

LE POLITICHE  
PUBBLICHE  
ITALIANE



# Il servizio idrico integrato

N. 6  
Aprile 2025

- Premessa – Il servizio idrico integrato
- Parte I – Le criticità del settore idrico
- Parte II – Le politiche per il settore idrico
- Parte III – Valutazioni conclusive



**Servizio Studi**  
**Dipartimento Ambiente**  
06 6760-9253  
[st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it)

*I contenuti del presente dossier sono aggiornati alla data dell'11 aprile 2025*

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera** è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

**PP006AM**

## *Sommario*

<b>SINTESI.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMESSA - LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE E IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .....</b>	<b>7</b>
<b>PARTE I - LE CRITICITÀ DEL SETTORE IDRICO .....</b>	<b>11</b>
<b>I.1. La carenza e/o l'inefficienza delle infrastrutture .....</b>	<b>12</b>
<b>I.2. La siccità .....</b>	<b>19</b>
<b>I.3. La carenza di investimenti .....</b>	<b>22</b>
<b>I.4. La frammentazione delle gestioni.....</b>	<b>25</b>
<b>I.5. I prelievi di acqua per usi civili .....</b>	<b>32</b>
<b>PARTE II - LE POLITICHE PER IL SETTORE IDRICO .....</b>	<b>35</b>
<b>II.1. Le misure previste dal PNRR in materia di acque.....</b>	<b>36</b>
▪ Infrastrutture idriche primarie (M2C4-I.4.1) .....	36
▪ Riduzione delle perdite (M2C4-I.4.2) .....	38
▪ Fognatura e depurazione (M2C4-I.4.4) .....	40
<b>II.2. Il potenziamento delle infrastrutture idriche: il PNISSI .....</b>	<b>43</b>
▪ Le risorse del bilancio dello Stato destinate al PNISSI .....	47
▪ Gli interventi e il fabbisogno finanziario del PNISSI .....	48
<b>PARTE III – VALUTAZIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>53</b>
<b>APPENDICE DI APPROFONDIMENTO NORMATIVO .....</b>	<b>61</b>
<b>Il servizio idrico integrato (SII).....</b>	<b>61</b>
▪ L'efficientamento della gestione del SII.....	61
▪ Le politiche sociali per l'accesso universale all'acqua.....	64
<b>Le disposizioni per l'incentivazione del risparmio idrico .....</b>	<b>65</b>
<b>La disciplina delle acque reflue urbane.....</b>	<b>67</b>
▪ Le norme per il superamento del contenzioso UE sulle acque reflue.....	67
▪ Il riutilizzo delle acque reflue .....	71
<b>Le recenti norme per il contrasto della scarsità idrica .....</b>	<b>73</b>
▪ Il c.d. decreto siccità.....	73
▪ Le modifiche recate dal D.L. 63/2024 .....	75
▪ Ulteriori disposizioni per la crisi idrica.....	77



## SINTESI

Nel presente dossier viene fornita un'analisi del settore idrico, principalmente focalizzata sul servizio idrico integrato (SII) che ne costituisce il principale pilastro.

L'analisi svolta è finalizzata a mettere in luce, nella prima parte, le maggiori criticità che affliggono il sistema idrico nazionale, le principali delle quali sono senz'altro la carenza e/o l'inefficienza delle infrastrutture, l'insufficiente livello degli investimenti e la frammentazione delle gestioni; problematiche che hanno la caratteristica comune di presentarsi con maggiore intensità nel Sud e nelle Isole, determinando quello che viene comunemente indicato come *water service divide*.

Nella seconda parte sono poi illustrate le politiche implementate negli ultimi anni per il superamento delle criticità evidenziate, a partire dalle misure messe in campo con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Nella terza e conclusiva parte, anche al fine di tentare di fornire una valutazione di impatto delle politiche illustrate nella parte seconda, viene analizzato l'andamento temporale delle variabili critiche individuate nella prima parte.

In particolare, osservando l'andamento della “variabile chiave” costituita dagli investimenti, si nota che gli ingenti stanziamenti a carico del bilancio dello Stato attivati negli ultimi anni sono stati principalmente indirizzati proprio nelle regioni colpite dal citato *water service divide*.



## **PREMESSA - LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE E IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

Il corpo centrale della normativa nazionale in materia di gestione delle risorse idriche è contenuto nella parte terza del c.d. Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006), che raccoglie anche le disposizioni relative alla difesa del suolo e alla tutela delle acque dall'inquinamento.

In tale parte terza sono confluite disposizioni precedentemente collocate in diversi contesti normativi e sono state introdotte le disposizioni necessarie al recepimento della direttiva 2000/60/CE (c.d. direttiva quadro sulle acque) e volte, conseguentemente, a riformare l'assetto amministrativo (in precedenza disegnato dalla legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo) relativamente al governo dei bacini idrografici.

Tra le altre, sono confluite nella parte terza del Codice le disposizioni recate dalla cd. Legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36), con cui è stato avviato in Italia un percorso verso una gestione "industriale" dei servizi idrici e per il superamento dell'enorme frammentazione che caratterizzava il settore. L'elemento chiave di tale legge era infatti l'integrazione dei vari segmenti del ciclo delle acque (dall'approvvigionamento alla potabilizzazione, dalla distribuzione alla gestione delle reti fognarie) in un unico servizio idrico integrato (SII), finalizzata al perseguimento dei principi cardine per la gestione dei servizi pubblici: efficienza, efficacia ed economicità.

### **Il servizio idrico integrato**

Il servizio idrico integrato (SII) è costituito, ai sensi della definizione recata dall'art. 141, comma 2, del Codice dell'ambiente, "dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue".

Secondo la disciplina recata dal Codice, l'organizzazione del SII si articola, territorialmente, per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni. Viene altresì previsto che gli enti locali partecipano obbligatoriamente all'Ente di governo dell'ATO (EGATO).

L'art. 149 del Codice affida all'EGATO il compito di provvedere alla predisposizione e/o all'aggiornamento del piano d'ambito, e disciplina i contenuti del medesimo. Tale piano rappresenta lo strumento programmatico cardine dell'EGATO, risultato di un'attività di ricognizione delle infrastrutture esistenti, della stesura di un programma degli interventi infrastrutturali necessari e di un piano finanziario connesso ad un modello gestionale ed organizzativo.

L'EGATO, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione per ciascun ATO, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento



europeo e provvede, conseguentemente, all'affidamento del servizio ad un soggetto gestore, nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (da ultimo riformata con il D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201).

La tariffa costituisce, ai sensi dell'art. 154 del Codice dell'ambiente, il corrispettivo del SII e viene determinata (sulla base del metodo tariffario predisposto dall'autorità di regolazione del SII, vale a dire l'ARERA) tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, nonché dell'entità dei costi, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga", che lo stesso Codice dell'ambiente consacra.

Per un approfondimento della disciplina del SII si rinvia al paragrafo "Il servizio idrico integrato (SII)" dell'Appendice.

Se la legge Galli, confluita pressoché interamente nel Codice dell'ambiente, ha rappresentato un punto di rottura con il passato, un altro balzo per l'efficientamento del settore è stato compiuto con il recepimento della direttiva quadro sulle acque. La direttiva 2000/60/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, ha infatti introdotto il c.d. approccio all'uso integrato della risorsa acqua, vale a dire a politiche di gestione tra loro integrate, basate sulla consapevolezza della interdipendenza tra le diverse componenti del sistema idrico. Tale approccio innovativo, che si muove nel solco dei principi ispiratori in materia di politica ambientale sanciti nei trattati europei (tale politica, secondo l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, "è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga"), è caratterizzato dal riconoscimento (nel primo considerando della direttiva) che "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale". Per tali motivi la direttiva persegue obiettivi ambiziosi sia sotto il profilo ambientale che sotto quello più prettamente economico e sociale: mira infatti a prevenire il deterioramento qualitativo e quantitativo e a migliorare lo stato delle acque, assicurandone un utilizzo sostenibile, nonché a riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale, attraverso l'applicazione del principio del *full cost recovery*.

Un'altra importante novità introdotta dal Codice dell'ambiente è stata l'istituzione di una Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, la cui eredità è stata poi raccolta, dopo diversi avvicendamenti, dall'ARERA, a cui l'art. 21, comma 19, del D.L. 201/2011 ha affidato le funzioni attinenti alla



regolazione e al controllo dei servizi idrici (poi specificate e dettagliate dal D.P.C.M. 20 luglio 2012)<sup>1</sup>.

Un bilancio del percorso di riforma e riorganizzazione del settore idrico intrapreso nell'ultimo trentennio può essere sintetizzato con le poche ma efficaci parole della Corte dei conti che, in una delle periodiche relazioni sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nel fare il punto sul sistema idrico nazionale, evidenzia che “qualche passo avanti è stato compiuto grazie all'azione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), dal 2012 in avanti, e con l'istituzione della ‘gestione unica’ voluta dal D.L. 133/2014, c.d. Sblocca Italia. Ma ai progressi delle Regioni del Centro-nord non si è accompagnata una uscita dallo stallo di talune realtà del Mezzogiorno. Per questi motivi il *water service divide* nella gestione e nella erogazione del servizio idrico si è ampliato facendo emergere in modo chiaro l'esigenza di una iniziativa centrale dedicata al Mezzogiorno. Limiti e valutazioni riconosciuti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che ha indicato un palinsesto di riforme destinate a ricucire le distanze”.

Oltre ad interventi di riforma (attuati durante la scorsa legislatura) volti alla semplificazione normativa e al rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture idriche (attraverso un piano nazionale), nonché a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati, il PNRR ha previsto un volume di investimenti, destinati al miglioramento dell'efficienza del settore idrico, per un ammontare complessivo di 4,5 miliardi di euro (v. paragrafo II.1 “Le misure previste dal PNRR in materia di acque”).

La consapevolezza delle criticità strutturali, amplificate dall'intensificarsi di fenomeni siccitosi, ha portato, nel corso delle due ultime legislature, ad uno sforzo principalmente volto al potenziamento della rete infrastrutturale e all'introduzione (soprattutto a partire dal D.L. 39/2023) di specifiche disposizioni, nonché di una Cabina di regia e di un apposito Commissario per la crisi idrica, per affrontare le sempre più ricorrenti emergenze causate dalla siccità.

---

<sup>1</sup> Al riguardo, occorre evidenziare che il ruolo dell'ARERA si innesta all'interno di uno scenario di “*governance* multilivello”, caratterizzato da una molteplicità di attori che insieme concorrono alla gestione del sistema idrico. In proposito, il Presidente dell'ARERA, dopo aver ricordato i principali soggetti coinvolti in tale *governance* (MIT, MASE, ARERA, Autorità di bacino distrettuali, Regioni, EGATO ed enti locali) ha evidenziato la “debolezza intrinseca” dovuta alla segmentazione delle competenze e che “appare in tutta la sua evidenza che il tema dell'acqua non possa più essere affrontato in maniera frammentata e secondo logiche strettamente settoriali ed in questo quadro si inserisce certamente la costituzione da parte del Governo (con il c.d. decreto siccità, *n.d.r.*) di una apposita Cabina di regia supportata dalla gestione commissariale”.

Con le disposizioni recate dai commi 516 e ss. dell'art. 1 della legge 205/2017 (legge di bilancio 2018) e con la riforma inserita nel PNRR (avviata con il D.L. 121/2021, che ha introdotto disposizioni di modifica dei citati commi 516 e ss.) si è così pervenuti ad un sistema di pianificazione che ha ricondotto ad unità la programmazione degli interventi sulle reti: con il D.P.C.M. 17 ottobre 2024 è stato approvato il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNISSI), che prevede la realizzazione di 418 nuovi interventi, destinati prevalentemente a soddisfare fabbisogni potabili e irrigui, per un fabbisogno di 12 miliardi di euro.

Un altro intervento, sempre di carattere infrastrutturale, è quello che vede impegnato il Commissario straordinario unico previsto, dall'art. 2 del D.L. 243/2016, per il coordinamento e la realizzazione degli interventi sui sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue, funzionali all'adeguamento alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea pronunciate il 19 luglio 2012 (causa C-565/10) e il 10 aprile 2014 (causa C-85/13) nonché alla chiusura delle procedure di infrazione in essere.

## PARTE I - LE CRITICITÀ DEL SETTORE IDRICO

Le principali criticità che affliggono il sistema nazionale di gestione delle risorse idriche, che verranno analizzate nei paragrafi seguenti, risultano essere<sup>2</sup>:

1. la carenza e/o l'inefficienza delle infrastrutture;
2. la siccità (che negli ultimi anni si manifesta con crescente rilevanza e ricorrenza);
3. la carenza di investimenti;
4. la frammentazione delle gestioni;
5. i prelievi di acqua per usi civili (che, come si vedrà nel seguito, sono tra i più alti in Europa).

Esiste in realtà un'altra criticità degna di nota, che è la risultante della diversa distribuzione territoriale delle problematiche testé menzionate. Tali problematiche hanno infatti la caratteristica comune di presentarsi con maggiore intensità nel Sud e nelle Isole, determinando quello che viene comunemente indicato come *water service divide*. A tale fenomeno, nonostante la sua rilevanza, non è dedicato un paragrafo specifico, ma si è preferito darne conto nell'ambito dell'analisi relativa alle singole criticità.

---

<sup>2</sup> Come evidenziato dall'Eurispes nel rapporto [Un sistema che fa acqua - Lo stato delle acque in Italia - 2023](#), “avere acqua non vuol dire solo avere ingenti risorse idriche, ma vuol dire anche avere acqua nella quantità necessaria e nel momento in cui serve. Questo [...] non sempre avviene nel nostro Paese, dove permane un profondo divario nell'erogazione dei servizi idrici. Tale problema, oltre ad essere causato da una disomogenea distribuzione della risorsa a livello nazionale e da un eccessivo utilizzo della stessa a livello individuale, viene acuito dalla presenza di un sistema infrastrutturale antiquato, oltre che da modelli di gestione ancora altamente frammentati e, spesso, inefficienti. Ciò è particolarmente visibile al Sud, dove la fatiscenza o la totale assenza delle reti (si pensi, ad esempio, ai livelli di dispersione idrica nel Mezzogiorno o alla mancanza di allacci al sistema fognario in parte della Sicilia), sommate all'apparente incapacità degli enti gestori di effettuare gli investimenti necessari, creano spesso condizioni di stress idrico, aggravate dalla mancanza di disponibilità della risorsa”.

## I.1. La carenza e/o l'inefficienza delle infrastrutture

Nel citato rapporto Eurispes del 2023 viene evidenziato che “l’ammodernamento e il rifacimento della nostra rete idrica è forse uno degli elementi più urgenti da affrontare per recuperare almeno una parte dei 3,4 miliardi di metri cubi che ogni anno vengono letteralmente dispersi nell’ambiente. D’altro canto, risulta difficile aspettarsi alti livelli di efficienza da una rete civile che per il 60% risale ad almeno trent’anni fa. Di questa quota, inoltre, il 25% avrebbe superato i 70 anni di vita mentre in diversi centri storici italiani vi sarebbero ancora tubature risalenti al periodo post-unitario”.

Le **perdite idriche**, come evidenziato dall’Eurispes, rappresentano una delle maggiori criticità del sistema idrico nazionale. Inoltre, senza dubbio, costituiscono uno degli indicatori più immediati dello stato di efficienza della rete. In base ai dati forniti dall’ARERA<sup>3</sup> e relativi allo stato del servizio idrico integrato (SII) nell’**anno 2023**:

- l’indicatore M1a “Perdite idriche lineari” fa segnare a livello nazionale un valore di 17,9 m<sup>3</sup>/km/gg, con punte di oltre 30 m<sup>3</sup>/km/gg nelle regioni del Centro-Sud;

- per l’indicatore M1b “Perdite idriche percentuali” si registra un valore di **41,8% sull’intero territorio nazionale**, e punte di oltre il 55% in alcune regioni del Mezzogiorno.

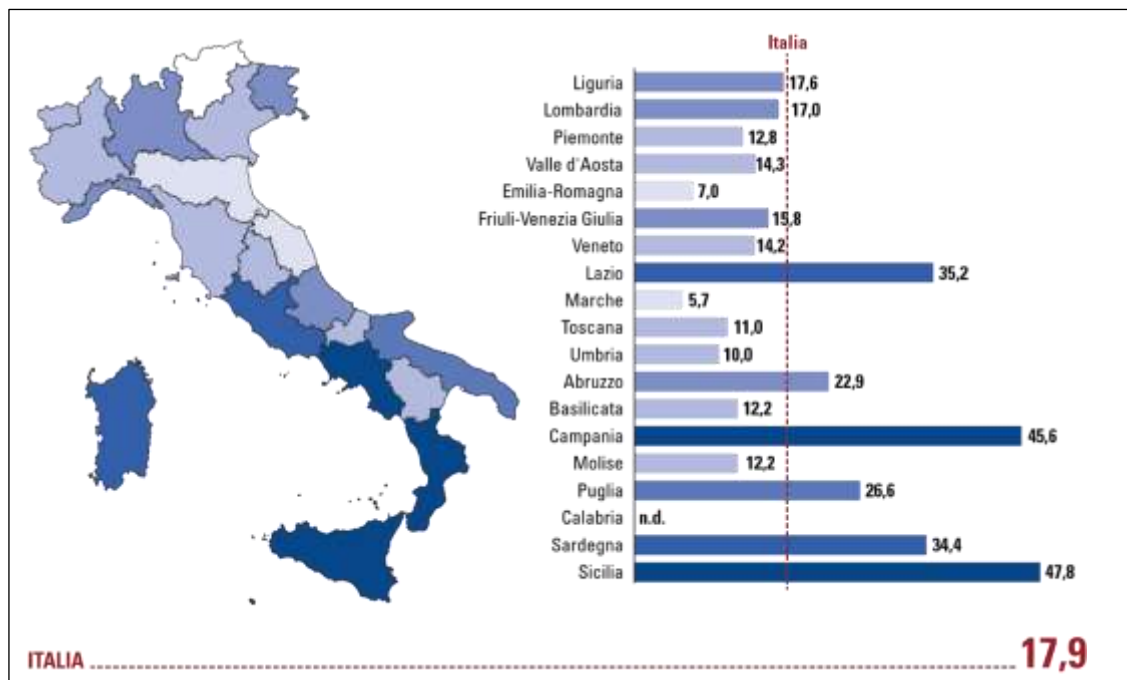
I grafici seguenti evidenziano la distribuzione territoriale dei valori M1a e M1b.

Si fa notare che i dati dell’ARERA non riguardano le province autonome di Trento e Bolzano che, in base allo Statuto speciale, non sono sottoposte alla regolazione tariffaria della medesima autorità. Inoltre, per gli indicatori M1a e M1b non risultano dati disponibili per la regione Basilicata ma, secondo quanto riportato da altre fonti, in tale regione la situazione è analoga a quella che si riscontra in Sicilia, pertanto nelle seguenti mappe a tali regioni viene attribuito lo stesso colore.

---

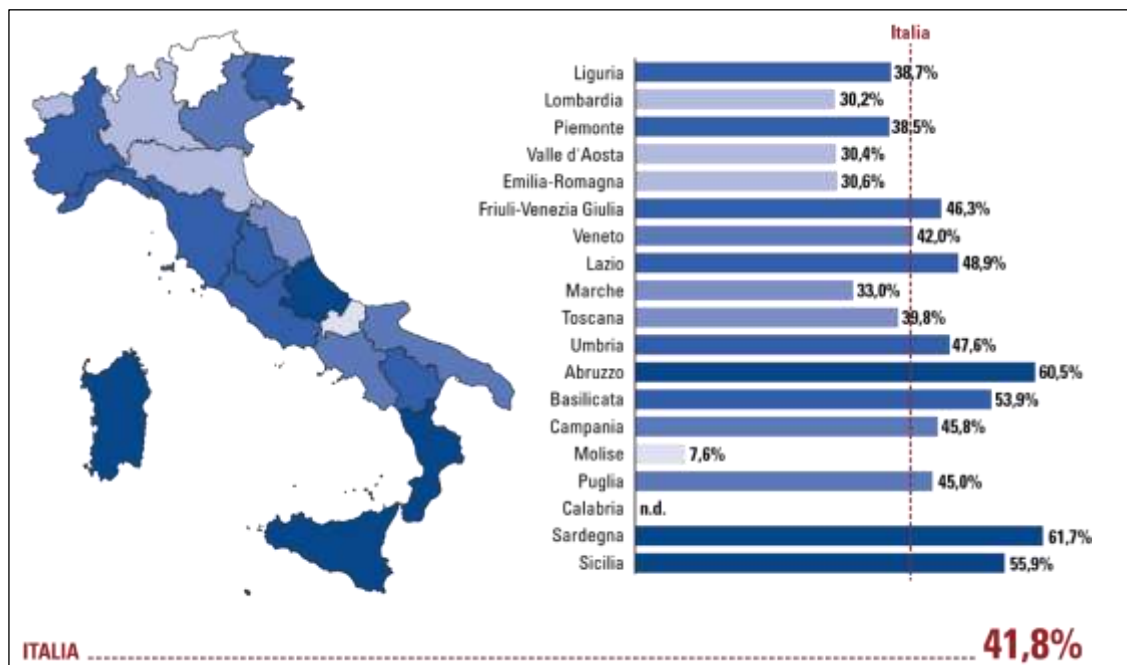
<sup>3</sup> Si ricorda che l’ARERA, per monitorare la qualità tecnica del SII, costruisce e valuta i seguenti sei indicatori: M1 “Perdite idriche” (tale indicatore è poi articolato nei due sottoindicatori, M1a e M1b, di cui si dà conto nel presente paragrafo); M2 “Interruzioni del servizio”; M3 “Qualità dell’acqua erogata”; M4 – “Adeguatezza del sistema fognario”; M5 “Smaltimento fanghi in discarica”; M6 “Qualità dell’acqua depurata”. Per dettagli sulle modalità di calcolo degli indicatori, si rimanda all’Allegato A alla [delibera dell’ARERA n. 917/2017/R/IDR](#), recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)”.

Grafico 1. Indicatore M1a (perdite idriche lineari, m<sup>3</sup>/km/gg) – Anno 2023



Fonte: ARERA

Grafico 2. Indicatore M1b (perdite idriche percentuali) – Anno 2023



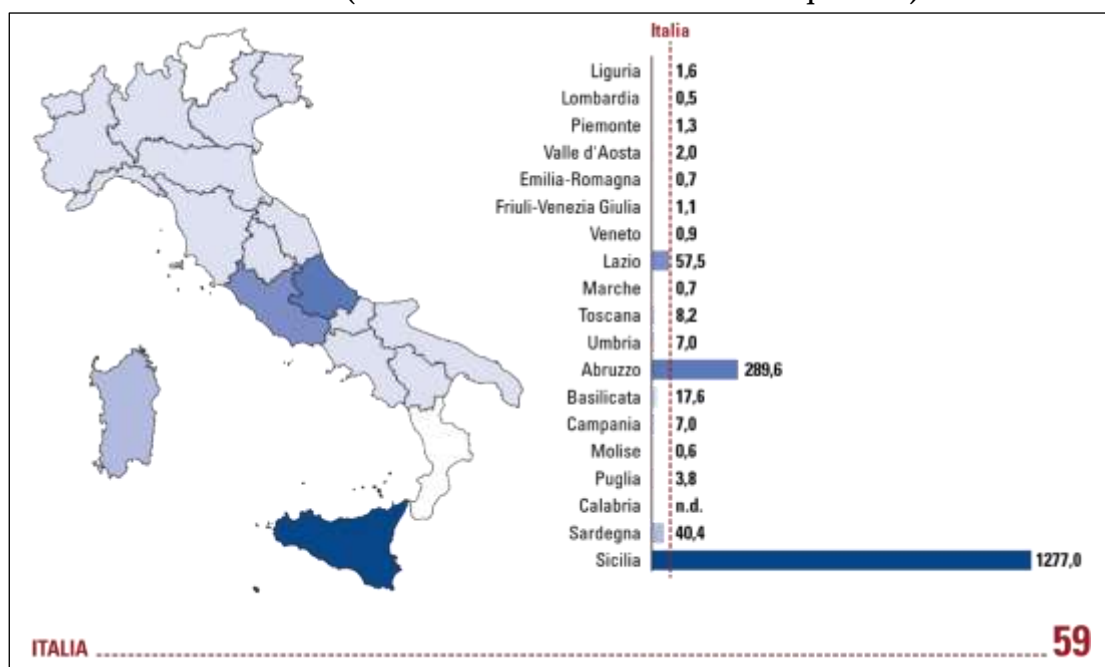
Fonte: ARERA

I dati sopra riportati sono confermati nel [documento consegnato dal c.d. Commissario per la siccità](#) nel corso della sua audizione presso l’VIII Commissione (Ambiente) della Camera, svolta il 12 marzo 2024, in cui viene evidenziato che le perdite idriche percentuali, che superano il 40%, sono tra le più alte d’Europa (dove mediamente si aggirano attorno al 25%), “sebbene gli investimenti dei gestori siano raddoppiati negli ultimi 10 anni”.

L’ISTAT sottolinea che le perdite idriche mostrano un andamento differente a seconda del tipo di gestione: “nel 2022, alle gestioni in economia (ovvero quelle in cui il servizio è gestito direttamente dai Comuni o enti locali), nonostante alcune esperienze particolarmente virtuose, corrispondono perdite idriche totali [...] superiori di 3,1 punti percentuali rispetto alla media nazionale. Di contro, nelle gestioni specializzate, il valore delle perdite in distribuzione è complessivamente inferiore di circa 1 punto percentuale rispetto alla media”<sup>4</sup>.

