

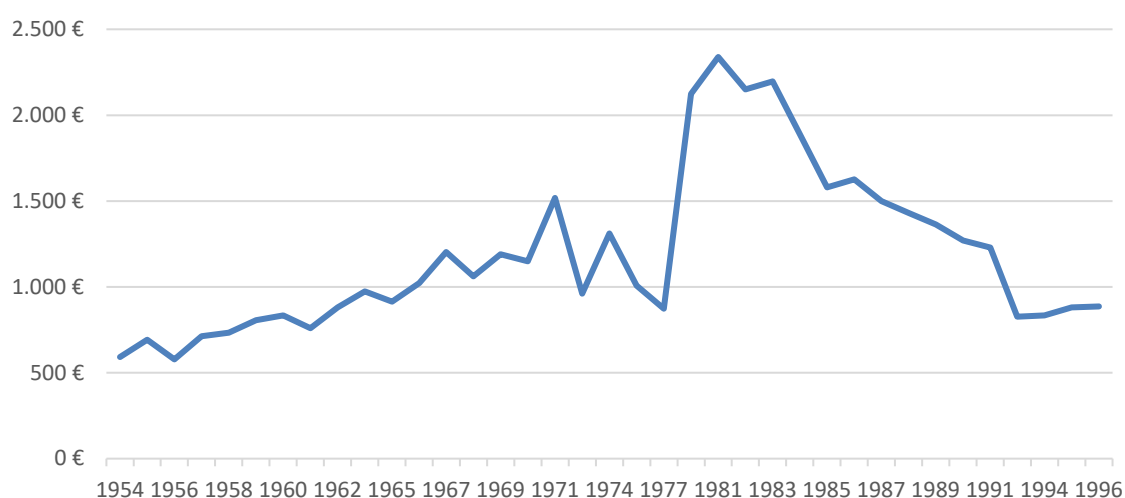
## Servizi idrici: la situazione infrastrutturale attuale e il divario territoriale<sup>1</sup>

di Andrea Di Piazza, Valeria Grippo,  
Francesca Mazzarella e Mario Rosario Mazzola

### 1. L'eredità

Le opere idrauliche hanno da sempre rivestito un'importanza marginale, con un significativo aumento degli investimenti solo dalla prima metà degli anni '70. La Fig. 5.1 riporta i dati degli investimenti nel settore idrico in Italia nel periodo compreso fra il 1954 e il 1997, attualizzati al valore in euro 2010. Appare evidente l'evoluzione del settore con una crescita sostenuta e continua di risorse investite fino al balzo che si registra fra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta. In termini assoluti si passa dai € 824 milioni spesi nel 1978 ai € 2,3 miliardi del 1982 per poi declinare negli anni fino a valori pari a quelli dei primi anni Sessanta.

Il picco avviene in corrispondenza con la massiccia realizzazione di fognature e depuratori conseguente all'attuazione della legge Merli. Durante questo periodo, il livello degli investimenti raggiunge i 2 miliardi/anno. Fatta eccezione per quel periodo, il livello degli investimenti rimane sostanzialmente costante in termini reali, attorno al miliardo di euro all'anno.



<sup>1</sup> È il testo del capitolo quinto del libro di ASTRID, *Acqua per tutti? La gestione delle risorse idriche al tempo del cambiamento climatico*, a cura di Mario Rosario Mazzola, ed. Il Mulino, 2025.

Fig. 5.1. Investimenti nel settore idrico 1954-1997, valori in miliardi di euro a prezzi costanti 2010 (fonte: Ermanno, *gli investimenti nel servizio idrico in Italia: un'analisi storica* – 2012. Università di Udine).

Se invece si prende a riferimento un periodo di dieci anni anteriore all'avvio della regolazione indipendente – ovvero il periodo compreso tra il 1999 (anno di avvio di molti Piani d'Ambito ai sensi della Legge Galli) ed il 2009 - il volume di investimenti realizzati medio annuo, al netto dei contributi pubblici, risulta essere pari a circa 450 milioni di euro.<sup>2</sup>

A partire dal 2012, complice da un lato l'avvento della Regolazione indipendente del servizio e dall'altro il progressivo sviluppo di gestioni industriali sul territorio nazionale, si è innescata una inversione di tendenza. Come illustrato nella sezione successiva, questa inversione sta portando il Paese, seppur con profonde differenze tra i vari territori, a raggiungere i livelli di investimento europei.

## 2. Settore in movimento.....lento

Nonostante l'approvazione di numerose leggi nel corso degli ultimi trent'anni, l'assetto della governance e la distribuzione delle responsabilità contrattuali hanno subito solo cambiamenti gradualmente negli ultimi vent'anni.

