

# STRATEGIA EUROPEA PER LA RESILIENZA IDRICA: GLI INGREDIENTI DI UN CAMBIO DI PROSPETTIVA.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

---

## ABSTRACT.

La Strategia europea per la resilienza idrica rappresenta un cambio di paradigma rilevante nel modo in cui l'Unione europea affronta il governo dell'acqua. È un'occasione per attuare le riforme da tempo rinviate, sfruttando un quadro europeo che legittima scelte difficili ma necessarie. Una sequenza ordinata di interventi su concessioni, pricing, misurazione e governance: una leva per un riequilibrio del sistema idrico nazionale, allineato alle nuove condizioni climatiche e di scarsità.

*The European Water Resilience Strategy represents a significant paradigm shift in the way the European Union approaches water governance. It provides an opportunity to implement long-delayed reforms, leveraging a European framework that legitimizes difficult but necessary choices. An ordered sequence of interventions on concessions, pricing, measurement, and governance acts as a lever for rebalancing the national water system, aligning it with new climatic conditions and increasing scarcity.*

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico, Andrea Guerrini

## GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 315 - Rifiuti** - Legge europea sull'Economia Circolare: Agenda di lavoro, maggio 2026
- n. 314 - Rifiuti** - La circolarità dell'economia italiana nel contesto europeo, maggio 2026
- n. 313 - Rifiuti** - L'equilibrio economico-finanziario ai tempi del MTR-3: un po' di chiarezza, marzo 2026
- n. 312 - Rifiuti** - La crisi del riciclo delle plastiche: proposte per uscirne, marzo 2026
- n. 311 - Acqua** - Resilienza finanziaria e regolazione nel settore idrico inglese: lezioni utili per l'Italia, febbraio 2026
- n. 310 - Transizione Energetica** - Le prime aste per rinnovabili e BESS: lezioni dal 2025, nodi aperti per il 2026, febbraio 2026
- n. 309 - Acqua** - Tassonomia UE e servizio idrico: lo stato dell'arte e prospettive, dicembre 2025
- n. 308 - Acqua** - Gli investimenti tecnologici nel servizio idrico integrato: un'analisi dei piani di investimento per il periodo 2021-2029, dicembre 2025
- n. 307 - Rifiuti** - Rifiuto organico: migliorare la qualità delle raccolte e l'efficienza del trattamento per raggiungere gli obiettivi di riciclaggio, novembre 2025
- n. 306 - Acqua** - Qualità tecnica nel servizio idrico integrato: punti di forza e vulnerabilità, ottobre 2025

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [Laboratorioref.it](http://Laboratorioref.it)

Copyright © · REF srl · Tutti i diritti riservati. L'utilizzo di dati e informazioni tratti dal presente documento è possibile citando espressamente la fonte (Fonte: REF).

Questo documento non può essere utilizzato per addestrare modelli di intelligenza artificiale (AI).

## LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per farlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

## PREMESSA

La Water Resilience Strategy (WRS) colloca la risorsa idrica al centro delle politiche europee

La **Strategia europea per la resilienza idrica** (Water Resilience Strategy, WRS), adottata dalla Commissione europea il 5 giugno 2025, rappresenta il **primo tentativo organico di collocare la gestione della risorsa idrica al centro delle politiche europee** per la sicurezza, la competitività e la coesione territoriale. Il documento prende atto del deterioramento strutturale del ciclo idrico europeo, determinato dalla combinazione di cambiamento climatico, sovrasfruttamento delle risorse, inquinamento diffuso e persistenti carenze attuative del quadro normativo vigente, e propone una risposta strategica che non **si fonda** sull'introduzione di nuova legislazione, ma **sul rafforzamento dell'attuazione coordinata dell'acquis europeo in materia di acque**.

La WRS ha tre obiettivi principali e cinque ambiti di intervento

La Strategia si articola attorno a **tre obiettivi principali**:

- il **ripristino e la protezione del ciclo dell'acqua** quale condizione per un approvvigionamento sostenibile;
- la **costruzione di un'economia "water-smart"**, orientata dal principio del "*water efficiency first*", che privilegia la riduzione della domanda e l'uso efficiente della risorsa prima dell'espansione dell'offerta;
- la **garanzia dell'accesso universale** ad acqua e servizi igienico-sanitari sicuri e a prezzi accessibili, riconosciuti come diritti fondamentali.

Tali obiettivi sono accompagnati da **cinque ambiti di intervento trasversali** – governance e attuazione, investimenti e infrastrutture, digitalizzazione, ricerca e innovazione, sicurezza e preparazione – attraverso cui la Commissione intende affrontare in modo sistemico le criticità relative al monitoraggio dei prelievi, alla pianificazione di bacino, al finanziamento degli investimenti e al coordinamento tra politiche settoriali e livelli istituzionali.

## OBIETTIVI E AREE DI INTERVENTO DELLA STRATEGIA PER LA RESILIENZA IDRICA



Fonte: rielaborazione laboratorio REF di una immagine tratta da Water Europe

## IL PUNTO DI VISTA DEGLI STAKEHOLDER

**EurEau evidenzia la mancanza di obiettivi quantitativi e aspetti di insufficiente chiarezza**

Successivamente all'adozione della Strategia, il **confronto con gli stakeholder** europei si è concentrato soprattutto sulla distanza tra l'ambizione del quadro strategico delineato e la concretezza degli strumenti previsti per la sua attuazione. In particolare, **EurEau**, la federazione europea delle associazioni nazionali delle imprese del servizio idrico, ha ribadito in un documento di follow-up pubblicato nel luglio 2025 che l'impostazione integrata della Strategia – fondata sul nesso qualità-quantità, sul principio di efficienza e sul rafforzamento dell'attuazione della Direttiva quadro sulle acque – rappresenta un passo avanti rilevante, ma ha evidenziato la mancanza di obiettivi quantitativi di riduzione dei prelievi complessivi e l'insufficiente chiarezza delle misure di prevenzione alla fonte dell'inquinamento, in particolare per quanto riguarda le sostanze persistenti come i PFAS<sup>1</sup>.

**APE apprezza diversi aspetti della strategia ma rileva un divario tra l'ambizione e la concretezza delle misure operative**

In una reazione ufficiale pubblicata immediatamente dopo l'adozione della Strategia europea per la resilienza idrica, **Aqua Publica Europea (APE)**, associazione che rappresenta gli operatori pubblici del servizio idrico a livello europeo, ha accolto il documento della Commissione come un segnale politico atteso e rilevante, riconoscendo esplicitamente che il degrado del ciclo idrico

<sup>1</sup> Water Resilience Strategy: Water services welcome integrated approach but expect more concrete action, EurEau, 2 luglio 2025.

costituisce una minaccia strutturale per la sostenibilità ambientale, sociale ed economica dell'Unione<sup>2</sup>. APE valuta positivamente il rafforzamento del ruolo della Direttiva quadro sulle acque come bussola dell'azione europea, nonché l'introduzione del principio di "water efficiency first", che orienta le politiche verso la riduzione della domanda e l'uso più efficiente della risorsa prima dell'espansione dell'offerta. Parimenti, viene apprezzata l'attenzione rivolta alla ritenzione idrica naturale attraverso la proposta di una "Sponge Facility", il riconoscimento del fabbisogno di investimenti nel settore e il rafforzamento del ruolo della Banca Europea per gli Investimenti, così come l'annuncio di strumenti di supporto alla ricerca, all'innovazione e allo sviluppo delle competenze, quali una futura Strategia europea di ricerca e innovazione sulla resilienza idrica e una *European Water Academy*. Accanto a questi elementi positivi, APE evidenzia tuttavia un divario significativo tra il livello di ambizione della Strategia e la concretezza delle misure operative, in particolare per quanto riguarda la riduzione dell'inquinamento alla fonte e il contrasto ai prelievi illegali. L'associazione esprime inoltre riserve sulla proposta di un'iniziativa pubblico-privata focalizzata sulla rilevazione e bonifica dei PFAS, ritenuta insufficiente se non accompagnata da politiche più incisive di prevenzione. In prospettiva, APE sottolinea la necessità che l'attuazione della Strategia rafforzi la *governance* pubblica della risorsa idrica, garantisca coerenza tra obiettivi ambientali ed equità sociale e assicuri strumenti finanziari adeguati a sostenere gli investimenti indispensabili alla resilienza dei sistemi idrici, evitando che gli oneri della transizione ricadano sui cittadini attraverso l'aumento dei costi del servizio.