L’ARERA calcola inoltre un altro indicatore utile per valutare l’efficienza del SII e, in particolare, della rete idrica: il numero di ore di interruzione del servizio di acquedotto. Tale indicatore (denominato M2) presenta valori contenuti (inferiori alle 20 ore) in quasi tutte le regioni e una media nazionale che si attesta, nel 2023, sul valore di 59 ore. Il seguente grafico mostra la distribuzione regionale dei valori dell’indicatore M2.

**Grafico 3. Indicatore M2 (ore di interruzione del servizio di acquedotto) – Anno 2023**



Fonte: ARERA

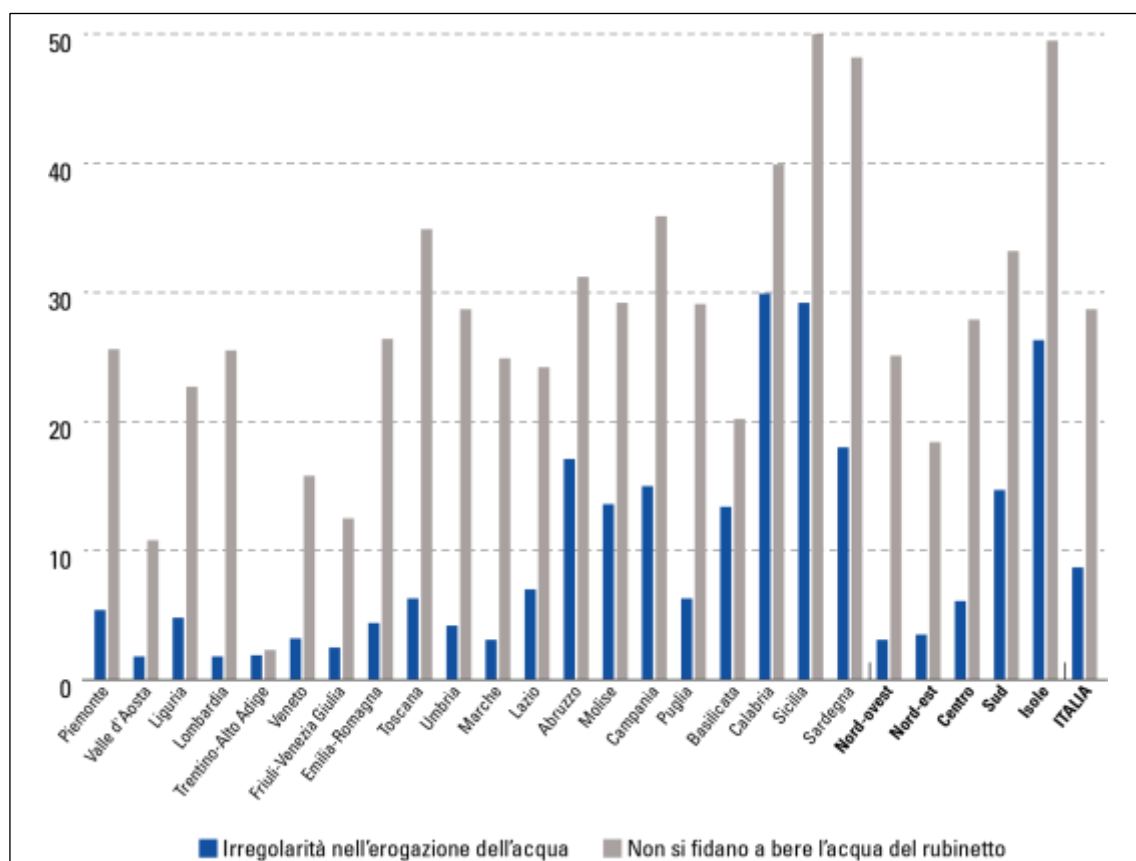
<sup>4</sup> ISTAT, “[Le statistiche sull’acqua - anni 2020-2024](#)”, marzo 2025.

Poiché i valori dell'indicatore M2 presentano una variabilità molto elevata, appare forse più opportuno, per avere un'indicazione sull'efficienza del servizio di acquedotto, utilizzare la percentuale di famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua. Anche in questo caso, le percentuali maggiori (che l'ISTAT calcola con riferimento all'anno 2024) si registrano nel Mezzogiorno dove la percentuale è pari al 14,7% nelle regioni del Sud e cresce fino al 26,3% nelle Isole, contro un valore medio nazionale dell'8,7%.

Interessante notare come la percentuale, rilevata dall'ISTAT, di famiglie che non si fidano a bere l'acqua dal rubinetto presenti un'indice di correlazione elevato (70%) con la percentuale di famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione dell'acqua.

Il grafico seguente evidenzia quanto testé illustrato.

**Grafico 4. Percentuale di famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua e che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto – Anno 2024**



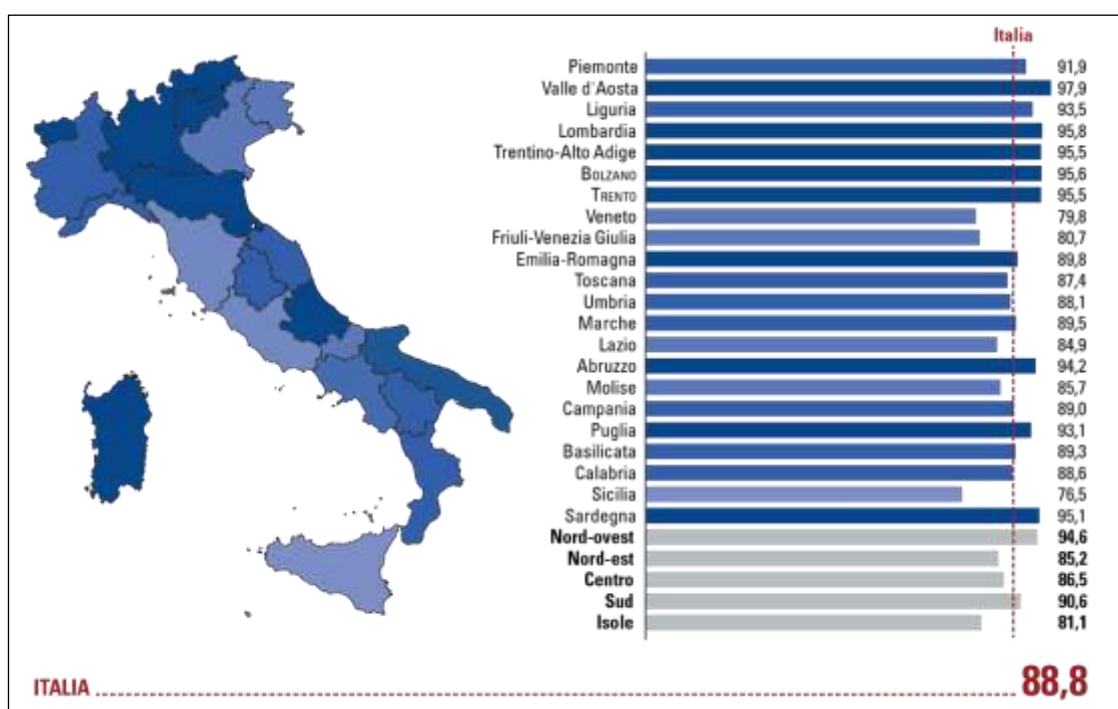
Fonte: ISTAT



Un altro indicatore importante è fornito dall'ISTAT e riguarda la percentuale di copertura del servizio pubblico di fognatura, che a livello nazionale fa registrare, nel 2022, un valore dell'88,8%. In altre parole, come evidenziato nel recente rapporto dell'ISTAT sulle acque, “sono 6,6 milioni i residenti non allacciati alla rete fognaria comunale nel 2022”<sup>5</sup>.

Il seguente grafico evidenzia la distribuzione regionale dell'indicatore in questione.

**Grafico 5. Copertura del servizio pubblico di fognatura (valori percentuali sulla popolazione residente) – Anno 2022**



Fonte: ISTAT

In relazione al servizio di fognatura si ricorda che le criticità dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue ancora presenti sul territorio nazionale hanno determinato, a partire dal 2004, l'apertura di quattro procedure di infrazione (relative alla violazione della direttiva 91/271/CEE, concernente la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue generate da agglomerati urbani), di cui si riporta di seguito il relativo stato di avanzamento<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> ISTAT, “[Le statistiche sull'acqua - anni 2020-2024](#)”, marzo 2025.

<sup>6</sup> Per un approfondimento della normativa nazionale in materia e delle disposizioni emanate per il superamento del contenzioso in atto con l'UE sulle acque reflue si rinvia al paragrafo “La disciplina delle acque reflue urbane” dell'Appendice.

**Tabella 1. Procedure di infrazione e sentenze di condanna in materia di acque reflue**

<i>Procedura di infrazione</i>	<i>Lettera di cost. in mora</i>	<i>Parere motivato</i>	<i>Sentenza di condanna</i>	<i>Sentenza di quant. della sanzione</i>
2004/2034	7/7/2004	19/2/2009	C 565/10 del 19 luglio 2012	C 251/17 del 31 maggio 2018
2009/2034	25/6/2009	19/5/2011	C 85/13 del 10 aprile 2014	
2014/2059	28/3/2014	17/5/2017	C 668/19 del 6 ottobre 2021	
2017/2181	19/7/2018	25/7/2019		

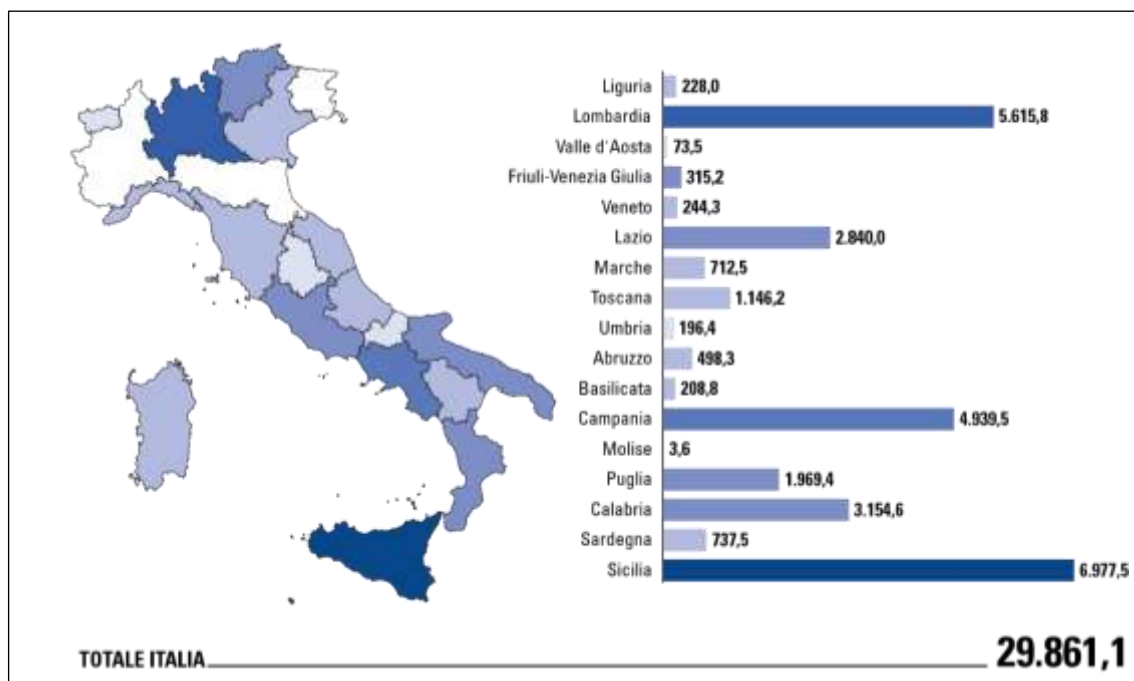
Fonte: Commissario straordinario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane

Come evidenziato nella recente [relazione predisposta dal Commissario straordinario unico](#) per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane – acquisita nel corso dell’audizione informale del medesimo Commissario, svolta nella [seduta della Commissione VIII \(Ambiente\) della Camera del 5 febbraio 2025](#) – i succitati “contenziosi sono riconducibili alla violazione o mancata conformità agli artt. 3, 4, 5 e 10 della direttiva 91/271/CEE, che impongono l’obbligo di dotare tutti gli agglomerati di reti fognarie per le acque reflue urbane (art. 3), cui deve essere garantito un trattamento secondario, o equivalente (art. 4), e un trattamento superiore al secondario nel caso lo scarico delle acque avvenga in aree sensibili (art. 5), prevedendo che la realizzazione di nuovi impianti segua gli stessi criteri (art. 10)”.

Nella medesima relazione viene evidenziato che “le non conformità degli agglomerati si registrano in prevalenza nelle aree meridionali del territorio nazionale, pur non mancando casi nelle regioni del Centro e del Nord, soprattutto in relazione agli agglomerati di modeste dimensioni (maggiori di 2.000 A.E. (Abitanti Equivalenti) e inferiori a 10.000 A.E.), la cui presenza è largamente diffusa sul territorio nazionale. L’Emilia-Romagna è ad oggi l’unica regione non interessata da procedure di infrazione”.

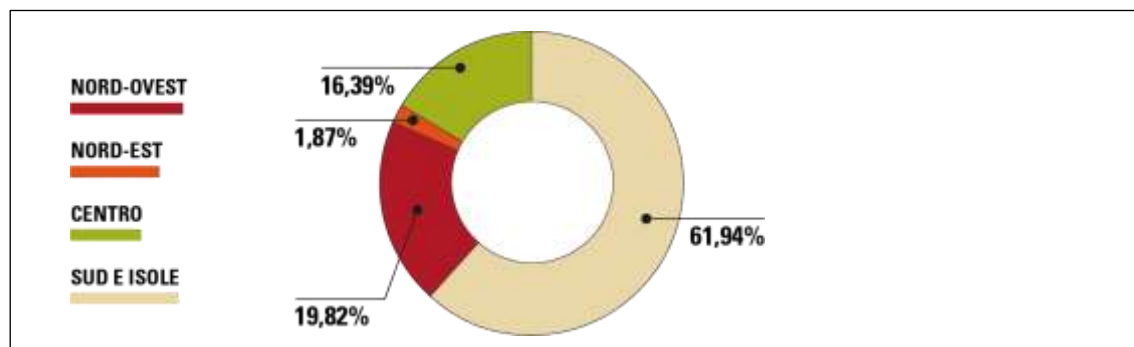
I seguenti grafici rappresentano sinteticamente la distribuzione regionale degli agglomerati oggetto delle quattro procedure di infrazione, in termini di carico generato (C.G.) dagli stessi in termini di abitanti equivalenti (A.E.).

**Grafico 6. Agglomerati oggetto delle procedure di infrazione, in termini di carico generato (C.G.) dagli stessi – Dati aggiornati al 4 febbraio 2025**



Fonte: Commissario straordinario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane

**Grafico 7. Agglomerati in infrazione, in termini di carico generato (C.G.) dagli stessi – Composizione percentuale – Situazione al 4 febbraio 2025**



Fonte: Commissario straordinario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane

Quanto evidenziato nel presente paragrafo fa emergere una tendenza costante che vede una spiccata prevalenza delle situazioni più critiche nelle regioni del Mezzogiorno. Una tendenza che, come verrà mostrato nei paragrafi successivi, caratterizza i vari aspetti del sistema nazionale di gestione delle risorse idriche e giustifica l'uso del termine *water service divide*.

Occorre inoltre sottolineare che tale tendenza viene ad essere acuita a causa dei cambiamenti climatici in atto che, nel corso degli ultimi anni, hanno verosimilmente determinato un deciso incremento degli episodi di siccità. A tale problema è dedicato il paragrafo seguente.

## I.2. La siccità

Da alcuni anni il settore idrico è sottoposto a fasi siccitose sempre più frequenti e intense (spesso associate a temperature superiori alle medie stagionali)<sup>7</sup>.

Infatti se la siccità più grave è stata quella a cavallo fra il 1988 e il 1990, è però anche vero che dopo tale evento, nella speciale classifica delle siccità più intense, seguono quelle degli anni 1997-1999, 2001-2002, 2011-2012, 2016-2017, 2021-2023 e 2023-2024. Questo incremento di eventi di siccità estrema è, secondo il c.d. Commissario per la siccità, “verosimilmente attribuibile ai cambiamenti climatici”<sup>8</sup>.

I seguenti grafici, tratti dal Blue Book 2025<sup>9</sup> e dalle statistiche pubblicate dall'ISPRA<sup>10</sup>, confermano quanto testé ricordato e mostrano la diversa incidenza territoriale dei fenomeni di scarsità idrica in questione.

---

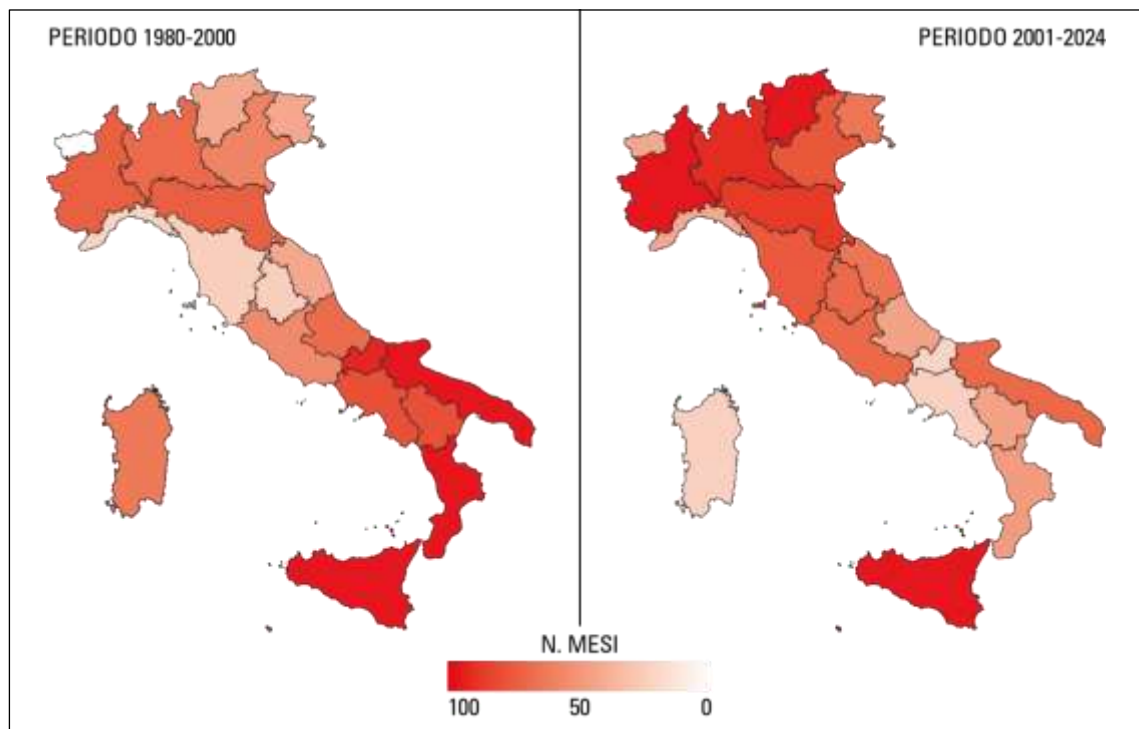
<sup>7</sup> “Si parla di siccità come di quella condizione meteorologica naturale e temporanea in cui si manifesta, per un tempo sufficientemente lungo e su una area sufficientemente vasta, una sensibile riduzione della quantità di precipitazioni rispetto ai valori attesi (i cosiddetti valori medi o climatologici di riferimento) tale da determinare, in relazione alla sua durata ed entità, significativi effetti negativi sull'ambiente e sulle attività economiche. In linea di principio, si tratta di un fenomeno naturale legato alla variabilità del ciclo idrologico e, in particolare, alla variabilità spazio-temporale delle precipitazioni, sebbene il cambiamento climatico vi aggiunga una componente antropica causale in termini di frequenza, intensità e persistenza” (Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, [Documento consegnato nel corso dell'audizione del 12 marzo 2024 presso l'VIII Commissione della Camera dei deputati](#)).

<sup>8</sup> Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, [Documento consegnato nel corso dell'audizione del 12 marzo 2024 presso l'VIII Commissione della Camera dei deputati](#).

<sup>9</sup> Fondazione Utilitatis-Utilitalia, [Blue Book 2025](#), marzo 2025.

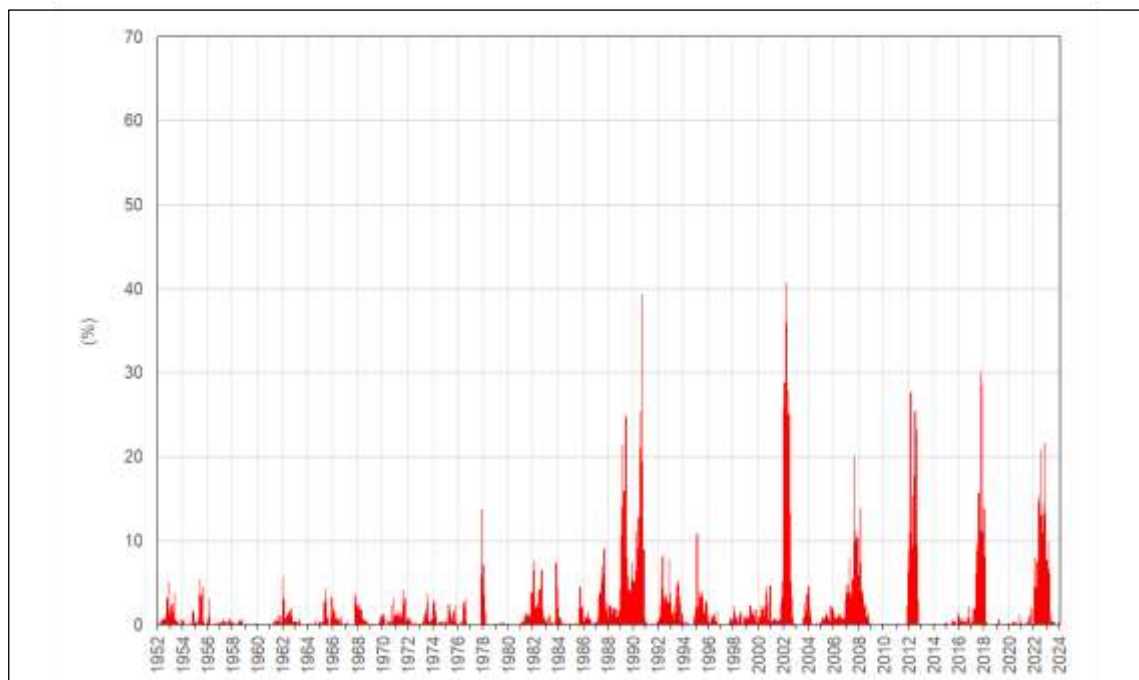
<sup>10</sup> ISPRA, [Percentuale del territorio italiano soggetto a deficit e surplus di precipitazione](#), 2024.

Grafico 8. Frequenza dei mesi con siccità severo-estrema – Anni 1980-2024



Fonte: Blue Book 2025

Grafico 9. Percentuale del territorio nazionale soggetta a deficit di precipitazione – Anni 1952-2024



Fonte: ISPRA

Concentrando l'attenzione sugli anni più recenti, nel Blue Book 2024 viene sottolineato che “l'elevato deficit di precipitazione registrato su scala nazionale nel 2022 (-24% rispetto alla media 1991-2020) si è trasformato in una notevole riduzione della disponibilità naturale della risorsa idrica rinnovabile, quella che si produce annualmente attraverso il ciclo idrologico. Complessivamente, a livello nazionale, il valore della disponibilità idrica per l'anno 2022 è stato pari ad un volume totale di 67 km<sup>3</sup> ovvero il 52% in meno rispetto alla media del periodo 1951-2022”.

Nel 2023, come evidenziato dall'ISPRA, “si conferma, come ormai avviene da diversi anni, il trend negativo della disponibilità naturale di risorsa idrica rinnovabile” che, sebbene in ripresa rispetto al minimo storico del 2022, ha fatto comunque registrare una riduzione a livello nazionale del 18,4% rispetto alla media annua del lungo periodo 1951-2023 e di quasi il 16% rispetto al trentennio climatologico 1991-2020.

Nel nuovo scenario di maggiore incidenza dei fenomeni siccitosi estremi che caratterizza da alcuni anni il nostro Paese, e che essendo verosimilmente aggravato dai mutamenti climatici in atto è destinato a permanere nel lungo periodo<sup>11</sup>, il volume dei prelievi idrici diviene una variabile su cui è necessario intervenire. E ciò non solo nell'ottica di garantire il soddisfacimento dei bisogni idrici della popolazione, ma anche al fine di mantenere in uno stato di equilibrio sostenibile i corpi idrici.