L'attuazione della governance e, più in generale, della riforma organica di settore è ancora alquanto diversificata nel territorio italiano. In Italia, infatti, si registrano 89 bacini in cui l'affidamento è avvenuto in maniera conforme alla normativa vigente e nei quali risiede il 95% della popolazione nazionale. Restano quattro ambiti territoriali (il Distretto Sannita, il Distretto Napoli Nord e le ATI di Messina e Trapani) in cui, al momento in cui si scrive, si registra il mancato affidamento del SII in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 152/06. Declinando ulteriormente lo stato degli affidamenti in Italia, il 54% della popolazione nazionale risiede in ambiti in cui il servizio è affidato ad un unico gestore e nell'intero ambito territoriale non si riscontrano gestioni in economia, ovvero in capo agli enti locali o, qualora vi siano, queste sono in un numero limitato e/o in regime di "salvaguardia". Una percentuale destinata ad aumentare presto, grazie al subentro del gestore unico in diverse regioni dove oggi l'unicità della gestione è in via di raggiungimento (9% della popolazione nazionale, circa 1,7 milioni di abitanti). Il 29% è interessato invece da ambiti con affidamento in "pluri-gestione", ovvero dove è stato individuato un gestore unico ma sono contemporaneamente attivi sul territorio diversi gestori industriali a cui il servizio è stato regolarmente affidato e non si registrano gestioni in economia; si tratta di ambiti territoriali essenzialmente localizzati al Nord Italia. In alcuni casi (il 4% della popolazione) alla coesistenza di diversi gestori industriali non

<sup>2</sup> Conviri, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2011.

è ancora seguita nemmeno l'individuazione del gestore unico. L'affidamento risulta incompiuto per il 5% della popolazione nazionale, in questi ambiti non è stato ancora individuato un gestore unico e operano diversi gestori industriali o in economia.

Secondo i dati del Blue Book 2025 di Fondazione Utilitatis, considerando un campione di gestori industriali, il valore pro capite degli investimenti realizzati nel 2023 si è attestato su una media di 65 euro per abitante (Fig. 5.2), confermando un trend positivo in atto dal 2012<sup>3</sup>. Tale anno è coinciso con i primi provvedimenti di aggiornamento tariffario da parte di ARERA. Nel complesso l'analisi degli investimenti realizzati dal 2012 al 2023 rivela una crescita notevole, di quasi il 100%.

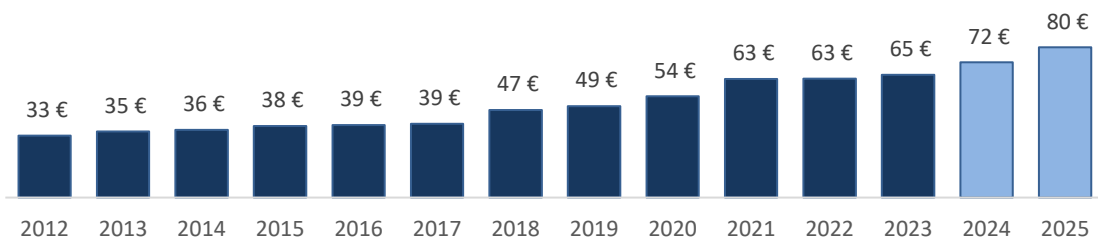


Fig. 5.2. Serie storica degli investimenti lordi in euro per abitante, realizzati da un campione di gestori industriali nel periodo 2012-2023 (in blu scuro) e degli investimenti programmati nel biennio 2024-2025 (in blu chiaro) (fonte: Fondazione Utilitatis, Blue Book 2025).

Focalizzando l'attenzione sulle gestioni in economia, gli investimenti pro capite realizzati nell'anno 2023 mostrano un valore medio pari a 29 euro per abitante (Fig.5.3), con differenze per area geografica e con un netto incremento rispetto al dato dell'anno precedente. La significativa differenza tra i due anni potrebbe essere dovuta all'effetto dei fondi PNRR destinati ad alcune realtà, soprattutto del Meridione. Al netto del diffuso incremento di investimenti osservato, confrontando il pro capite medio tra 2022 e 2023 nelle diverse macroaree del paese, si osserva un marcato incremento degli investimenti nelle zone centro-meridionali rispetto a quelle settentrionali che hanno invece storicamente mostrato dei valori più elevati, seppur nettamente inferiori rispetto agli operatori industriali.

<sup>3</sup> Analisi effettuata su un campione di 38 gestori che serve una popolazione residente di circa 21 milioni di abitanti (36% della popolazione nazionale) dal Blue Book 2025 di Fondazione Utilitatis.

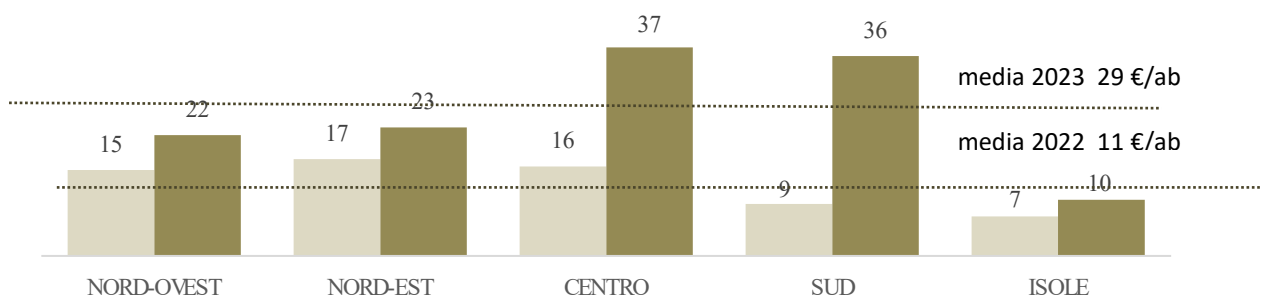


Fig. 5.3. Ripartizione territoriale degli investimenti medi in euro per abitante realizzati dalle gestioni in economia negli anni 2022 e 2023 (fonte: Fondazione Utilitatis, Blue Book 2025).