**SGI Europe sostiene una strategia coordinata basata su Polluter Pays Principle, prevenzione e principio di sussidiarietà**

**SGI Europe**<sup>3</sup>, l'associazione europea che rappresenta i datori di lavoro dei servizi pubblici e dei servizi di interesse generale, pur accogliendo positivamente la pubblicazione della Strategia europea per la resilienza idrica ha evidenziato alcune criticità. In particolare, l'associazione rileva una limitata attenzione alla prevenzione dell'inquinamento alla fonte, sottolineando la necessità di rafforzare le misure preventive attraverso una revisione delle normative settoriali, delle attività che esercitano pressioni sulla qualità dell'acqua o sulla disponibilità della risorsa idrica<sup>4</sup> e della normativa REACH<sup>5</sup>. Accanto alla prevenzione alla fonte, indica la necessità del rafforzamento dell'attuazione del principio "chi inquina paga", l'introduzione di schemi di responsabilità estesa del produttore (EPR) nel settore delle acque reflue e l'adozione di un divieto totale dei PFAS. Nel documento viene inoltre richiamata la necessità di adottare una prospettiva transfrontaliera nella governance della risorsa idrica, destinata ad assumere crescente rilevanza alla luce degli impatti del cambiamento climatico. In tale contesto, SGI Europe auspica una maggiore integrazione delle valutazioni del rischio climatico e delle misure di adattamento all'interno della Strategia. Infine, SGI Europe invita a evitare approcci "one-size-fits-all", sia con riferimento alla natura stessa dell'acqua come bene economico — differente dall'energia, che può essere prodotta centralmente e trasportata su lunghe distanze — sia rispetto ai modelli di organizzazione dei servizi idrici.

**Water Europe e il ruolo cruciale della digitalizzazione**

**Water Europe**, associazione multi-stakeholder europea che rappresenta l'ecosistema dell'innovazione idrica (ricerca, industria, istituzioni e utility), considera la digitalizzazione un elemento cruciale per il raggiungimento di una gestione dell'acqua resiliente, efficiente e sostenibile. Propone pertanto raccomandazioni per il futuro "EU-wide Action Plan on digitalisation in the water sector" (azione strategica prevista entro il 2026), evidenziando il potenziale trasformativo di tec-

<sup>2</sup> [APE reaction to the Water Resilience Strategy adopted by the European Commission, Aqua Publica Europea, 6 giugno 2025.](#)

<sup>3</sup> [SGI Europe Reaction Paper on the EU Water Resilience Strategy, SGI Europe, 28 Ottobre 2025.](#)

<sup>4</sup> Come ad esempio agricoltura, settori industriali che utilizzano sostanze chimiche come PFAS, prodotti farmaceutici e pesticidi, scarichi industriali e acque reflue urbane, politiche per la natura.

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

nologie come intelligenza artificiale, sensori avanzati e *digital twin* per migliorare la gestione delle risorse idriche, ridurre le perdite e aumentare l'efficienza, a fronte di un'adozione di tali strumenti ancora limitata nel settore. Il Piano d'Azione dovrebbe quindi definire condizioni abilitanti per una trasformazione digitale sicura, interoperabile ed economicamente sostenibile, promuovendo un "Digital Single Market for Water Data and Operations" basato su interoperabilità, standard aperti e condivisione dei dati. Parallelamente, insiste sulla necessità di allineare strumenti finanziari e appalti europei per sostenere gli investimenti nella transizione digitale, favorendo progetti orientati ai risultati, partenariati pubblico-privati e linee guida per appalti pubblici che favoriscano piattaforme aperte, standard condivisi, interfacce interoperabili e architetture modulari, al fine di garantire integrazione tra più fornitori e stimolare l'innovazione. Infine, Water Europe evidenzia l'importanza di rafforzare un'infrastruttura di governance digitale strutturata per il monitoraggio e la condivisione dei dati richiesti dalla Direttiva Quadro sulle Acque, assicurando informazioni più aggiornate e affidabili a tutte le autorità competenti. Il posizionamento include inoltre una forte attenzione ai rischi emergenti, con particolare riferimento alla cybersecurity, alla protezione dei dati e all'uso responsabile dell'intelligenza artificiale. In conclusione, l'organizzazione sottolinea il ruolo strategico delle competenze, proponendo il rafforzamento di iniziative come la Water Skills Academy per sostenere l'adozione diffusa delle tecnologie digitali lungo l'intero ciclo idrico<sup>6</sup>.

**BusinessEurope:**  
efficacia limitata  
senza quadro  
finanziario  
strutturato e  
coordinamento con  
politiche industriali  
e territoriali

Una valutazione più esplicitamente orientata alle implicazioni economiche e industriali è stata formulata da **BusinessEurope**, che in un position paper pubblicato il 12 novembre 2025 ha accolto positivamente il riconoscimento della resilienza idrica come fattore strategico per la competitività europea e per la sicurezza degli approvvigionamenti, evidenziando tuttavia il rischio che l'assenza di un quadro finanziario strutturato e di un maggiore coordinamento con le politiche industriali e territoriali ne limiti l'efficacia operativa<sup>7</sup>. Nel complesso, le reazioni pubblicate dopo l'adozione della Strategia mostrano un consenso ampio sulla diagnosi formulata dalla Commissione, ma convergono nel segnalare come **nodo critico la capacità della Strategia di tradursi, nel breve-medio periodo, in scelte di investimento, strumenti attuativi e meccanismi di responsabilizzazione** coerenti con la portata delle sfide idriche individuate.

**Il mondo agricolo e  
irriguo non si è  
espresso  
formalmente sulla  
Strategia**

Per quanto riguarda le rappresentanze del **mondo agricolo e irriguo**, non risultano documenti di posizionamento specificamente dedicati alla Strategia. La **European Irrigation Association (EIA, già Irrigants d'Europe)** ha accolto positivamente il riconoscimento del ruolo centrale dell'efficienza idrica, del riuso e delle pratiche di irrigazione di precisione nella comunicazione della Commissione, annunciando l'intenzione di elaborare una reazione di merito, senza tuttavia pubblicare – nel corso del 2025 – un documento formale di valutazione della Strategia<sup>8</sup>.

Nel periodo successivo all'adozione della Strategia europea per la resilienza idrica (5 giugno 2025), le principali organizzazioni rappresentative degli agricoltori europei, in particolare **Copa Cogeca, non hanno reso noto un posizionamento sui temi della Strategia**. Le tematiche idriche continuano dunque a emergere nel dibattito del mondo agricolo europeo in forma indiretta e trasversale, attraverso altri dossier regolatori e di bilancio, ma senza una valutazione ex post riconducibile alla Strategia della Commissione.

<sup>6</sup> Digitalisation Action Plan. Towards Water-Smart Management in Europe, Water Europe, Aprile 2026.

<sup>7</sup> Reaction to the European Water Resilience Strategy, Business Europa, 12 novembre 2025.

<sup>8</sup> The European Commission publishes its release of the Water Resilience Strategy (WRS), European Irrigation Association, giugno 2025.

## I PRIMI PASSI NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA STRATEGIA

Un quadro d'azione articolato su diversi orizzonti temporali

**Breve periodo:** rafforzamento dell'attuazione dell'*acquis* esistente

**Medio periodo:** attivazione di strumenti di supporto

**Lungo periodo:** 10% di miglioramento dell'efficienza idrica

**Fase iniziale:** messa a terra istituzionale della WRS

**Cooperazione con BEI per programma di finanziamenti**

La Strategia europea per la resilienza idrica definisce **un quadro di azione articolato su un orizzonte temporale di medio periodo (2025–2030)**, con una scansione che distingue chiaramente tra iniziative di immediato avvio, misure da sviluppare entro il 2026–2027 e obiettivi quantitativi da conseguire entro il 2030. Nel breve periodo, la Commissione ha previsto l'avvio di azioni non legislative finalizzate soprattutto a rafforzare l'attuazione dell'*acquis* esistente, migliorare la base conoscitiva e orientare gli investimenti: rientrano in questa categoria l'avvio di dialoghi strutturati con gli Stati membri sull'attuazione della Direttiva quadro sulle acque e della Direttiva Alluvioni, il potenziamento del monitoraggio di quantità e qualità delle risorse idriche, nonché la preparazione di orientamenti tecnici (ad esempio sui piani di gestione della siccità e sul principio del "*water efficiency first*"). Su un orizzonte temporale intermedio (2026–2027), la Strategia prevede l'attivazione di strumenti di supporto finanziario e operativo, tra cui il *Water Resilience Investment Accelerator*, la *Sponge Facility* per la ritenzione naturale dell'acqua, un Piano d'azione UE sulla digitalizzazione del settore idrico e l'elaborazione di una Strategia europea di ricerca e innovazione sulla resilienza idrica, mentre nel lungo periodo l'obiettivo esplicito è il miglioramento dell'efficienza idrica di almeno il 10% entro il 2030, lasciando agli Stati membri la definizione di target coerenti con le condizioni nazionali e di bacino.

