pompaggio di Solarino sull'Anapo), ed anche da imprese industriali (ad es. la Montedison per la vasca Ogliastro, l'ENI per il dissalatore di Gela). Dopo la sua soppressione e messa in liquidazione (DPR 6/8/1984), la Casmez fu sostituita (Legge 64/1986) dall'*Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo del Mezzogiorno (Agen-sud)* con durata fissata in 9 anni, ma soppressa anticipatamente (Legge. 488/1992) a partire dal 30/4/1993. L'Agenzia tuttavia ebbe solo funzione di ente finanziatore, dismettendo quella funzione pianificatrice che tanta importanza aveva avuto nell'azione della Casmez. Il completamento e la liquidazione delle residue attività è quindi passato ad un commissario *ad acta*.

Tra i numerosi provvedimenti legislativi, adottati dalla Regione Siciliana e volti a promuovere e regolamentare l'utilizzazione delle risor-

se idriche e gli interventi di conservazione del suolo, quelli di maggiore interesse possono considerarsi i seguenti:

- *L.R. 104/1950 (“Riforma agraria in Sicilia”)* che proseguì ed ampliò l’azione di frazionamento del latifondo e di incentivazione della produzione agricola iniziata con il RDL. 2110/1925 e Legge 1/1940, e trasformò l’Ente di Colonizzazione del Latifondo Siciliano (ECLS) in Ente per la Riforma Agraria in Sicilia (ERAS). La legge ebbe numerose modifiche e con L. 21/1965, l’ERAS fu trasformato in Ente di Sviluppo Agricolo (ESA). L’ERAS e l’ESA hanno realizzato un vasto programma di costruzione di serbatoi ad uso irriguo e relative reti di distribuzione, di ricerche idrogeologiche, di acquedotti rurali e bevai, ed incentivarono la costruzione di laghetti collinari da parte delle aziende agricole;

- *L.R. 39/1977 (Norme per la tutela dell’ambiente e per la lotta contro l’inquinamento)*, che recepì, con significative innovazioni, la Legge Merli per la tutela delle acque dall’inquinamento, introducendo il *Piano per la tutela dell’ambiente*, il *Piano regionale di risanamento delle acque*, i *Comitati regionali e provinciali per la tutela dell’Ambiente*. La legge ha avuto numerose modifiche, le più importanti delle quali sono state la L.R. 78/1980, la L.R.181/1981 e la L.R. 27/1986, che ha dettagliatamente regolamentato la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili;

- *L.R. 9/1986, (Istituzione delle Province regionali)*, con attribuzione ad esse dell’organizzazione e gestione dei servizi in materia di localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e depurazione delle acque. Le province sono state messe in liquidazione, con decorrenza 31/12/2013 dalla LR. 7/2013, che ha rinviato ad una successiva legge, da emanare entro la stessa data, le modalità di trasferimento delle funzioni delle province a nuovi enti. Questi, denominati Liberi Consorzi comunali e Città metropolitane, sono stati istituiti e regolamentati prima con LR 8/2014 e poi con LR 15/2015, ma la legge fu impugnata dal governo nazionale e modificata con successivi provvedimenti regionali (LR 5/2016, LR 15/2016, LR 23/2016, LR 7/2018). Ancora oggi, ad oltre 5 anni dalla soppressione, i nuovi “enti di area vasta” non hanno avuto una effettiva regolarizzazione, e sono commissariati;

- *L.R. 45/1995, (riordino dei consorzi di bonifica)*, che ha accorpa-



to gli storici 27 consorzi in 11 consorzi (delimitazione effettuata con D.P.Reg. 8/2/1996 e D.P.Reg. 23/5/1997) e loro collocazione in amministrazione provvisoria, in attesa delle elezioni dei nuovi organi (non ancora indette). Con LR 5/2014 gli 11 Consorzi sono stati accorpati in due soli (Sicilia occidentale e Sicilia orientale), ma questi, pur costituiti nell'ottobre 2017, operano ancora in regime transitorio solo come mandanti degli 11 accorpati Consorzi che continuano ad agire quali mandatarî senza rappresentanza dei due Consorzi. Attualmente giacciono all'ARS alcuni DDL che si propongono di riformare ulteriormente i Consorzi, ed il regime transitorio è stato recentemente prorogato fino al 30/6/2019;

- *L.R. 10/1999, (art.69)*, che recependo parzialmente la L 36/1994, affidò al Presidente della Regione il compito di delimitare gli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), determinati in 7 con D.P.Reg.16.5.2000, e poi in 9 con D.P.Reg.29.1.2002. Le Autorità d'ATO sono state messe in liquidazione dalla LR 2/2013, in attesa di una nuova riforma. Con LR 19/2015 il settore è stato ampiamente riformato e le Autorità d'ATO sono state sostituite dalle Assemblee Territoriali Idriche (ATI), costituite solo nel 2017. La gestione continua provvisoriamente ad essere affidata ai Consorzi d'Ambito, diretti da commissari liquidatori,