Lo stato delle infrastrutture riflette chiaramente il lungo periodo di investimenti insufficienti. Nonostante i grandi passi avanti effettuati dal 2012 permangono forti criticità. Ad esempio, l'età delle condotte di adduzione e distribuzione, quando conosciuta (per circa il 70% della rete fognaria e il 60% della rete di adduzione e distribuzione l'età di posa non è nota<sup>4</sup>), mostra che il 36% di esse ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni, mentre il 22% supera i 50 anni.<sup>5</sup> Inoltre il livello di copertura del servizio non raggiunge ancora il 100% della popolazione per uno o più dei singoli servizi che lo compongono<sup>6</sup>. Problematiche, queste, maggiormente accentuate al Sud tanto da portare a coniare il termine “*Water Service Divide*”.

Tale ritardo infrastrutturale inevitabilmente si riflette poi sul livello di servizio e performance tecnica si pensi ad esempio al livello delle perdite idriche, che si attestano mediamente intorno al 42%<sup>7</sup> in Italia. Nel 2022, i distretti idrografici con le perdite totali in distribuzione più ingenti sono la Sardegna (52,8%), la Sicilia (51,6%) e l'Appennino meridionale (50,4%), seguito dall'Appennino centrale (45,5%). L'indicatore raggiunge, invece, il valore minimo nel distretto del Fiume Po (32,5%) e risulta di poco inferiore al dato nazionale nei distretti delle Alpi orientali (40,9%) e Appennino settentrionale (40,6%).

Allo stesso modo, l'articolazione delle reti fognarie e dei sistemi di depurazione in Italia presenta carenze e criticità che hanno comportato un numero elevato di procedure di infrazione a carico del nostro Paese per mancata conformità al diritto dell'Unione con riferimento a diversi agglomerati sul territorio nazionale. L'Italia risulta infatti soggetta a quattro procedimenti di infrazione per mancata o non adeguata ottemperanza alla direttiva 91/271/CEE, che riguarda il trattamento delle acque reflue urbane.

Per l'infrazione 2004/2034, che individua un elenco di interventi in aree urbane per agglomerati sopra i quindicimila abitanti equivalenti che scaricano in aree non sensibili, sono già arrivate due sentenze di condanna da parte della

<sup>4</sup> Arera, *Relazione annuale 2024*, pagg. 408 e ss.

<sup>5</sup> Arera, *Relazione annuale 2017*, pagg. 257 e ss.

<sup>6</sup> Arera, *Relazione annuale 2023*, pagg. 388 e ss.

<sup>7</sup> Istat, *Le statistiche dell'Istat sull'acqua, 2020-2023*, 2024.

Corte di Giustizia europea verso l'Italia, nel luglio 2012 (C-565/10) e poi nel maggio 2018 (C-251/17). In quest'ultima si è previsto per l'Italia il pagamento di una sanzione pecuniaria di trenta milioni di euro a semestre, pari a 165 mila euro al giorno, circa 10 euro l'anno ad abitante equivalente, per gli iniziali 123 interventi in 75 agglomerati, prevalentemente dislocati in Sicilia, Calabria e Campania. La procedura 2009/2034 riguarda invece il mancato rispetto della Direttive europea in 16 agglomerati (per 28 interventi) superiori per numero ai diecimila abitanti equivalenti, che scaricano in aree sensibili. Per tale procedimento è intervenuta nell'aprile 2014 la sentenza di condanna della Corte di Giustizia europea (C-85/13).

Il c.d. decreto-legge Clima (14 ottobre 2019 n. 111) ha inoltre esteso i compiti della rinnovata Struttura Commissariale alle due procedure d'infrazione 2014/2059 e 2017/2181, come anche ad altri eventuali agglomerati oggetto di ulteriori infrazioni. Per la prima delle due procedure è intervenuta una sentenza di condanna, mentre la 2017/2181 si trova in fase istruttoria.

A livello paese, secondo gli ultimi dati del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, vi sono ancora 856 agglomerati in procedura di infrazione per un carico organico generato pari a circa 27 milioni di abitanti equivalenti (Tab. 5.1). La maggior parte delle procedure (649) sono concentrate al Sud Italia (il 76% degli agglomerati e il 64% del carico generato). In misura minore casi di non conformità si registrano anche nelle regioni del Nord (n. 128) e del Centro (n.81). Da notare che, negli ultimi anni, il numero delle procedure di infrazione è diminuito di 74 unità, con i maggiori interventi di risoluzione in Lombardia, Sicilia e Abruzzo, per una riduzione del carico generato complessivo pari a circa 3 milioni di abitanti equivalenti.