In proposito l'ISPRA e l'ISTAT hanno fornito una valutazione del livello di pressione che nel periodo 2015-2019 le attività umane hanno esercitato sui corpi idrici a seguito dei prelievi di acqua per i diversi usi (civile, agricolo, industriale, ecc.). Tale valutazione – basata su un indice denominato *Water Exploitation Index Plus* (WEI+) che quantifica, per un assegnato intervallo temporale e un determinato territorio, il livello di stress idrico come rapporto tra il consumo di acqua e la disponibilità naturale di risorsa idrica rinnovabile – ha evidenziato, in particolare, il ruolo della siccità del 2017 sulla riduzione di risorsa idrica disponibile e quindi sul non completo soddisfacimento della domanda di risorsa, in particolare per il distretto idrografico del fiume Po, e fatto emergere “il ruolo decisivo dei prelievi di acqua dai corpi idrici”<sup>12</sup>, che divengono quindi, anche a

---

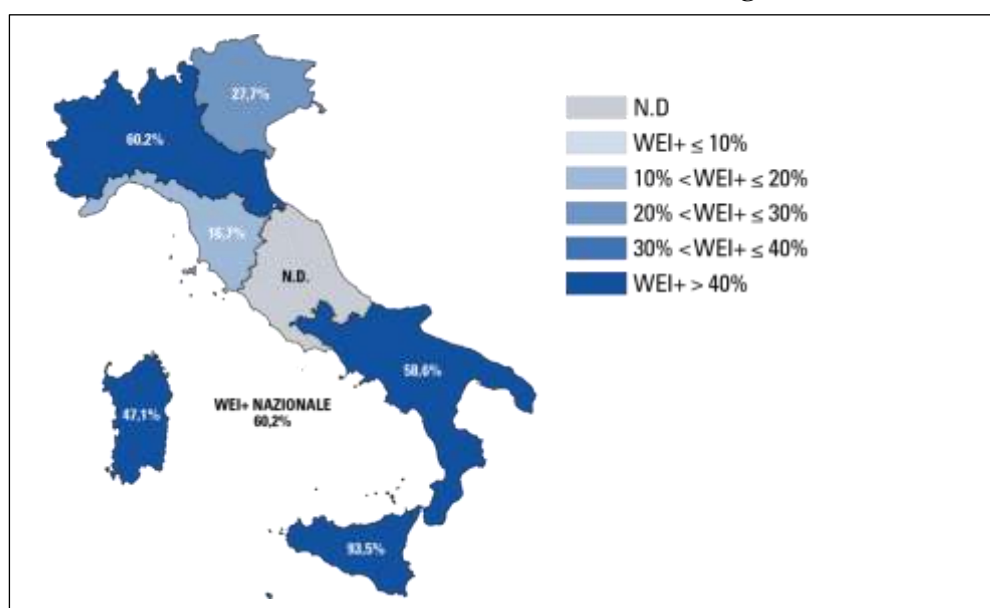
<sup>11</sup> Nel citato documento consegnato dal c.d. Commissario per la siccità nell'audizione del 12 marzo 2024 viene evidenziato che “proiezioni future, dal breve al lungo termine, mostrano una possibile riduzione della disponibilità della risorsa idrica naturale rinnovabile sull'intero territorio nazionale: da un minimo di riduzione dell'ordine del 10% al 2030, anche con un approccio di mitigazione aggressivo, a un massimo dell'ordine 40% (con punte anche maggiori del 90% per alcune aree del sud Italia) al 2100, qualora si mantenesse invariata l'attuale situazione di emissioni di gas serra”.

<sup>12</sup> ISPRA, [WEI WATER EXPLOITATION INDEX PLUS](#), 2022

causa del loro elevato quantitativo, una delle criticità del sistema nazionale idrico. All'analisi di tale elemento di criticità è dedicato il paragrafo I.5.

Il seguente grafico, che mostra i valori assunti dall'indice WEI+ nei diversi distretti idrografici, evidenzia ancora una volta (pur con le dovute eccezioni, rappresentate in questo caso dal distretto del fiume Po), così come avvenuto nei precedenti paragrafi, una maggiore criticità nelle regioni meridionali e insulari. Tale fattore, esogeno rispetto al sistema di gestione delle risorse idriche, rischia di ostacolare le politiche finalizzate alla riduzione del *water service divide* evidenziato nei paragrafi precedenti.

**Grafico 10. Valori dell'indice WEI+ nei diversi distretti idrografici – Anno 2022**



Fonte: ISPRA

### I.3. La carenza di investimenti

Se è vero che la carenza di investimenti nel settore idrico è un dato che caratterizza da anni il settore medesimo, è anche vero che nel corso degli ultimi anni si registra una tendenza costante al miglioramento, seppure non generalizzato.

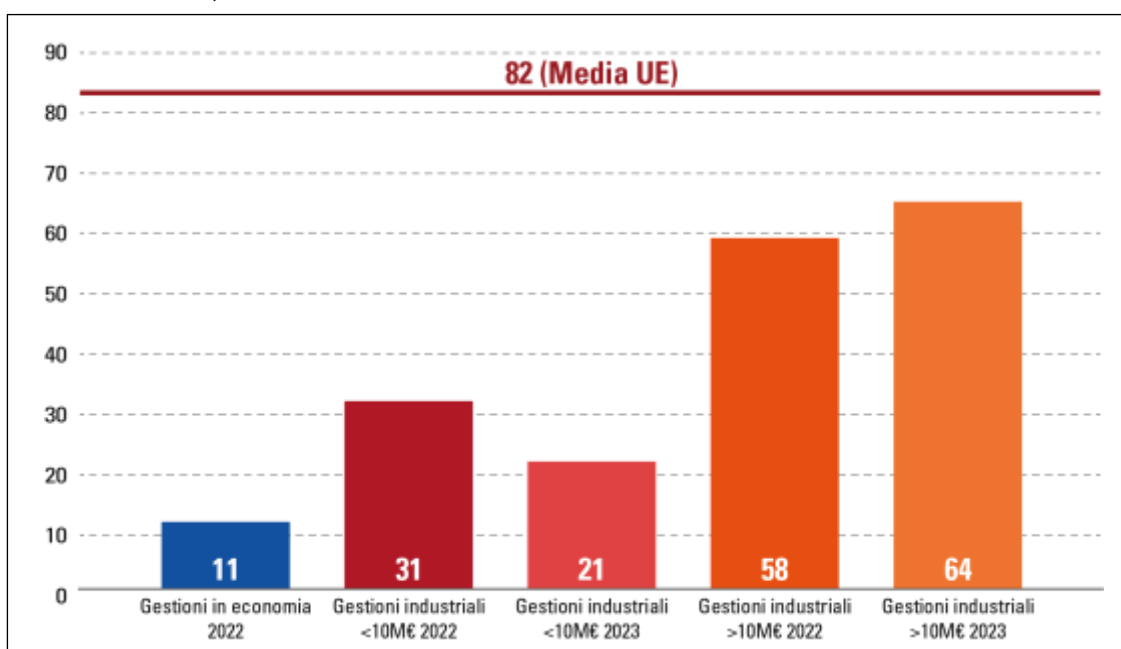
Secondo i recenti rapporti di Utilitatis-Utilitalia, infatti, “continua la crescita degli investimenti dei gestori industriali per cui si stima un valore medio pro capite pari a 64 euro per abitante nel 2022 e 70 euro per abitante nel 2023. Questi valori si avvicinano progressivamente al dato medio di altri Paesi europei, facendo segnare un significativo miglioramento nell'ultimo decennio (+113%).



Le gestioni in economia, invece, confermano nel 2022 ancora una scarsa capacità di investimento (11 euro per abitante), distante dagli standard europei (media quinquennale pari a 82 euro per abitante) e dalla media delle gestioni industriali italiane, senza mostrare segni di miglioramento”<sup>13</sup>.

Il seguente grafico evidenzia i diversi livelli degli investimenti annui pro capite nelle varie tipologie gestionali.

**Grafico 11. Investimenti annui pro capite nelle varie tipologie gestionali (importi in euro) – Anni 2022-2023**



Fonte: Utilitatis-Utilitalia

In relazione a quanto finora illustrato, nel [documento consegnato da Utilitalia](#) nel corso dell’audizione informale svolta nella [seduta della Commissione VIII \(Ambiente\) della Camera del 5 febbraio 2025](#), viene sottolineato che “l’incapacità delle gestioni in economia di realizzare investimenti risulta evidente se si analizzano i dati relativi alle infrazioni UE sul trattamento delle acque: pur gestendo una percentuale della popolazione inferiore al 10%, sono le principali ‘responsabili’ della mancata attuazione della direttiva 91/271/CEE”.

<sup>13</sup> Fondazione Utilitatis-Utilitalia, “[Blue Book 2024](#)”, marzo 2024.

Osservando il fenomeno della propensione agli investimenti dal punto di vista territoriale, anziché da quello delle gestioni, nei medesimi rapporti sopra citati viene evidenziato che, nonostante la tendenza al progressivo miglioramento, “permangono ancora differenze – talvolta in maniera consistente – per area geografica, con valori critici il più delle volte riferiti ai contesti meridionali, rivelando ancora un certo divario territoriale (*water service divide*)” e che “l’analisi *cross section* dell’investimento pro capite per macroarea fornisce un quadro efficace dell’andamento degli investimenti realizzati (2021, 2022 e 2023) e programmati (2024-2025) che mostra una traiettoria di segno positivo. Al contempo, a parità di anno considerato, spicca una marcata differenza tra la capacità di investimento dei gestori delle regioni settentrionali (63 euro per abitante in media sul triennio 2021-2023) e centrali (73 euro per abitante) rispetto ai gestori delle regioni meridionali (32 euro per abitante)”<sup>14</sup>.

Concentrando l’attenzione sugli investimenti effettuati nel biennio 2020-2021 (quindi prima dell’implementazione effettiva del PNRR), se la media nazionale pro capite, nel biennio considerato, è pari a 115,8 euro (quindi 57,9 euro annui), in alcune regioni meridionali il valore registrato è meno di un terzo della media nazionale. Confrontando i valori delle macro aree, si constata che nell’area “Sud e Isole” si investe circa la metà della media delle altre aree geografiche.

La visualizzazione grafica di tali valori<sup>15</sup> mostra chiaramente come anche in materia di investimenti si registri il c.d. *water service divide*.

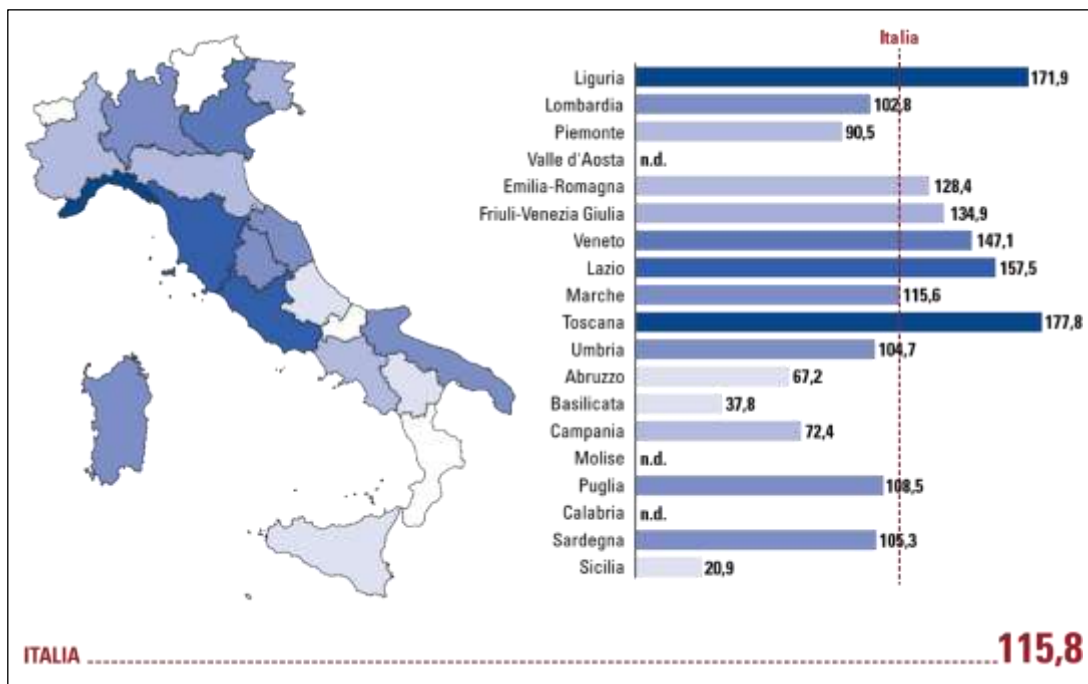
---

<sup>14</sup> Utilitatis-Utilitalia, “[Blue Book 2025](#)”, marzo 2025.

<sup>15</sup> Nel fornire i dati di investimento in questione, l’ARERA precisa che gli stessi:

- esprimono i valori assoluti degli importi spesi in interventi per i quali i gestori hanno indicato come specifica finalità il miglioramento degli indicatori della qualità tecnica del servizio idrico M1-M6 (v. nota 3), rapportati alla popolazione servita da ciascun gestore del servizio idrico integrato, ottenendo così gli importi degli investimenti pro capite, che risultano più significativi, ai fini della comparazione territoriale, dei valori assoluti;
- sono stati estratti dai singoli programmi degli interventi redatti dagli enti di governo dell’ambito territoriale ottimale (EGATO), così come comunicati all’ARERA nell’ambito della trasmissione delle proposte tariffarie;
- sono considerati al lordo della quota di spese finanziata tramite contributi, cioè esprimono “la spesa in infrastrutture, a prescindere dal fatto che sia finanziata tramite tariffe (quota predominante) o tramite contributi”;
- includono anche gli investimenti dedicati al superamento del contenzioso in atto con l’UE per il mancato rispetto della direttiva sulle acque reflue (v. *supra*).

Grafico 12 – Investimenti annui lordi pro capite (importi in euro) – Biennio 2020-2021



Fonte: ARERA

Si fa notare che l'accentuata disuguaglianza nella distribuzione regionale del volume degli investimenti dipende in realtà, in massima parte, dal fatto che, come vedremo nel paragrafo seguente, nelle regioni meridionali (che sono quelle caratterizzate da volumi di investimento decisamente inferiori alla media nazionale) si concentra la maggior parte delle gestioni in economia che, come poc'anzi illustrato, presentano una ridotta propensione all'investimento infrastrutturale.

#### I.4. La frammentazione delle gestioni

Come si è già avuto modo di sottolineare nella premessa del presente dossier, la normativa nazionale in materia di servizio idrico integrato (SII) prevede che lo stesso servizio sia organizzato per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni, con l'obiettivo di perseguire economie di scala e di differenziazione funzionali alla massimizzazione dell'efficienza delle gestioni. Per le stesse finalità la normativa (il riferimento è l'art. 147 del Codice dell'ambiente) prevede che:

- le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del SII, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di

efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;

b) unicità della gestione;

c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

- qualora l'ATO coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del SII in ambiti territoriali comunque non inferiori alle province o alle città metropolitane;

- le gestioni del servizio idrico in forma autonoma sono consentite solo in casi eccezionali, individuati con precisione dal citato art. 147 del Codice dell'ambiente<sup>16</sup>.

**Gli obiettivi posti dalla normativa nazionale** sono stati fissati al fine di superare la frammentazione gestionale, che veniva ritenuta la causa principale dell'inefficienza nella gestione del SII.

Data l'importanza del perseguimento dei citati obiettivi, l'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ha previsto che l'ARERA presenti alle Camere, con cadenza semestrale, una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in merito all'adempimento, da parte delle regioni, degli EGATO e degli enti locali, degli obblighi posti a loro carico dal legislatore.

Nell'ultima di tali relazioni ([relazione ARERA n. 32/2025/I/IDR](#)), presentata al Parlamento nel febbraio scorso (Doc. CXLVI, n. 5), viene ricordato che, se “tutti gli adempimenti menzionati avevano la finalità principale

---

<sup>16</sup> L'art. 147, comma 2-bis, del D.Lgs. 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente), dispone che sono fatte salve:

- a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite;
- b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche (che, ai fini della salvaguardia dell'autonomia gestionale, devono essere accertate dall'EGATO):
  - approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate;
  - sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici;
  - utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico.

di individuare un assetto istituzionale locale – costituito da un Ente di governo di ambito dotato delle necessarie competenze e professionalità, contrapposto a un gestore unico di ambito del servizio idrico integrato, a sua volta in grado di proporre e di realizzare programmi di intervento di ampio respiro – capace di promuovere la necessaria capacità di investimento e, dunque, di miglioramento della qualità delle prestazioni erogate all’utenza”, l’osservazione della realtà organizzativa mostra che “il progressivo rafforzamento degli assetti locali si sta rivelando estremamente graduale e, talvolta, non scevro da alcuni ripensamenti”.

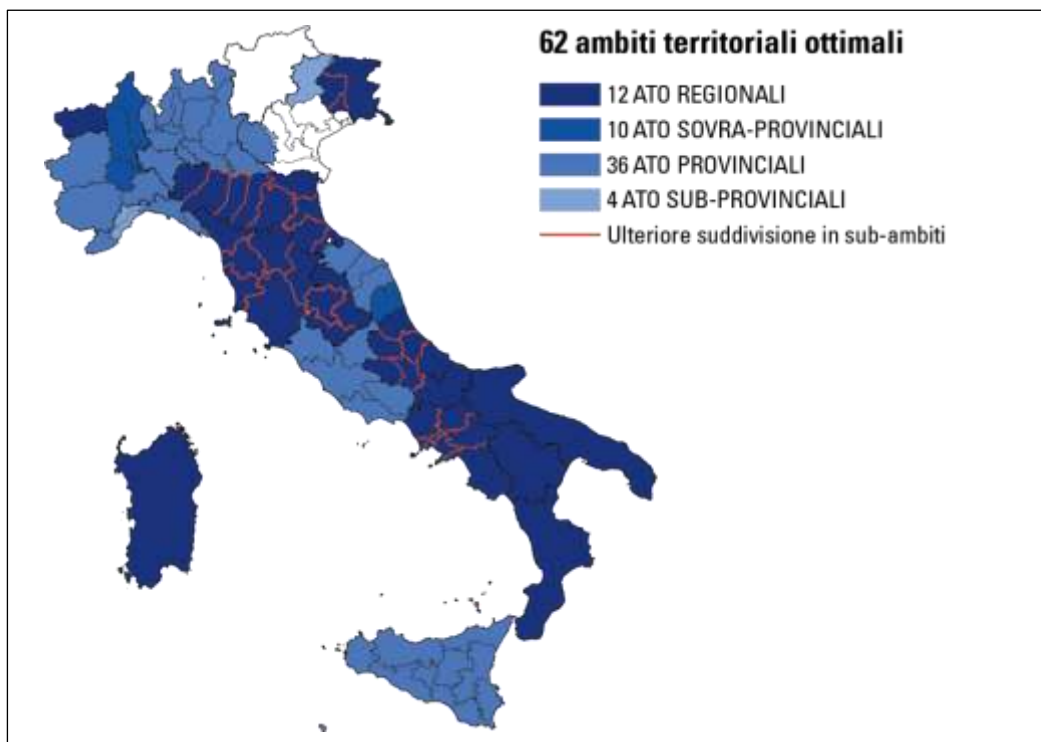
Se è vero che tutte le regioni italiane hanno provveduto a delimitare gli ATO per un totale di 62 ambiti territoriali (che erano 71 nel 2015), di cui 12 con dimensione regionale, è anche vero, come sottolinea l’ARERA, che “il processo di razionalizzazione del numero degli ATO, [...], non appare più dotato della spinta degli anni passati. In particolare, si fa riferimento, oltre che all’ultradecennale stallo della regione Lazio, anche al nuovo assetto delineato dalla legislazione regionale della Lombardia, che prevede un’articolazione dell’organizzazione territoriale del servizio idrico integrato di dimensioni anche inferiori al territorio provinciale” e che persistono “criticità in ordine alla conclusione del percorso avviato verso la piena operatività di taluni enti di governo dell’ambito presenti nei territori di Campania, Calabria e Sicilia”.

In relazione all’obiettivo di giungere all’affidamento del SII ad un gestore unico, nella citata relazione l’ARERA evidenzia inoltre che i casi di mancato affidamento appaiono quelli caratterizzati “dalla presenza di molteplici entità deputate alla gestione dei servizi idrici (principalmente piccole gestioni comunali in economia)”.

Entrando nel dettaglio, ed esaminando la **delimitazione degli ATO**, nel Blue Book 2025 di Utilitatis-Utilitalia viene sottolineato che, se 12 Regioni hanno individuato degli ambiti con dimensione regionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d’Aosta), “le altre regioni hanno optato per una delimitazione inferiore al territorio regionale e, nella maggior parte dei casi coincidente almeno con il territorio della relativa provincia. Nello specifico, 11 ATO hanno dimensione sovra-provinciale (nelle Marche, in Piemonte), 31 hanno dimensione provinciale (in Lazio, Liguria, Lombardia, Sicilia) mentre 8 hanno dimensione sub-provinciale (Veneto). Alcuni ATO sono poi divisi in bacini di affidamento di dimensione inferiore, di cui se ne contano 93. Fa eccezione il Trentino Alto Adige, il cui statuto speciale conferisce alle province autonome potestà legislativa esclusiva in materia di servizi pubblici”.

Il seguente grafico evidenzia la delimitazione degli ATO testé illustrata.

Grafico 13. Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO)

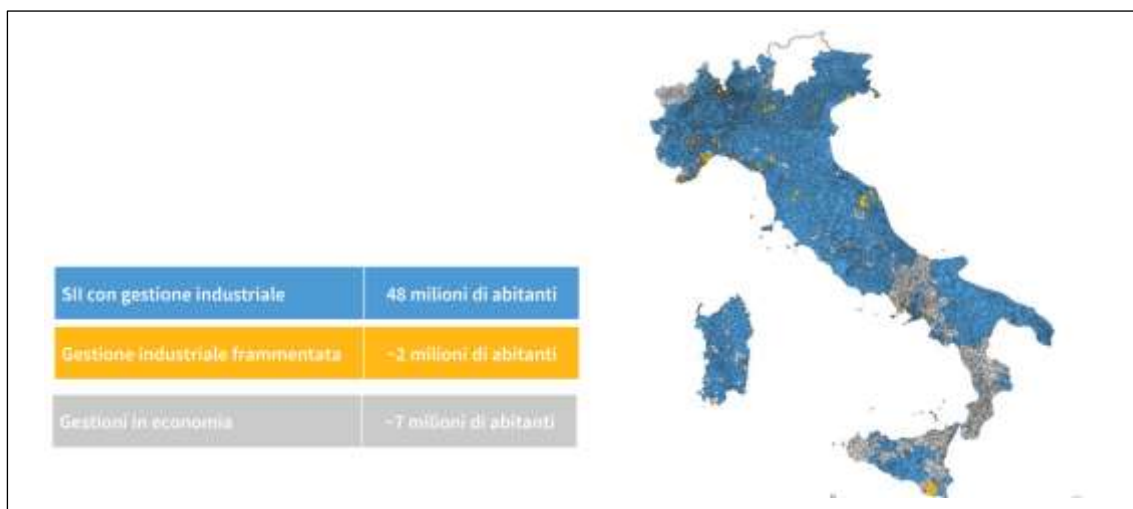


Fonte: Blue Book 2025

Nel Blue Book 2025 viene inoltre affermato che “a livello Paese, la situazione oggi è piuttosto variegata e lontana dalla completa applicazione del principio di unicità secondo cui al numero degli ATO esistenti dovrebbe corrispondere un numero eguale di gestori del servizio. La gestione dunque si dice ‘frammentata’ non solo in senso verticale, dove manca l’integrazione di tutti i segmenti della filiera sotto un’unica gestione, ma anche in senso orizzontale con la coesistenza di gestioni in economia anche in ambiti dove il gestore unico è stato scelto”.

Il seguente grafico, tratto dal [documento consegnato da Utilitalia](#) nel corso dell’audizione informale svolta nella [seduta della Commissione VIII \(Ambiente\) della Camera del 5 febbraio 2025](#), evidenzia la consistenza e la **distribuzione territoriale delle diverse tipologie gestionali**.

**Grafico 14. Distribuzione territoriale delle diverse tipologie gestionali del servizio idrico – Anno 2023**



Fonte: Utilitalia

In proposito, nel Blue Book 2025 viene osservato “come in 6.057 comuni il servizio idrico sia integrato e gestito da un unico operatore industriale per una popolazione servita di 49,3 milioni di abitanti, pari all’85% della popolazione nazionale. Sono invece 196 i comuni in cui il servizio è gestito da almeno un operatore industriale diverso tra i tre segmenti che compongono la filiera, risultando pertanto frammentato, per una popolazione complessiva pari a circa 1,5 milioni di abitanti. Nei restanti comuni almeno uno dei servizi è gestito in economia (cioè da parte degli enti locali, *n.d.r.*)”.

Riguardo alle **gestioni in economia**, nel Blue Book 2025 viene sottolineato che “in Italia, al 2024, sono 1.368 i Comuni in cui almeno uno dei tre segmenti del servizio idrico (acquedotto, fognatura, depurazione) è gestito direttamente dalla municipalità. Si tratta del 18% dei comuni italiani per una popolazione complessiva pari a 7 milioni di abitanti circa (il 12% del totale nazionale)” e che “l’82% dei Comuni gestiti in economia si concentra al Sud (64%) e nelle Isole (18%), si tratta di 1.126 Comuni in cui risiedono circa 6,7 milioni di abitanti pari al 95% della popolazione in economia su scala nazionale. Sono soltanto 3 le regioni dove non si segnalano gestioni di questo tipo: Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Veneto. Se nel Nord Ovest permangono ancora diversi comuni gestiti dagli enti locali, per la maggior parte in regime di salvaguardia (ex art. 147, comma 2-*bis*, del D.Lgs. 152/2006, *n.d.r.*), è al Sud e nelle Isole che si registra una marcata presenza in una situazione generale comunque di miglioramento (il numero di gestioni in economia era infatti 1.465 nel 2022 e ben 2.098 nel 2016, *n.d.r.*)”.



Secondo il monitoraggio effettuato da Utilitatis-Utilitalia, il quadro della situazione italiana alla fine del 2024 vede almeno 244 **Comuni in regime di salvaguardia** (il 18% del totale dei Comuni in economia) per una popolazione di circa 400mila abitanti (il 6% della popolazione nazionale in cui almeno uno dei servizi è gestito dagli enti locali). La maggior parte di questi comuni ricade in regioni che si trovano agli estremi geografici della Penisola: da un lato Valle d'Aosta e Piemonte, con rispettivamente 44 e 43 comuni, e dall'altro Sicilia e Sardegna, con rispettivamente 50 (il 9% della popolazione regionale 'in economia') e 26 comuni (il 100% della popolazione regionale 'in economia')".