Per quanto riguarda l'attuazione concreta nel periodo successivo al 5 giugno 2025, le iniziative avviate dalla Commissione risultano coerenti con una fase iniziale di messa a terra istituzionale della Strategia piuttosto che con l'adozione di nuovi atti vincolanti. In particolare, la Commissione ha avviato la preparazione dei dialoghi strutturati con gli Stati membri, ha integrato la Strategia nel quadro della *Preparedness Union Strategy* e negli strumenti di programmazione esistenti, e ha reso operativo il **Water Resilience Strategy Actions Tracker<sup>9</sup>**, **concepito per monitorare nel tempo l'avanzamento delle trenta azioni prioritarie previste di circa cinquanta azioni complessive**. Parallelamente, è stata rafforzata la cooperazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), che ha annunciato un programma di finanziamenti dedicati al settore idrico per il periodo 2025–2027, in linea con le indicazioni della Strategia, e sono state avviate attività preparatorie per l'Action Plan sulla digitalizzazione e per gli strumenti di supporto all'efficienza idrica. Nel complesso, a quasi un anno dall'adozione, l'attuazione della Strategia appare graduale: **la Commissione ha prioritizzato la costruzione delle condizioni di governance, coordinamento e finanziamento, rinviando alle fasi successive la piena operatività delle iniziative più strutturali** e la verifica del conseguimento degli obiettivi quantitativi fissati al 2030. Si auspica che, pur nel contesto geopolitico incerto che caratterizza l'attuale scenario, le scadenze previste per le azioni prioritarie possano essere rispettate senza significativi slittamenti.

<sup>9</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-resilience-strategy-actions-tracker\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-resilience-strategy-actions-tracker_en).

**AZIONI DELLA WATER RESILIENCE STRATEGY DI INTERESSE PER GLI ATTORI DEL SERVIZIO IDRICO**

<b>Iniziative di immediato avvio</b>		
<b>Obiettivo</b>	<b>Azione</b>	<b>Tempistiche</b>
Governance e attuazione	Creare un Water Resilience Forum (biennale) per dialogo inclusivo, verifica dei progressi e monitoraggio dell'attuazione della Strategia	A partire dal 2025
Finanza, investimenti e infrastrutture	Lanciare il programma idrico BEI e la Sustainable Water Advisory Facility per aumentare l'assistenza ai potenziali beneficiari di prestiti e rafforzare la pipeline di progetti idrici	2025
Finanza, investimenti e infrastrutture	Adottare una Roadmap sui crediti naturali	2025
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Stabilire priorità di attuazione per la Direttiva quadro sulle acque e la Direttiva alluvioni tramite dialoghi strutturati con gli Stati membri	2025-2026
Economia water-smart	Raccomandazione sul principio "efficienza idrica al primo posto", linee guida e rapporto EEA per orientare decisioni e investimenti	2025-2026
<b>Misure da sviluppare entro il 2026-2028</b>		
<b>Obiettivo</b>	<b>Azione</b>	<b>Tempistiche</b>
Digitalizzazione e IA	Sviluppare un piano d'azione UE sulla digitalizzazione del settore idrico: iniziativa UE sullo smart metering per tutti e sostenere condivisione dati e competenze digitali.	2026
Digitalizzazione e IA	Lanciare un Copernicus Water Thematic Hub: creare uno sportello unico per dati, prodotti e strumenti Copernicus rilevanti per la gestione idrica	2026
Ricerca, innovazione, industria e competenze	Strategia R&I per la resilienza idrica: adottare entro fine 2026 una strategia per ridurre la frammentazione delle iniziative UE di ricerca e innovazione	2026
Ricerca, innovazione, industria e competenze	Water Smart Industrial Alliance: stimolare innovazione, competitività e competenze idriche, anche tramite appalti pubblici orientati alla resilienza idrica	2026
Sicurezza e preparazione	Adottare un Piano europeo di adattamento climatico	2026
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Revisione della Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino	2027
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Iniziativa pubblico-privata su rilevamento e bonifica di PFAS e altre sostanze persistenti per promuovere una svolta tecnologica in metodi fattibili ed economicamente accessibili, se saranno individuati partner adeguati.	2027
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Sviluppare indicatori sulla scarsità idrica e orientamenti tecnici sui piani di gestione della siccità per supportare gli Stati membri nell'affrontare scarsità idrica e siccità	2026-2027
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Lanciare un toolbox di assistenza per ridurre l'inquinamento da nutrienti: modellizzazione avanzata, mappe interattive e scambio di buone pratiche	2026-2027
Ripristinare e proteggere il ciclo dell'acqua	Istituire una <i>Sponge Facility</i> : coordinare e ampliare iniziative nuove ed esistenti per aumentare la ritenzione naturale dell'acqua sul territorio	2026-2027
Economia water-smart	Sviluppare una metodologia comune per gli obiettivi di efficienza idrica e benchmark comuni	2026-2027
Finanza, investimenti e infrastrutture	Istituire un Water Resilience Investment Accelerator: realizzare 20 casi pilota innovativi per ritenzione naturale dell'acqua ed efficienza idrica	2026-2027
Ricerca, innovazione, industria e competenze	European Water Academy: affrontare i fabbisogni di competenze nel settore idrico europeo e favorire partenariati pubblico-privati, innovazione e trasferimento tecnologico	2026-2027
Economia water-smart	Sostenere il riuso dell'acqua anche oltre l'agricoltura, con linee guida e capacity building, e revisione del Regolamento sul riuso (Reg. 2020/741)	2026-2028
<b>Obiettivi quantitativi da conseguire entro il 2030</b>		
<b>Obiettivo</b>	<b>Azione</b>	<b>Tempistiche</b>
Economia water-smart	Migliorare l'efficienza idrica del 10%	2025-2030

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF su informazioni Water Resilience Strategy Actions Tracker

## LE PRIORITÀ DI INTERVENTO NEL SISTEMA IDRICO ITALIANO

La WRS identifica chiaramente le sfide dei prossimi anni

Ruolo chiave degli Stati nell'attuazione della WRS

L'Italia ha criticità strutturali da affrontare

Leve di policy per rafforzare la resilienza idrica in Italia

Il quadro delineato dalla Strategia europea per la resilienza idrica **restituisce con chiarezza la portata delle sfide** che l'Unione e gli Stati membri sono chiamati ad affrontare nei prossimi anni: deterioramento del ciclo dell'acqua, crescente competizione tra usi, sotto-investimento infrastrutturale e difficoltà di attuazione delle politiche vigenti in un contesto di accelerazione dei cambiamenti climatici. Al tempo stesso, l'approccio adottato dalla Commissione – fondato prevalentemente su strumenti non legislativi, sul rafforzamento della *governance* e sull'integrazione delle politiche settoriali – assegna un **ruolo centrale alla capacità degli Stati membri di tradurre il quadro strategico europeo in scelte operative coerenti con le specificità nazionali**.

In questo contesto, l'Italia rappresenta un caso paradigmatico. Le criticità strutturali del sistema idrico nazionale – elevata frammentazione della *governance*, ritardi nell'attuazione della Direttiva quadro sulle acque, livelli ancora significativi di perdite di rete, squilibri territoriali nella disponibilità della risorsa, tensioni crescenti tra usi civili, agricoli e produttivi – rendono particolarmente **rilevante una riflessione selettiva sulle priorità di intervento**. La Strategia europea, pur non introducendo nuovi obblighi vincolanti, fornisce indicazioni chiare su alcune direttrici lungo le quali è possibile e necessario concentrare l'azione pubblica, anticipando i futuri snodi decisionali in materia di investimenti, regolazione, pianificazione e gestione della risorsa.

Alla luce di questi elementi, la sezione che segue intende individuare e discutere un insieme limitato di interventi che, dal punto di vista del Laboratorio REF, appaiono particolarmente rilevanti per il contesto italiano, sia per colmare ritardi storici sia per cogliere le opportunità aperte dalla Strategia europea. L'obiettivo non è proporre un recepimento formale delle indicazioni comunitarie, quanto piuttosto **selezionare alcune leve di policy** – normative, regolatorie, finanziarie e organizzative – **in grado di rafforzare in modo credibile la resilienza del sistema idrico nazionale nel medio-lungo periodo**, contribuendo al contempo alla coerenza complessiva dell'azione italiana rispetto al quadro europeo.

### L'indicatore di resilienza idrica ARERA nel contesto della Strategia europea

Nell'ambito della Strategia europea per la resilienza idrica, la Commissione europea sottolinea la necessità di sviluppare indicatori specifici in grado di misurare in modo sistematico la disponibilità della risorsa, la pressione esercitata dai diversi usi e la capacità dei sistemi idrici di adattarsi a condizioni di scarsità crescente. In tale prospettiva, l'esperienza italiana dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) rappresenta un caso avanzato e già strutturato, che potrebbe costituire un utile riferimento a livello europeo.

ARERA ha introdotto, nell'ambito della regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato, il macro-indicatore M0 – Resilienza idrica, articolato nelle due componenti M0a e M0b.

Il M0a misura il grado di equilibrio tra disponibilità della risorsa e fabbisogni del sistema servito, fornendo una rappresentazione sintetica della vulnerabilità dei territori rispetto a condizioni di stress idrico. Il M0b amplia l'analisi, ricostruendo il bilancio complessivo della risorsa attraverso l'integrazione dei consumi civili, agricoli e industriali, dei volumi esportati e importati, nonché delle diverse fonti di approvvigionamento (falde, invasi, corpi

idrici superficiali, dissalazione e riuso).

Questo approccio è coerente con l'impostazione della Strategia europea, che supera una lettura settoriale della risorsa e promuove una visione integrata della gestione idrica, capace di tenere insieme usi plurimi, strumenti di pianificazione, segnali di prezzo e investimenti mirati alla resilienza. In tale quadro, **l'indicatore M0 si configura non solo come strumento di monitoraggio, ma anche come leva regolatoria**, potenzialmente in grado di orientare le priorità di intervento e la programmazione degli investimenti.