Tab. 5.1. *Distribuzione territoriale delle procedure di infrazione attive in Italia e carico inquinante generato (C.G., espresso in abitanti equivalenti, dati al 2024)*

Macroarea	n.	C.G.	n.	C.G.	n.	C.G.	n.	C.G.	n.	C.G.
NORD	2	69.400	1	60.000	73	1.429.000	50	3.262.417	126	4.820.817
CENTRO	0	-	0	-	67	4.451.854	14	87.795	81	4.539.649
SUD	65	5.559.523	4	86.979	465	8.111.090	115	3.712.259	649	17.469.851
<b>ITALIA</b>	<b>67</b>	<b>5.628.923</b>	<b>5</b>	<b>146.979</b>	<b>605</b>	<b>13.991.944</b>	<b>179</b>	<b>7.062.471</b>	<b>856</b>	<b>26.830.317</b>

Fonte: Fondazione Utilitatis, Blue Book 2025

Da notare come le mancate conformità degli agglomerati ai requisiti imposti dalla normativa europea si registrano in prevalenza nelle aree del Meridione, ovvero laddove spesso insistono problemi di mancata operatività degli Enti d'Ambito o un'elevata frammentazione gestionale, tutti fattori che non consentono la corretta gestione della risorsa idrica. Ad oggi, le uniche regioni a non registrare agglomerati in infrazione sono Emilia-Romagna, Piemonte e Trentino-Alto Adige.

Per fronteggiare le procedure di infrazione in materia ambientale verso la UE il nostro Paese ha previsto nel 2017, tra gli altri, l'istituzione di un Commissario Unico che si occupi di tutti gli interventi necessari all'uscita degli agglomerati individuati dall'infrazione della Direttiva Ue sulle acque reflue, oggetto delle condanne della Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle cause C-565/2010 e C-85/2013. La struttura commissariale ha il compito di accelerare la progettazione e la realizzazione dei lavori di collettamento, fognatura e depurazione interessati dalle procedure di infrazione in sinergia con altri Enti ed Istituzioni. Viene curata la fase procedimentale, che va dalle indagini propedeutiche alla progettazione fino al collaudo dei lavori una volta terminati. Il Commissario assicura inoltre la gestione degli impianti fino alla raggiunta conformità dell'agglomerato in sede europea (6 mesi dalla fine dei lavori), trasferendo infine le opere realizzate all'ente di governo d'ambito o, in mancanza di questo, alle Regioni (per un massimo di 24 mesi in totale).

Per ottenere un quadro complessivo degli impatti sul servizio dello stato delle infrastrutture ed investimenti recenti, si può considerare l'evoluzione della qualità tecnica del servizio così come misurata da ARERA. Nello specifico, facendo un confronto 2016-2021, la qualità generale del servizio misurata dai macro-indicatori appare migliore per la quasi totalità degli aspetti, e sembra testimoniare l'efficacia e i risultati raggiunti grazie al generale incremento degli investimenti. Un esempio in tal senso è illustrato in Fig. 4. Tuttavia, i livelli di qualità differiscono, talvolta in maniera consistente, per area geografica, con valori critici il più delle volte riferiti al Sud, evidenziando ulteriormente l'esistenza del già citato *water service divide*.

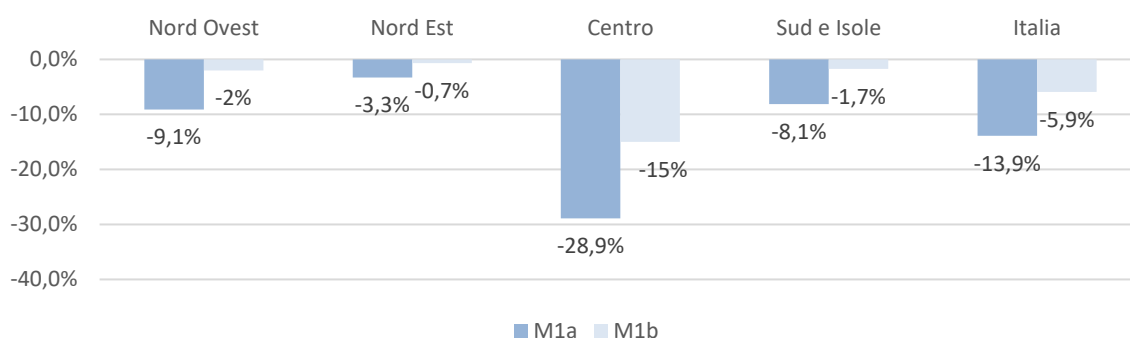


Fig. 4. Miglioramenti del macroindicatore M1 (perdite di rete) dal 2016 al 2021 suddivisi per area geografica (fonte: Arera, Relazione Annuale 2024).

L'analisi dei trend mette comunque in luce la necessità per il settore di un cambio di passo. È essenziale accelerare il recupero del gap infrastrutturale derivante dal passato e contemporaneamente adeguare il sistema infrastrutturale per adattarsi al nuovo scenario operativo e climatico. Allo stesso tempo, è fondamentale colmare lo storico divario tra Nord-Centro e Sud.

### 3. Cosa fare per affrontare la sfida?

La disponibilità di risorsa idrica all'interno del territorio nazionale è caratterizzata da una notevole variabilità spaziale e temporale che rende il nostro paese variamente esposto all'insorgenza di crisi idriche, persino in quei territori tradizionalmente ricchi di acqua e altamente sviluppati dal punto di vista infrastrutturale. In questo quadro, è evidente che i gestori del servizio idrico integrato dovranno affrontare notevoli rischi fisici e investire in modo significativo per adattarsi ai cambiamenti climatici. Ad esempio, uno studio Utilitalia<sup>8</sup> ha stimato che gli investimenti di adattamento al clima per il comparto ammontano ad almeno 10 miliardi di euro nei prossimi anni (un quinquennio) per assicurare gli approvvigionamenti idrici, il 54% dei quali (5,2 miliardi) dovrebbe essere investito nei prossimi tre anni.