Secondo l'ARERA<sup>17</sup> inoltre, vi è "l'esistenza di soggetti (il cui numero è comunque in costante e progressiva riduzione) che, anche negli ATO con affidamenti assentiti, risultano gestire il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente (con una rilevanza del fenomeno più significativa in alcuni ATO della Lombardia, Lazio, Liguria, Piemonte e Sicilia nonché negli ATO regionali di Abruzzo, Puglia e Sardegna)".

Nel Blue Book 2025 viene sottolineato che, dal monitoraggio dello **stato degli affidamenti** nei vari ambiti territoriali in cui è diviso il Paese, "è possibile individuare alcune casistiche sulla base delle varie situazioni riscontrate che fotografano la situazione al momento in cui si scrive (dicembre 2024):

A. Affidamento a gestione unica: il servizio è affidato ad un unico gestore del servizio idrico integrato e nell'intero ambito territoriale non si riscontrano gestioni in economia o, qualora vi fossero, queste sono in un numero limitato e in regime di salvaguardia (cioè fatte salve dall'art. 147, comma 2-*bis*, del Codice dell'ambiente, *n.d.r.*);

B. Gestione unica in via di costituzione: avvenuta l'individuazione del gestore unico a cui è anche stato ufficialmente affidato il servizio, è in corso il processo di subentro delle varie gestioni industriali e autonome che al momento proseguono le attività;

C. Affidamento plurigestione: è stato individuato un gestore unico, ma sono attivi sul territorio diversi gestori industriali a cui il servizio è stato regolarmente affidato e non si registrano gestioni in economia;

D. Affidamento plurigestione incompleto: non è stato individuato un gestore unico, sono attivi sul territorio diversi gestori industriali;

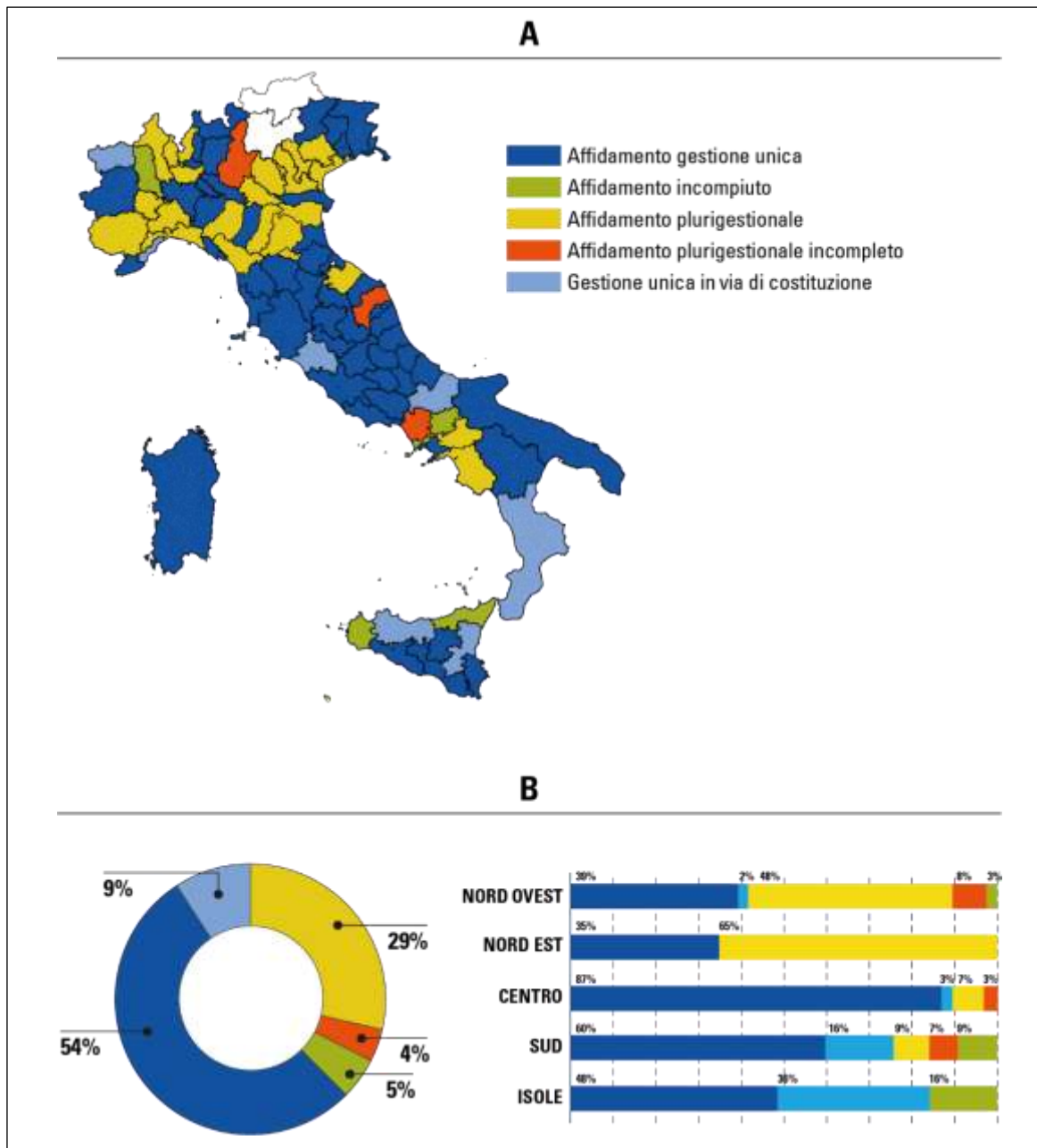
---

<sup>17</sup> ARERA, Relazione sull'adempimento degli obblighi posti a carico delle regioni, degli enti di governo dell'ambito e degli enti locali in materia di servizio idrico integrato - secondo semestre 2024 ([relazione n. 32/2025/I/IDR](#), trasmessa al Parlamento nel febbraio 2025 e acquisita come Doc. CXLVI, n. 5).

E. Affidamento incompiuto: non è stato individuato un gestore unico e nell'ambito territoriale operano comunque diversi gestori industriali o in economia”.

Il seguente grafico (tratto dal Blue Book 2025) mostra la distribuzione territoriale delle casistiche illustrate.

**Grafico 15. Stato degli affidamenti del servizio idrico integrato nei vari ambiti territoriali (A) e composizione percentuale (B) – Dicembre 2024**



Fonte: Blue Book 2025

## I.5. I prelievi di acqua per usi civili

L'ultima criticità del sistema idrico nazionale su cui merita soffermarsi è quella degli elevati prelievi di acqua per usi civili.

Secondo l'ISTAT<sup>18</sup>, anche nel 2022 “l'Italia si riconferma - da oltre un ventennio - al primo posto nell'Unione europea per la quantità, in valore assoluto, di acqua dolce prelevata per uso potabile da corpi idrici superficiali o sotterranei (escludendo quindi i prelievi da acque marine)”.

Secondo i dati dell'ISTAT, nel 2022 il volume di acqua prelevata per uso potabile in Italia è pari a 9,14 miliardi di metri cubi, “impiegati per assicurare gli usi idrici quotidiani della popolazione, ma anche di piccole imprese, alberghi, servizi, attività commerciali, produttive, agricole e industriali collegati direttamente alla rete urbana, nonché le richieste pubbliche (scuole, uffici pubblici, ospedali, fontanili, ecc.)”. Relativizzando tale dato, si ottiene un prelievo giornaliero di 25 milioni di metri cubi, pari a 424 litri per abitante.

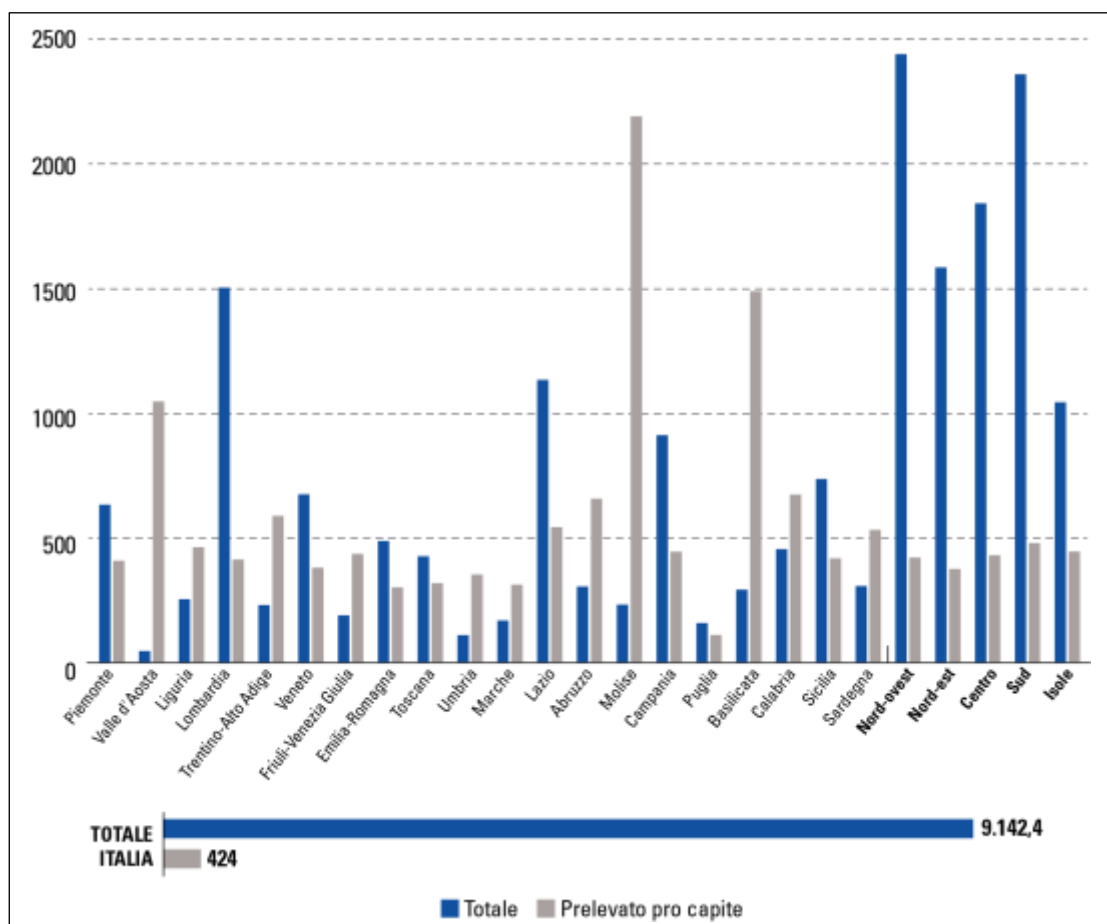
In termini pro capite l'Italia perde il tutt'altro che invidiabile primato succitato, ma si colloca comunque – con 155 metri cubi annui per abitante – in terza posizione, preceduta solo da Irlanda (200 metri cubi) e Grecia (159 metri cubi), e seguita a netta distanza dagli altri Paesi dell'UE, la maggioranza dei quali (20 su 27) ha prelevato tra 45 e 90 metri cubi di acqua dolce per persona per l'approvvigionamento pubblico.

Concentrando l'attenzione su quello che succede entro i confini nazionali, l'ISTAT sottolinea che “i volumi regionali pro capite, strettamente legati alla disponibilità della risorsa, presentano un *range* molto ampio: dai 110 litri per abitante al giorno della Puglia ai 2.160 del Molise”.

---

<sup>18</sup> ISTAT, “[Le statistiche sull'acqua - anni 2020-2023](#)”, marzo 2024.

Grafico 16. Prelievi di acqua per uso potabile totali (in milioni di metri cubi) e pro capite (in litri per abitante al giorno) – Anno 2022



Fonte: ISTAT

Utili elementi di informazione sono altresì forniti dall'analisi, condotta dall'ISTAT<sup>19</sup>, dei prelievi di acqua in base alla tipologia dei soggetti gestori. Secondo tale analisi, nel 2022, il prelievo di acqua per uso potabile è gestito da 1.492 enti: nel 79,4% dei casi si tratta di gestori in economia (1.184 enti) e nel restante 20,6% di gestori specializzati. Tuttavia, “benché in numero nettamente inferiore, gli enti gestori specializzati dominano il prelievo idropotabile poiché generalmente operano su ampie aree del territorio e su fonti di approvvigionamento rilevanti. Nel 2022, dei 9,14 miliardi di metri cubi di acqua prelevata per uso potabile, i 308 gestori specializzati hanno prelevato il 91% del totale (circa 8,3 miliardi di metri cubi), un dato in leggero incremento rispetto al 2020, a testimonianza del progressivo processo di accentramento nella gestione del servizio”.

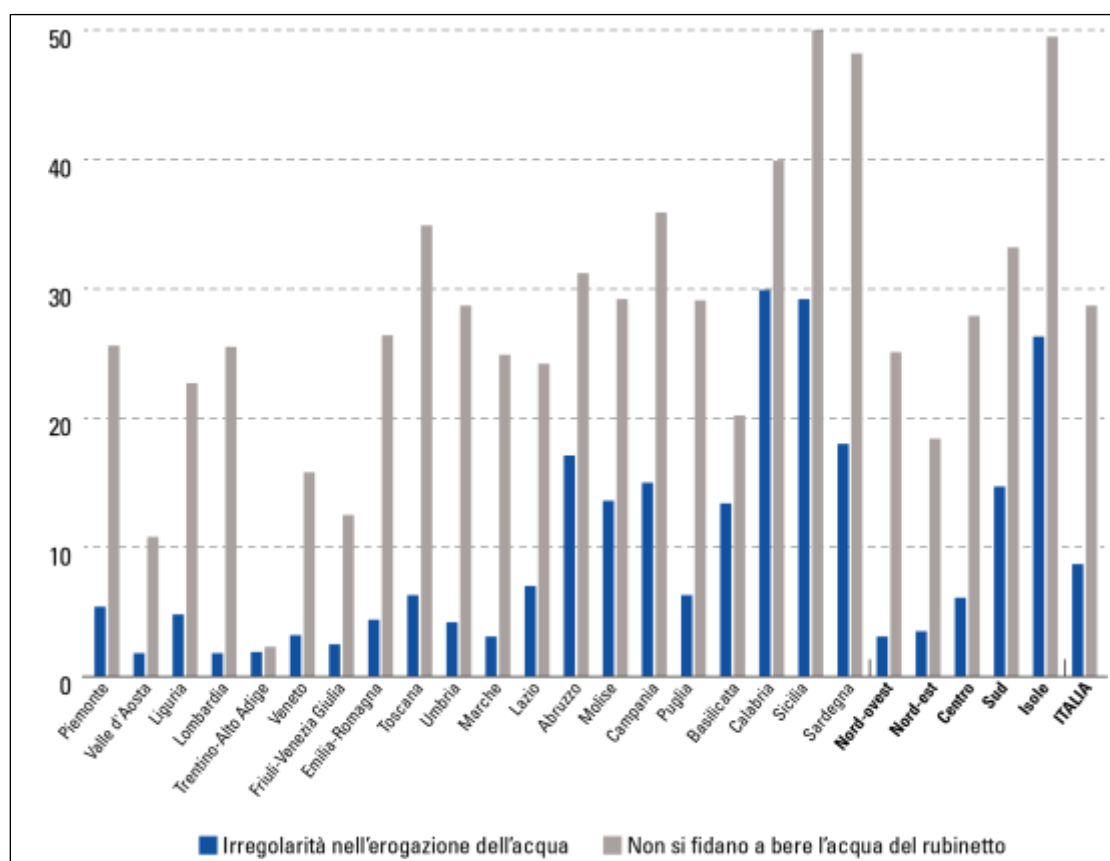
<sup>19</sup> ISTAT, “[Le statistiche sull'acqua - anni 2020-2024](#)”, marzo 2025.

Interessante anche il dato, fornito sempre dall'ISTAT, della quota di famiglie che non si fidano di bere acqua dal rubinetto. Nel 2024 tale quota, pari a livello nazionale al 28,7%, sale al 33,2% nel sud e addirittura al 49,2% nelle isole.

Il grafico seguente evidenzia la distribuzione regionale della quota in questione.

Come già fatto notare in precedenza, la quota di famiglie che non si fidano di bere acqua dal rubinetto mostra una consistente correlazione (oltre il 70%) con il tasso di irregolarità nell'erogazione di acqua.

**Grafico 17. Percentuale di famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua e che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto – Anno 2024**



Fonte: ISTAT

## PARTE II - LE POLITICHE PER IL SETTORE IDRICO

Negli ultimi anni il settore idrico è stato costantemente oggetto di attenzione da parte del legislatore.

In materia di servizio idrico le politiche principali portate avanti nell'ultimo decennio hanno perseguito, dal lato dell'offerta, l'efficientamento del servizio (in particolare attraverso l'accorpamento delle gestioni), mentre dal lato della domanda, cioè dell'utenza, si segnalano in particolare le iniziative di carattere sociale finalizzate a garantire l'accesso all'acqua alle fasce della popolazione in condizioni di disagio economico-sociale (si rinvia, per un'analisi di dettaglio, al paragrafo "Il servizio idrico integrato (SII)" dell'Appendice).

Degne di note sono altresì le disposizioni introdotte nel corso della XVIII legislatura per l'incentivazione di comportamenti finalizzati al risparmio idrico da parte degli utenti (si rinvia, per un approfondimento, al paragrafo "Le disposizioni per l'incentivazione del risparmio idrico" dell'Appendice).

Un'altra rilevante direttrice delle politiche pubbliche in materia di acque è inoltre costituita dai numerosi interventi messi in atto per l'efficientamento del sistema di gestione delle acque reflue urbane e per il relativo adeguamento alla disciplina dettata dall'UE (si rinvia, per un'analisi di dettaglio, al paragrafo "La disciplina delle acque reflue urbane" dell'Appendice).

Politiche più recenti sono invece state implementate per il potenziamento e il miglioramento delle infrastrutture idriche. Si tratta, in particolare, degli investimenti previsti dalla componente M2C4 del PNRR, del nuovo piano infrastrutturale noto con l'acronimo PNISSI, nonché degli interventi per il contrasto della siccità previsti dal c.d. decreto siccità (D.L. 39/2023).

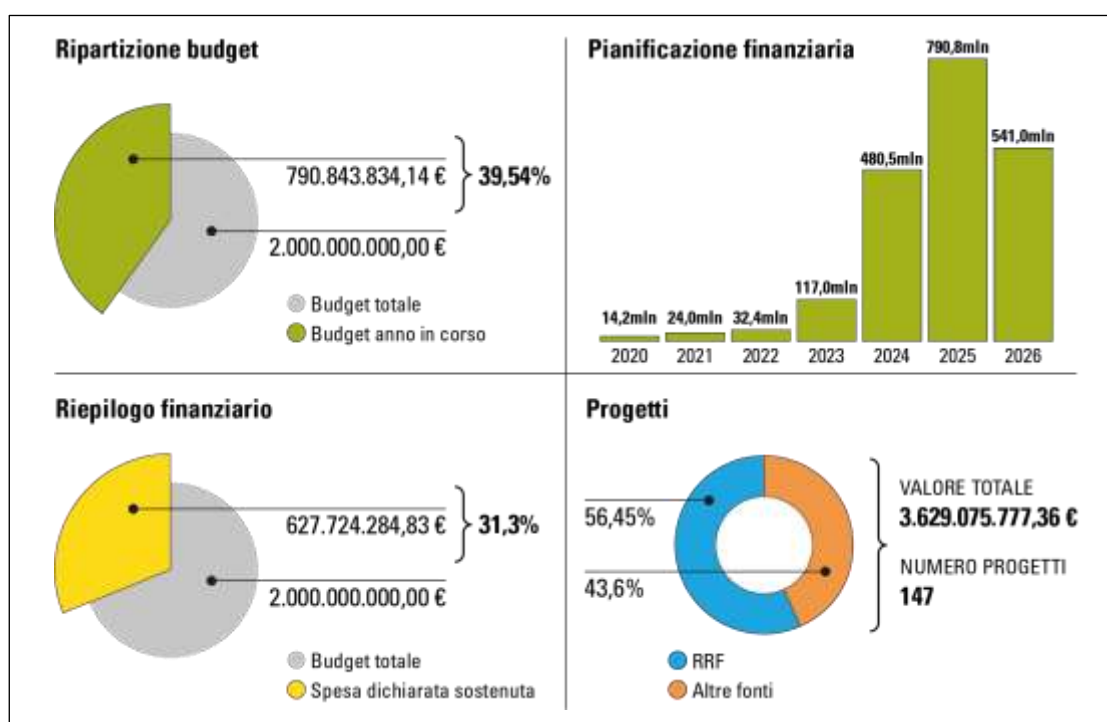
All'analisi di tali recenti politiche infrastrutturali – ad eccezione di quelle previste dal c.d. decreto siccità (per un'analisi delle quali si rinvia al paragrafo "Le recenti norme per il contrasto della scarsità idrica" dell'Appendice) – è dedicata la presente parte II.

## II.1. Le misure previste dal PNRR in materia di acque

Tra le misure contemplate dal PNRR in materia di acque, si segnalano in particolare gli investimenti 4.1, 4.2 e 4.4, previsti all'interno della componente 4 della missione 2 del piano (M2C4), che complessivamente destinano al **miglioramento dell'efficienza del settore idrico** un ammontare di risorse pari a **4,5 miliardi di euro**<sup>20</sup>.

Di seguito si illustrano nel dettaglio tali linee di investimento e il relativo stato di attuazione.

### *Infrastrutture idriche primarie (M2C4-I.4.1)*



Fonte: Banca dati "Sistema Regis"

<sup>20</sup> L'importo totale sale a 5,4 miliardi se si considerano anche le risorse previste per il settore agricolo dalla linea di investimento M2C4-I.4.3 (gestita dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), che destina 880 milioni di euro alla resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche.



Agli investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (I.4.1) è destinato un *budget* totale di **2 miliardi di euro** (di cui 900 milioni di risorse aggiuntive PNRR e 1.100 milioni a valere su risorse a legislazione vigente).

Tale misura, di **competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, si propone l'**obiettivo** di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento idrico di importanti aree urbane e delle grandi aree irrigue, aumentare la sicurezza e la resilienza della rete e migliorare la capacità di trasporto dell'acqua. Le misure devono riguardare l'intero territorio nazionale, con particolare attenzione per gli impianti più grandi nel Sud del paese.

Il primo traguardo relativo a tale linea di investimento è stato conseguito nel corso del 2023 con l'emanazione del D.M. 16 dicembre 2021, n. 517, con cui sono stati individuati gli interventi e assegnate le risorse ai soggetti attuatori<sup>21</sup>.

Resta da conseguire il seguente obiettivo: entro il 31 marzo 2026, si deve aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento idrico e la resilienza dell'infrastruttura idrica in almeno 50 sistemi idrici (complessi o semplici), di cui almeno 35 complessi.

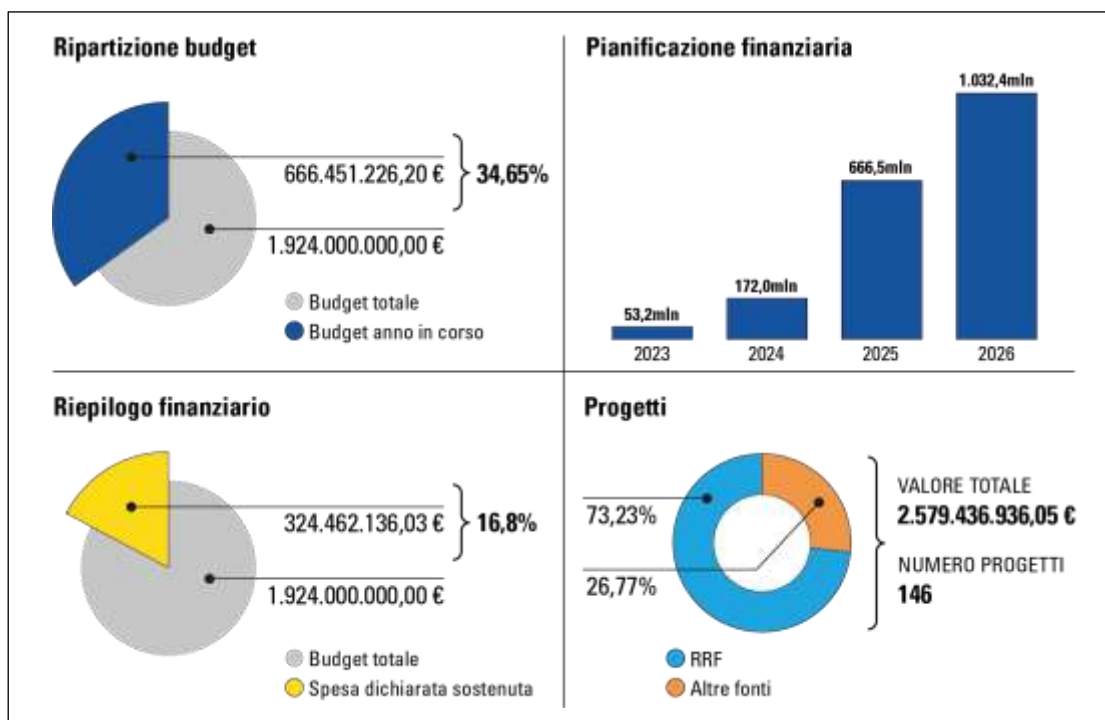
In proposito, alla data del 31 marzo 2025, nella banca dati "Sistema Regis" viene ricordato che "attualmente, circa il 90% degli interventi si trova nella fase di esecuzione lavori. Il restante 10%, in quanto appalti integrati, è in fase di chiusura della progettazione definitiva ed esecutiva. Al momento non si evidenziano criticità".

Nella sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, trasmessa al Parlamento nel marzo scorso (Doc. XIII, n. 4), sono invece evidenziati alcuni elementi di criticità, ma si afferma che tali "elementi di criticità non pregiudicano, allo stato attuate, il potenziale raggiungimento dell'obiettivo finale".