- *L.R. 9/2004, (art. 1)*, liquidazione dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS) e costituzione della società mista Siciliacque S.p.a, che provvede alla gestione di varie fonti di approvvigionamento ad uso civile,

- *L.R. 19/2005, (Finanziaria regionale) (art.7)* con istituzione dell'Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque (ARRA) e successiva L.R. 19/2008, con riorganizzazione dei Dipartimenti della Regione, soppressione dell'Agenzia e trasferimento delle sue funzioni all'Assessorato energia e servizi di pubblica utilità, Dipartimento acque e rifiuti (regolamento di attuazione con D.P.Reg. 12/2009).

### 3.2 I Piani della Regione siciliana in materia di utilizzazione e tutela delle risorse idriche, e di difesa dal rischio idrogeologico

Numerosi documenti di pianificazione e programmi di intervento nel campo delle acque o in altri ambiti ad esso connessi sono stati redatti negli ultimi cinquant'anni, prevalentemente per iniziativa della Regione Siciliana (cfr. Tabella I).

Tabella I. Principali piani e programmi sull'utilizzazione e tutela delle risorse idriche e sulla difesa delle acque e del suolo in Sicilia

PIANO	TERRITORIO	ENTE RESPONSABILE	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
Piano regolatore generale degli acquedotti PRGA 1968	Intera isola	Provveditorato alle OO.PP. della Sicilia	L.129/1963
Piani di bacino per sistemazione idraulica e difesa del suolo (1974-1979)	Bacini Simeto, Imera meridionale, Platani, Belice, Torto, ecc	Provveditorato alle OO.PP. della Sicilia	L.36/1973 (Provvidenze a favore dei comuni di Calabria e Sicilia, colpiti dalle alluvioni del dicembre 1972 e gennaio 1973)
Piano generale per la difesa e conservazione del suolo e dell'ambiente naturale PBD	Intera isola	Assessorato Agricoltura e Foreste della Regione Siciliana	L.R. 36/1974
Piano di risanamento delle acque (PiRRA)	Intera isola	Assessorato Territorio e Ambiente	L.319/1976 e L.R.27/1986
Piano di attuazione della rete fognante PARF	Comprensori di comuni o singoli comuni	Comuni, singoli o associati	L.R.21/1985
Piano straordinario per l'Assetto idrogeologico (2000)	Aree ad alto rischio	Assessorato Territorio e Ambiente	L. 226/1999 (D.L. 132/1999)
Piani d'Ambito Territoriali Ottimali (2002)	9 ATO della Sicilia	Autorità d'ATO (controllo di Regione e Ministero Ambiente e Tutela del territorio e mare)	L.36/1994

Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI) (2004 e anni seguenti)	107 bacini o gruppi di bacini	Assessorato Territorio e Ambiente, Dipartimento Territorio	L.267/1998 (D.L.180/1998 Sarno)
Piano urgente di emergenza	Aree a maggiore rischio idrogeologico per le persone	Protezione Civile	L.267/1998) (D.L.180/1998)
Aggiornamento del PRGA (2006 e 2012)	Intera isola	Assessorato LLPP (2006), Assessorato Energia, Acqua e Rifiuti (2012)	L. 129/1963, DPR 616/1977 e d.lgs 152/2006
Piano di tutela delle acque PTA (2008)	Intera isola	Commissario per l'Emergenza Bonifiche e Tutela delle Acque in Sicilia	D.Lgs.152/1999 e D.Lgs 152/2006
Piano di gestione del distretto idrografico PGDI (2009)	Distretto idrografico della Sicilia	Presidenza della Regione Siciliana	Dir. 2000/60/CE e D.Lgs.152/2006
Piano di gestione del distretto idrografico PGDI (2015) (2° ciclo di pianificazione 2015-21)	Distretto idrografico della Sicilia	Assessorato Energia e Servizi di Pubblica Utilità	Dir. 2000/60/CE D.Lgs.152/2006
Piano di gestione del rischio di alluvione PGRA (2018)	Distretto Idrografico della Sicilia	Assessorato Territorio e Ambiente e Protezione Civile (per sistema di allertamento)	Dir. 2007/60/CE e D.Lgs.49/2010)