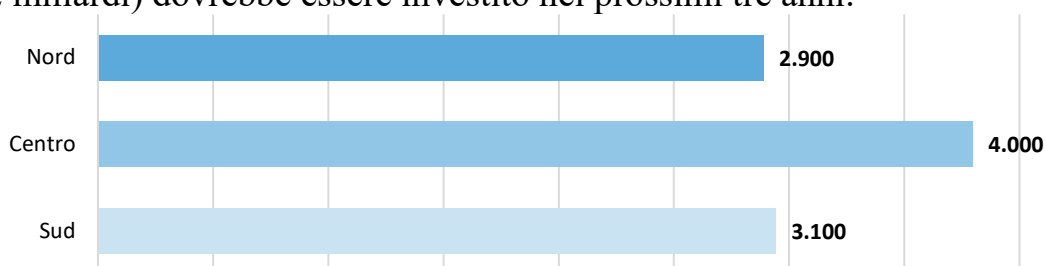


Fig. 5. Distribuzione degli investimenti programmati (valore espresso in milioni di euro; fonte: Utilitalia).

Il valore delle progettualità si distribuisce per circa il 40% al Centro Italia mentre la restante parte viene ripartita quasi equamente tra Sud e Nord. La maggior parte dei fondi è destinato ad interventi sul segmento dell'adduzione (circa il 40% del volume totale), mentre il 29% nella distribuzione. Seguono interventi in fognatura (10%) e depurazione (9%), captazione (7%), potabilizzazione (2%) e, in ultimo, dissalazione (1%) ed interventi di altra tipologia (1%).

La necessità di investire 10 miliardi di euro su asset ad oggi parzialmente esclusi dai calcoli tariffari evidenzia chiaramente che il volume di investimenti dovrà aumentare per espandere la rete, pur preservando i livelli di investimento per la manutenzione, i quali tendenzialmente aumenteranno. Si consideri che oggi le imprese investono circa 4 miliardi annui, secondo una ripartizione di spesa fra manutenzione ed espansione pari rispettivamente a circa il 60% (quasi €2,5 mld) e 40% (meno di €2 mld).<sup>9</sup> Pertanto un investimento medio pari a €2 mld annui per misure di adattamento porterebbe ad aumentare il livello complessivo degli investimenti del 50% circa e di fatto a raddoppiare il livello di investimenti in espansione.

Un incremento degli investimenti di almeno €2 mld annui risulta necessario anche considerando altri driver di intervento infrastrutturale, oltre

<sup>8</sup> Analisi effettuata su un campione di 70 gestori che servono oltre 49 milioni di abitanti.

<sup>9</sup> ARERA, *Relazione annuale 2023* p 436

quelli strettamente legati al cambiamento climatico, come ad esempio le norme europee di prossima emanazione che imporranno standard ambientali sempre più stringenti.<sup>10</sup>

Nonostante l'andamento crescente, l'urgente necessità di un significativo aumento degli investimenti su tutto il territorio nazionale emerge quando si confrontano i livelli di investimento con quelli degli altri stati europei. La media quinquennale risulta nel 2021, pari a 82 euro per abitante.<sup>11</sup> Tuttavia un'analisi dei livelli di investimento di altre realtà europee comparabili all'Italia pone l'obiettivo ancora più in alto; ad esempio, la media quinquennale tra Gran Bretagna, Francia e Germania risulta pari a circa 106 euro per abitante.

In conclusione, l'analisi combinata preliminare del fabbisogno di investimenti per (i) l'adattamento al cambiamento climatico e (ii) per raggiungere i sempre più stringenti obiettivi ambientali europei nonché (iii) per essere in linea con i livelli dei paesi europei, suggerisce che un incremento di circa due miliardi annui degli investimenti di settore - per un ammontare complessivo di circa €6 mld/anno, pari ad un investimento pro capite di circa €100/anno - sia un ragionevole target minimo.

Diventa pertanto cruciale capire la reale capacità del settore di raggiungere questi livelli minimi di investimento. In questo quadro, risulta utile una analisi del livello di investimento delle imprese per classi dimensionali poiché verosimilmente la dimensione delle imprese potrebbe legarsi ad una maggiore capacità di raccolta di risorse finanziarie e capacità realizzativa.

Considerando la distribuzione degli investimenti pro capite per classe di fatturato (Fig. 5.5) e analizzando in particolare la media degli investimenti realizzati nel triennio 2021-2023, emerge chiaramente come la capacità di investimento sia strettamente proporzionale alla dimensione dell'operatore. In altre parole, i gestori con un fatturato inferiore a 25 milioni di euro registrano una spesa media pari a 44 euro per abitante, mentre i più grandi arrivano a sostenere investimenti medi di 68 euro per abitante.

Un aspetto particolarmente interessante riguarda le gestioni di media taglia, ovvero quelle con un fatturato compreso tra 25 e 50 milioni di euro, che evidenziano una marcata propensione all'investimento con una media di 64 euro per abitante. Tale dato suggerisce che le imprese di dimensioni intermedie, pur non avendo le risorse dei grandi operatori, riescono comunque a mobilitare capitali in misura significativa, probabilmente sfruttando una

<sup>10</sup> A titolo esemplificativo si cita la revisione in corso della Direttiva 91/271/CEE inerente al trattamento delle acque reflue urbane. Nella proposta della Commissione pubblicata il 26 ottobre 2022 si introducono obblighi di installazione di impianti terziari e quaternari su tutti i depuratori di potenzialità superiore ai 100.000 a.e. il che comporta investimenti stimati in oltre 4 mld di euro per l'implementazione dei sistemi terziari e in un range tra 145 e 554 mln di euro per i sistemi quaternari, obiettivo da realizzare entro il 2030 per il 50% degli impianti ed il 2035 per il 100%.

