



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Berna, 22 dicembre 2025

Rapporto esplicativo concernente la modifica dell'ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc, RS 814.201) – Obbligo di rendicontazione cantonale sulla siccità

Pacchetto di ordinanze in materia ambientale, autunno 2026



Indice

1	Situazione di partenza.....	3
2	Principi del progetto.....	4
3	Confronto giuridico, in particolare con il diritto europeo, e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	5
4	Commento ai singoli articoli.....	5
4.1	Art. 48 cpv. 4 (nuovo).....	5
4.2	Allegato 4b – Ambito delle rendicontazioni (nuovo).....	6
4.2.1	Effetto della siccità sulle acque e sui loro utilizzi	6
4.2.2	Misure dei Cantoni a breve termine	6
4.2.3	Misure dei Cantoni a medio e lungo termine	7
5	Ripercussioni	7
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	7
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	8
5.3	Ripercussioni per l'economia	8
5.3.1	Obblighi di verifica secondo art. 4 cpv. 1 LSgrl.....	8
5.3.2	Stima dei costi della regolamentazione secondo l'art. 5 LSgrl	9
5.4	Ripercussioni per la società	9
5.5	Ripercussioni per l'ambiente	9
5.6	Altre ripercussioni	10

1 Situazione di partenza

Negli ultimi decenni i periodi di siccità prolungata, intensa e diffusa sono aumentati in tutto il mondo e anche in Svizzera. In territorio elvetico le fasi di carenza idrica più recenti sono quelle degli anni 2018 e 2022. Gli effetti della siccità si sono manifestati, ad esempio, nel calo delle popolazioni di specie ittiche amanti delle basse temperature, in problemi di approvvigionamento di acqua potabile e industriale, in perdite di raccolti agricoli nonché in limitazioni della navigazione. A causa della carenza d'acqua a livello locale e regionale sono sorti conflitti d'interesse tra i diversi utilizzi delle risorse idriche e la protezione delle acque (ad esempio tra settore della pesca e irrigazione per l'agricoltura). Gli attuali scenari climatici indicano che in futuro tali periodi di siccità si verificheranno con frequenza e intensità maggiori anche in Svizzera. Di conseguenza è prevedibile un aumento dei conflitti d'interesse relativi alla ripartizione delle risorse idriche.

Durante i periodi di siccità gli ecosistemi acquatici sono fortemente sotto pressione a causa della diminuzione della disponibilità d'acqua. Parallelamente, nell'irrigazione agricola si registra un netto aumento del fabbisogno di acqua industriale. Anche nell'approvvigionamento idrico pubblico si verificano picchi di consumo giornaliero nei periodi di siccità. Nel frattempo molti soggetti interessati si sono adeguati al ripetersi di tali situazioni e hanno adottato misure per ridurre il maggiore fabbisogno idrico, ad esempio con un'irrigazione oculata in agricoltura o divieti per determinati usi dell'acqua, quali il lavaggio di veicoli o il riempimento di piscine in questi periodi.

Nonostante i provvedimenti già avviati, la carenza d'acqua può comunque provocare mortalità di organismi acquatici e problemi nell'approvvigionamento di acqua potabile pubblica o di acqua industriale destinata all'irrigazione agricola. La sovranità delle acque spetta ai Cantoni che ne devono garantire un'utilizzazione parsimoniosa (art. 76 cpv. 1 e 4 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera, Cost., RS 101). In alcuni Cantoni la sovranità sull'uso delle risorse idriche è delegata ai Comuni. I Cantoni, e in alcuni Cantoni i Comuni, autorizzano gli utilizzi delle acque e, se necessario, ne limitano i prelievi.

Per garantire un'utilizzazione parsimoniosa delle acque, i Cantoni devono disporre di una visione globale su tutti i prelievi, adeguandoli alla disponibilità idrica attuale e futura. Ciò può avvenire, ad esempio, nel quadro di una pianificazione regionale delle risorse idriche. Tali pianificazioni sono fondamentali per la preparazione ai periodi di siccità, poiché permettono di individuare le regioni interessate da un deficit idrico, ossia quelle in cui durante i periodi di siccità stagionali è disponibile meno acqua di quanta ne sia necessaria.

Ai sensi dell'articolo 76 capoverso 1 Cost. la Confederazione, nell'ambito delle sue competenze, provvede all'utilizzazione parsimoniosa e alla protezione delle risorse idriche. Essa verifica se i Cantoni adottano misure efficaci per la protezione delle acque e rispettano le disposizioni di legge. Poiché i ricorrenti periodi di siccità pongono la Svizzera di fronte a nuove sfide, la funzione di vigilanza della Confederazione riveste un'importanza particolare. In seguito ai periodi di carenza d'acqua passati, in virtù dell'articolo 57 capoverso 1 della legge federale sulla protezione delle acque (LPAc,

RS 814.20), la Confederazione ha consultato i Cantoni in merito alle ripercussioni di tali eventi e alle misure adottate. Le informazioni raccolte si sono tuttavia rivelate in parte incomplete e hanno consentito solo un confronto limitato tra i Cantoni e con i risultati dei rilevamenti relativi a precedenti periodi di siccità, con la conseguenza che la Confederazione non ha potuto esercitare in modo soddisfacente la propria funzione di vigilanza.