---

<sup>21</sup> Il decreto in questione ha individuato 124 interventi, da attuare con 74 soggetti attuatori differenti, distinti nei seguenti tre allegati che formano parte integrante del provvedimento: 1) Allegato 1 "Risorse aggiuntive PNRR", relativo a 39 interventi per un importo totale di circa 900 milioni; 2) Allegato 2 "Risorse fino al 2026 su legislazione vigente da programmare – ex Piano Nazionale settore idrico - sezione "Invasi" e sezione "Acquedotti", che include 53 interventi per un importo complessivo pari a circa 708 milioni; 3) Allegato 3 "Risorse già programmate su legislazione vigente (interventi coerenti ed imputabili sul PNRR)" e costituito da 32 interventi per un importo complessivo pari a circa 391 milioni.

### Riduzione delle perdite (M2C4-I.4.2)



Fonte: Banca dati “Sistema Regis”

Agli investimenti per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresi la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (I.4.2), è destinato un *budget* totale di **1.924 milioni di euro**.

L'importo destinato a tale linea di investimento, di **competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, inizialmente pari a 900 milioni di euro, è stato incrementato di 1.024 milioni nell'ambito della revisione del PNRR operata l'8 dicembre 2023.

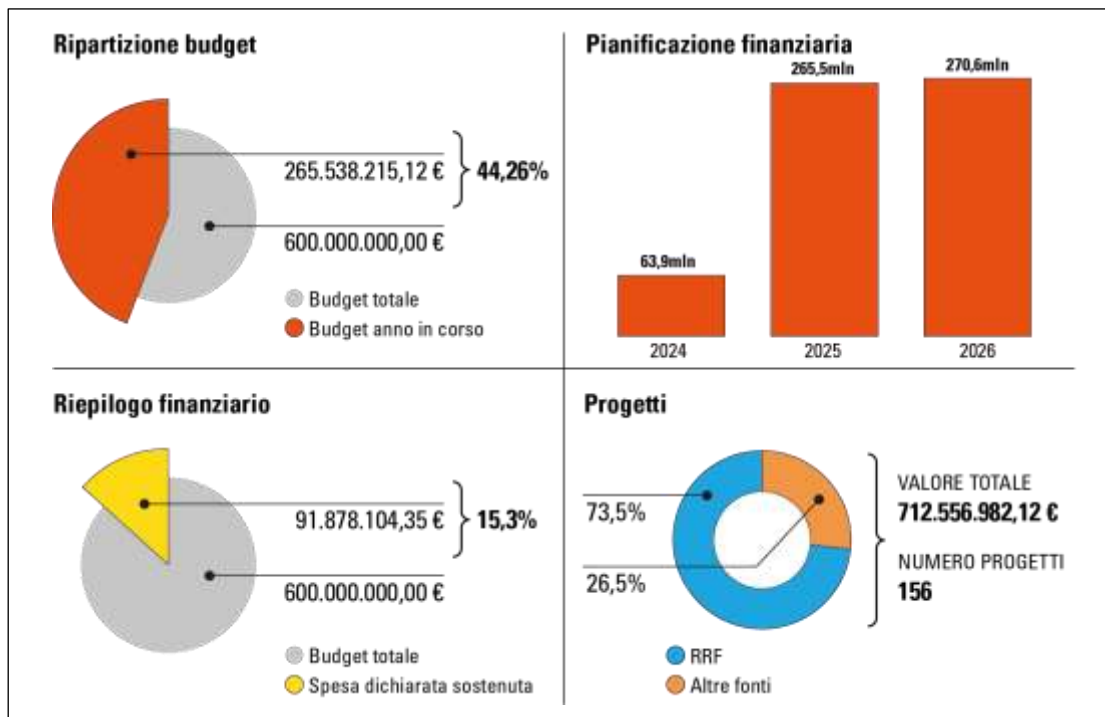
L'**obiettivo** di tale misura è quello di ridurre significativamente le perdite di acqua potabile – potenziando e modernizzando le reti di distribuzione dell'acqua attraverso sistemi di controllo avanzati che consentano di monitorare i nodi principali e i punti più sensibili della rete – e di pervenire, entro il 31 marzo 2026, alla distrettualizzazione di almeno 45.000 chilometri aggiuntivi di rete idrica, soprattutto nel Mezzogiorno.

Il primo traguardo relativo a tale linea di investimento – che prevedeva la notifica dell'aggiudicazione di appalti per un totale di 900 milioni di euro, cioè per l'importo indicato nella versione iniziale del PNRR – è stato conseguito nel corso del 2023 con l'emanazione di appositi decreti direttoriali, in base ai quali “in totale sono 33 gli interventi ammessi e finanziati, per un importo complessivo pari a 900 milioni di euro”.

Anche il secondo obiettivo, che prevedeva la costruzione, entro il 31 dicembre 2024, di almeno 14.000 chilometri di rete idrica a livello distrettuale è stato conseguito. Resta da conseguire l'obiettivo finale che prevede la costruzione, entro il 31 marzo 2026, di almeno 45.000 chilometri di rete idrica a livello distrettuale. In proposito, alla data del 31 marzo 2025, nella banca dati "Sistema Regis" viene ricordato che "all'esito della rimodulazione (delle risorse finanziarie destinate all'investimento in questione, passate da 900 a 1.924 milioni di euro, *n.d.r.*), sono stati assegnati alla misura ulteriori 1.024 milioni di euro, consentendo al MIT di emanare il D.D. n. 203 del 06.05.2024 (aggiornato con D.D.n. 617 del 11.10.2024) con cui sono stati ammessi al finanziamento ulteriori n. 68 interventi precedentemente non finanziati per carenza di fondi. Il totale complessivo di interventi ammessi alla misura è pari a n. 101, per i quali i soggetti attuatori hanno sottoscritto i relativi atti d'obbligo. Il target relativo alla distrettualizzazione di almeno 14.000 chilometri di rete idrica risulta conseguito con 15 progetti selezionati nelle prime due finestre temporali che garantiscono una distrettualizzazione di 19.455,06 km".

Nella relazione della Corte dei conti intitolata "Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti" ([Deliberazione 14 febbraio 2025, n. 28/2025/G](#)) viene evidenziato che, nonostante l'obiettivo citato sia stato raggiunto e superato, "si osserva, tuttavia, che il risultato registrato si riferisce in via pressoché esclusiva ad interventi concentrati nelle aree geografiche del Centro-Nord: risulterà, pertanto, necessario adottare le iniziative ritenute più opportune volte a colmare l'evidente gap che interessa la realizzazione degli interventi nelle aree territoriali indicate anche in vista del conseguimento del target M2C4-32 fissato nel 31.03.2026. A fronte di tale stato dei fatti si prende atto dell'impossibilità di raggiungere l'obiettivo complessivo della misura attraverso gli strumenti ordinari e di dover attuare poteri sostitutivi, soprattutto nei territori del Mezzogiorno. Si rende necessario conoscere le oggettive difficoltà che rendono opportuna l'attivazione delle suddette misure".

### Fognatura e depurazione (M2C4-I.4.4)



Fonte: Banca dati "Sistema Regis"

Agli investimenti in fognatura e depurazione (I.4.4), di **competenza del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica**, è destinato un *budget* totale di **600 milioni di euro**.

L'**obiettivo** di tale misura è intraprendere investimenti che rendano più efficace la depurazione delle acque reflue scaricate nelle acque marine e interne (riducendo quindi il numero di agglomerati con reti fognarie e sistemi di depurazione inadeguati) e, ove possibile, trasformare gli impianti di depurazione in "fabbriche verdi" per consentire il riutilizzo delle acque reflue depurate a scopi irrigui e industriali.

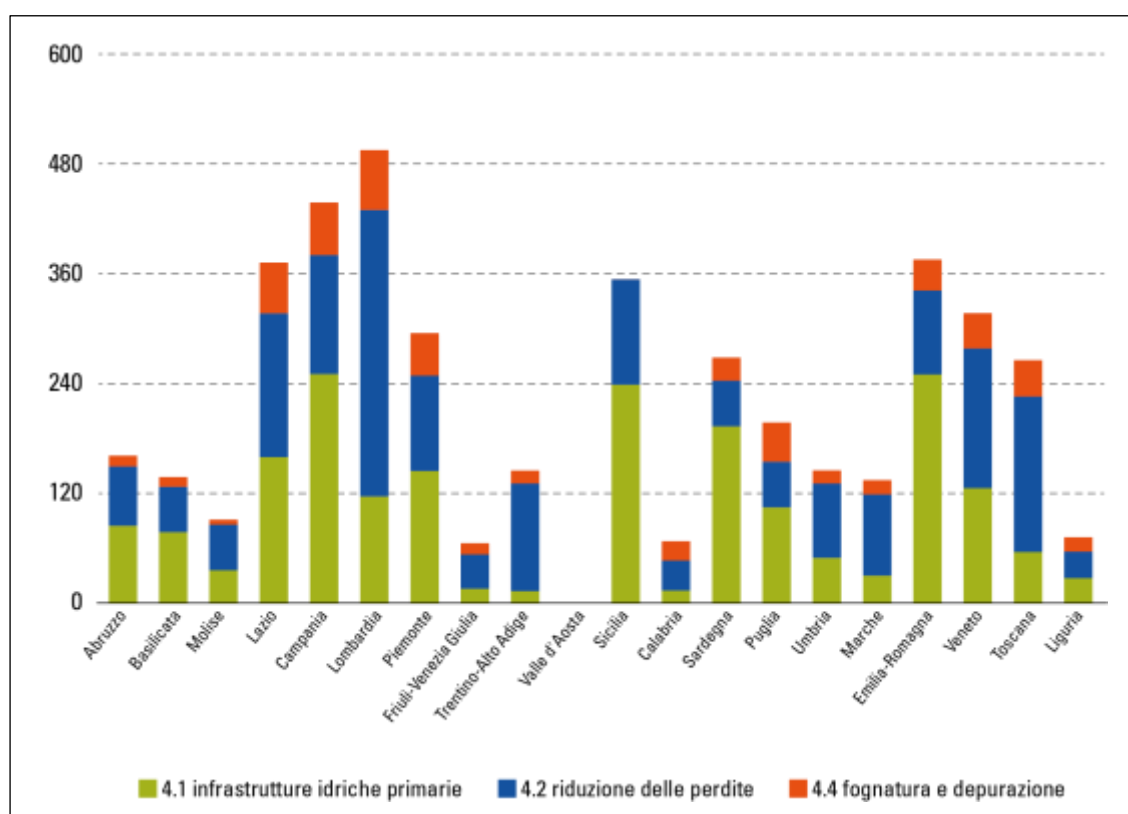
Il primo traguardo relativo a tale linea di investimento è stato conseguito nel corso del 2023 con l'emanazione del D.M. 262/2023 con cui è stato individuato l'elenco delle 176 proposte progettuali ammissibili a finanziamento, a cui sono state assegnate risorse per un importo totale di 586,6 milioni di euro.

Restano da conseguire i seguenti obiettivi: entro il 30 giugno 2025, ridurre di almeno 500.000 unità il numero di abitanti "equivalenti" residenti in agglomerati non conformi alla direttiva 91/271/CEE; entro il 31 marzo 2026, ridurre di almeno 2.250.000 unità il numero di abitanti "equivalenti" residenti in agglomerati non conformi alla medesima direttiva 91/271/CEE. In proposito, alla data del 31 marzo 2025, nella banca dati "Sistema Regis" viene ricordato

che, allo stato attuale, sono stati registrati dalla Corte dei conti i decreti di approvazione degli accordi di programma relativi agli interventi delle regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Sardegna, Umbria, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Puglia, Lazio, Veneto Toscana, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano. Viene inoltre evidenziato che “l’investimento continua in linea con le tempistiche; proseguono quindi le attività finalizzate al conseguimento degli obiettivi della misura”.

Il seguente grafico illustra la distribuzione territoriale delle risorse delle linee di investimento 4.1, 4.2 e 4.4 precedentemente illustrate.

**Grafico 18. Distribuzione territoriale delle risorse degli investimenti 4.1, 4.2 e 4.4 (importi in milioni di euro)**



Fonte: Banca dati “Sistema Regis”

Si segnala inoltre che nella componente M2C4 del PNRR sono previsti interventi di riforma – effettuati durante la scorsa legislatura – volti alla **semplificazione normativa** e al **rafforzamento della governance** per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento

idrico (R.4.1), mediante il piano per gli interventi nel settore idrico (v. *infra*), nonché a garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici integrati (R.4.2).

Tale ultima riforma è stata attuata con gli artt. 16 e 22 del D.L. 152/2021; in particolare l'art. 22 ha previsto la confluenza delle gestioni del servizio idrico in forma autonoma nella gestione unica.

## II.2. Il potenziamento delle infrastrutture idriche: il PNISSI

In relazione alle infrastrutture idriche, nell'[allegato infrastrutturale al Documento di Finanza Pubblica \(DFP\) 2025](#) si evidenzia che il settore idrico è caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti, necessari per allineare lo stato delle infrastrutture ai migliori standard internazionali. Secondo tale allegato, gli investimenti necessari per colmare il gap infrastrutturale, sia in assoluto che fra il Nord e il Sud del Paese, devono perseguire le seguenti **finalità prioritarie**:

- rendere le infrastrutture idriche primarie (grandi adduttori, invasi, grandi derivazioni) efficienti e resilienti, in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici in atto, in maniera da garantire il superamento di crisi idriche ormai sempre più frequenti superando la politica "dell'emergenza" (sicurezza dell'approvvigionamento idrico);

- programmare e attuare gli indispensabili interventi di manutenzione necessari soprattutto per l'adeguamento e/o il mantenimento della sicurezza delle grandi e piccole dighe, ma anche dei grandi sistemi di derivazione e adduzione delle acque, sia in termini di sicurezza delle opere strutturali che di conseguente recupero/incremento di capacità utile e di trasporto, e quindi di valore economico (sicurezza infrastrutturale), oltre ad una gestione più efficace della risorsa idrica e una contestuale riduzione delle perdite, anche nelle reti di distribuzione (ottimizzazione della risorsa);

- completare i grandi schemi/sistemi idrici ancora incompiuti, soprattutto nel Mezzogiorno, eventualmente riprogettandoli in un'ottica più moderna laddove necessario.

Per quanto concerne l'**utilizzo della risorsa**, nel medesimo allegato si evidenzia che il settore idropotabile oggi costituisce circa il 20% dei prelievi, mentre il settore agricolo nel suo complesso utilizza circa il 53% dei prelievi e l'uso industriale e quello legato all'energia incidono rispettivamente per il 21% e il 6%, e che è indispensabile un **maggiore coordinamento** fra i vari settori, al fine di affrontare il tema delle grandi infrastrutture idriche nazionali sia in termini di nuove opere che di salvaguardia del patrimonio esistente, con visione coordinata, finanziamenti adeguati agli obiettivi strategici da perseguire, regole certe e condivise per l'individuazione delle priorità, nel rispetto di un governo unitario della risorsa idrica, teso a regolamentare i trasferimenti di risorsa sulla base dei fabbisogni idrici e delle disponibilità delle singole regioni.

L'allegato sottolinea inoltre che, per le finalità indicate, è stata istituita la **Cabina di regia per la crisi idrica** (con il D.L. 14 aprile 2023, n. 39<sup>22</sup>) e, con i commi 516 e ss. dell'art. 1 della legge 205/2017 e con la riforma inserita nel PNRR (avviata con il D.L. 121/2021, che ha introdotto disposizioni di modifica dei citati commi 516 e ss.) "si è posto rimedio alla mancanza di un atto di pianificazione in materia di investimenti per la realizzazione, la manutenzione straordinaria, il potenziamento e/o il completamento di infrastrutture idriche"; il **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNIISSI)** – adottato con il [D.P.C.M. 17 ottobre 2024](#) - persegue "l'obiettivo di aumentare significativamente l'accesso alla risorsa idrica complessiva, anche attraverso nuove modalità di ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali e rinnovati criteri di selezione delle infrastrutture idriche su cui intervenire".

Tale Piano, come evidenziato dal citato allegato, rappresenta un passo fondamentale nella direzione di "garantire un supporto duraturo al comparto, a tutela dell'ambiente e della qualità del servizio finale alle diverse tipologie di utenti e per lo sviluppo infrastrutturale ed economico di un settore strategico per il Paese" e testimonia "l'importanza riconosciuta dal MIT e dal Governo alla gestione sostenibile delle risorse idriche ed al corretto sviluppo delle relative infrastrutture al fine di garantire, ancor di più in un contesto affetto dai cambiamenti climatici, la sicurezza dell'approvvigionamento idrico".

#### **Dai piani “invasi” e “acquedotti” al PNIISSI**

I commi 516-525 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) hanno previsto - per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche - l'adozione, con apposito D.P.C.M., di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico, aggiornato di norma ogni due anni e articolato in due sezioni: la sezione "invasi" e la sezione "acquedotti". Nelle more della definizione del Piano nazionale è stata prevista (dal comma 523) l'adozione di un piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione definitiva, con priorità per quelli in stato di progettazione esecutiva, riguardanti gli invasi multiobiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili, alla cui realizzazione è destinata una spesa di 250 milioni di euro (50 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022). Tale adozione è avvenuta con il [D.M. 526/2018](#).

---

<sup>22</sup> Con il D.L. 39/2023 sono state introdotte non solo disposizioni volte a ridisegnare la *governance* del settore delle infrastrutture idriche – mediante l'istituzione di una cabina di regia e la nomina di un Commissario straordinario –, ma anche misure specifiche per l'accelerazione dell'istruttoria e della realizzazione dei progetti. Per una trattazione dettagliata dei contenuti del D.L. 39/2023 si rinvia al paragrafo “Le recenti norme per il contrasto della scarsità idrica” dell'Appendice.



Il comma 153 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) ha apportato una serie di modifiche ai succitati commi 516-525, finalizzate ad accelerare la predisposizione e l'attuazione del Piano nazionale di interventi nel settore idrico. Il successivo comma 155 ha poi autorizzato la spesa di 1 miliardo di euro (100 milioni per ciascun anno del periodo dal 2019 al 2028) per l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici nel medesimo Piano. Lo stesso comma ha specificato che una quota della spesa autorizzata, pari a 60 milioni annui (quindi complessivamente 600 milioni di euro), è per la sezione "invasi".

In attuazione della nuova disciplina, con il [D.P.C.M. 17 aprile 2019](#) si è provveduto all'adozione del primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione «invasi», per un importo complessivo di 260 milioni di euro. Con il successivo [D.P.C.M. 1 agosto 2019](#) si è provveduto all'adozione del primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione «acquedotti», per un importo complessivo di 80 milioni di euro.

In attuazione degli impegni assunti con il PNRR, la disciplina in questione è stato oggetto di riforma con il [decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121](#).

In particolare, i commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 2 del D.L. 121/2021 prevedono l'istituzione del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNIISSI), che sostituisce e unifica in un unico strumento programmatico e di pianificazione le sezioni "Invasi" e "Acquedotti" del previgente Piano nazionale di interventi nel settore idrico.

### **La disciplina vigente del PNIISSI**

Di seguito si illustrano le linee essenziali della nuova disciplina del Piano Nazionale di Interventi infrastrutturali e per la Sicurezza nel Settore Idrico (PNIISSI), secondo il testo dei commi 516-525 della legge 205/2017 risultante dalle modifiche sin qui operate.

#### *Il Piano*

Per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni di risorse idriche, è stata prevista (dal comma 516) l'adozione, entro il 30 giugno 2022, del Piano Nazionale di Interventi infrastrutturali e per la Sicurezza nel Settore Idrico (PNIISSI).

Il comma 516-*ter* reca le necessarie norme di coordinamento con il quadro programmatico previgente nonché le disposizioni applicabili nelle more dell'adozione del PNIISSI.

Viene inoltre previsto che il piano straordinario finanziato dal comma 523 (v. *supra*) confluisce nel PNIISSI.

#### *Le modalità di adozione*

L'adozione del PNIISSI deve avvenire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta concertata dei Ministri aventi competenze in materia (in particolare quelli delle infrastrutture e dell'ambiente), sentita l'Autorità del settore idrico (ARERA) e previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

#### *L'aggiornamento triennale del Piano*

Il PNISSSI è aggiornato ogni tre anni, con le medesime modalità previste per la sua adozione, tenuto conto dello stato di avanzamento degli interventi.

#### *L'attuazione per stralci*

Il Piano è attuato attraverso successivi stralci che tengono conto dello stato di avanzamento degli interventi e della disponibilità delle risorse economiche.

L'art. 33, comma 2, del D.L. 13/2023 ha precisato che “eventuali modifiche, resesi necessarie nel corso dell'attuazione degli stralci medesimi, sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”.

#### *Modalità per la redazione, l'aggiornamento e l'attuazione del Piano*

Il comma 516-bis ha previsto che entro il 28 febbraio 2022, con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture (di concerto con altri ministri, in particolare con quello dell'ambiente), sentita l'ARERA e previa acquisizione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, sono definiti le modalità e i criteri per la redazione e per l'aggiornamento del PNISSSI e della sua attuazione per successivi stralci, tenuto conto dei piani di gestione delle acque dei bacini idrografici predisposti dalle Autorità di bacino distrettuali.

In proposito è intervenuto l'art. 17 del D.L. 124/2023 che ha disposto che, ai fini della redazione e dell'aggiornamento del PNISSSI, il termine per la trasmissione al Ministero delle infrastrutture da parte delle Autorità di bacino distrettuali, degli enti di governo dell'ambito e degli altri enti territoriali delle informazioni e dei documenti necessari alla definizione del Piano medesimo è fissato, per l'anno 2023, in centotrenta giorni dalla data di pubblicazione del relativo avviso nel sito internet istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Entro tale termine sono ammesse eventuali integrazioni documentali da parte dei soggetti proponenti che già abbiano provveduto alla trasmissione delle informazioni e dei documenti richiesti.

Il comma 519 dispone inoltre che gli enti di governo dell'ambito e gli altri soggetti responsabili della realizzazione degli interventi del PNISSSI provvedono, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di adozione del PNISSSI, all'adeguamento dei propri strumenti di pianificazione e di programmazione in coerenza con le misure previste dal medesimo Piano nazionale.

Il comma 525 disciplina i casi di inerzia e di inadempimento degli impegni previsti da parte degli enti di gestione e degli altri soggetti responsabili, consentendo, previa diffida ad adempiere, la nomina di un Commissario straordinario.

#### *Monitoraggio del Piano*

Il comma 520 prevede che il Ministero delle infrastrutture, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, monitora l'andamento dell'attuazione degli interventi del PNISSSI e assicura il sostegno e le misure di accompagnamento ai soggetti attuatori per la risoluzione di eventuali criticità nella programmazione e nella realizzazione degli interventi. Il successivo comma 524 precisa che il monitoraggio è effettuato attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche.

### *Le risorse del bilancio dello Stato destinate al PNISSI*

Dal punto di vista finanziario, l'[allegato infrastrutturale al DFP 2025](#) evidenzia che, ad oggi, per il PNISSI è stato operato uno **stanziamento complessivo di 3.175,21 milioni di euro** per il periodo 2018-2033.

Tale dotazione finanziaria complessiva è la risultante della somma:

- degli stanziamenti pari a 1,25 miliardi di euro (illustrati nel *box* precedente) derivanti dall'autorizzazione di spesa di 1 miliardo recata dal comma 155 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019 (L. 145/2018) e da quella, pari a 250 milioni di euro, prevista dal comma 523 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017);

- del finanziamento di 440 milioni di euro (40 milioni per il 2022 e 400 milioni per gli anni successivi) disposto con la sezione II della legge di bilancio 2022 (L. 234/2021);

- delle risorse pari a 327,2 milioni di euro derivanti dal Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, comma 140, della legge 232/2016, e successivi rifinanziamenti);

- del rifinanziamento, per un importo di 450 milioni di euro (300 milioni per l'anno 2027 e 150 milioni di euro per il 2028), disposto dall'art. 1, comma 292, della legge di bilancio 2024 (L. 213/2023), dell'autorizzazione di spesa relativa al "piano straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti in stato di progettazione definitiva, con priorità per quelli in stato di progettazione esecutiva, riguardanti gli invasi multiobiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili" previsto dal comma 523 della L. 205/2017 nelle more della definizione del PNISSI;

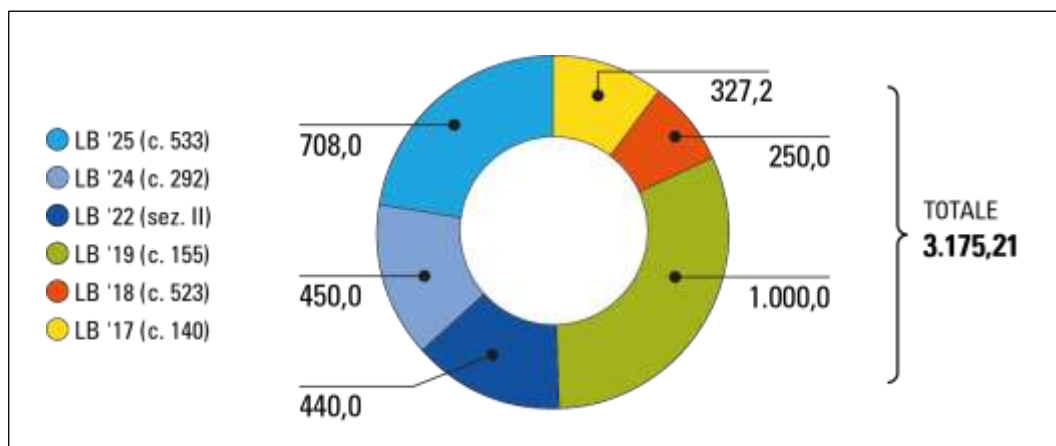
- e, infine, del rifinanziamento, per un importo complessivo di 708 milioni di euro per il triennio 2028-2030 (120 milioni per l'anno 2028, 160 milioni nel 2029 e 428 milioni nel 2030), per la realizzazione degli interventi del PNISSI, disposto dall'art. 1, comma 533, della legge di bilancio 2025 (L. 207/2024)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> La relazione tecnica presentata nel corso dell'esame al Senato della legge di bilancio 2025 evidenzia che tale stanziamento complessivo di 708 milioni di euro è finalizzato a coprire le necessità finanziarie: per programmare gli interventi oggetto di finanziamenti per la progettazione per 290 milioni di euro relativamente a interventi finanziati per la progettazione I stralcio PNISSI e per 180 milioni di euro relativamente a finanziamenti erogati tramite il fondo progettazione; per programmare ulteriori lotti funzionali per opere positivamente valutate nel PNISSI e già parzialmente finanziate (lotti funzionali) dall'approvando I stralcio PNISSI, per almeno 238 milioni di euro. Si fa inoltre notare che la medesima legge di bilancio prevede, tra l'altro, la possibilità di destinare a un piano stralcio per il potenziamento delle infrastrutture idriche una quota fino a un massimo di 144 milioni di euro, per il 2025, del Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche (art. 1, comma 706), nonché disposizioni (recate dall'art. 1, comma 707) finalizzate al finanziamento, da parte della Cassa per i servizi energetici e ambientali, di investimenti volti al potenziamento delle infrastrutture idriche.