<sup>11</sup> EurEau, *Europe's Water in Figures. An overview of the European drinking water and wastewater sectors*, 2021.

maggiore flessibilità gestionale e una strategia di investimento mirata alla crescita e all'innovazione.

Queste differenze non solo sottolineano il ruolo determinante delle dimensioni aziendali nel determinare la capacità di investimento, ma evidenziano anche come le politiche di sostegno e gli strumenti finanziari messi a disposizione possano essere efficacemente calibrati per incentivare l'equilibrio e la competitività nel settore. In particolare, una spiccata capacità d'investimento da parte dei gestori di media taglia potrebbe rappresentare un importante volano per l'innovazione e l'efficienza operativa, contribuendo a ridurre il divario tra le diverse dimensioni aziendali. Inoltre, tali dati invitano a una riflessione sulle modalità con cui integrare e supportare ulteriormente anche i soggetti di dimensioni più contenute, al fine di garantire una crescita più uniforme e sostenibile del comparto, in linea con le strategie di sviluppo nazionale e con il contesto competitivo internazionale.

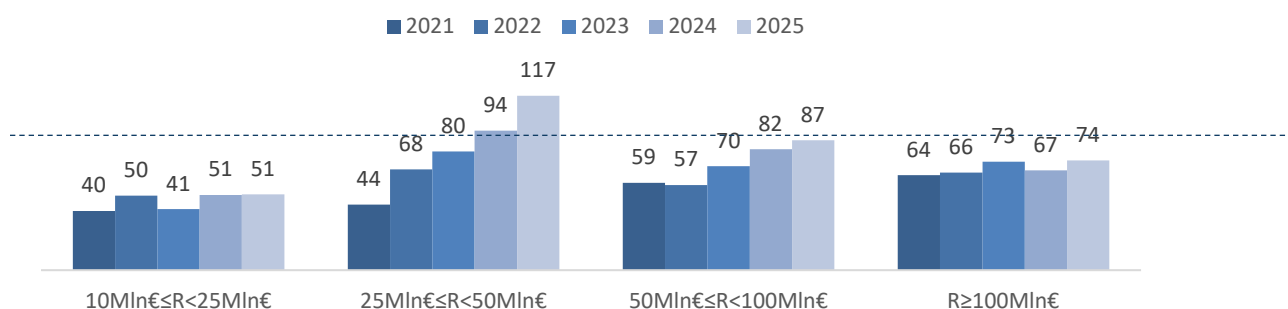


Fig. 5. Valore medio degli investimenti in euro per abitante, nel periodo 2021-2025 di un campione di gestori industriali per classe di fatturato (fonte: Fondazione Utilitatis, Blue Book 2025).

Appare dunque del tutto evidente che la capacità di investimento è eterogenea nell'industria ed è legata soprattutto a fattori dimensionali.

#### 4. Gli affidamenti del servizio nel Meridione

Una delle cause principali del *water service divide* è certamente rappresentata dal mancato affidamento del servizio, per lungo tempo, in diversi ambiti o sub ambiti delle regioni meridionali, a distanza di quasi 30 anni dalla approvazione della legge 36/94 la cui impostazione è stata successivamente ripresa dal D.lgs. 152/06. La mancanza di soggetti industriali in grado di gestire il servizio idrico è stato identificato anche nel PNRR come un elemento ostativo allo sviluppo sostenibile del territorio, per cui la Riforma 4.2 della componente del PNRR M2C4 prevede «il rafforzamento del processo di industrializzazione del settore favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l'obiettivo di realizzare economie

di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni e ridurre il divario esistente (water service divide) tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno». In attuazione di questa riforma con l'art. 22, comma 1-*quinquies* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, sono stati stabiliti il termine del 1° luglio 2022 per la identificazione delle gestioni in forma autonoma salvaguardate<sup>12</sup> da parte degli enti di governo dell'ambito e il termine del 20 settembre 2022 per affidare al gestore unico d'ambito tutte le gestioni non salvaguardate. Poiché questa norma risultava inefficace nelle situazioni dove il servizio non era affidato, è stato necessario intervenire con una ulteriore norma (art. 14 del decreto-legge 9 agosto 2022, n.115) che ha fissato per gli enti d'ambito il termine ultimo del 8 novembre 2022 per procedere all'affidamento e, in caso di inerzia, l'intervento di commissariamento in prima istanza da parte dei Presidenti delle regioni per affidare il servizio entro il 7 gennaio 2023. In seconda istanza, in caso di perdurante inerzia, è previsto l'intervento diretto del Consiglio dei Ministri, che adotta i provvedimenti necessari, anche incaricando un soggetto societario a partecipazione interamente pubblica<sup>13</sup> alla gestione transitoria del servizio idrico integrato per una durata non superiore a quattro anni, rinnovabile per altri quattro qualora l'ente di governo dell'ambito non proceda all'affidamento definitivo entro i sei mesi dalla scadenza della durata della gestione temporanea.