La Delibera ARERA 581/2025/R/IDR, nel completare la regolazione della qualità tecnica avviata con la Delibera 637/2023/R/IDR, consolida un'impostazione graduale dell'indicatore M0b di resilienza idrica, coerente con la sua natura di bilancio sovraordinato e con le carenze informative strutturali che caratterizzano molti contesti territoriali. In primo luogo, l'Autorità conferma una progressione temporale nella piena valorizzazione dell'indicatore, collocando l'M0b lungo un percorso che dalla fase sperimentale e di monitoraggio (disciplinata dalla Delibera 595/2024/R/IDR) conduce, solo in un secondo momento, alla sua integrazione più stringente nel meccanismo incentivante della RQTI. In tale quadro, l'Ente di governo d'ambito è chiamato a svolgere una funzione eminentemente informativa, ricostruendo il bilancio complessivo della risorsa sul territorio, senza che dagli esiti dell'M0b derivi un'automatica imputazione causale degli squilibri osservati, spesso riconducibili a prelievi e usi esterni al perimetro del servizio idrico integrato. La Delibera adotta inoltre un criterio di prudenza applicativa: nella fase di consolidamento del dato, gli esiti dell'indicatore non sono tradotti in penalità automatiche, privilegiando la validazione, il miglioramento della base informativa e il coordinamento istituzionale. Ne discende un utilizzo dell'M0b prevalentemente conoscitivo e di orientamento—come strumento di diagnosi precoce e di supporto alla pianificazione e agli investimenti per la resilienza—rinviando a fasi successive la piena valorizzazione incentivante. Infine, il provvedimento riconosce esplicitamente che **l'efficacia dell'M0b dipende dal rafforzamento di competenze e strumenti esterne alla regolazione ARERA** (concessioni, monitoraggi quantitativi, pianificazione di bacino), in coerenza con la Strategia europea sulla resilienza idrica richiamata tra i presupposti dell'atto, confermando una visione di *governance* multilivello della risorsa. Si tratta di indicatori ancora oggetto di riflessione e suscettibili di ulteriori approfondimenti ed evoluzioni, anche alla luce dell'analisi dei relativi punti di forza e di debolezza che emergeranno nel corso dei primi anni di applicazione.

Alla luce di queste considerazioni, **appare auspicabile che la Commissione europea, nel percorso di definizione di indicatori comuni per la resilienza idrica, avvii un censimento sistematico delle esperienze regolatorie** e delle buone pratiche già sviluppate a livello nazionale, valorizzando i casi – come quello italiano – in cui tali strumenti sono già stati formalizzati e inseriti in architetture incentivanti.

## LA RIFORMA DELLE CONCESSIONI DI DERIVAZIONE

Concessioni di derivazione: nodo strutturale della governance della risorsa idrica

**Il quadro delle concessioni di derivazione di acque pubbliche rappresenta uno dei nodi strutturali della governance della risorsa idrica in Italia.** Una quota significativa delle concessioni oggi in vigore è infatti risalente nel tempo, spesso rilasciata in contesti storici caratterizzati da assetti demografici, produttivi e climatici profondamente diversi da quelli attuali. In molti casi, tali titoli concessori non sono stati oggetto di un riesame sistematico né sotto il profilo quantitativo (volumi assentiti), né con riferimento alle condizioni di esercizio, alle priorità d'uso e agli obblighi di monitoraggio<sup>10</sup>.

Crescente disallineamento tra prelievi autorizzati e risorsa disponibile

Questa inerzia appare sempre meno compatibile con l'evoluzione dei fabbisogni idrici – in particolare per l'uso potabile, concentrato in aree urbane e turistiche soggette a forti variazioni stagionali – e con l'accentuarsi dei fenomeni di scarsità idrica legati al cambiamento climatico. Ne deriva un rischio crescente di disallineamento tra diritti di prelievo formalmente riconosciuti e reale disponibilità della risorsa, con **potenziali conflitti tra usi e criticità nella gestione delle emergenze idriche**.

Infrazione UE all'Italia per carenze nel sistema di concessioni idriche

In questo contesto si colloca la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia nel gennaio 2026 nell'ambito del pacchetto infrazioni in materia ambientale. La Commissione ha contestato, in particolare, il mancato pieno recepimento ed esercizio degli obblighi previsti dalla Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) in relazione al sistema dei permessi e delle concessioni di derivazione. Secondo quanto riportato dalla Commissione, l'ordinamento italiano non garantisce la registrazione completa di tutti i permessi di prelievo e di invaso, incluse le derivazioni connesse alle dighe, né assicura che tali titoli siano sottoposti a revisione periodica, nonostante durate che possono arrivare a 30 o 40 anni<sup>11</sup>.

Obbligo UE di revisione periodica delle concessioni e aggiornamento delle condizioni d'uso

La Commissione richiama espressamente l'obbligo, sancito dagli articoli 9 e 11 della Direttiva quadro sulle acque, di **sottoporre i permessi di derivazione a verifiche periodiche** al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi ambientali, nonché di **aggiornare le condizioni d'uso della risorsa** in funzione delle pressioni esercitate sui corpi idrici. Tali criticità risultano coerenti con quanto evidenziato nei più recenti rapporti di attuazione della Direttiva, che segnalano carenze diffuse, in diversi Stati membri, nell'applicazione del principio di recupero dei costi e nella gestione dei prelievi per usi diversi dal potabile<sup>12</sup>.

Necessità di un aggiornamento del quadro concessorio nazionale

Alla luce di queste evidenze, la procedura di infrazione assume una rilevanza sistemica: non si tratta solo di un adeguamento formale agli obblighi europei, ma di un passaggio chiave per aggiornare il quadro concessorio nazionale alla luce delle mutate condizioni di disponibilità della risorsa, del nuovo assetto demografico e dell'intensificazione dei consumi.

Esigenza di cambio di paradigma per il rilascio delle autorizzazioni degli invasi

Tra i temi rilevanti in materia di concessioni di derivazione idrica e di invaso rientra anche quello dei grandi invasi. In un contesto caratterizzato dall'alterazione e dall'intensificazione del ciclo idrologico, determinate dalla crisi climatica e dal sovrasfruttamento della risorsa, appare necessario un vero e proprio cambio di paradigma: occorre orientarsi verso una preferenza per gli usi multipli nelle nuove concessioni, prevedendo una valutazione obbligatoria della multifunzionalità in fase di progettazione e introducendo un principio di priorità per i progetti multiuso, laddove

<sup>10</sup> Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n.284 "Il calcolo del contributo irriguo: le possibili logiche incentivanti emerse da una analisi dei Piani di Classifica", Laboratorio REF, gennaio 2025.

<sup>11</sup> "Pacchetto infrazioni di gennaio: decisioni principali", Commissione europea, 30 gennaio 2026. Disponibile all'indirizzo: [https://assoambiente.org/circolari\\_file/2026-050\\_SAECEUR\\_FA\\_Allegato\\_Pacchetto\\_infrazioni\\_di\\_gennaio\\_decisioni\\_principali.pdf](https://assoambiente.org/circolari_file/2026-050_SAECEUR_FA_Allegato_Pacchetto_infrazioni_di_gennaio_decisioni_principali.pdf).

<sup>12</sup> "Water Framework Directive: 7th Implementation Report", Commissione europea, 2024. Disponibile all'indirizzo: [https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en).

tecnicamente ed economicamente sostenibili. Ciò consentirebbe di evitare la realizzazione di invasi destinati a finalità prevalentemente mono-uso non potabile e di favorire, invece, soluzioni capaci di integrare in modo strutturato e gerarchizzato esigenze diverse, talvolta concorrenti. In questa prospettiva, la priorità dovrebbe essere riconosciuta all'uso idropotabile, quale servizio essenziale e diritto fondamentale, affiancato dall'uso irriguo nei periodi di maggiore fabbisogno agricolo, dalla funzione idroelettrica per la produzione di energia rinnovabile e, non da ultimo, dal contributo alla tutela del territorio sotto il profilo idrogeologico, attraverso la laminazione delle piene e la riduzione del rischio di eventi estremi. In tale direzione dovrebbero orientarsi anche le revisioni delle concessioni relative ai grandi invasi già in essere.

**Un riesame delle concessioni di derivazione**, coordinato con gli strumenti di pianificazione di bacino e con i bilanci idrici, **appare quindi essenziale** per rafforzare la resilienza dei sistemi idrici, assicurare il rispetto delle priorità d'uso – a partire da quello potabile – e ridurre il rischio di contenziosi e interventi emergenziali non programmati. Un riesame che dovrebbe comprendere una valutazione del potenziale effettivo di estrazione, al fine di garantire che il tasso medio annuo di prelievo, considerato nel lungo periodo, non ecceda la disponibilità della risorsa di acque sotterranee, che il corpo idrico superficiale oggetto di derivazione non sia compromesso nel conseguimento del buono stato ecologico e del buon potenziale ecologico e che i prelievi non determinino un deterioramento dello stato o del potenziale dei suddetti corpi idrici.