Malgrado la mole di interventi legislativi e di piani e programmi, è convinzione abbastanza condivisa che notevoli carenze abbiano contraddistinto l'azione della Regione Siciliana nello svolgimento dei propri compiti istituzionali in materia di acque e suolo, a partire dal mancato tempestivo recepimento delle leggi nazionali di riforma in questo campo (Giardina, 1999). Ciò vale anzitutto per la funzione di

pianificazione dei sistemi di approvvigionamento idrico, per la quale la Regione aveva scarsa esperienza, essendo stata svolta di fatto per vari decenni dalla Cassa per il Mezzogiorno. Anche quando la Legge 183/1989 esplicitamente affidò alle Regioni il compito della redazione dei Piani di bacino regionali, la Sicilia non riuscì ad avviare che degli studi preliminari, poiché la procedura di costituzione degli organi della “*Autorità unica dei bacini idrografici*”, avvenuta con Delibera di Giunta di governo (n. 381 dell’8/8/1991) e non con legge regionale, fu ritenuta illegittima dalla magistratura. Incertezze giuridiche, inerzia politica e anche probabilmente inadeguatezza tecnica provocarono così la mancata redazione dei piani di bacino della Sicilia in attuazione della Legge 183/1989. Gravi ritardi caratterizzarono anche l’attuazione della Legge 36/1994, per la quale prevalse l’orientamento di far coincidere gli ATO con i territori provinciali, scelta che probabilmente servì a rafforzare la prevalenza della classe politica sull’azione tecnico-amministrativa degli ATO idrici, quali organi di governo e controllo del Servizio idrico integrato.

Inoltre, in questi ultimi decenni, alla logica della pianificazione sembra sia stata preferita quella degli interventi di emergenza, che in nome delle più rapide procedure di intervento, scavalcano le previsioni dei piani e sacrificano il rispetto di alcune norme anche importanti (ad es. sui lavori pubblici, sulla tutela dell’ambiente e sulla valutazione dell’impatto ambientale). Tale indirizzo ebbe una delle sue prime manifestazioni in occasione della grave siccità del 1988-’90, con l’affidamento di crescenti compiti al Commissario dell’emergenza idrica, individuato nel Presidente della Regione. Lo stesso indirizzo fu largamente adottato negli anni seguenti con una serie di ordinanze del Ministero dell’Interno che nominarono il Presidente della regione Commissario delegato all’emergenza idrica (ord. n. 3052/2000) e poi anche alla tutela delle acque (ord. 3072/2000), col compito di provvedere all’utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie, nazionali, regionali e locali destinate alla realizzazione delle opere di fognatura, depurazione e riutilizzo. L’accentramento in capo al Commissario delegato dei compiti relativi all’emergenza idrica, tutela delle acque e rifiuti, portò poi alla costituzione dell’*Agenzia regionale per i rifiuti e le acque (ARRA)*, frettolosamente inserita con un articolo nella legge finanziaria del 2005 (L.R. 19/2005). Anche in conseguenza di questa scelta, maggiore at-

tenzione sembrò prestarsi all'utilizzo dei significativi flussi finanziari disponibili sui Fondi europei, piuttosto che alla riorganizzazione delle strutture istituzionali responsabili di una efficiente ed equa gestione dei servizi idrici (in particolare Enti gestori del servizio idrico integrato, Consorzi di bonifica per l'approvvigionamento irriguo, Consorzi per le aree di sviluppo industriale per l'approvvigionamento industriale). Il sistema dei commissariamenti è tuttora vigente per il coordinamento e la realizzazione degli interventi di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane (DPCM 26/4/2017) con un Commissario unico per l'intero territorio nazionale al quale è affidata la gestione degli ingenti finanziamenti stanziati per il superamento della condanna inflitta dalla Corte di Giustizia europea, e per gli interventi contro il dissesto idrogeologico nella regione siciliana (Leggi 116/2014 e 164/2014).

Tuttavia, in relazione alle prescrizioni formulate dalla legislazione nazionale in materia dei rischi di alluvione e di frana (il cosiddetto rischio idrogeologico) ed in particolare il Decreto Sarno, (DL 180/1998, poi Legge 267/1998), la Legge 226/1999 e il Decreto Soverato (D.L. 279/2000, poi Legge 365/2000), la Regione Siciliana (Assessorato territorio e ambiente) ha redatto, seppur con ritardo, gli strumenti di pianificazione richiesti e cioè il Piano straordinario per l'assetto idrogeologico, approvato nel 2000, ed i Piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico, la cui relazione generale è stata approvata nel 2004, mentre i 107 Piani relativi ai bacini o gruppi di bacini sono stati pubblicati negli anni successivi e vengono continuamente aggiornati, sia pure in modo parziale, per singole aree a rischio (attualmente sono stati pubblicati 185 aggiornamenti parziali). Tali documenti, assieme al Piano urgente di emergenza, di competenza della Protezione civile, hanno consentito di fornire un primo quadro conoscitivo abbastanza aggiornato della pericolosità e del rischio di inondazione e di frana in gran parte dei bacini siciliani e di consentire una individuazione di massima degli interventi strutturali e non strutturali di mitigazione del rischio al fine di accrescere la sicurezza dei cittadini e la protezione del territorio. Tali Piani hanno costituito la base per il Piano di gestione del rischio di alluvione, previsto dalla Direttiva Europea 2007/60/CE (recepita dal D. Lgs. 49/2010), che è stato adottato con DPRS 18/2/2016 n. 47, sottoposto a procedura di valutazione ambientale strategica con parere positivo con prescrizioni (D.M.MATTM 58/2017), rielaborato e riadottato

con la recente Delibera di Giunta regionale n.274 del 25 luglio 2018, ed in attesa di definitiva approvazione da parte del Ministero.