Questa norma, oltre a prevedere tempi incompatibili con quelli delle procedure di affidamento, sia *in-house* che tramite procedure ad evidenza pubblica<sup>14</sup>, non è facilmente applicabile nei casi di ultima istanza. Infatti, occorre specificare le modalità con le quali la società pubblica può organizzare la gestione temporanea, data la pratica impossibilità di una gestione diretta da parte di un soggetto non attrezzato allo scopo. Occorre infatti stabilire le modalità di regolazione del soggetto gestore da parte di ARERA durante il periodo di gestione transitoria e le modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio<sup>15</sup> nello stesso periodo, tenendo presente che, con ogni probabilità, in questi casi il servizio è in perdita operativa nei primi anni anche in conseguenza di tariffe basse e/o non incassate e ha contestualmente necessità di significativi investimenti. La ridotta durata del periodo di gestione temporanea, rispetto alla normale durata degli affidamenti definitivi<sup>16</sup>, non consente il recupero di queste perdite nel tempo. Per la soluzione di questi problemi è forse sufficiente una apposita deliberazione di ARERA, anche se probabilmente una revisione normativa faciliterebbe la sua applicabilità.

Questa norma ha tuttavia avuto un effetto di accelerazione delle procedure di affidamento anche se in molti casi si è proceduto ad affidamenti

<sup>12</sup> Ai sensi del comma 2-bis, lettera b), art 147 del decreto legislativo 152/06.

<sup>13</sup> Individuata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in INVITALIA S.p.A. con decreto ministeriale 6 ottobre 2022, n. 384.

<sup>14</sup> Gara a doppio oggetto per società mista pubblico-privata o concessione a terzi.

<sup>15</sup> Costi operativi e per investimenti.

<sup>16</sup> Normalmente 25-30 anni.

*in-house provider* a soggetti, sia preesistenti che di nuova costituzione, senza le adeguate capacità tecniche, organizzative e finanziarie atte ad una gestione efficiente del servizio.

La situazione attuale degli affidamenti nel Meridione, come fotografata a febbraio 2025 da ARERA nella Relazione 32/2025, vede affidamenti ai sensi della legislazione vigente assentiti prima della norma acceleratoria nelle Regioni Abruzzo, Puglia, Basilicata e Sardegna, affidamenti successivi alla norma nelle Regioni Molise e Calabria, mentre nelle Regioni Campania e Sicilia la situazione è più articolata e in alcuni ambiti o sub-ambiti le procedure per l'affidamento sono in corso ma non ancora completate.

Le gestioni già affidate precedentemente all'entrata in vigore della norma sono quelle in Abruzzo, dove l'ambito ottimale regionale è suddiviso in 6 sub-ambiti con 6 società *in-house* e con scadenze che, sono state allineate alla data del 31/12/2027 per consentire la completa attuazione degli interventi finanziati dal PNRR. In Puglia e Sardegna, gli affidamenti ai gestori unici Acquedotto Pugliese S.p.A. e Abbanoa S.p.A. scadranno al 31 dicembre 2025, mentre in Basilicata l'affidamento *in-house* all'unico gestore Acquedotto Lucano S.p.A. terminerà il 31 dicembre 2032. Nei prossimi anni, dunque, diversi affidamenti andranno in scadenza e le procedure per individuare le nuove gestioni dovranno essere attivate per tempo per evitare rallentamenti nella realizzazione dei necessari investimenti in infrastrutture sostenibili, quali per esempio quelli per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione e per il completamento e adeguamento degli impianti di depurazione.

In Molise con deliberazione del 4 aprile 2022 l'ente di governo dell'ambito unico regionale ha approvato lo Statuto della società GRIM - Gestione Risorse Idriche Molise S.c.a.r.l. partecipata da tutti i Comuni della Regione Molise e, in forma minoritaria, dall'Azienda Speciale Molise Acqua; tuttavia, al febbraio 2025 non si disponeva di informazioni relative all'effettivo avvio del servizio.

In Calabria con deliberazione del 25 ottobre 2022 il Commissario Straordinario dell'Ente d'Ambito unico regionale ha affidato provvisoriamente la gestione del servizio alla Società *in-house* SO.RI.CAL S.p.A., attualmente con partecipazione totalitaria della Regione Calabria; la società sulle base di un cronoprogramma sta progressivamente subentrando nelle gestioni comunali. La progressiva transizione si sta traducendo nell'acquisizione per step delle gestioni esistenti, con la definizione di obiettivi strategici da raggiungere nei prossimi anni per superare la frammentazione gestionale del servizio. Nello specifico la Fase 1 vede il subentro del gestore unico per le attività di riscossione nel breve periodo, la Fase 2 il progressivo subentro operativo del gestore unico in tutto il territorio regionale (orizzonte finale al 2027) e una Fase 3 di avvio del progetto di gestione e miglioramento del SII con una ricognizione sullo stato delle

infrastrutture e un generale miglioramento delle performance gestionali e della qualità del servizio.