## I RITARDI DELL'ITALIA NELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA QUADRO SULLE ACQUE

L'art. 9 della WFD è il pilastro economico per equità, efficienza e resilienza idrica

L'articolo 9 della Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) costituisce uno dei pilastri economici della politica europea dell'acqua: la sua piena attuazione è essenziale non solo per garantire l'equità nella ripartizione dei costi tra gli utilizzatori, ma anche per rafforzare la resilienza idrica dei sistemi, orientando i comportamenti verso un uso più efficiente della risorsa e creando le condizioni finanziarie per sostenere gli investimenti necessari in un contesto di crescente scarsità climatica.

Ritardi strutturali dell'Italia nell'attuazione dell'art.9

Dall' *Implementation Report WFD 2024*<sup>13</sup> della Commissione europea emerge tuttavia che l'Italia presenta ritardi strutturali nell'attuazione sostanziale dei principi sanciti dall'art. 9 – recupero dei costi, pricing incentivante e principio "chi inquina paga" – con criticità particolarmente evidenti nella qualità e completezza dei monitoraggi, soprattutto nel settore agricolo.

Analisi economica spesso incompleta e con focus limitato agli usi tradizionali

In primo luogo, sebbene l'analisi economica dell'uso dell'acqua e i riferimenti al recupero dei costi siano formalmente presenti **nei Piani di Gestione dei Bacini Idrografici, le informazioni risultano spesso incomplete**, poco disaggregate e scarsamente utilizzate come base decisionale. L'attenzione è concentrata soprattutto sui servizi idrici tradizionalmente intesi (fornitura di acqua potabile e servizi igienico sanitari), mentre altri utilizzi rilevanti, quali **l'uso irriguo, lo stoccaggio o il riutilizzo dell'acqua, non sono adeguatamente analizzati**. Questo **limita la possibilità di disporre di una mappatura completa** sui diversi usi, come richiesto dall'allegato III della Direttiva, in grado di facilitare il ruolo del decisore pubblico nel pianificare politiche di investimento e attuare sistemi di deroga, previsti dalla stessa Direttiva.

<sup>13</sup> "Water Framework Directive: 7th Implementation Report", Commissione europea, 2024. Disponibile all'indirizzo: [https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive/implementation-reports_en).

**Debolezza dei segnali di prezzo e limiti del pricing incentivante nel comparto agricolo**

Per quanto riguarda i sistemi di pricing incentivante, il Report evidenzia che manca una valutazione sistematica circa la capacità delle politiche tariffarie di fornire segnali di prezzo efficaci per promuovere l'efficienza idrica. Nel comparto agricolo, **i contributi irrigui non seguono sempre una logica incentivante** e in regime di autoapprovvigionamento mancano i più elementari sistemi di misurazione e monitoraggio. Tale assetto attenua la funzione allocativa e incentivante del prezzo, riducendo l'efficacia delle politiche di gestione della domanda.

**Carenze nella misurazione dei prelievi e nella valutazione delle pressioni del settore agricolo**

Ancora più significativo, secondo la Commissione, è il tema dei monitoraggi, che rappresentano la precondizione per l'attuazione effettiva dell'art. 9. Nel settore agricolo, a livello europeo, **persistono lacune rilevanti nella misurazione dei prelievi**, nella registrazione delle estrazioni e nella quantificazione delle pressioni diffuse legate all'uso di fertilizzanti e pesticidi. Molti piccoli prelievi risultano esentati da obblighi di registrazione e controllo, con il rischio di sottostimare l'impatto cumulativo delle estrazioni sui corpi idrici, in particolare nelle aree già soggette a carenza idrica. Anche le estrazioni non autorizzate o irregolari sono raramente quantificate nei Piani, indebolendo la capacità di applicare in modo credibile il principio "chi inquina paga".

**Applicazione parziale del principio "chi inquina paga"**

In questo contesto, l'applicazione del principio "chi inquina paga" rimane parziale: **mancano dati solidi sull'inclusione dei costi ambientali e della risorsa nei meccanismi di recupero dei costi** e non risulta chiaro in che misura i principali settori utilizzatori forniscano un contributo proporzionato alle pressioni esercitate sui corpi idrici. Il Report sottolinea che, senza un significativo rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e della qualità dei dati, anche le successive scelte di tariffazione e allocazione dei costi rischiano di rimanere deboli e poco incisive.

**Necessità di rafforzare monitoraggi, analisi economica e politiche di prezzo**

Nel complesso, la Commissione richiama l'Italia alla necessità di colmare il gap attuativo dell'art. 9, rafforzando i monitoraggi dei prelievi, migliorando la completezza e l'uso dell'analisi economica e rivedendo le politiche di prezzo. **Solo attraverso una piena applicazione di principi come il pricing incentivante, sarà possibile contribuire in modo strutturale alla resilienza idrica**, riducendo le pressioni sulla risorsa e rendendo sostenibile la gestione dei sistemi idrici in un contesto di cambiamento climatico. In tal senso, l'Italia, grazie all'attività condotta da alcuni tra i consorzi di bonifica della rete nazionale, può vantare alcune buone pratiche in materia di calcolo del contributo irriguo che meriterebbero la loro applicazione in maniera estesa all'intero territorio nazionale, anche mediante la diffusione di linee guida e standard metodologici<sup>14</sup>.

**Buone pratiche esistenti**

**Nuova infrazione sulla Direttiva sulle acque potabili**

In questo quadro si inserisce anche il recente avvio della procedura di infrazione contro l'Italia per il non corretto recepimento della Direttiva sulle acque potabili.

### ***L'Italia in procedura di infrazione per la Direttiva sulle acque potabili***

La Direttiva (UE) 2020/2184 sulle acque potabili, adottata nel 2020 a livello europeo, è stata recepita nell'ordinamento nazionale italiano con il d.lgs. n. 18/2023 e successivamente modificata nel 2025 con il d.lgs. correttivo n. 102/2025.

A fine aprile 2026, la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per il suo non corretto recepimento (INFR(2026)2038), evidenziando diverse carenze nella trasposizione nazionale.

Tra le principali criticità figurano la limitazione dell'ambito di applicazione della valutazio-

<sup>14</sup> Per un approfondimento si rimanda al *Position Paper* n.284 "Il calcolo del contributo irriguo: le possibili logiche incentivanti emerse da una analisi dei Piani di Classifica", Laboratorio REF, gennaio 2025.

ne dei rischi dei sistemi di distribuzione domestici, il rinvio di alcuni obblighi, l'assenza dell'obbligo di informare le persone vulnerabili sulle modalità di accesso all'acqua potabile, una disciplina delle deroghe non pienamente conforme - dovrebbero essere limitate alle sole circostanze debitamente giustificate e al periodo più breve possibile - nonché la mancanza di un valore guida per gestire la presenza di metaboliti di pesticidi non rilevanti nell'acqua potabile.

L'Italia ha due mesi per rispondere ai rilievi della Commissione; in caso contrario, la procedura potrà proseguire con l'emissione di un parere motivato.

## RIUSO E SCELTE DI PRICING: UN QUADRO IN EVOLUZIONE

Riuso delle acque reflue come leva strategica per la resilienza idrica

Nel quadro delineato dalla Strategia europea per la resilienza idrica, il riuso delle acque reflue è esplicitamente individuato come una delle leve strutturali per ridurre la pressione sulle fonti convenzionali, aumentare la flessibilità dei sistemi di approvvigionamento e rafforzare la sicurezza idrica in un contesto di crescente scarsità climatica<sup>15</sup>. La Strategia richiama in più punti la **necessità di superare un approccio meramente infrastrutturale, ponendo al centro segnali di prezzo coerenti, strumenti economici incentivanti e una governance integrata della risorsa**, in linea con i principi dell'articolo 9 della Direttiva quadro sulle acque.

### IL RIUSO DELLE ACQUE REFLUE COME LEVA STRATEGICA PER LA RESILIENZA IDRICA



Riduzione della pressione sulle fonti convenzionali



Maggiore flessibilità dei sistemi di approvvigionamento



Rafforzamento della sicurezza idrica in contesto di scarsità climatica



Superamento di un approccio meramente infrastrutturale: segnali di prezzo coerenti, strumenti economici incentivanti e governance integrata della risorsa



In linea con i principi dell'art. 9 della Direttiva Quadro Acque e della Water Resilience Strategy

Fonte: elaborazione Laboratorio REF

Evoluzioni normative italiane e persistenza di segnali di prezzo deboli

È proprio alla luce di questo orizzonte europeo che acquistano particolare rilevanza le recenti evoluzioni normative e regolatorie intervenute in Italia sul fronte del riuso, che confermano, ma al tempo stesso riformulano, la **criticità già evidenziata in precedenza circa l'assenza di un adeguato segnale di prezzo sull'uso delle risorse idriche convenzionali**.