Più compiutamente definita appare la situazione della pianificazione relativa all'utilizzo delle risorse idriche e alla tutela qualitativa dei corpi idrici, per la quale è intervenuta la formale approvazione del Piano di tutela con ordinanza n. 333 del 24/12/2008 del Commissario delegato –Presidente della Regione. La prima edizione del Piano di gestione del distretto idrografico della Sicilia (relativa al 1° ciclo 2009-2015) è stata adottata con delibera di Giunta di governo regionale n. 70 del 18 marzo 2010), sottoposta alla verifica dell'impatto ambientale VIA-VAS ed approvata con DPCM 7/8/2015. L'aggiornamento relativo al secondo ciclo 2015-2021 è stato adottato con Del. GR 29/6/2016 n. 228 ed approvato con DPCM 27/10/2016.

#### 4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ DI BACINO DEL DISTRETTO IDROGRAFICO DELLA SICILIA

##### *La legge istitutiva*

La Regione siciliana ha istituito l'Autorità di bacino solo nel maggio del 2018 (L.R. 8/2018), con ben 29 anni di ritardo rispetto alla legge nazionale che istituì le autorità nella forma originaria (L. 183/1989). Infatti, come ricordato nel cap. 3.2, l'Autorità che la Regione aveva istituito nel 1991 con una delibera di giunta, anziché con una legge regionale, era stata dichiarata illegittima dalla magistratura. Pertanto, per quasi un trentennio le funzioni che nel resto d'Italia sono state svolte dalle Autorità di bacino, in Sicilia sono state assegnate agli assessorati regionali, che però hanno potuto svolgerle solo in misura modesta, pressoché limitata alle attività di carattere cogente, quale, ad esempio, la redazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI).

Come già accadde nel 2005 per l'Agenzia Regionale per i Rifiuti e le Acque (ARRA), anche l'Autorità di bacino è stata istituita con un solo articolo di una legge di stabilità (art. 3 della L.R. 8//2018), che ha previsto un decreto d'attuazione, che al momento non ha ancora concluso il suo iter. Attualmente vige ancora un regime transitorio in cui l'Autorità non è compiutamente costituita.

La LR 8/2018 istituisce l'"Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia" direttamente nella forma di *autorità di bacino distret-*

tuale indicata nel D.Lgs. 152/2006, e le assegna tutti i compiti affidati alle autorità di bacino distrettuale dalla parte terza del D.Lgs 152/2006 e inoltre -come già disposto dall'art. 51 della L. 221/2015 per i soli distretti della Sicilia e della Sardegna- anche le competenze che il D.Lgs. 152/2006 affida alle Regioni.

Tuttavia il legislatore regionale non ha rinunciato alle sue prerogative ed ha voluto dare all'Autorità di bacino alcune funzioni più ampie. Tra i compiti esplicitamente elencati nella legge siciliana infatti, oltre a quelli già previsti dalla legge nazionale: *“a) elaborare il Piano di bacino distrettuale [PBD] e i relativi stralci, tra cui il Piano di gestione del bacino idrografico [PGDI]... e il Piano di gestione del rischio di alluvioni [PGRA]... nonché i programmi di intervento; b) esprimere parere sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche”* (art. 3.5 LR 8/2018 e art. 63.10 D.Lgs 152/2006), il legislatore regionale ha aggiunto altre attività, prima affidate ad assessorati regionali. Con tale scelta il legislatore regionale ha inteso migliorare la potenziale efficacia dell'azione della nuova autorità, in direzione dell'integrale governo delle acque e della difesa del suolo.

Fra queste attività assumono un ruolo preminente quelle connesse all'uso civile delle acque, in precedenza affidate all'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità: l'elaborazione ed approvazione del *Piano regolatore generale degli acquedotti (PRGA)*, la redazione ed aggiornamento di un *“bilancio idrico regionale”*, la creazione di una banca dati sulle concessioni a privati di risorse idriche per qualsiasi uso (escluse sole le acque minerali) e la vigilanza sul rispetto dei livelli minimi di qualità del servizio idrico integrato, sulla corretta redazione dei Piani d'Ambito e sulla trasparenza delle gestioni. Alla stessa Autorità vengono affidate anche le competenze prima svolte dall'Assessorato del territorio e dell'ambiente in materia di *demanio idrico fluviale* (comprese la programmazione, realizzazione e gestione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei corsi d'acqua, escludendo solo quelli che il RD 523/1904 pone a carico dei comuni, degli enti proprietari di strutture interferenti con gli alvei, e dei privati frontisti) e l'organizzazione ed il funzionamento del servizio di *“polizia idraulica”*.

ca”, di cui al RD 523/1904.