Anche in Campania l'ambito regionale è unico, ed è suddiviso in 7 Ambiti distrettuali, fra i quali nell'ambito Sarnese-Vesuviano il soggetto affidatario sino al 2032 è la società Gori S.p.A., e nell'ambito Sele il servizio è svolto da 4 società per azioni *in-house provider* con affidamenti antecedenti alla norma di accelerazione e legittimate a proseguire fino alla naturale scadenza. Negli altri ambiti la situazione degli affidamenti è la seguente:

- Ambito distrettuale Napoli Città: con deliberazione 28 settembre 2022 l'Ente Idrico Campano (EIC) ha affidato il servizio alla ABC Napoli Azienda Speciale come *in-house provider*;
- Ambito distrettuale Caserta: con deliberazione 26 ottobre 2022 l'EIC ha affidato il servizio alla società pubblica Idrico Terra di Lavoro S.p.A. come *in-house provider*;
- Ambito distrettuale Napoli Nord: con deliberazione 8 novembre 2022 l'EIC ha approvato la forma di gestione proposta dal Consiglio Distrettuale come *in-house provider* senza affidare il servizio;
- Ambito distrettuale Sannita: con deliberazione 8 novembre 2022 l'EIC ha approvato la forma di gestione proposta dal Consiglio Distrettuale come società mista pubblico-privata senza affidare il servizio;
- Ambito distrettuale Irpino: con deliberazione 8 novembre 2022 l'EIC ha approvato la forma di gestione proposta dal Consiglio Distrettuale come *in-house provider* senza affidare il servizio.

Il Presidente Regione Campania in data 4 gennaio 2023 ha attivato i poteri sostitutivi per i tre ambiti per i quali il processo di affidamento non è stato completato, e per quanti riguarda l'Ambito Distrettuale Irpino nell'aprile del 2023 ha affidato alla società *in-house* Alto Calore Servizi S.p.A. il servizio sino al 31.12.2027, mentre per gli Ambiti Distrettuali Napoli Nord e Sannita ha attivato le procedure per rendere operative le scelte dell'EIC sugli affidamenti, ma il processo deve ancora essere completato. In questo frattempo l'EIC ha modificato la scelta delle modalità di affidamento dell'Ambito distrettuale Napoli Nord, da *in-house provider* a società mista pubblico-privata.

In Sicilia esistono nove ambiti su base provinciale, e anche in questo caso la situazione è molto variegata. In data antecedente l'Assemblea Territoriale Idrica (ATI) dell'A.T.O. 1- Palermo nel novembre 2017 ha deliberato l'affidamento *in-house* alla società pubblica AMAP S.p.A., e scelta analoga dell'affidamento *in-house* è stata fatta dall'ATI dell'A.T.O. 9 – Agrigento nel luglio 2021 in favore dell'Azienda Speciale Consortile AICA. L'affidamento tramite concessione a terzi è stato invece fatto sia dall'ente di governo dell'ambito nell'A.T.O. 5 – Enna nel 2004 per 30 anni in favore del gestore unico Acquaenna S.c.p.A. che dall'ente di governo dell'ambito nell'A.T.O. 6 – Caltanissetta nel 2006 per 30 anni in favore del gestore unico Acque di

Caltanissetta S.p.A. In data successiva alla norma l'Assemblea Territoriale Idrica (ATI) dell'A.T.O. 4 - Ragusa nell'ottobre 2022 ha deliberato l'affidamento in-house alla società pubblica Società Iblea Acque S.p.A., mentre una situazione particolare è quella dell'A.T.O. 2 – Catania, dove per effetto della sentenza n. 1257 del 13 dicembre 2022 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sussiste “un affidamento, valido ed efficace, della gestione del SII ad un gestore unico d'ambito, la SIE S.p.A., cui dovranno essere trasferite le gestioni oggi esistenti sul territorio<sup>17</sup>; successivamente è stata sottoscritta la convenzione di gestione fra ATI e SIE S.p.A.. Per i rimanenti tre ambiti il Presidente della Regione Siciliana nel gennaio 2023 ha nominato un commissario per procedere all'assegnazione di servizio, che nel caso dell'A.T.O. 3 – Messina e dell'A.T.O. 8 – Siracusa ha scelto come forma di affidamento la società mista pubblico-privata e ha indetto le gare a doppio oggetto per le quali è prevista la presentazione delle offerte entro il mese di ottobre 2023. Nel caso dell'A.T.O. 7 -Trapani. Il commissario ha constatato che il PEF contenuto nel Piano d'Ambito (PdA) approvato dall'ATI non è in equilibrio, per cui è necessaria una profonda rivisitazione del PdA. Nell'attesa di questa rivisitazione è stata attivata la procedura dell'affidamento provvisorio tramite Invitalia, come ipotizzato dalla norma stessa.

Se quindi da una parte si può concludere che la norma ha effettivamente avuto successo nell'accelerare il processo di affidamento, va di contro evidenziato che nella maggior parte dei casi la forma di affidamento prescelta è stata la in-house provider, a società già esistenti che provengono in gran parte da situazioni molto deficitarie tecnicamente e finanziariamente, oppure a società pubbliche ex-novo, con uguali debolezze. In queste condizioni è molto improbabile che questi soggetti diventino protagonisti nelle grandi sfide che richiede il processo di adattamento sostenibile al mutato scenario climatico. Ci sono tutte le premesse perché senza interventi mirati esogeni al sistema formato da enti di governo dell'ambito e gestori *in-house* nel Meridione il “*water service divide*” si consolidi e si allarghi piuttosto che ridursi.

---

<sup>17</sup> Esistono attualmente quattro gestioni di aziende di proprietà comunali e alcune gestioni di privati.