Il seguente grafico riassume quanto testé illustrato:

**Grafico 19. Le risorse del bilancio dello Stato destinate al PNISSI (milioni di euro)**



Fonte: Allegato infrastrutturale al DFP 2025

### *Gli interventi e il fabbisogno finanziario del PNISSI*

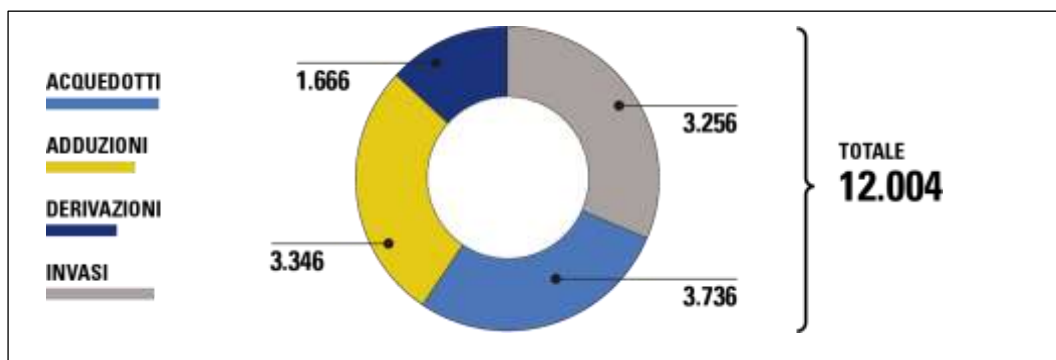
Nella [relazione tecnica presentata nel corso dell'esame al Senato della legge di bilancio 2025](#) viene evidenziato che il **PNISSI** “riporta 418 nuovi interventi, per un **fabbisogno di 12 miliardi di euro** (il costo totale di tali interventi, come indicato nell'[allegato 1](#) al D.P.C.M. 17 ottobre 2024, è pari a 12,4 miliardi di euro, *n.d.r.*)”.

La stessa relazione evidenzia che tali interventi “sono tutti interventi inseriti per le ricadute positive nei territori, con impatti rilevanti sul tessuto economico e sociale dei comuni e delle città metropolitane” e che gli interventi medesimi sono così classificati:

- a) 227 progetti, del valore di circa 5,9 miliardi di euro, che rispondono ad un fabbisogno prevalentemente potabile;
- b) 90 progetti, del valore di circa 2 miliardi, che rispondono ad un fabbisogno di tipo prevalentemente irriguo;
- c) 101 interventi, del valore di circa 4,1 miliardi, che rispondono ad un fabbisogno di tipo misto, prevalentemente potabile ed irriguo.

Dal punto di vista delle tipologie infrastrutturali, invece, il PNISSI risulta articolato, in termini di fabbisogni finanziari, nel modo seguente:

**Grafico 20. Tipi di opere previste dal PNISSI e relativo fabbisogno (milioni di euro)**



Fonte: Relazione tecnica (presentata al Senato) della legge di bilancio 2025

La succitata relazione tecnica sottolinea che "con la recente adozione del Piano, il MIT può dare seguito ad un Piano Stralcio attuativo, del valore di circa 950 milioni di euro a valere su risorse assegnate dalla precedente legge di bilancio e su residui individuati nell'ambito dei lavori della Cabina di Regia per la crisi idrica".

Nell'allegato infrastrutturale al DFP 2025 viene confermato che è in corso di avvio l'iter di approvazione del provvedimento di finanziamento di tale stralcio attuativo, che consentirà di finanziare circa 65 interventi su tutto il territorio nazionale per l'importo indicato di poco inferiore al miliardo di euro. Viene altresì evidenziato che al succitato fabbisogno di 12 miliardi di euro vanno sommati ulteriori 180 milioni, necessari per la realizzazione di opere idriche commissariate collocate in Sicilia e Sardegna, ottenendo così un fabbisogno complessivo di 12.180 milioni di euro. Sottraendo a tale fabbisogno le risorse destinate al PNISSI dallo **stralcio attuativo** citato (quantificate in **954,8 milioni di euro**), in corso di adozione, si ottiene un **fabbisogno residuo di 11.225,2 milioni di euro**.

Si fa inoltre notare che, in base al disposto dell'art. 2 del D.P.C.M. 17 ottobre 2024, di adozione del PNISSI, **confluiscono nel medesimo piano e ne costituiscono stralci attuativi le programmazioni adottate in precedenza**, ivi comprese le misure M2C4-I4.1 «Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico» e M2C4-I4.2 «Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti» del PNRR.

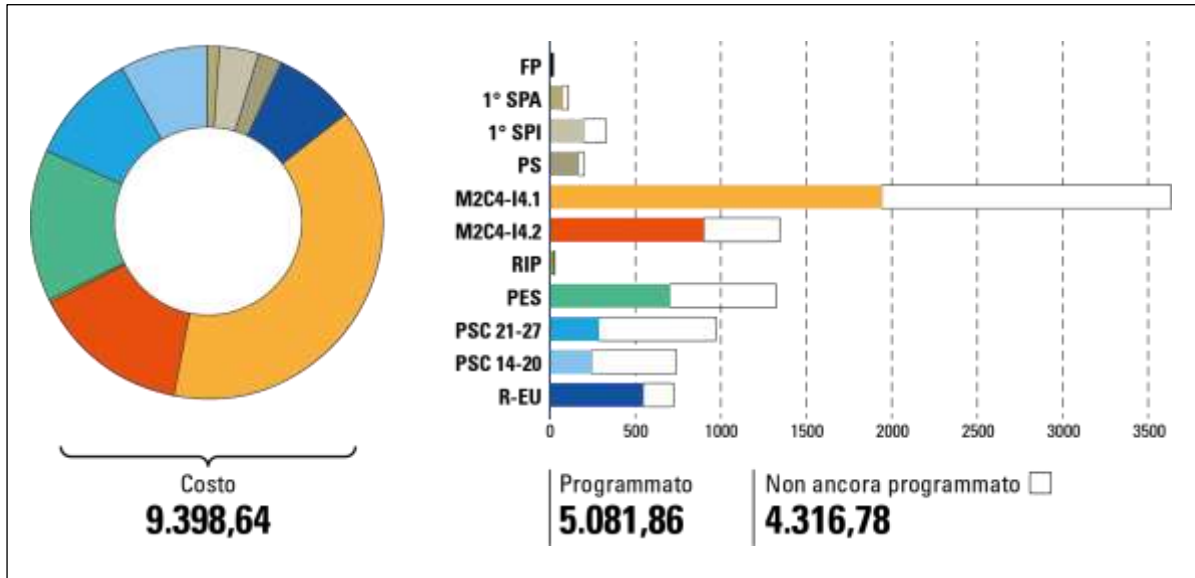
Gli **interventi che confluiscono nel PNIISSI** e ne costituiscono stralci attuativi, ai sensi del citato art. 2, sono riportati nell'[Allegato 3 al D.P.C.M. 17 ottobre 2024](#).

Si tratta degli interventi relativi alle seguenti programmazioni adottate per il finanziamento di interventi nel settore idrico:

- D.M. 6 dicembre 2018, n. 526, recante il «Piano straordinario Invasi» («**PS**»);
- D.P.C.M. 17 aprile 2019 recante l'ex «1° Stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione Invasi» («**1° SPI**»);
- D.P.C.M. 1° agosto 2019, recante l'ex «1° Stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione Acquedotti» («**1° SPA**»);
- delibere CIPE n. 54/2016 e n. 12/2018, Piano operativo Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 - Area tematica «Ambiente e risorse naturali» - Settore di intervento «Risorse idriche» - Linea d'azione «Interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza Dighe» («**PSC 14-20**»);
- delibere CIPESS n. 1/2022 e n. 35/2022, Piano operativo Fondo sviluppo e coesione 2021-2027 - Aree tematica «Mobilità e infrastrutture sostenibili» - Linea di intervento «Infrastrutture idriche» («**PSC 21-27**»);
- D.M. 29 agosto 2022, n. 259, relativo al «Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la *project review* delle infrastrutture già finanziate» («**FP**»);
- D.M. 16 dicembre 2021, n. 517, recante gli interventi a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza - Misura M2C4-I4.1 «Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico» («**M2C4-I4.1**»);
- decreti direttoriali della Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche del 24 agosto 2022, n. 594, e del 24 marzo 2023, n. 181, recanti gli interventi a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza - Misura M2C4-I4.2 «Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti» («**M2C4-I4.2**»);
- prese d'atto dell'Autorità di gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, n. 5114/2022, come rimodulata dalla n. 6502 del 23 aprile 2024, recanti gli interventi a valere sull'Asse IV REACT-EU «Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti» («**R-EU**»);
- legge del 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 519 – Intervento commissariato «Nuovo tronco superiore dalle sorgenti alla centrale di Salisano» («**PES**»);
- legge del 21 aprile 2023, n. 41, art. 31-ter – Attribuzione di risorse alla regione Molise per l'adeguamento sismico della diga di Ripaspaccata («**RIP**»).

Nel complesso, gli interventi in questione che confluiscono nel PNIISSI sono 565, per un costo totale di **9,4 miliardi di euro**, a fronte del quale risultano già programmate risorse per 5,1 miliardi, come evidenziato dal grafico seguente.

**Grafico 21. Interventi confluiti nel PNIISSI e relativo quadro finanziario (importi in milioni di euro)**



Fonte: Allegato 3 al D.P.C.M. 17 ottobre 2024

Nell'allegato infrastrutturale al DFP 2025, che contiene informazioni più aggiornate, viene indicato che le **“risorse ripartite (ante PNIISSI)”** sono pari a **6,2 miliardi di euro**.





## PARTE III – VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Nella prima parte del presente dossier sono state evidenziate le principali criticità che affliggono il sistema idrico nazionale, concentrando l'attenzione sulla situazione negli anni più recenti.

Alla luce delle politiche finora messe in atto, illustrate nella parte seconda, può essere utile cercare di valutare l'andamento temporale delle criticità medesime al fine di tentare di fornire una valutazione di impatto delle politiche medesime.

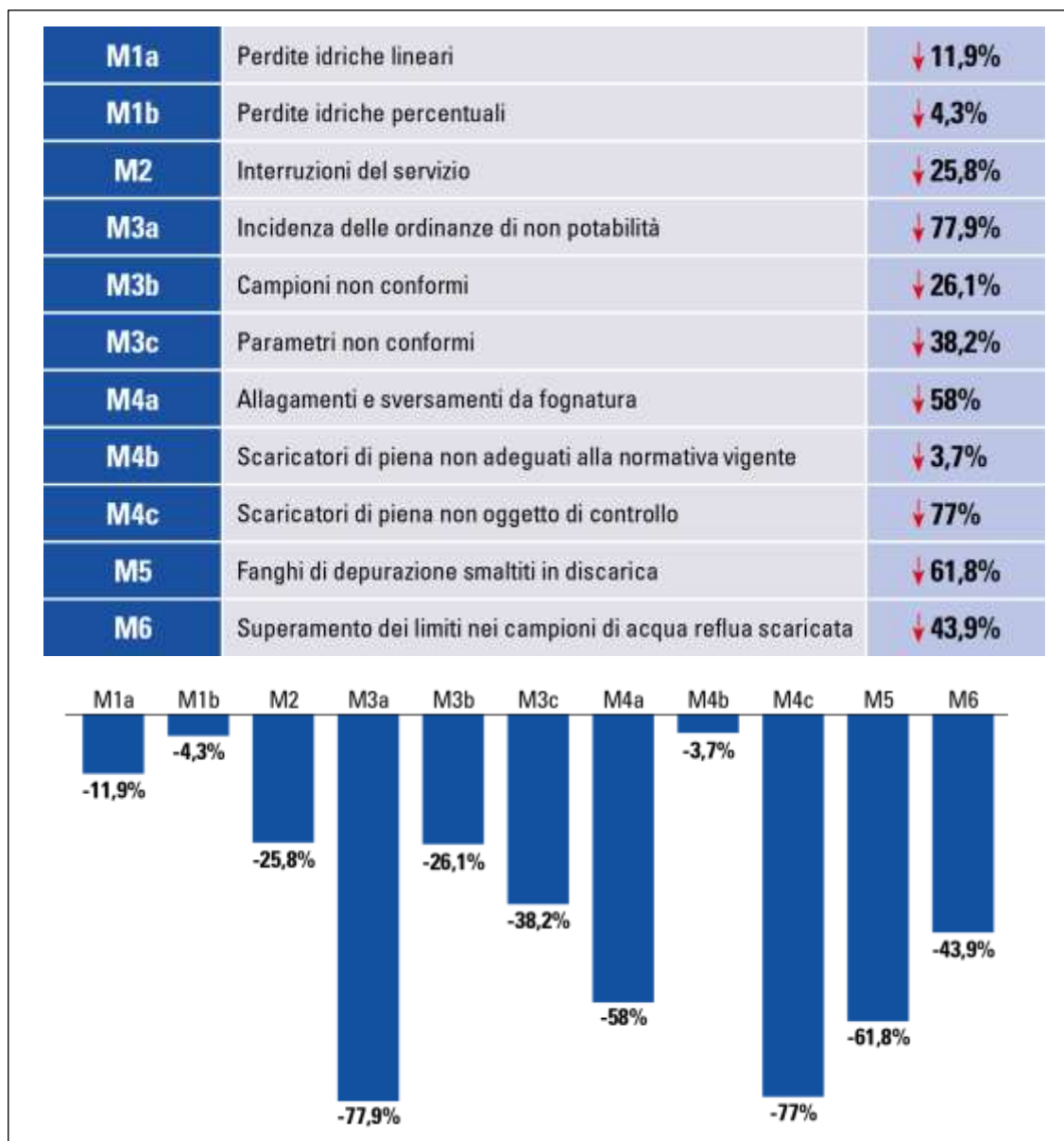
In relazione alla **carezza e/o all'inefficienza delle infrastrutture**, misurate soprattutto a partire da alcuni degli indicatori di qualità tecnica calcolati dall'ARERA, occorre evidenziare che – nel [documento consegnato dall'ARERA](#) a margine dell'audizione informale svolta nella seduta del 20 marzo 2025 della Commissione VIII (Ambiente) della Camera – la stessa autorità ha sottolineato che nel periodo 2016-2023 si osserva il **progressivo miglioramento dei valori medi nazionali di tutti gli indicatori M1-M6**. In particolare si osserva:

- una **riduzione media delle perdite idriche lineari** (indicatore M1a) pari al 11,9% e delle perdite idriche percentuali (indicatore M1b) del 4,3%;
- una **riduzione media** dell'indicatore “M2 - Interruzioni del servizio” pari al 25,8%;
- una **riduzione dell'incidenza delle ordinanze di non potabilità** (indicatore M3a), del **tasso di campioni non conformi** (indicatore M3b) e del **tasso di parametri non conformi** (indicatore M3c), in media, pari rispettivamente al 77,9%, al 26,1% e al 38,2%;
- una **riduzione della frequenza degli allagamenti e sversamenti da fognatura** (indicatore M4a), del numero degli scaricatori di piena non adeguati alla normativa vigente (M4b) e di quelli non oggetto di controllo (indicatore M4c) in media, pari rispettivamente al 58%, 3,7% e al 77%;
- una **riduzione del valore della quota di fanghi di depurazione in tonnellate di sostanza secca smaltita in discarica** (indicatore M5) di oltre il 61,8%, per un valore in media, pari a circa l'7,5%;
- per quanto attiene all'indicatore “M6 - Qualità dell'acqua depurata”, una **riduzione media del valore del tasso di superamento dei limiti nei campioni di acqua reflua scaricata** pari al 43,9%.

Nello stesso documento l'ARERA sottolinea che, tuttavia, al progressivo miglioramento dei valori medi nazionali di tutti i citati indicatori, “**non corrisponde una riduzione significativa delle ampie differenziazioni territoriali nei livelli di qualità dei servizi** (*water service divide*)”.

Il seguente grafico evidenzia le variazioni illustrate.

**Grafico 22. Variazioni percentuali degli indicatori M1-M6 nel periodo 2016-2023**



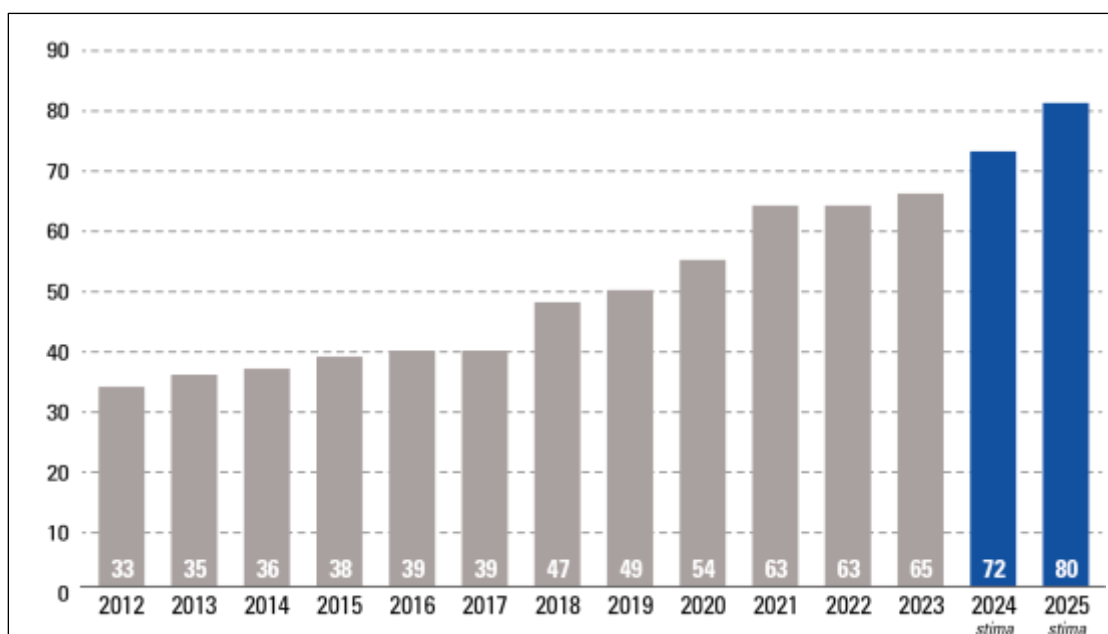
Fonte: ARERA

Ad una ulteriore riduzione del trend finora osservato non potrà non contribuire lo sforzo intrapreso con il PNRR e con l'adozione del PNISSI per innalzare il **contenuto volume degli investimenti** infrastrutturali.

Una valutazione dell'impatto di tali strumenti sul livello complessivo degli investimenti infrastrutturali (la cui dimensione contenuta, come si è visto, rappresenta una delle principali criticità del settore) è fornita nel Blue Book 2025. In tale pubblicazione viene evidenziato che, analizzando i fondi pubblici e i contributi (FP&C) destinati, nel periodo 2021-2023, al sostegno degli investimenti del settore idrico, si osserva che "le aziende (gestrici, *n.d.r.*) del campione hanno intercettato un volume pari a 2,4 miliardi di euro, che cresce a 5,1 miliardi di euro se si considerano anche gli anni 2024 e 2025. Il dato pro capite mostra una crescita dei FP&C nel tempo a livello medio nazionale dai 17 euro per abitante del 2021 ai 33 euro per abitante del 2025. Si osserva una **spiccata crescita dei contributi** nelle regioni centrali e, soprattutto, meridionali, **probabile effetto delle risorse** assegnate agli interventi finanziati dal **PNRR** e da strumenti simili (es. REACT-EU). Proprio nelle regioni del Sud si assiste ad una crescita sorprendente del contributo medio che da 9 euro per abitante nel 2021 passa ai 23 euro per abitante del 2023 e dovrebbe superare i 70 euro per abitante nel 2025. Questo andamento non solo mostrerebbe l'effetto dei fondi PNRR ma anche la scarsa capacità di intercettazione o spesa di fondi pubblici che ha caratterizzato queste regioni nel periodo precedente".

Un'ulteriore analisi campionaria svolta da Utilitatis-Utilitalia ha riguardato alcuni gestori industriali e ha mostrato, a partire dal 2012, un trend crescente degli investimenti che si è ulteriormente consolidato tra il 2021 e il 2023, anni in cui si è registrato un netto aumento degli investimenti pro capite, "probabilmente grazie all'attuazione degli interventi finanziati dal PNRR. Le stime relative agli interventi programmati per i prossimi anni suggeriscono un ulteriore miglioramento, tale da poter **avvicinare la media italiana di investimento a quella di altri Paesi europei**".

**Grafico 23. Investimenti annui pro capite effettuati dai gestori industriali (in euro) – Anni 2012-2025**



Fonte: Utilitatis-Utilitalia

Merita altresì sottolineare quanto ricordato nel Blue Book 2024, ove viene evidenziato che, negli ultimi anni, il valore degli investimenti sostenuti dalla tariffa pagata dagli utenti dei servizi idrici “è aumentato fino a circa 4 miliardi di euro l’anno. Il PNRR sta dando certamente un impulso significativo con risorse aggiuntive (circa 0,7 miliardi di euro l’anno) che si esauriranno nel 2026. Il fabbisogno di settore è stimato in almeno 6 miliardi di euro l’anno”. Conseguentemente, **una volta esaurite le risorse del PNRR, serviranno risorse aggiuntive “tra 1,3 e 2 miliardi di euro per innalzare l’indice di investimento annuo e raggiungere i 100 euro per abitante, avvicinandosi così alla media di altri Paesi europei di dimensione simile all’Italia”.**

In relazione alla **frammentazione delle gestioni**, l’ARERA (nelle conclusioni del già citato Doc. CXLVI, n. 5) ha sottolineato che “il **progressivo rafforzamento degli assetti locali** si sta rivelando **estremamente graduale** e, talvolta, non scevro da alcuni ripensamenti” ed ha evidenziato “quei contesti che suggeriscono, da un lato, talune criticità (...) relative ai contesti in cui si debbano superare affidamenti salvaguardati non prorogabili in base alla normativa vigente (...) o assegnati a operatori unici di ambito prossimi alla scadenza e, dall’altro, il permanere di assetti di governo territoriale non ancora allineati al quadro di riferimento. Le prime appaiono come criticità relative al passaggio da un primo ciclo applicativo della riforma alla fase seguente, le

seconde, invece, si riferiscono ancora alla prima fase di implementazione. Ne consegue che, pur a fronte di un progressivo diffondersi di problematiche relative agli assetti locali, **i divari territoriali tendono ad acuirsi ulteriormente** (*Water Service Divide*).

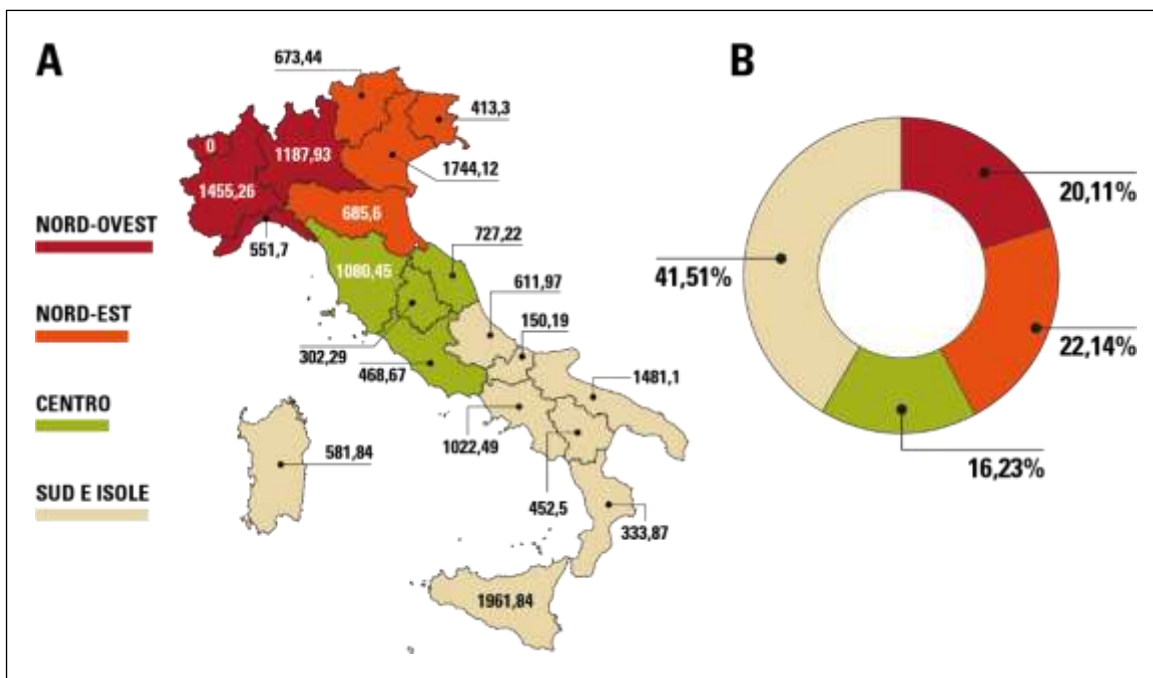
Sulla **siccità** si è già offerta (nella prima parte del presente dossier) una analisi di lungo periodo delle tendenze in atto. Dal punto di vista delle valutazioni di impatto, invece, poichè il nuovo quadro normativo delineato dal c.d. decreto siccità (D.L. 14 aprile 2023, n. 39) è di recente emanazione, risulta complicato riuscirne a coglierne gli effetti.