Un primo elemento di discontinuità è rappresentato **dall'inclusione esplicita delle attività di affinamento e riuso nel perimetro del servizio idrico integrato**. L'articolo 7 del decreto-legge

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulle potenzialità del riuso si rimanda al *Position Paper* n.244 "Riuso delle acque reflue depurate: l'adattamento a un clima che cambia", Laboratorio REF, giugno 2023 e al *Position Paper* n.158 "Riuso delle acque depurate in agricoltura: una scelta indifferibile" Laboratorio REF, settembre 2020.

30 marzo 2023, n. 39 (c.d. DL Siccità), convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2023, n. 68, rappresenta il primo intervento normativo che ha ricondotto in modo esplicito le attività di affinamento e riuso delle acque reflue all'interno del perimetro del servizio idrico integrato. La disposizione è stata adottata in un contesto emergenziale, caratterizzato da una diffusa e persistente crisi idrica, con l'obiettivo di anticipare l'applicazione del Regolamento (UE) 2020/741 in attesa della definizione della disciplina nazionale attuativa. Attraverso l'articolo 7, il legislatore ha superato l'impostazione tradizionale che collocava il riuso al di fuori del ciclo regolato del servizio idrico, consentendo ai gestori del SII di realizzare e gestire interventi di affinamento delle acque reflue ai fini del riutilizzo, in coordinamento con le autorità competenti e nel rispetto della normativa ambientale vigente. Sotto il profilo sistematico, la norma ha operato un aggancio diretto agli articoli 141 e seguenti del d.lgs. 152/2006, **integrando il riuso tra le attività funzionali alla gestione del ciclo idrico e aprendo**, di conseguenza, alla possibilità di una **regolazione economica e tariffaria delle relative attività da parte di ARERA**<sup>16</sup>. Pur caratterizzato da una natura transitoria – più volte prorogata nelle more dell'adozione del regolamento definitivo – l'articolo 7 ha svolto un ruolo cruciale di ponte normativo, creando le condizioni giuridiche per l'intervento del regolatore e per l'inclusione del riuso nelle politiche di resilienza idrica.

Ridefinizione del  
trattamento  
economico del  
riuso nell'MTI-4  
aggiornamento

Equilibrio  
regolatorio verso  
gratuità del riuso  
con costi  
totalmente  
socializzati in  
tariffa

Riforma dei canoni  
e ruolo delle  
Regioni: leve  
chiave per il riuso

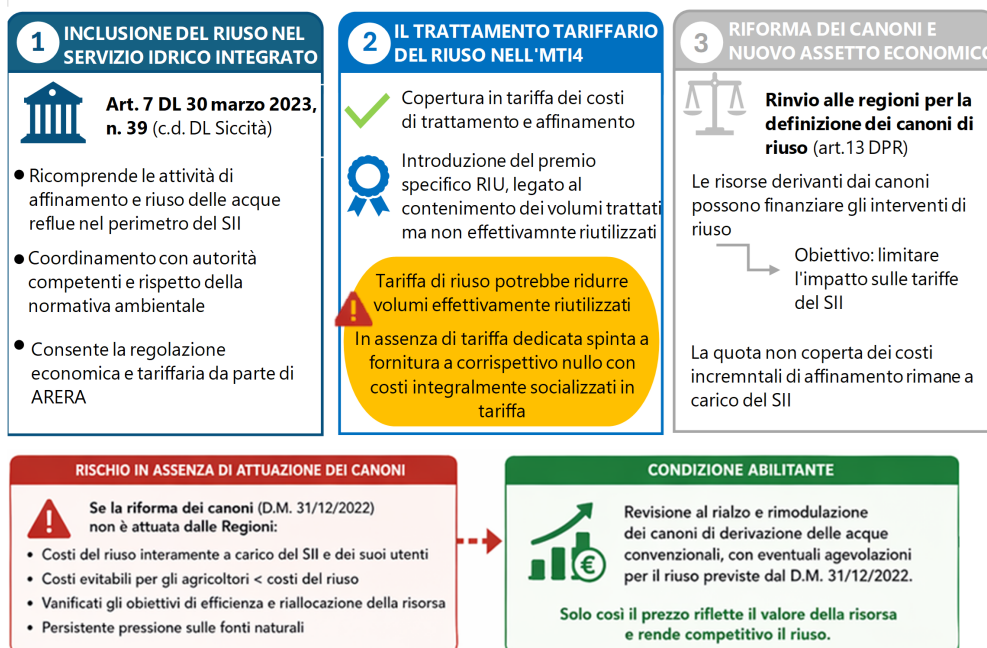
Su questa base, ARERA, **con l'aggiornamento biennale del Metodo Tariffario Idrico MTI-4** adottato nel 2025, ha ridefinito il trattamento economico del riuso: da un lato, **ha escluso tali attività da quelle oggetto di una condivisione dei margini (*profit sharing*) al 75%**; dall'altro, **ha ammesso la copertura in tariffa dei costi di trattamento e affinamento**, introducendo contestualmente **un premio specifico (RIU)** parametrato al contenimento dell'incidenza dei volumi trattati ma non effettivamente riutilizzati. L'effetto combinato di queste scelte modifica in modo sostanziale la struttura degli incentivi per i gestori del servizio idrico integrato. Se, nella fase precedente alla riforma, la possibilità di applicare un corrispettivo agli utilizzatori finali consentiva ai gestori di trattenere una quota di *sharing*, oggi l'introduzione di una tariffa di riuso rischierebbe di ridurre i volumi effettivamente utilizzati e di compromettere il conseguimento del premio RIU. In assenza di una tariffa dedicata disciplinata dal TICSI – riforma che la nuova normativa ha reso tecnicamente possibile includendo il riuso nel perimetro del SII – l'equilibrio regolatorio tende quindi a **orientare i gestori verso la fornitura di acqua riusata a corrispettivo nullo per l'utilizzatore finale, con costi integralmente socializzati in tariffa**.

La recente riformulazione dell'articolo 13 del DPR di attuazione del riuso – ad oggi in attesa di approvazione definitiva – rafforza questa impostazione in una prospettiva più esplicitamente coerente con i principi della *Water Resilience Strategy*, collegando la disciplina economica del riuso al decreto del 31 dicembre 2022 sui canoni di concessione delle acque pubbliche. **La norma rinvia infatti alle Regioni la definizione dei canoni applicabili al riuso**, in coerenza con l'articolo 154, comma 3, del d.lgs. 152/2006, e prevede che le risorse derivanti da tali canoni possano essere utilizzate per finanziare gli interventi di riutilizzo, limitando l'impatto sulle tariffe del servizio idrico integrato; **per la quota non coperta dai canoni, i costi incrementali di affinamento restano a carico del SII**, secondo criteri definiti da ARERA. Questa architettura appare concettualmente allineata all'approccio europeo, poiché **consente di mitigare il trade-off tra riuso e acque convenzionali che si verifica quando il prezzo non riflette il valore della risorsa**. Tuttavia, in assenza di una effettiva attuazione regionale della riforma dei canoni prevista dal decreto del 2022, tale assetto rischia di rendere permanente una soluzione transitoria, **ponendo i costi del riuso interamente a carico del servizio idrico integrato e dei suoi utenti**. Senza una revisione

<sup>16</sup> Per approfondimenti sul punto si rimanda al *Position Paper* n.272 "MTI-4. Sicurezza degli approvvigionamenti, riuso e acque meteoriche entrano nella tariffa idrica", Laboratorio REF, luglio 2024.

al rialzo e una rimodulazione dei canoni di derivazione dell'acqua convenzionale – eventualmente accompagnata dalle agevolazioni per il riuso espressamente contemplate dal decreto – i costi evitabili per gli agricoltori continueranno a essere inferiori ai costi dell'alternativa di riuso, vanificando gli obiettivi di efficienza, di riallocazione della risorsa e di riduzione della pressione sulle fonti naturali perseguiti dalla Strategia europea per la resilienza idrica.

### LA QUESTIONE DEL PRICING PER IL RIUSO DELLE ACQUE REFLUE



Fonte: elaborazione Laboratorio REF

In questo senso, **l'attuazione della riforma dei canoni si configura non come misura accessoria, ma come condizione abilitante** per rendere credibile e operativa la strategia europea sul riuso nel contesto italiano.

Ulteriori fattori che tendono a ostacolare il riuso delle acque reflue affinate

Accanto ad essa, si possono individuare **ulteriori fattori che tendono a ostacolare lo sviluppo di questa fonte alternativa che andrebbero affrontati**. Da un lato, occorrerebbe ridurre o superare la disomogeneità nel trattamento normativo e negli oneri autorizzativi tra le risorse "convenzionali", quali le acque grezze provenienti da invasi o corpi idrici naturali, e quelle "non convenzionali", come le acque reflue depurate destinate al riuso. Dall'altro, si registra una carenza di infrastrutture irrigue adeguate e di opere di collegamento tra gli impianti di affinamento e le reti irrigue, la cui realizzazione risulta frenata dall'assenza di regole chiare e condivise in materia di finanziamento, realizzazione e gestione delle infrastrutture, nonché di ripartizione delle responsabilità e dei rischi tra i diversi soggetti coinvolti.