L’“Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia” avrà gli stessi organi delle “autorità di bacino distrettuale” previste dall’art. 63 del D.Lgs 152/2006 (*Conferenza istituzionale permanente, Segretario generale, Conferenza operativa, Segreteria tecnica operativa*), tranne il *Collegio dei revisori dei conti* (figura 2). Si segnala però che la Conferenza istituzionale prevista dalla legge regionale comprende, oltre alle figure omologhe a quelle previste nella legge nazionale (Presidente della Regione, Assessore del territorio e ambiente, Assessore delle infrastrutture e Dirigente della Protezione civile) anche l’Assessore dell’energia e servizi di pubblica utilità. Inoltre sono inclusi come membri permanenti gli Assessori dell’agricoltura e dei beni culturali, i cui omologhi nazionali sono ammessi invece, solo “*nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza*”. Si rileva inoltre la posizione prevalente assegnata nell’Autorità di distretto della Sicilia all’Assessorato per l’energia e servizi di pubblica utilità, diversamente dalle altre Autorità di bacino distrettuali dove la posizione prevalente è assegnata al Ministero dell’ambiente. Infatti l’Assessore per l’energia assume la presidenza della Conferenza istituzionale in caso di assenza del Presidente della Regione, e, in via transitoria, le funzioni della Segreteria tecnica operativa sono svolte dal Dipartimento dell’acqua e dei rifiuti (comma 8).

La figura 2 mostra uno schema semplificato delle istituzioni responsabili del governo delle acque (a livello regionale e locale) in Sicilia, dopo l’istituzione dell’Autorità di bacino del distretto idrografico. Le funzioni considerate includono: *i*) direttive politiche e pianificazione, *ii*) governo dei vari settori, *iii*) consulenza monitoraggio ed esecuzione, *iv*) gestione dei servizi idrici nei settori civile, agricolo e industriale.

E’ pure previsto (art. 3) che l’Autorità si avvalga di un *Comitato tecnico-scientifico*, che però non è qualificato come organo dell’Autorità. Si ricorda che un *Comitato tecnico* era compreso fra gli organi delle Autorità di bacino istituite dalla L. 183/1989, con compiti di consulenza, in particolare riguardo alla redazione del Piano di bacino tramite la segreteria operativa. Ma tale comitato tecnico, come anche il *Comitato nazionale per la difesa del suolo*, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, non sono stati mantenuti nel D.Lgs 152/2006.



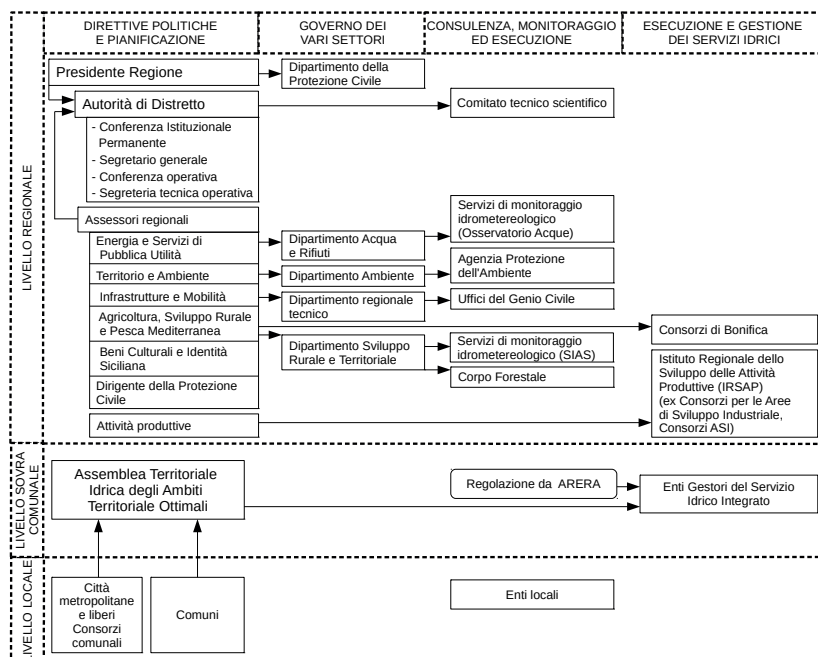


Figura 2: Istituzioni responsabili del governo delle acque in Sicilia a livello regionale e locale.