In relazione alla criticità rappresentata dagli **elevati prelievi di risorsa idrica**, i dati ISTAT mostrano che il volume (in milioni di metri cubi) di acqua prelevata per uso potabile è passato da 9,23 miliardi nel 2018 a 9,19 miliardi nel 2020, per poi scendere a 9,14 miliardi nel 2022. Poiché però nello stesso periodo la popolazione ha avuto un trend discendente più deciso, **i prelievi pro capite risultano in crescita**. Anche in tale caso però, poiché i dati disponibili sono fermi al 2022, non è possibile fornire una valutazione di impatto delle misure previste a partire dalla legge di bilancio per il 2021.

In relazione al **water service divide** più volte menzionato, alla cui determinazione contribuiscono (come si è avuto modo di evidenziare nella prima parte del presente dossier) pressochè tutte le variabili critiche analizzate, il seguente grafico, che riporta la distribuzione territoriale delle risorse finanziarie previste dal PNISSI e di quelle stanziare dal PNRR per l'approvvigionamento idrico (M2C4-I.4.1 e M2C4-I.4.2), mostra come le stesse siano principalmente indirizzate proprio verso le regioni del Mezzogiorno con la finalità evidente di andare a ridurre il succitato *gap* che affligge tale area del Paese.

Si sottolinea che, a differenza degli importi relativi agli investimenti M2C4-I.4.1 e M2C4-I.4.2, che rappresentano un volume di risorse effettivamente stanziare, le risorse previste dal PNISSI a cui si fa riferimento sono quelle da reperire (quindi il fabbisogno) per il finanziamento delle opere che costituiscono il medesimo piano. La somma di tali aggregati, benchè sia un'operazione matematicamente impura, fornisce però una stima approssimativa del flusso di risorse aggiuntive che da qualche anno e per gli anni futuri sono e saranno indirizzate al potenziamento delle infrastrutture idriche del Paese.

Grafico 24. Risorse finanziarie previste dal PNISSI e dal PNRR, in milioni di euro (A), e composizione percentuale per area geografica delle stesse (B)



Fonte: elaborazione Servizio Studi su dati "Sistema Regis" e Blue Book 2025.







## APPENDICE

### DI APPROFONDIMENTO NORMATIVO

#### Il servizio idrico integrato (SII)

In materia di servizio idrico le politiche principali portate avanti nell'ultimo decennio hanno perseguito, dal lato dell'offerta, l'efficientamento del servizio (in particolare attraverso l'accorpamento delle gestioni), mentre dal lato della domanda, cioè dell'utenza, si segnalano in particolare le iniziative di carattere sociale finalizzate a garantire l'accesso all'acqua alle fasce della popolazione in condizioni di disagio economico-sociale.

#### *L'efficientamento della gestione del SII*

Secondo la disciplina vigente, l'organizzazione del servizio idrico integrato si articola, territorialmente, per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni. Tale disciplina è il risultato anche delle modifiche operate dal D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia), che ha previsto che gli enti locali partecipano obbligatoriamente all'Ente di governo dell'ambito (EGATO) individuato dalla competente Regione per ciascun ATO, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche (art. 147, comma 1, del D.Lgs. 152/2006).

L'articolo 147 del Codice, al comma 2, provvede inoltre a fissare i seguenti importanti principi informativi della gestione del SII:

- a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui;
- b) unicità della gestione. Tale principio è stato ripristinato dall'art. 7 del D.L. 133/2014, in luogo di quello (meno stringente) dell'unitarietà, che era stato introdotto dal D.Lgs. 4/2008 (c.d. secondo correttivo al Codice).
- c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Il comma 2-*bis* del citato articolo 147 dispone, inoltre, che se l'ATO coincide con il territorio della Regione, qualora si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del SII in sub-ambiti, che però devono essere almeno pari al territorio provinciale o della città metropolitana.

Nell'ultima relazione semestrale sull'adempimento degli obblighi posti a carico delle regioni, degli enti di governo dell'ambito e degli enti locali in materia di servizio idrico integrato, trasmessa dall'Autorità del settore idrico (ARERA) al Parlamento nel febbraio 2025 (Doc. CXLVI, n. 5), viene evidenziato che “tutte le regioni hanno

provveduto a delimitare gli ATO e, anche in esito all'attività di monitoraggio sull'evoluzione del quadro legislativo regionale in materia di organizzazione dei servizi idrici, si registra, con riferimento al secondo semestre 2024, la conferma del numero di ATO, pari a 62. Come precisato in più occasioni, le scelte di delimitazione territoriale adottate a livello regionale non presentano profili di omogeneità, non consentendo di rilevare profili di uniformità sul territorio nazionale. È possibile, tuttavia, cogliere alcuni elementi di sintesi per fornire un quadro d'insieme:

- la prevalenza del modello regionale per l'organizzazione territoriale del servizio, sebbene connotato da una effettiva operatività molto differenziata; nel dettaglio risulta che 12 regioni abbiano previsto un ATO unico (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta);

- la preferenza, da parte delle restanti regioni, per il mantenimento di un'organizzazione che preveda una pluralità di ATO all'interno del proprio territorio, facendo riscontrare la presenza di 50 ATO di delimitazione inferiore al territorio regionale (e comunque, nella quasi totalità dei casi, coincidente almeno con il territorio della relativa provincia)".

La stessa relazione ritiene opportuno richiamare il favore del legislatore per una delimitazione degli ATO su area vasta, da ultimo evidenziato nella previsione di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 201/22 (di riordino della materia dei servizi pubblici locali), in base al quale le Regioni sono chiamate a "incentiva[re], con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio". Peraltro, la relazione ricorda che, in applicazione delle previsioni di cui al citato articolo 5, è stato adottato il decreto 28 aprile 2023 del Ministero dell'economia e delle finanze "che dispone misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali, nei termini recati dalla disposizione da ultimo richiamata".

Nel definire la dimensione minima dei sub-ambiti, il comma 2-*bis* dell'art. 147 dispone che sono comunque fatte salve:

a) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148 (tale disposizione, abrogata da più di un decennio, prevedeva che l'adesione alla gestione unica del SII fosse facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestissero l'intero SII e previo consenso dell'autorità d'ambito competente);

b) le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia delle gestioni in forma autonoma di cui alla lettera b), l'EGATO territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti.

Un'importante disposizione (recata dal comma 2-ter dell'art. 147) è stata introdotta dall'art. 22, comma 1-quinquies, del D.L. 152/2021, secondo cui entro il 1° luglio 2022, le gestioni del servizio idrico in forma autonoma per le quali l'EGATO non si sia ancora espresso sulla ricorrenza dei requisiti per la salvaguardia di cui alla lettera b), confluiscono nella gestione unica individuata dal medesimo ente. Lo stesso comma 2-ter ha inoltre disposto che, entro il 30 settembre 2022, l'EGATO provvede ad affidare al gestore unico tutte le gestioni non fatte salve ai sensi del citato comma 2-bis.

In merito alla previsione recata dall' art. 22, comma 1-quinquies, del D.L. 152/2021, nella relazione sull'adempimento degli obblighi posti a carico delle regioni, degli enti di governo dell'ambito e degli enti locali in materia di servizio idrico integrato relativa al secondo semestre 2023 (Doc. CXLVI, n. 5) si legge che “risulta che siano ancora in corso le verifiche istruttorie – derogando de facto la portata normativa dei citati provvedimenti legislativi – in ordine ai requisiti per la salvaguardia o che tali istruttorie, pur concluse, siano rimesse, a causa del contenzioso instaurato dai soggetti non riconosciuti quali salvaguardati, al sindacato del giudice amministrativo che non si è, in taluni casi, ancora espresso al riguardo”.

Dati relativi all'estensione del fenomeno delle "gestioni autonome" sono stati forniti, nella scorsa legislatura, in risposta all'interrogazione 5/05994, svolta nella seduta del 23 giugno 2021. In tale risposta viene evidenziato che "nel mese di maggio del 2020, attraverso interlocuzioni con le regioni e gli enti di governo nell'ambito territoriale ottimale (EGATO), sono stati censiti nel territorio nazionale 62 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Tra i comuni ai quali è stata concessa la salvaguardia della gestione unica, 94 risultano comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, con una netta prevalenza nell'area Nord del Paese (74)". Nella recente relazione dell'ARERA poc'anzi richiamata (Doc. CXLVI, n. 5), viene evidenziata “la diffusa presenza soprattutto in Piemonte di soggetti che gestiscono il servizio in forza delle previsioni di cui alla lett. a) dell'art.147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/06” e “la presenza prevalentemente localizzata in Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna di soggetti che gestiscono il servizio in forza delle previsioni di cui alla lett. b) dell'art.147, comma 2 bis”.

Si ricorda, infine, che nella segnalazione AS 1824 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (recante "Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2022") viene sottolineato che "in numerosi ATO che hanno visto l'affidamento al gestore unico permangono situazioni di coesistenza con soggetti più piccoli che gestiscono il SII in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina vigente o con gestioni comunali in economia. Si tratta, in entrambi i casi, di attività caratterizzate da forti inefficienze, in particolare con riferimento al rapporto con l'utenza finale".

Occorre altresì soffermarsi sulla disciplina delle gestioni esistenti, su cui è intervenuto l'art. 7 del D.L. 133/2014, che ha modificato i primi cinque commi dell'art. 172 del d.lgs. 152/2006 al fine di garantire che in tutti gli ATO il servizio idrico sia affidato a gestori unici.

Sulla tematica delle gestioni autonome del SII vertono le [proposte di legge n. 1133 e n. 1056](#) attualmente all'esame della Commissione VIII (Ambiente) della Camera.

La proposta di legge n. 1133 reca disposizioni finalizzate alla regolarizzazione delle gestioni del SII, nonché all'ampliamento della platea dei piccoli comuni montani che possono gestire il SII in forma autonoma, in deroga al succitato principio dell'unicità gestionale.

La proposta di legge n. 1056 riscrive invece, modificandola e integrandola, la disciplina delle gestioni autonome del SII recata dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 147 del Codice dell'ambiente.

Nelle conclusioni della relazione dell'ARERA più volte richiamata (Doc. CXLVI, n. 5) viene evidenziato che il processo di razionalizzazione del numero degli ATO, attualmente pari a 62, non appare più dotato della spinta degli anni passati, e che “la menzionata disciplina di riordino (decreto legislativo 201/2022) e i tentativi di rafforzamento delle leve di attivazione dei poteri sostitutivi (decreto-legge 115/2022) non appaiono tali da aver generato le condizioni per il superamento delle annose criticità del settore in materia di affidamenti del servizio [...] La presente relazione pertanto pone in specifica evidenza quei contesti che suggeriscono, da un lato, talune criticità, già diffusamente illustrate, relative ai contesti in cui si debbano superare affidamenti salvaguardati non prorogabili in base alla normativa vigente, anche se dotati di apprezzabili caratteristiche operative e gestionali, o assegnati a operatori unici di ambito prossimi alla scadenza e, dall'altro, il permanere di assetti di governo territoriale non ancora allineati al quadro di riferimento. Le prime appaiono come criticità relative al passaggio da un primo ciclo applicativo della riforma alla fase seguente, le seconde, invece, si riferiscono ancora alla prima fase di implementazione. Ne consegue che, pur a fronte di un progressivo diffondersi di problematiche relative agli assetti locali, i divari territoriali tendono ad acuirsi ulteriormente (*Water Service Divide*)”.

### *Le politiche sociali per l'accesso universale all'acqua*

Nel corso della XVII legislatura sono state introdotte disposizioni, nell'ambito della disciplina sul SII, finalizzate a garantire l'**accesso universale all'acqua**, riconosciuto come diritto “essenziale alla qualità della vita ed all'esercizio di tutti i diritti dell'uomo” dalla risoluzione ONU 64/92 del 28 luglio 2010.

L'art. 60 della legge 221/2015 (c.d. collegato ambientale) ha novellato il Codice dell'ambiente al fine di prevedere che agli utenti domestici del SII in condizioni economico-sociali disagiate sia assicurato l'accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il [D.P.C.M. 13 ottobre 2016](#) che stabilisce la **tariffa sociale del servizio idrico integrato**. In sintesi, tale decreto prevede un **quantitativo minimo di acqua vitale** necessario al soddisfacimento dei bisogni essenziali fissato in **50 litri per abitante al giorno**, una tariffa agevolata, un “bonus acqua” per tutti gli utenti domestici residenti, ovvero nuclei familiari, di cui sono accertate le condizioni di disagio economico-sociale.

Ulteriori disposizioni in materia sono state introdotte dall'art. 57-*bis* del D.L. 124/2019. Il comma 3 di tale articolo consente di estendere ai beneficiari del reddito di cittadinanza il c.d. bonus sociale idrico o **bonus acqua**. Il successivo comma 4 prevede che il medesimo bonus venga esteso anche alla fornitura dei servizi di fognatura e depurazione. Le disposizioni di cui al primo periodo del comma 5 sono invece volte a consentire, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, l'accesso in modo automatico al bonus acqua a tutti i soggetti il cui Indicatore della Situazione Economica

Equivalente (ISEE) in corso di validità sia ricompreso entro i limiti stabiliti dalla legislazione vigente.

Occorre inoltre ricordare anche l'articolo 61 della citata L. 221/2015 che ha introdotto **norme per il contenimento della morosità degli utenti del SII**, al fine, in particolare, di salvaguardare la copertura dei costi e garantire il quantitativo minimo vitale di acqua necessario.

In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il [D.P.C.M. 29 agosto 2016](#), che stabilisce i principi e i criteri per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato, assicurando che sia salvaguardata, tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario dei gestori, la copertura dei costi efficienti di esercizio e investimento e garantendo il quantitativo minimo vitale di acqua (pari a 50 litri per abitante) necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di fornitura per gli utenti morosi.

## Le disposizioni per l'incentivazione del risparmio idrico

Nel corso della XVIII legislatura sono state introdotte specifiche disposizioni volte ad incentivare comportamenti finalizzati al risparmio idrico da parte degli utenti.

Si ricorda che il risparmio idrico rappresenta uno dei principi cardine nella gestione delle risorse idriche fissati dal Codice dell'ambiente. L'art. 146 del Codice ha previsto, tra l'altro, l'adozione, da parte delle regioni, di norme e misure volte a razionalizzare i consumi e eliminare gli sprechi ed in particolare a prevedere, tra l'altro, di "realizzare, in particolare nei nuovi insediamenti abitativi, commerciali e produttivi di rilevanti dimensioni, reti duali di adduzione al fine dell'utilizzo di acque meno pregiate per usi compatibili", di "promuovere l'informazione e la diffusione di metodi e tecniche di risparmio idrico domestico e nei settori industriale, terziario ed agricolo", di "installare contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano;

Con la legge di bilancio 2021 ([L. 178/2020](#)) sono state introdotte disposizioni che hanno previsto:

- l'istituzione del "**Fondo per il risparmio di risorse idriche**", con una dotazione di **20 milioni di euro** per il 2021 (v. commi 61-65), al fine di riconoscere, alle persone fisiche residenti in Italia, un "**bonus idrico**" pari a 1.000 euro per ciascun beneficiario, da utilizzare entro il 31 dicembre 2021, per interventi di sostituzione di sanitari e apparecchi a limitazione di flusso d'acqua su edifici esistenti o parti di questi o su singole unità immobiliari, comprese eventuali opere idrauliche e murarie collegate;

- l'istituzione del "**Fondo per la promozione dell'uso consapevole della risorsa idrica**", destinato all'effettuazione di campagne informative per gli utenti del servizio idrico integrato, con una dotazione di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (comma 752);

- con l'obiettivo di razionalizzare l'uso dell'acqua e ridurre il consumo di contenitori di plastica per acque potabili, il riconoscimento di un **credito di imposta per l'acquisto di sistemi di filtraggio dell'acqua potabile**, nel limite complessivo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (commi 1087-1089). Tale misura è

stata prorogata, dal comma 713 della legge di bilancio 2022, per tutto il 2023, prevedendo altresì che, per tale anno, la misura spetti nel limite di 1,5 milioni di euro.

Il tema del risparmio idrico è stato ripreso, per la stretta connessione con le sempre più frequenti crisi idriche, nell'ambito del decreto-legge "siccità" (D.L. 39/2023, v. *infra*). In particolare, l'articolo 13 prevede l'adozione di un **piano di comunicazione**, volto ad assicurare un'adeguata informazione del pubblico sulla persistente situazione di crisi idrica in atto nel territorio nazionale e sulle gravi ripercussioni che tale fenomeno potrebbe determinare sul tessuto economico e sociale, nonché a garantire ai cittadini e agli operatori di settore le **informazioni necessarie sul corretto utilizzo dell'acqua**.

## La disciplina delle acque reflue urbane

Nell'ambito delle disposizioni di tutela delle acque, una cruciale rilevanza è attribuita alle norme della Direttiva 91/271/CEE, che impone che gli agglomerati urbani siano provvisti di idonei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue generate da agglomerati urbani. Nonostante la disciplina europea sia stata formalmente recepita da oltre vent'anni (con il D.Lgs. 152/1999, successivamente abrogato e sostituito dal Codice dell'ambiente del 2006), e Governo e Parlamento siano intervenuti più volte con provvedimenti di semplificazione e accelerazione<sup>24</sup>, per il finanziamento degli interventi e la nomina di apposite strutture commissariali, le criticità dei sistemi di raccolta e trattamento delle acque reflue (che hanno determinato, a partire dal 2004, l'avvio, da parte della Commissione europea, di diverse procedure di infrazione) non sono ancora state superate.

### *Le norme per il superamento del contenzioso UE sulle acque reflue*

Per le inadempienze nell'attuazione della Direttiva europea 91/271/CEE (recepita dall'Italia con il D.Lgs. 152/2006), che prevede che tutti gli agglomerati con carico generato maggiore di 2.000 abitanti equivalenti siano forniti di adeguati sistemi di reti fognarie e trattamento delle acque reflue, l'Italia ha subito due condanne da parte della Corte di giustizia dell'UE, la C565-10 (procedura di infrazione n. 2004/2034) e la C85-13 (procedura di infrazione n. 2009/2034) ed è stata aperta una ulteriore procedura di infrazione (n. 2014/2059).

Con la successiva [sentenza del 31 maggio 2018, causa C-251/17](#), la stessa Corte ha condannato l'Italia, per non aver adottato tutte le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza del 19 luglio 2012 (causa C-565/10), al pagamento di una somma forfettaria di 25 milioni di euro, nonché di una penalità di 30,1 milioni per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla sentenza citata.

Dopo tale sentenza, la Commissione europea ha avviato un'ulteriore procedura di infrazione (n. 2017/2181) per violazione della direttiva in questione, in particolare per assenza o non corretta funzionalità dei sistemi di raccolta e/o trattamento dei reflui. Alle citate sentenze si è aggiunta l'ulteriore condanna di cui alla [sentenza 6 ottobre 2021, causa C-668/19](#).

Si ricorda che con il D.P.C.M. 26 aprile 2017, emanato ai sensi dell'art. 2 del D.L. 243/2016, è stato nominato il prof. Enrico Rolle a Commissario straordinario unico per il coordinamento e la realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento, nel minor tempo possibile, alle succitate sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'UE.

Al fine di evitare l'aggravamento del contenzioso in atto con l'UE, l'[articolo 4-septies del D.L. 32/2019](#) (c.d. decreto sblocca cantieri) ha attribuito (al comma 1) al

---

<sup>24</sup> Tra le disposizioni più recenti di questo tipo si ricorda l'articolo 14-ter del D.L. 181/2023, che prevede (comma 1, lettera a)) che il Commissario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale (salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE).



**Commissario unico** compiti di **coordinamento e realizzazione di interventi funzionali volti a** garantire l'adeguamento, nel minor tempo possibile, alla normativa dell'UE e quindi **superare tutte le procedure di infrazione** relative alle medesime problematiche.

Lo stesso articolo ha previsto (al comma 2) la cessazione delle funzioni dei precedenti commissari (previsti dall'art. 7, comma 7, del D.L. 133/2014) e il subentro del Commissario unico in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi posti in essere dagli stessi.

E' inoltre previsto (dal comma 3) che le Regioni trasmettano al Commissario unico, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'ambiente e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, una dettagliata relazione in merito a tutte le misure intraprese e/o programmate, finalizzate al superamento delle procedure d'infrazione in corso, precisando la documentazione progettuale e tecnica, le risorse finanziarie programmate e disponibili e le relative fonti e che, sulla base di tale dati, il Commissario unico provveda a una **ricognizione dei progetti esistenti**, ai fini di una verifica dello stato di attuazione degli interventi stessi. Dovrà inoltre effettuare una prima **valutazione in merito alle risorse finanziarie effettivamente disponibili** e darne comunicazione al Ministro dell'ambiente (ora Ministro della transizione ecologica).

Il comma 4 prevede, tra l'altro, l'emanazione di un **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, con cui sono individuati gli interventi, tra quelli per cui non risulti già l'aggiudicazione provvisoria dei lavori, per i quali il Commissario unico assume il **compito di soggetto attuatore**. Il medesimo decreto individua le **risorse finanziarie disponibili necessarie**, con riferimento anche agli interventi volti a garantire l'adeguamento alle succitate sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'UE. In attuazione di tale comma è stato emanato il [D.P.C.M. 30 settembre 2022](#) recante "Ricognizione degli interventi per i quali il commissario unico assume il compito di soggetto attuatore".

Il comma 5 prevede invece che, sulla base di una specifica convenzione, il Commissario unico opera presso il Ministero dell'ambiente, con sede presso il medesimo Ministero, mentre il comma 7 apporta una serie di modifiche all'art. 2 del D.L. 243/2016 al fine, tra l'altro, di disporre il trasferimento degli impianti alle Regioni, in mancanza degli enti di governo dell'ambito.

Ulteriori disposizioni sono state successivamente dettate dall'[art. 5 del D.L. 111/2019](#) che (al comma 6), al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione in questione, prevede la nomina di un **nuovo Commissario unico**, in sostituzione di quello nominato con il D.P.C.M. 26 aprile 2017, che cessa dal proprio incarico alla data di nomina del nuovo Commissario. Lo stesso articolo prevede (al comma 7) la **possibilità**, per il nuovo Commissario unico, di **avvalersi al massimo di due sub-commissari**, in relazione alla portata e al numero degli interventi, che dovranno essere nominati con apposito D.P.C.M., con oneri a carico del quadro economico degli interventi.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D.P.C.M. 11 maggio 2020 (pubblicato nella G.U. del 10 giugno 2020), con cui si è provveduto alla nomina del prof. Maurizio Giugni a commissario unico e del dott. Stefano Vaccari e prof. Riccardo Costanza a sub-commissari, per la progettazione e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione, di cui all'art. 2 del D.L. 243/2016.



Ulteriori disposizioni sono contenute nel [D.L. 152/2021](#):

- l'art. 18, comma 1-*bis*, integra la disciplina dettata dall'art. 2, comma 2, del D.L. 243/2016, relativa alla realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'UE in materia di sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue. L'integrazione prevista è volta a stabilire che - ai sensi dell'art. 7-bis, comma 8-bis, del D.Lgs. 152/2006 - **in caso di inerzia regionale il Ministero dell'ambiente**, con il supporto della Commissione VIA, **provvede alla verifica di assoggettabilità alla VIA regionale (c.d. *screening*) o alla VIA regionale per i progetti di competenza del Commissario**;

- l'art. 18-*bis*, novella, introducendo commi aggiuntivi, l'articolo 2 del decreto-legge n. 243 del 2016, che ha previsto un Commissario straordinario di Governo unico in relazione alle procedure di infrazione per gli interventi sui sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue. In base alle disposizioni introdotte, al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi di competenza del Commissario unico, **gli interventi sono dichiarati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti**; in considerazione del carattere di eccezionalità e di estrema urgenza degli interventi di competenza del Commissario unico, si dispone poi il **carattere perentorio dei termini** per il rilascio di pareri e di atti di assenso e si stabilisce inoltre il **dimezzamento dei termini** stessi. Si prevede un meccanismo di **silenzio-assenso** per i pareri e gli atti di assenso, esclusi quelli in materia ambientale o relativi alla tutela dei beni culturali e paesaggistici; inoltre, nei procedimenti espropriativi avviati dal Commissario unico, si prevede altresì il dimezzamento dei termini legislativi previsti dal testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Si segnalano inoltre le disposizioni recate dai **commi 692-693 della legge di bilancio 2023 (L. 197/2022)**. Il comma 692, al fine di garantire la dotazione finanziaria necessaria per la realizzazione degli interventi sui sistemi fognari e depurativi volti a dare esecuzione alle sentenze di condanna emesse dalla Corte di giustizia dell'UE nei confronti dello Stato italiano in relazione al trattamento delle acque reflue urbane, ha **autorizzato la spesa complessiva di 110 milioni di euro** (10 milioni di euro per l'anno 2023, di 20 milioni di euro per l'anno 2024, di 30 milioni di euro per l'anno 2025 e di 50 milioni di euro per l'anno 2026 a favore del Commissario unico di cui all'art. 2 del D.L. 243/2016). Il comma 693 prevede invece che le risorse finanziarie iscritte anche in conto residui nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente negli esercizi finanziari dal 2020 al 2023 destinate, a qualsiasi titolo, al completamento di adeguati sistemi di reti fognarie e al trattamento delle acque reflue, da destinare alle regioni Sicilia, Campania e Calabria oggetto delle sentenze di condanna emesse dalla CGUE nei confronti dello Stato italiano in relazione al trattamento delle acque reflue urbane, sono trasferite dal Ministero dell'ambiente sulla contabilità speciale n. 6056 intestata al Commissario unico. Il Commissario unico, entro il 30 giugno 2023, trasmette al Ministero dell'ambiente e al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato un documento relativo alla ricognizione degli interventi realizzati con indicazione dei costi, delle fonti finanziarie e dei codici unici di progetto.