## L'IMPORTANZA DI MISURARE I CONSUMI PER UTENZA

Misurazione e monitoraggio dei consumi: condizione abilitante del "water efficiency first" e dei segnali di prezzo

Un ultimo ambito di riforma, trasversale a tutti gli usi della risorsa e pienamente coerente con le priorità della Strategia europea per la resilienza idrica, riguarda la misurazione dei consumi idrici. La Strategia individua, infatti, **nel rafforzamento dei sistemi di misura e monitoraggio una condizione abilitante** per la gestione della domanda, per l'efficacia del principio "water efficiency first" e **per la credibilità dei segnali di prezzo, senza i quali le politiche di efficienza rischiano di rimanere meramente programmatiche.**

### MISURAZIONE DEI CONSUMI IDRICI: UNA RIFORMA ABILITANTE PER LA RESILIENZA IDRICA



Fonte: elaborazione Laboratorio REF

Criticità presenti anche nei consumi idropotabili

Contatori obsoleti  
Assenza di misurazione individuale per utenti indiretti

Interventi ARERA per gli utenti indiretti: obblighi per i gestori e OPmis

Anche in Italia, tuttavia, permangono criticità rilevanti non soltanto negli usi agricoli e industriali, ma anche nel comparto storicamente più regolato e industrialmente strutturato: quello dei consumi idropotabili. In questo ambito, il parco contatori risulta ancora ampiamente obsoleto e la diffusione dei contatori smart, indispensabili per una gestione attiva dei consumi e per il rilevamento tempestivo delle anomalie, procede a ritmo disomogeneo sul territorio nazionale<sup>17</sup>. A tali limiti infrastrutturali si affianca una criticità strutturale sul lato della domanda finale, rappresentata dagli utenti indiretti, ossia i residenti in edifici condominiali che non intrattengono un rapporto contrattuale diretto con il gestore del servizio idrico. In molti casi tali utenti non dispongono di misuratori individuali per il riparto dei consumi, ovvero sono soggetti a criteri di ripartizione forfettari, basati su logiche capitarie o patrimoniali (c.d. millesimi); anche laddove si utilizzino dati di consumo, non è garantita l'applicazione della struttura a blocchi tariffari incrementali prevista dal TICS, con la conseguenza che un segmento significativo dell'utenza non riceve segnali di prezzo coerenti con gli obiettivi di risparmio idrico. ARERA ha affrontato questa asimmetria con il TIMSI – Testo Integrato delle modalità applicative delle Misure di riduzione della morosità nel Servizio Idrico Integrato, introdotto con la delibera 311/2019/R/idr, che, nella riformulazione attuata con la delibera 609/2021/R/idr, introduce specifiche disposizioni a tutela degli utenti indiretti: in particolare, l'Autorità ha previsto obblighi in capo ai gestori di mettere a disposizione degli amministratori di condominio strumenti standardizzati di calcolo per la corretta ripartizione dei consumi e di effettuare almeno una comunicazione annuale rivolta agli utenti indiretti, contenente informazioni strutturate su consumi, tariffe applicate e diritti dell'utenza. Parallelamente, il Metodo Tariffario Idrico MTI-4 (delibera 639/2023/R/idr) riconosce specifiche componenti di costo OPmis, destinate a coprire gli oneri sostenuti dai gestori per l'avvio di interventi di individualizzazione o

<sup>17</sup> In Italia, a fronte di circa 21 milioni di utenze idriche, solo il 17% risulta dotato di contatori intelligenti, contro una media europea stimata intorno al 30%, con evidenti implicazioni sulla qualità dei dati di consumo, sull'efficacia dei segnali di prezzo e sulla gestione della domanda. Fonte: Ufficio studi di MeterSit.

divisionalizzazione delle utenze, creando un primo presidio economico a supporto del superamento della gestione collettiva dei consumi. In questa direzione si colloca il protocollo di intesa siglato recentemente tra Gruppo CAP e ANACI Milano nell'aprile 2026, che mira a rafforzare il ruolo degli amministratori di condominio come intermediari operativi, attraverso canali dedicati di comunicazione, attività formative e strumenti tecnici condivisi per una gestione più trasparente delle forniture idriche nei contesti condominiali.

**Limite:**  
amministratori di  
condominio non  
rientrano tra i  
soggetti regolati da  
ARERA

Si tratta tuttavia di iniziative volontarie, importanti sul piano operativo ma insufficienti a colmare un limite strutturale dell'attuale assetto regolatorio: l'impossibilità, per ARERA, di intervenire direttamente sugli amministratori di condominio, che non rientrano nel perimetro dei soggetti regolati.

Tale situazione di stallo si presenta nonostante il Codice Ambiente preveda l'obbligo di individualizzazione dei contatori all'art. 146, rimettendo in capo alle Regioni l'attuazione di importanti riforme in materia di resilienza ed efficienza idrica, tra le quali l'installazione di "contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa".

**Non servono nuove  
norme ma scelte  
responsabili**

Alla luce della Strategia europea per la resilienza idrica, la modernizzazione dei sistemi di misura – dalla sostituzione dei contatori obsoleti alla piena integrazione degli utenti indiretti nei meccanismi tariffari – si configura pertanto come una riforma abilitante: **senza un salto di qualità sul fronte della misurazione, i segnali di prezzo rimangono attenuati, la gestione della domanda inefficace e la resilienza complessiva dei sistemi idrici strutturalmente indebolita**. Per fare ciò non occorrono nuove norme, ma scelte responsabili che gli enti preposti da tempo a tale compito non hanno ancora attuato.

## UNA RIFLESSIONE SULL'ATTUALE ASSETTO DI GOVERNANCE DEL SETTORE IDRICO

**Scala di gestione  
talvolta  
insufficiente ad  
affrontare le  
esigenze  
infrastrutturali e  
tecnologiche legate  
all'adattamento  
climatico**

Un ulteriore elemento che si affianca alle priorità di intervento individuate nelle sezioni precedenti riguarda la scala di gestione del sistema idrico italiano. **Il settore è caratterizzato da un elevato numero di gestori di dimensioni medio-piccole, molti dei quali operano su ambiti sub-provinciali o comunali e dispongono di capacità tecniche, finanziarie e organizzative, talvolta insufficienti ad affrontare le sfide poste dalla Strategia europea per la resilienza idrica.**

In questo contesto, difficilmente un gestore di ridotte dimensioni può sostenere autonomamente gli investimenti necessari per la digitalizzazione delle reti, la diffusione dei contatori smart, la realizzazione di impianti di affinamento per il riuso o la predisposizione di piani integrati di resilienza idrica. Le esigenze infrastrutturali e tecnologiche legate all'adattamento climatico richiedono infatti economie di scala, capacità finanziaria e competenze specialistiche che non sempre risultano replicabili in ogni ambito territoriale.

**Forte  
disomogeneità  
territoriale**

La riforma avviata con la legge Galli (l. 36/1994) aveva già individuato nell'Ambito Territoriale Ottimale lo strumento per superare l'elevata frammentazione del settore idrico italiano. Tuttavia, permane ancora oggi una forte disomogeneità territoriale, con significative differenze tra Nord e Sud del Paese in termini di qualità del servizio, capacità di investimento e accesso ai finanziamenti europei, inclusi quelli della Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

**Necessità di aprire una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale scala di pianificazione e gestione della risorsa idrica**

**ARERA ha recentemente introdotto strumenti innovativi per una pianificazione sovra-gestionale e sovra-ambito**

**Un riassetto organizzativo su scala d'ambito richiede riflessioni approfondite**

**Rafforzamento del quadro finanziario con ottimizzazione delle risorse esistenti**

**In Italia il PNISSI è coerente con l'approccio europeo di efficienza allocativa degli investimenti**

**Tutto ciò suggerisce la necessità di aprire una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale scala di pianificazione e gestione della risorsa idrica.** Una possibile evoluzione potrebbe essere rappresentata da un livello di coordinamento sovra-ambito, idealmente a scala di bacino idrografico. Numerosi investimenti abilitanti — dagli impianti di affinamento su larga scala alle infrastrutture di interconnessione, dalle piattaforme digitali di monitoraggio al trattamento di contaminanti emergenti come i PFAS — superano spesso, per dimensione economica e complessità tecnica, la capacità operativa di singoli gestori, soprattutto nelle realtà di media e piccola dimensione. Lo stesso vale per alcune competenze altamente specialistiche, dall'ingegneria idraulica avanzata alla gestione idrogeologica fino alla cybersicurezza delle infrastrutture critiche. Al fine di intercettare tali criticità, **la delibera ARERA 639/2023/R/idr ha recentemente introdotto strumenti innovativi per rendere possibile una pianificazione secondo impostazioni territorialmente più ampie della singola gestione o del singolo ATO**, anche ai fini di promuovere la realizzazione di investimenti in quelle aree che sino ad oggi non hanno beneficiato della regolazione settoriale. La delibera identifica allo scopo tre fattispecie, non esplicitamente regolate in precedenza, per le quali sono applicabili specifiche componenti di costo:

- A. La realizzazione delle grandi infrastrutture *upstream*;
- B. La realizzazione e gestione delle grandi infrastrutture sovra-ambito per il superamento delle criticità legate al *climate change* e per la sostenibilità ambientale;
- C. La realizzazione (e gestione) di impianti non ulteriormente procrastinabili, negli ambiti in cui il gestore non abbia ancora maturato competenze tecniche per la conduzione delle opere e una adeguata capacità di ricorso al credito.