### Lo schema di decreto d'attuazione

I commi 6 e 7 dell'art. 8 della LR 8/2018 prescrivono che con decreto del Presidente della Regione dovranno essere emanate le *disposizioni applicative*, l'eventuale *articolazione territoriale* e l'*attribuzione e il trasferimento del personale e delle risorse strumentali* all'Autorità. Tale decreto non è stato ancora emanato ma la Giunta regionale ne ha approvato lo schema che dovrà ricevere il parere della IV Commissione dell'ARS. Secondo gli allegati a tale schema l'Autorità avrà una sede centrale a Palermo ed una decentrata a Catania. Tutte le attività di pianificazione e tutte le attività di programmazione, monitoraggio e controllo degli interventi e dei relativi fondi sono assegnate alla struttura centrale. In particolare sono esplicitamente citati il Piano di bacino distrettuale (PBD), il Piano di gestione del Distretto idrografico (PGDI), il Bilancio idrico e idrologico regionale, il Piano di tutela delle acque (PTA), il Piano regolatore generale degli acquedotti (PRGA), il Piano di gestione del rischio di alluvione (PGRA), i Piani di assetto idrogeo-

logico (PAI) ed i Piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, distinguendo per questi due tipi di piani, quelli relativi al rischio idraulico e quelli relativi al rischio geomorfologico. Alle unità operative con sedi a Palermo e Catania sono assegnate le attività conoscitive e tecnico-scientifiche, quelle di monitoraggio idrometeorologico e relativa elaborazione, quelle sulla qualità delle acque superficiali e marino-costiere, nonché i pareri di compatibilità sui progetti di opere idrauliche e sulle domande di derivazione di acque, le autorizzazioni e concessioni connesse al demanio idrico fluviale, la programmazione ed il finanziamento di interventi di manutenzione del demanio idrico fluviale e le funzioni di polizia idraulica. I territori di competenza delle due unità operative sono rispettivamente quelli delle 4 province occidentali e delle 5 province orientali.

Tale schema di decreto, e l'allegata rimodulazione della ripartizione delle funzioni tra i tre dipartimenti coinvolti (Acqua e Rifiuti, Ambiente e Sviluppo rurale) come pure la connessa ricognizione sulle competenze assegnate all'Autorità (oggetto di altra delibera di giunta) presentano alcuni punti di criticità, che dovrebbero essere superati. Innanzitutto si rileva che nello schema di decreto non sono esplicitamente elencate le competenze relative al vincolo idrogeologico (RD 3267/1923) indicate nel comma 5 dell'art. 61 del D.Lgs 152/2006, e non sono state riportate tutte le competenze indicate nel c. 1 del medesimo articolo e nella sezione seconda (tutela delle acque dall'inquinamento) della parte terza del D.Lgs 152/2006. Ma in realtà tali competenze, che nei Distretti con territorio esteso su più regioni sono attribuite alle Regioni, sono già state interamente trasferite all'Autorità di bacino distrettuale per i distretti il cui territorio coincide con il territorio regionale (cioè per la Sicilia e la Sardegna) dall'art.51 della Legge 221/2015. Tale trasferimento è confermato dal 4° comma dell'art. 3 della LR 8/2018.

Poi si rileva che i compiti relativi alle autorizzazioni e concessioni riguardanti le derivazioni idriche e gli interventi sul demanio idrico fluviale e sulle aree sottoposte a vincolo nei PAI o nel PGRA non sono indicati come interamente trasferiti all'Autorità di distretto. Qualora questa debba limitarsi a rendere dei pareri (come prevede l'attuale schema di decreto), si avrebbe una duplicazione delle competenze (che infatti continuano ad apparire tra le funzioni dei tre dipartimenti) e del personale, con conseguente appesantimento delle procedure, conflitti di

competenze, allungamento dei tempi ed incremento dei costi a carico della regione e degli utenti. Al contrario, sembra opportuno che tali competenze siano interamente trasferite all'Autorità, accorpando le sezioni degli assessorati o uffici periferici che attualmente svolgono quelle funzioni (fra queste si segnalano anche alcune sezioni degli uffici del Genio civile, del tutto ignorate nello schema di decreto). Anche il monitoraggio idrometeorologico appare duplicato: infatti continua ad essere mantenuto l'Osservatorio delle acque in seno al Dipartimento Acque e Rifiuti. Non si fa cenno poi dell'altra struttura regionale per il monitoraggio idrometeorologico (il Servizio informativo agrometeorologico siciliano, SIAS) né del coordinamento col Centro funzionale decentrato della Protezione civile. Inoltre il decreto dovrebbe affrontare anche la rimodulazione delle funzioni degli altri dipartimenti ed uffici regionali coinvolti: almeno il dipartimento tecnico (dal quale dipendono gli uffici del Genio civile) e quelli delle infrastrutture e dei beni culturali ed ambientali (limitatamente ai pareri paesaggistici sui corsi d'acqua) e dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA).