Con il [D.P.C.M. 7 agosto 2023](#) (pubblicato nella G.U. dell'8 settembre 2023) si è provveduto alla **nomina** del prof. Fabio Fatuzzo a **commissario unico** e del dott. Antonino Daffinà e dell'avvocato Salvatore Cordaro a sub-commissari, per la

progettazione e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione, di cui all'art. 2 del D.L. 243/2016.

L'art. 3, comma 1, di tale decreto dispone che il Commissario unico effettua gli interventi necessari sui sistemi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue in relazione agli agglomerati oggetto delle condanne di cui alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 19 luglio 2012 nella causa C-565/10 e del 31 maggio 2018 nella causa C/251/17 (procedura di infrazione n. 2004/2034) e del 10 aprile 2014 nella causa C-85/13 (procedura di infrazione n. 2009/2034) non ancora dichiarati conformi alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché agli agglomerati oggetto delle procedure d'infrazione n. 2014/2059 e 2017/2181, i cui interventi sono individuati ai sensi del comma 4, dell'art. 4-septies, del D.L. 32/2019, e ad altri eventuali agglomerati oggetto di ulteriori procedure di infrazione, ivi inclusa la gestione degli impianti fino a quando l'agglomerato urbano corrispondente non sia reso conforme a quanto stabilito dalla Commissione europea o dalla CGUE, in caso di sentenza di condanna, e comunque per un periodo non superiore a due anni dal collaudo definitivo delle opere, nonché il trasferimento degli stessi agli enti di governo dell'ambito o, in mancanza di questi ultimi, alle regioni.

Si ricordano infine le disposizioni recate dall'art. 14-*ter* del D.L. 181/2023, in base alle quali (comma 1, lettera a)) il **Commissario unico** per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane **opera in deroga ad ogni disposizione di legge** diversa da quella penale (salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE). Viene altresì previsto (comma 1, lettera b)) che la **valutazione di impatto ambientale** o di verifica di assoggettabilità dei progetti relativi a tali interventi compete alla **Commissione tecnica PNRR-PNIEC** e viene disciplinata la valutazione di incidenza per gli interventi e le opere in questione che rientrano in siti che costituiscono la rete "Natura 2000".

Nel [documento consegnato dal Commissario nel corso della sua audizione presso l'VIII Commissione](#) (Ambiente) della Camera, tenutasi il 5 febbraio 2025, viene evidenziato che "ad oggi la Struttura Commissariale, sugli interventi in diretta attuazione relativi prevalentemente alle prime due procedure di infrazione, ha fonti finanziarie per competenza per oltre 2 miliardi di euro a fronte di un costo stimato che supera i 3 miliardi di euro. Pertanto, al fine di per completare tutti gli interventi previsti **sarà necessario reperire circa un ulteriore miliardo di euro**".

Si segnala che all'obiettivo di ridurre il numero di agglomerati con reti fognarie e sistemi di depurazione inadeguati contribuisce anche la linea di investimento M2C4-I.4.4 del PNRR, che vede come amministrazione titolare il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, a cui sono destinati 600 milioni di euro.

Come ricordato nel paragrafo relativo alle misure del PNRR, il primo traguardo relativo a tale linea di investimento è stato conseguito nel corso del 2023 con l'emanazione del D.M. 262/2023 con cui è stato individuato l'elenco delle 176 proposte progettuali ammissibili a finanziamento, a cui sono state assegnate risorse per un importo totale di 586,6 milioni di euro.

## *Il riutilizzo delle acque reflue*

L'importanza del trattamento delle acque reflue è centrale non solo ai fini della tutela delle acque ma anche della loro gestione, in quanto il loro utilizzo in agricoltura e nelle industrie consente di limitare il prelievo di risorsa primaria e quindi di riuscire a far fronte alla recente maggiore frequenza di periodi di scarsità idrica.

Ne è testimonianza l'inserimento di diverse disposizioni in materia di acque reflue all'interno della nuova disciplina emergenziale per il contrasto della scarsità idrica emanata con il c.d. decreto-legge siccità ([D.L. 39/2023](#), v. *infra*); si ricorda, in particolare l'art. 7 di tale decreto che reca disposizioni per il **riutilizzo delle acque reflue depurate ad uso irriguo**.

Degne di nota sono inoltre le disposizioni recate dal comma 2 dell'art. 14-*ter* del D.L. 181/2023, che riscrivono la disciplina (recata dal comma 1 dell'art. 99 del Codice dell'ambiente) per l'individuazione dei criteri, delle modalità e delle condizioni per il riutilizzo delle acque reflue.

Mentre il testo previgente si limitava a demandare ad apposito decreto del Ministro dell'ambiente (adottato sentiti i Ministri delle politiche agricole e forestali, della salute e delle attività produttive) la definizione delle norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue, il nuovo testo (previsto dalla riscrittura operata dal comma 2 dell'art. 14-*ter*) dispone che i **criteri, le modalità e le condizioni per il riutilizzo delle acque reflue** sono **stabiliti con regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica**, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, **previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni**.

Le disposizioni citate sono principalmente finalizzate a regolare il passaggio verso la nuova disciplina nazionale che verrà emanata a completamento del [regolamento europeo n. 2020/741/UE](#) recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua. Si tratta – come evidenziato da una [nota web](#) del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) – “di un atto normativo che definisce per la prima volta a livello europeo i requisiti minimi per l'utilizzo delle acque cd. di recupero, ovvero le acque reflue urbane che sono state trattate e poi affinate, per scopi agricoli, in modo sicuro, proteggendo la salute e l'ambiente. Il riutilizzo rappresenta una misura ambientale che ha lo scopo fondamentale di diminuire il prelievo di acqua dai corpi idrici per tutelarne lo stato quali-quantitativo e preservare le acque di elevata qualità per gli usi prioritari (per primo l'uso potabile) in una logica di economia circolare”. Tale regolamento, per espressa previsione dell'art. 16 dello stesso, si applica a decorrere dal 26 giugno 2023. Al fine di adeguare la disciplina nazionale da anni vigente (contenuta nel D.M. Ambiente 185/2003) alle nuove norme unionali, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha quindi predisposto uno [schema di D.P.R.](#)

L'articolo 7 del D.L. 39/2023 (come modificato dall'art. 12, comma 5, del D.L. 215/2023) prevede, al comma 1, che – al fine di fronteggiare la crisi idrica, garantendone una gestione razionale e sostenibile – il riutilizzo a scopi irrigui in agricoltura delle acque reflue depurate prodotte dagli **impianti di depurazione già in esercizio alla data del 15 aprile 2023** (data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo), nel rispetto delle prescrizioni minime di cui all'Allegato A allo stesso decreto, è **autorizzato** fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica di esecuzione del regolamento (UE) 2020/741, e comunque **non oltre il 31 dicembre 2025** (in virtù delle proroghe disposte dall'art. 12, comma 5, del D.L.

215/2023, e dall'art. 2, comma 5, del D.L. 208/2024), dalla regione o dalla provincia autonoma territorialmente competente ai sensi del medesimo regolamento (UE) 2020/741.

Il comma 2 dell'art. 7 del D.L. 39/2023 dispone, tra l'altro, che il rilascio dell'autorizzazione in questione:

- avviene a seguito di un procedimento unico al quale partecipano l'agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) e l'azienda sanitaria territorialmente competenti, nonché ciascuna amministrazione interessata;
- sostituisce ogni autorizzazione, parere, concerto, nulla osta e atto di assenso necessario, comunque denominato.

In relazione alle disposizioni del succitato **allegato A al D.L. 39/2023**, si fa notare che nel medesimo sono individuati i tipi di colture irrigabili<sup>25</sup> nonché le **prescrizioni minime di qualità delle acque affinate per l'irrigazione** di tali colture.

Ulteriori disposizioni sono previste dall'art. 3 del [D.L. 17 ottobre 2024, n. 153](#) (c.d. decreto-legge ambiente). In particolare, il comma 1 reca modifiche al Codice dell'ambiente (D.Lgs. 152/2006): viene introdotta (all'art. 74 del Codice) la **definizione di "acque affinate"** e viene modificato l'art. 141 del medesimo Codice, al fine di **ricomprendere anche il riuso delle acque reflue nella definizione di servizio idrico integrato**. Il comma 2, invece, è volto a **estendere i compiti del Commissario** straordinario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione. In particolare detto Commissario è abilitato a esercitare anche compiti di coordinamento e gestione degli interventi di riuso delle acque reflue, a condizione che i compiti stessi risultino funzionali a garantire il razionale utilizzo delle risorse idriche nonché a contrastare situazioni di crisi idrica.

---

<sup>25</sup> In base all'allegato A, per "uso irriguo in agricoltura" s'intende l'irrigazione dei seguenti tipi di colture: colture alimentari da consumare crude, ossia colture destinate al consumo umano a uno stato crudo o non lavorato; colture alimentari trasformate, ossia colture i cui prodotti sono destinati al consumo umano dopo un processo di trasformazione (cottura o lavorazione industriale); colture per alimentazione animale (pascoli e colture da foraggio); colture non alimentari, ossia colture i cui prodotti non sono destinati al consumo umano (da fibra, da sementi, da energia, da ornamento, per tappeto erboso).

## Le recenti norme per il contrasto della scarsità idrica

### *Il c.d. decreto siccità*

Al fine di contrastare le sempre più frequenti emergenze idriche è stato emanato il **decreto-legge 39/2023 (c.d. decreto siccità)** recante “Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche”.

Tale decreto-legge introduce una serie di misure volte ad affrontare il problema della siccità nei suoi molteplici aspetti, in ambiti quali il monitoraggio e la supervisione, la semplificazione e l'accelerazione procedimentale degli interventi necessari, il riuso e la desalinizzazione delle acque, la comunicazione e la repressione delle condotte illecite. In particolare, il decreto-legge prevede:

- l'istituzione, al fine di promuovere l'adeguamento della rete infrastrutturale idrica ai nuovi fabbisogni connessi al fenomeno della siccità, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della **Cabina di regia per la crisi idrica**;  
Il comma 7 dell'articolo 1 del D.L. 202/2024 (c.d. milleproroghe), ha rinnovato anche per l'anno 2025 l'autorizzazione di spesa di 150.000 euro disposta per l'anno 2024 dal comma 10 dell'art. 1 del D.L. 39/2023 per la copertura degli oneri derivanti dai compensi degli esperti o consulenti di cui può avvalersi il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri (DIPE) per l'esercizio delle funzioni di segreteria tecnica della Cabina di regia per la crisi idrica. Il successivo comma 8 reca la clausola di copertura finanziaria degli oneri di cui al comma 7, mentre il comma 8-bis dispone – in riferimento ai commi 7 e 8 – che il DIPE trasmette alle Camere, entro il 30 marzo di ogni anno, una relazione sulle attività svolte e le spese sostenute dalla Cabina di regia nel corso dell'anno precedente. In attuazione di tale disposizione, la Cabina di regia ha trasmesso al Parlamento la relazione sull'attività svolta nel 2024 (Doc. CCXXXVII n. 1, v. *infra*).
- l'attribuzione di poteri sostitutivi per situazioni di inerzia, ritardo o difformità nella progettazione ed esecuzione degli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico;
- la nomina del **Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti** connessi al fenomeno della scarsità idrica, che resta in carica fino al 31 dicembre 2023 e può essere prorogato fino al 31 dicembre 2024 (l'attuale Commissario, Nicola dell'Acqua, è stato prorogato al 31 dicembre 2024 con [D.P.C.M. del 19 dicembre 2023](#) e, successivamente, fino al 31 dicembre 2025 con il [D.P.C.M. 29 ottobre 2024](#));
- disposizioni finalizzate a **semplificare le procedure volte alla realizzazione delle infrastrutture idriche** e a garantire la sicurezza e la gestione degli invasi;  
In particolare rileva l'articolo 4, che estende ai progetti delle infrastrutture idriche le semplificazioni previste per gli interventi finanziati dal PNRR. Il comma 1 del citato articolo 4 dispone l'applicazione delle semplificazioni previste (dall'art. 48 del D.L. 77/2021) per gli investimenti pubblici finanziati con le risorse del PNRR, alle procedure di progettazione e realizzazione di alcuni interventi infrastrutturali del settore idrico, in quanto compatibili e secondo il relativo stato di avanzamento. Il

comma 1 esclude inoltre l'applicabilità ai predetti interventi delle disposizioni relative al dibattito pubblico previste dal Codice dei contratti pubblici. Degna di nota anche la disposizione recata dal comma 5-ter del medesimo articolo 4, che attribuisce alla Commissione tecnica PNRR-PNIEC lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale dei progetti comunque connessi alla gestione della risorsa idrica assoggettati a VIA statale

- la disciplina degli interventi del Commissario riguardanti la regolazione dei volumi e delle portate degli invasi, la riduzione dei volumi riservati alla laminazione delle piene e la riduzione delle perdite delle condotte e delle reti idriche, nonché il miglioramento della capacità di invaso, ivi inclusi gli interventi finalizzati a rimuovere le cause delle eventuali limitazioni di esercizio;
- la possibilità di realizzare le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato realizzabili anche mediante un unico bacino nell'ambito dell'attività edilizia libera ai sensi del Testo unico in materia edilizia
- la possibilità, per la regione o provincia autonoma territorialmente competente, non oltre il 31 dicembre 2025 (v. *supra*), di autorizzare il riutilizzo a scopi irrigui in agricoltura delle acque reflue depurate;
- la rimodulazione delle sperimentazioni sul deflusso ecologico (regime idrologico per il raggiungimento degli obiettivi ambientali indicati dalla direttiva quadro in materia di acque 2000/60/CE) dei corpi idrici;
- disposizioni relative agli impianti di desalinizzazione;
- l'introduzione, quali organi dell'Autorità di bacino distrettuale, degli **osservatori distrettuali permanenti sugli utilizzi idrici**, al fine di efficientare i processi decisionali in occasione di crisi idriche a livello distrettuale e assicurare un maggior raccordo tra gli enti competenti in materia, anche per quanto attiene ai flussi informativi sulle disponibilità di risorse idriche, necessari per supportare ogni eventuale decisione, anche ai fini della deliberazione dello stato di emergenza nazionale da deficit idrico;
- misure volte al rafforzamento del **sistema sanzionatorio in caso di estrazione illecita di acqua**, nonché modifiche alla disciplina sanzionatoria degli inadempimenti nell'ambito delle attività di esercizio e manutenzione delle dighe;
- un **piano di comunicazione sui temi della crisi idrica**, predisposto dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'importanza di intraprendere ogni opportuna iniziativa, anche di carattere normativo, volta ad adottare un piano nazionale per combattere l'emergenza idrica, è stata ribadita dalla Camera con l'approvazione, nella seduta dell'Assemblea del 26 aprile 2023, delle [mozioni 1/00121 e abbinate](#).

Informazioni sugli interventi di urgente realizzazione per fronteggiare la crisi idrica e sui relativi stanziamenti sono invece state fornite, nel febbraio 2024, in risposta all'[interrogazione 5/02069](#). In tale risposta viene ricordato che “i primi cinque interventi di urgente realizzazione, sulla base delle priorità segnalate dalle regioni, per



102 milioni di euro, sono stati finanziati a luglio del 2023 grazie alla Cabina di regia”, nonché segnalato che al potenziamento delle infrastrutture idriche, e quindi al contrasto dei fenomeni siccitosi, sono indirizzati la linea d'investimento PNRR M2C4-I.4.1 (v. *supra*) e il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico - PNISSI (v. *supra*).

### *Le modifiche recate dal D.L. 63/2024*

L'articolo 11 del [D.L. 15 maggio 2024, n. 63](#) reca una serie di misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche. Tale articolo apporta una serie di modifiche al decreto-legge n. 39 del 2023 (c.d. decreto siccità). In particolare, viene prevista la **proroga**, fino **al 31 dicembre 2025**, della durata dell'incarico del **Commissario Straordinario** per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica e della relativa struttura di supporto del Commissario stesso.

Inoltre, l'articolo reca la previsione di misure specifiche finalizzate alla realizzazione di **interventi urgenti**.

In particolare si ricorda la riscrittura del comma 5 dell'art. 1 del D.L. 39/2023 e l'inserimento di **due nuovi allegati (nn. 1 e 2)** che individuano interventi di urgente realizzazione a cui il nuovo testo del citato comma 5 destina risorse complessivamente pari a **102,03 milioni di euro**.

Degne di nota anche le disposizioni del comma 4-*bis* dell'art. 1 del D.L. 39/2023 (inserito dall'art. 11, comma 1, lett. a), n. 2), del D.L. 63/2024), che ha previsto che:

- entro il 31 maggio 2024, le autorità di bacino distrettuali individuano e trasmettono al Commissario, per il territorio di competenza, le misure più urgenti, di immediata e breve attuazione, strutturali e gestionali, per il contrasto della scarsità idrica;
- entro il 31 ottobre 2024, le autorità di bacino distrettuali trasmettono al Commissario la ricognizione delle risorse che concorrono al contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, già contenute nelle programmazioni dell'ultimo quinquennio.

Nella seduta del 17 luglio 2024, l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera dei deputati ha svolto l'audizione informale di Nicola Dell'Acqua, Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, sulle tematiche concernenti il fenomeno della scarsità idrica nelle regioni meridionali e insulari e l'adozione di interventi per fronteggiare tale situazione.

Nelle conclusioni del [documento consegnato dal Commissario nel corso dell'audizione](#) viene presentata una tabella (di seguito riprodotta) che contiene il riepilogo delle misure urgenti di immediata e breve attuazione, strutturali, individuate e trasmesse dalle Autorità di bacino (Adb) distrettuali, per un importo complessivo di poco meno di 2 miliardi di euro.

**Tabella A.1. Misure urgenti strutturali individuate dalle Autorità di bacino distrettuali (importi in euro)**

<b>Adb distrettuali</b>	<b>N. interventi</b>	<b>Importo</b>
Alpi orientali	99	116.946.686
Appennino Centrale	263	109.143.066
Appennino Meridionale	46	124.699.123
Appennino Settentrionale	24	38.059.210
Po	176	653.830.556
Sardegna	57	161.754.900
Sicilia	773	746.120.394
<b>TOTALE</b>	<b>1.438</b>	<b>1.950.553.935</b>

Fonte: Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica

Nella recente Relazione al Parlamento sulle attività della Cabina di regia per la crisi idrica - Anno 2024 (Doc. CCXXXVII, n. 1) viene evidenziato che, a partire dalle richieste avanzate dalle autorità di bacino, sono stati individuati 114 interventi, a fronte dei 665 presentati ad eccezione della Sicilia, per un totale di 89,5 milioni di euro. Per la Sicilia sono stati invece individuati 553 interventi per un importo complessivo di 463,3 milioni di euro.

Nella medesima relazione viene segnalato che, sempre in attuazione del succitato comma 4-*bis* dell'art. 1 del D.L. 39/2023, “con nota del 23 gennaio 2025 il Commissario straordinario ha inoltrato alla Cabina di regia per la crisi idrica una relazione contenente la ricognizione delle risorse che concorrono al contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, già contenute nelle programmazioni dell'ultimo quinquennio delle Autorità di bacino distrettuali” e che “i dati inviati dalle Autorità di bacino distrettuali ... sono stati elaborati e analizzati al fine di eliminare duplicati sia nella stessa Regione che in Regioni diverse. A valle di questa elaborazione, il quadro complessivo degli interventi è riportato nella tabella seguente”.



**Tabella A.2. Quadro complessivo degli interventi per il contrasto della scarsità idrica (importi in euro)**

<b>Adb distrett.</b>	<b>N. interventi</b>	<b>Importo totale (IVA esclusa)</b>	<b>Importo finanziato (IVA esclusa)</b>	<b>Eventuale concorrenza tariffaria</b>
Po	369	3.150.197.611	2.713.534.795	372.860.463
App. Centrale	332	2.891.274.119	1.429.146.250	914.032.837
App. Settentrionale	140	2.743.241.394	468.153.050	283.331.656
App. meridionale	105	2.400.868.484	194.458.476	
Alpi orientali	117	1.095.659.737	870.552.527	73.543.814
Sicilia	125	981.492.136	763.108.917	40.412.003
Sardegna	50	389.137.417	363.237.068	
<b>Totale</b>	<b>1.238</b>	<b>13.651.870.897</b>	<b>6.802.191.082</b>	<b>1.684.180.774</b>

Fonte: Relazione al Parlamento sulle attività della Cabina di regia per la crisi idrica - Anno 2024

In relazione a tale quadro complessivo degli interventi, nella relazione della Cabina di regia viene sottolineato che “su un totale di 1.238 interventi, per un importo di circa 13,651 miliardi di euro, risultano finanziati 966 interventi pari a circa 6,8 miliardi di euro. Si evidenzia altresì che, secondo quanto indicato dalle Autorità di distretto, oltre 1,6 miliardi di euro possono essere coperti dalla riscossione della tariffa” e che “la principale linea di finanziamento degli interventi è il PNRR (per circa il 41% dell'importo totale)”, nonché che “sui 966 interventi finanziati, 373 sono in corso di realizzazione (circa il 39%) e 239 sono completati (circa il 25%), anche in questo caso per lo più finanziati dal PNRR”.

### *Ulteriori disposizioni per la crisi idrica*

Misure urgenti per la gestione della crisi idrica sono previste dall'art. 3 del [D.L. 17 ottobre 2024, n. 153](#) (c.d. decreto-legge ambiente).

In particolare, il comma 1, lettera a) reca modifiche all'art. 74 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) circa la **definizione di "acque affinate"** stabilendo le prescrizioni minime applicabili alla qualità dell'acqua e al relativo monitoraggio, nonché introducendo disposizioni sulla gestione dei rischi e sull'utilizzo sicuro delle acque affinate ai soli fini irrigui in agricoltura, superando la disciplina nazionale previgente recata dal D.M. 12 giugno 2003, n. 185.

Le lettere b) e c) dello stesso comma 1, invece, modificano gli articoli 77 e 78-quater del Codice dell'ambiente, al fine di precisare i casi in cui le regioni o le province autonome non violano le disposizioni del medesimo Codice in materia di **obiettivi di qualità ambientale** delle acque all'avverarsi di un deterioramento dello stato qualitativo dei corpi idrici.

Con la lettera d) si apportano modificazioni all'articolo 104 del Codice, allo scopo di prevedere che **l'autorizzazione per il ravvenamento o l'accrescimento artificiale dei corpi sotterranei**, al fine del raggiungimento dell'obiettivo di qualità dei corpi idrici sotterranei, possa avvenire anche per gestire le emergenze nei casi di crisi idrica. Al medesimo fine, si chiarisce che l'acqua impiegata per il ravvenamento o l'accrescimento dei corpi idrici sotterranei possa essere anche affinata, in linea con la definizione introdotta all'articolo 74 dalla lettera a) dell'articolo in commento.

Con la lettera e) del medesimo comma si apportano modificazioni all'articolo 141, comma 2, del Codice, al fine di **ampliare la definizione di servizio idrico integrato, ricomprendendovi anche il riuso delle acque reflue**.

Il comma 2 è volto a estendere i **compiti del Commissario straordinario unico per la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione**. In particolare detto Commissario è abilitato a esercitare anche compiti di coordinamento e gestione degli interventi di riuso delle acque reflue, a condizione che i compiti stessi risultino funzionali a garantire il razionale utilizzo delle risorse idriche nonché a contrastare situazioni di crisi idrica. Attraverso l'estensione dei compiti del Commissario straordinario si mira a realizzare una maggiore efficacia dell'azione di competenza del Commissario medesimo, accelerando il raggiungimento degli obiettivi di adeguamento alla normativa eurounitaria e consentendo, al tempo stesso, il conseguimento delle economie di scala derivanti dal riutilizzo delle acque reflue affinate prodotte da idonei impianti di depurazione.

Ulteriori misure urgenti per il contrasto della scarsità idrica, per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche sono previste dall'art. 2 del [D.L. 208/2024](#). Tale articolo in particolare reca, ai commi da 1 a 4, disposizioni finalizzate alla realizzazione di **impianti di dissalazione, anche mobili, nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela**. Il potere di provvedere, in via d'urgenza, alla realizzazione di tali impianti è attribuito al Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica (c.d. Commissario per la siccità), che si avvale della società Siciliacque S.p.A. quale soggetto attuatore (comma 1). Sono inoltre disciplinati la copertura finanziaria degli oneri, nel limite di spesa di 100 milioni di euro (comma 2), l'utilizzo delle risorse presenti sulla contabilità speciale intestata al Commissario (comma 3) e l'attività del soggetto attuatore (comma 4).





N. 6 — aprile 2025

## **Il servizio idrico integrato**