Revisioni più radicali dell'assetto organizzativo del settore su scala di ambito richiedono una riflessione approfondita sotto il profilo istituzionale, operativo e territoriale, eventualmente anche ponderando soluzioni di coordinamento tra enti e gestori esistenti, sulla scorta di quanto delinato da ARERA.

## STRUMENTI FINANZIARI E PIANIFICAZIONE NAZIONALE: DAL MFI AL PNISSI/SFNISSI

La Strategia europea per la resilienza idrica attribuisce un ruolo centrale al rafforzamento del quadro finanziario, riconoscendo che la realizzazione degli interventi richiede non tanto nuovi strumenti quanto **un miglior coordinamento e orientamento delle risorse esistenti**, in particolare nell'ambito del prossimo Quadro finanziario pluriennale (MFI). In tale prospettiva, la Commissione punta a mobilitare fondi europei, risorse della BEI e capitali privati attraverso strumenti dedicati — come il *Water Resilience Investments Accelerator* — con l'obiettivo di aumentare la scala e la bancabilità degli investimenti.

In questo contesto, l'Italia dispone già di una base di pianificazione avanzata rappresentata dal Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (**PNISSI**), formalmente adottato con DPCM 17 ottobre 2024, che include **418 interventi per circa 12 miliardi di euro**, articolati in invasi, derivazioni, adduzioni e acquedotti. Tale pipeline deriva da un processo strutturato di valutazione: l'**elenco degli interventi ammessi** è infatti costruito sulla base di analisi costi benefici e criteri multidimensionali (economici, ambientali, sociali), con classificazione in classi di priorità (A, B, C) e indicazione di caratteristiche progettuali, tempi e utilizzi prevalenti della risorsa. Ne risulta una pianificazione già coerente, almeno metodologicamente, con l'approccio europeo orientato all'efficienza allocativa degli investimenti.

Tuttavia rimane una forte distanza tra pianificazione e finanziamento

Lo SFNIISSI rappresenta un tentativo di colmare il gap tra pianificazione e realizzazione attraverso uno strumento finanziario dedicato

Il passaggio dalla pianificazione all'attuazione evidenzia tuttavia un primo elemento critico. Il **primo stralcio attuativo del Piano**, adottato con decreto ministeriale del settembre 2025, ha finanziato **circa 75 interventi per meno di 1 miliardo di euro**, mostrando una distanza significativa tra il portafoglio complessivo delle opere e quelle effettivamente coperte da risorse<sup>18</sup>. Questo scarto, fisiologico ma rilevante, evidenzia come il vincolo principale non sia la capacità di selezionare progetti prioritari, quanto piuttosto la disponibilità di finanziamenti coerenti con il fabbisogno individuato.

Proprio in questa direzione si inserisce nel 2026 lo Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (**SFNIISSI**)<sup>19</sup>, che rappresenta un tentativo di colmare il gap tra pianificazione e realizzazione attraverso uno strumento finanziario dedicato. Il fondo, collegato al PNRR, opera tramite **sovvenzioni a fondo perduto finalizzate a rendere finanziabili (bancabili) interventi infrastrutturali altrimenti non sostenibili**, con una dotazione di circa 1 miliardo di euro e una forte integrazione con gli interventi già inclusi negli allegati del PNIISSI. La logica sottostante è quella del *blending*: ridurre il rischio e il fabbisogno residuo di finanziamento (*funding gap*), attivando così ulteriori risorse pubbliche e private.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di una **filiera relativamente completa — selezione, pianificazione e strumenti di finanziamento — ma ancora non pienamente allineata in termini di scala e continuità delle risorse**. In questo senso, l'integrazione tra il rafforzamento del quadro finanziario europeo delineato dalla WRS e gli strumenti nazionali come PNIISSI e SFNIISSI rappresenta una condizione decisiva per trasformare una pipeline di interventi già ben strutturata in una concreta capacità realizzativa.

## CONCLUSIONI

La Strategia europea per la resilienza idrica rappresenta un cambio di paradigma rilevante nel modo in cui l'Unione europea affronta il tema dell'acqua: non più una politica settoriale limitata alla tutela ambientale o alla capacità infrastrutturale, ma una cornice strategica trasversale, che intreccia sicurezza degli approvvigionamenti, competitività economica, equità sociale e adattamento climatico. La scelta della Commissione di non introdurre nuova legislazione, ma di puntare sul rafforzamento dell'attuazione dell'*acquis* esistente, attribuisce agli Stati membri una responsabilità centrale: **la resilienza idrica non si costruisce automaticamente a livello europeo, ma dipende in larga misura dalla capacità nazionale di tradurre indirizzi strategici in riforme concrete, coerenti e tempestive**.

In questo quadro, l'Italia emerge come un caso emblematico. **Le criticità strutturali del sistema idrico nazionale** – frammentazione della *governance*, ritardi nell'attuazione della Direttiva quadro sulle acque, insufficiente revisione delle concessioni di derivazione, debolezza dei segnali di prezzo e carenze nei sistemi di monitoraggio – **sono note**, ma assumono oggi una valenza diversa alla luce dell'accelerazione dei fenomeni di scarsità idrica. L'azione della Commissione, culminata anche nella procedura di infrazione sulle concessioni, segnala che **tali ritardi non sono più sostenibili** neppure sul piano europeo e che la resilienza idrica è ormai considerata una componente essenziale della credibilità complessiva delle politiche ambientali e climatiche.

<sup>18</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito del MIT: [https://dgdighe.mit.gov.it/categoria/\\_investimenti/\\_2\\_Programmazione/\\_PNISSI](https://dgdighe.mit.gov.it/categoria/_investimenti/_2_Programmazione/_PNISSI).

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni si rimanda al sito di Invitalia: <https://www.invitalia.it/incentivi-e-strumenti/fondo-idrico-sfniissi>.

L'esperienza regolatoria italiana offre, al tempo stesso, luci e ombre. Da un lato, **l'introduzione dell'indicatore di resilienza idrica M0 da parte di ARERA** costituisce un esempio avanzato di approccio integrato alla gestione della risorsa, capace di ricostruire il bilancio idrico complessivo e di rendere visibili le pressioni esercitate dai diversi usi. Questo strumento appare pienamente allineato alla visione europea e **potrebbe rappresentare una buona pratica da valorizzare anche a livello UE**. Dall'altro lato, la stessa Autorità è costretta a muoversi entro limiti strutturali che non possono essere superati senza interventi legislativi: **la regolazione** può orientare, incentivare, raccogliere dati, ma **non può sostituirsi al legislatore** nel ridefinire diritti di prelievo, obblighi di misurazione o assetti di *governance*.

Le sezioni dedicate alle concessioni, al pricing e al riuso mettono in evidenza un nodo comune: **l'assenza di segnali economici coerenti con la scarsità della risorsa**. La mancata attuazione dell'articolo 9 della Direttiva quadro sulle acque – in primo luogo in termini di monitoraggio in merito all'implementazione dei suoi principi –, la lentezza nella riforma dei canoni di derivazione e l'attuale configurazione transitoria del riuso **perpetuano un sistema in cui l'acqua convenzionale rimane sottopagata**, scoraggiando comportamenti virtuosi e investimenti alternativi. In questo senso, **la riforma dei canoni appare un passaggio ineludibile per rendere credibile l'intero impianto della Strategia europea sul riuso e sull'efficienza**.

Particolarmente rilevante, infine, è il tema della misurazione dei consumi, che attraversa trasversalmente tutti gli usi della risorsa. La scarsa diffusione dei contatori smart e la persistente opacità dei consumi degli utenti indiretti rappresentano una frattura evidente tra gli obiettivi dichiarati di *"water efficiency first"* e la realtà applicativa. **Senza una misurazione puntuale a livello di utenza, i segnali di prezzo risultano depotenziati**, la gestione della domanda inefficace e la responsabilizzazione degli utenti incompleta. L'azione regolatoria di ARERA, pur significativa, non è sufficiente a colmare questo gap in assenza di un intervento normativo che affronti in modo esplicito il tema della individualizzazione dei consumi nei contesti condominiali.

Nel complesso, la Strategia europea per la resilienza idrica offre all'Italia un'occasione più che un vincolo: quella di **ricomporre in una traiettoria coerente riforme da tempo rinviate**, sfruttando un quadro europeo che legittima scelte difficili ma necessarie. La resilienza idrica non può essere demandata a misure emergenziali o a singoli strumenti regolatori; richiede una sequenza ordinata di interventi su concessioni, pricing, misurazione e *governance*. Senza questo passaggio, il rischio è che la Strategia rimanga un riferimento ambizioso ma poco incidentale; con esso, può invece diventare la leva per un riequilibrio strutturale del sistema idrico nazionale, allineato alle nuove condizioni climatiche e di scarsità.