Lo schema di decreto dice poco riguardo al personale: solo (art. 3) che l'Autorità dovrebbe avvalersi di personale in servizio presso l'amministrazione regionale. Si ritiene che per ottenere efficacia ed efficienza occorra prevedere anche l'aggiornamento del personale che sarà trasferito o assegnato all'Autorità e, soprattutto, l'integrazione con personale qualificato e motivato da selezionare mediante pubblico concorso.

Infine, suscitano molte perplessità l'ampiezza e la delimitazione delle aree territoriali assegnate alle strutture operative. Si ritiene che per assicurare una buona conoscenza del territorio ed una efficace azione di monitoraggio e controllo del territorio (polizia idraulica e monitoraggio del suolo) debbano prevedersi unità territoriali di minore ampiezza. Esse inoltre devono essere delimitate per gruppi di bacini contigui e non per confini provinciali. Sarebbe paradossale che anche la struttura che ha il compito di pianificare e controllare il governo delle acque ignorasse le unità territoriali sulle quali si sviluppa il ciclo delle acque e dalle quali trae pure il suo nome: i bacini idrografici. Per superare tale grave carenza appare utile richiamare una proposta di ripartizione territoriale elaborata negli anni scorsi dall'Associazione Idrotecnica Italiana e accolta nel disegno di legge n. 832 del 27/1/2011 (*Norme in materia di difesa del suolo e di prevenzione del rischio idrogeologico*) presen-

tato a suo tempo all'ARS dal Presidente pro tempore della IV Commissione. Il DDL prevedeva 8 raggruppamenti di bacini contigui, delimitati considerando le loro caratteristiche fisiche e i sistemi di opere di utilizzazione esistenti, e con territori per quanto possibile prossimi a quelli delle attuali province (figura 3), mentre allocava ad Enna, che è situata su uno spartiacque, la segreteria tecnica operativa, traendo vantaggio dalla posizione al centro dell'isola. In alternativa si potrebbe ipotizzare di allocarvi la sede centrale dei servizi di monitoraggio.

Si auspica che lo schema di decreto venga modificato rimuovendo tali criticità e che non si perda l'occasione fornita dall'istituzione

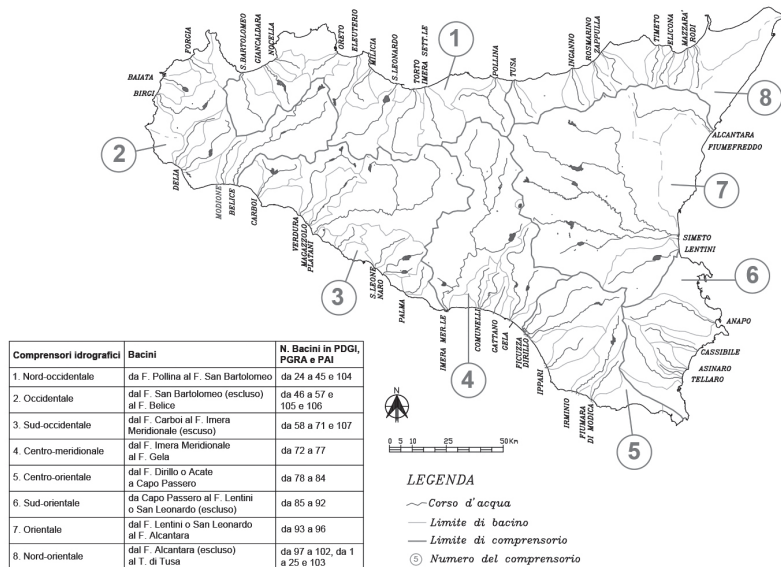


Figura 3: Articolazione territoriale dell'Autorità di bacino del distretto della Sicilia proposta dall'Associazione Idrotecnica Italiana e recepita nel DDL 832 del 27/11/2011.

dell'Autorità di bacino del distretto della Sicilia per mettere ordine nelle competenze, eliminare le duplicazioni ed interferenze fra gli uffici della Regione e incrementarne l'efficienza.

## 5. CONCLUSIONI

L'esame della complessa evoluzione dell'assetto legislativo e istituzionale nazionale in materia di gestione delle acque e difesa del suolo ha messo in evidenza le innovazioni più rilevanti avvenute negli obiettivi e nelle procedure per effetto delle modifiche intervenute nei principi generali dell'ordinamento amministrativo italiano (in particolare il ruolo delle Regioni e delle Autorità di bacino) e del recepimento degli orientamenti europei sulla tutela dell'ambiente e sulla mitigazione del rischio di alluvioni, con enfasi sulle misure non strutturali.

L'analisi del quadro normativo-istituzionale della Regione siciliana ha mostrato che all'ampiezza delle funzioni in materia di acque e suolo attribuite alla regione autonoma siciliana dallo Statuto non sempre ha corrisposto una attuazione tempestiva ed efficace degli interventi di competenza, specialmente nel campo della pianificazione, del coordinamento e dell'indirizzo delle azioni in materia, e del successivo controllo dei risultati dell'operato delle istituzioni regionali. A tali carenze ha contribuito la frammentazione delle competenze tra gli Assessorati, i numerosi dipartimenti regionali, ed i molti enti territoriali o economici sottoposti. Frammentazione spesso accompagnata da duplicazioni e sovrapposizioni delle competenze, che finiscono per generare interferenze ed intralci.

L'auspicio che può formularsi è che l'istituzione dell'Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia possa far superare gran parte delle criticità rilevate. Sembra però indispensabile procedere prioritariamente:

- a migliorare lo schema di decreto con le disposizioni applicative relative all'Autorità di bacino, eliminando le carenze presenti nell'attuale testo e provvedere quindi alla sua approvazione;

- ad assicurare un più stretto coordinamento tra i vari strumenti di pianificazione;

- a migliorare l'articolazione territoriale dell'Autorità al fine di rendere più efficaci le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo a livello di distretto e le funzioni di autorizzazione e approvazione degli interventi locali, di monitoraggio, polizia idraulica a livello di sub-distretto;

- a promuovere l'acquisizione di personale qualificato e motivato,

per il quale svolgere una efficace attività di formazione e aggiornamento;

- a dare concreta attuazione ai principi di trasparenza e di partecipazione del pubblico (fornendo informazioni adeguate a tutte le parti interessate e coinvolgendo il pubblico prima di adottare le decisioni definitive e le misure necessarie), che sono elementi essenziali per migliorare l'efficacia degli interventi già nelle fasi di programmazione e pianificazione, e costituiscono peraltro un orientamento costante dell'Unione Europea.

## BIBLIOGRAFIA

- Alecci S. (2010), *Rischio da alluvione e da frana e difesa del territorio*, L'Acqua n. 3/2010, p. 8.
- Barone, G., (1986), *Mezzogiorno e modernizzazione. Elettricità, irrigazione e bonifica nell'Italia contemporanea*, Einaudi, Torino, 408 pp.
- Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo (1970), *Relazione conclusiva*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 900 pp.
- CNA, Conferenza Nazionale delle Acque (1972), *I problemi delle acque in Italia. Relazioni e documenti*, Tipografia del Senato, Roma, 815 pp.
- Curto G. (1999), *Le risorse idriche e la loro utilizzazione in Sicilia. Stato attuale e prospettive*, L'Acqua, n. 1-2/1999, pp. 53-60.
- European Commission (2000), *Towards a sustainable and strategic management of water resources. Italy*. Official Publications of the European Communities, Luxembourg, pp. 203-233
- European Commission (2008), *Drought management plan report including agricultural, drought indicators and climate change aspects. Water Scarcity and Drought Expert Network Technical Report 2008-023*, Luxembourg.
- Giardina E. (1999), *Prospettive di sviluppo economico della Sicilia e ruolo delle disponibilità idriche*, L'Acqua, n. 1-2/1999, pp.45-52.
- Greco N.(1983), *Le acque*, Il Mulino, Bologna
- Lepore A.(2011), *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, In: *Istituzioni ed economia*, Atti del Convegno della Società Italiana degli Storici Economici (a cura di A. Leonardi), Cacucci Editore, Bari, pp.107-166.
- Maglia S & Galotto G. (2009), *Il codice delle acque*, IPSOA, Milano pp.1905.
- Rossi G. (1999), *Introduzione al Convegno*, In: Atti del XXVI Convegno di Idraulica e Costruzioni Idrauliche, Catania, 9-12 settembre 1998, volume V, CUECM, Catania, pp. 31- 35.
- Rossi G., Alecci S. (2010), *Mitigazione del rischio di alluvione e politiche di difesa del suolo dopo la catastrofe di Messina*, L'Acqua n. 1/2010, pp. 65-69.

- Rossi Paradiso G. e Alecci S. (2013), *Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia*, L'Acqua n.5-6/2013, pp.53-68.
- Rossi Paradiso G. e Alecci S. (2015), *Gestione delle acque e difesa del suolo in Sicilia*, L'Acqua 2-3/2015 pp. 113-127
- Rossi G., Ancarani A. (2002), *Innovation in water legislation in Italy: eco system protection and stakeholders participation*, International Journal of Water, vol.2, no.1, pp.17-34.
- Rossi G., Cancelliere A. (2013), *Managing drought risk in water supply systems in Europe: a review*, International Journal of Water Resources Development, vol.29, n.2, pp.272-289.