Nel rapporto del 15 dicembre 2021 redatto in adempimento del postulato 18.3610 «Approvvigionamento idrico sicuro e gestione delle acque. Rapporto di base» del consigliere agli Stati Beat Rieder, il Consiglio federale ha pertanto deciso di introdurre nell'ordinanza sulla protezione delle acque (OPAc, RS 814.201) un obbligo di rendicontazione cantonale. Il Consiglio federale intende inoltre precisare nell'OPAc le informazioni che la Confederazione deve necessariamente ricevere dai Cantoni per poter esercitare la propria funzione di vigilanza in caso di periodi di siccità.

2 Principi del progetto

Con la presente modifica dell'OPAc, il Consiglio federale precisa, in virtù dell'articolo 57 capoverso 4 LPAc, le richieste concrete relative alla rendicontazione cantonale concernente gli effetti e le misure adottate in caso di periodi di siccità prolungata, intensa e diffusa. A tal fine introduce nell'OPAc il nuovo articolo 48 capoverso 4 e il relativo allegato 4b, che definisce quali contenuti i Cantoni devono indicare nella rendicontazione in caso di siccità. Il Consiglio federale intende così perseguire i seguenti obiettivi:

1. La Confederazione si assicura, dopo periodi di siccità prolungata, intensa e diffusa, una panoramica degli effetti sulle acque e sui loro utilizzi nonché delle misure adottate dai Cantoni e dai Comuni.
2. La Confederazione effettua una valutazione complessiva del periodo di siccità rispetto a periodi di carenza idrica precedenti, individuando le tendenze in relazione agli effetti, alla gestione del periodo di siccità (gestione degli eventi) e alle strategie cantonali a medio e lungo termine.
3. Su questa base la Confederazione individua i problemi che richiedono una sua azione. Può ad esempio emergere la necessità di adeguare la legislazione alle nuove sfide in materia di protezione delle acque o di intervenire nei confronti di Cantoni che presentano gravi deficit di esecuzione.

La modifica dell'OPAc mira inoltre a far sì che i Cantoni riconoscano tempestivamente la necessità di agire e sviluppino ulteriormente i propri strumenti strategici nella gestione delle acque e nel settore della pesca. In tal modo essi garantiscono che i prelievi d'acqua siano adeguati alla disponibilità idrica. Gli strumenti strategici devono inoltre disciplinare le priorità dei diversi utilizzi idrici in caso di carenza d'acqua. Grazie a una gestione cantonale rafforzata delle acque, devono essere adottate le misure necessarie per evitare uno sfruttamento eccessivo delle acque e per proteggere gli ecosistemi acquatici sensibili, anche durante i periodi di siccità.

3 Confronto giuridico, in particolare con il diritto europeo, e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La proposta di modifica dell'OPAc è compatibile con il diritto dell'UE. Nell'Unione europea (UE) è in vigore dal 2000 la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (direttiva quadro sulle acque, DQA). Il suo scopo è creare un quadro comune volto a proteggere le acque interne e superficiali, le acque di transizione e costiere come pure le acque sotterranee. Gli Stati membri dell'UE sono tenuti, in virtù della DQA, ad attuare una gestione integrata delle risorse idriche, nonché a rendicontare sui piani di gestione e a redigere rapporti intermedi sullo stato di attuazione. Per la Svizzera non derivano obblighi diretti dalla DQA.

L'obbligo di rendicontazione in caso di periodi di siccità consente alla Confederazione di adempiere al compito di garantire un'utilizzazione parsimoniosa delle acque, in linea con l'orientamento della DQA.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Art. 48 cpv. 4 (nuovo)

I periodi di siccità prolungata, intensa e diffusa sono definiti sulla base dell'indice di siccità del sistema nazionale di riconoscimento precoce e di allerta per la siccità della Confederazione. Tale sistema nazionale comprende una piattaforma online in funzione dalla primavera 2025. L'indice di siccità combinato rappresenta la carenza idrica attuale nelle 38 regioni di allarme e si basa su dati provenienti dalle reti di misurazione federali, come precipitazioni, portata dell'acqua e modelli di umidità del suolo. Si suddivide in cinque livelli.

Durante i periodi di siccità nel semestre estivo l'approvvigionamento di acqua potabile e industriale (ad es. per l'irrigazione agricola) registra picchi di fabbisogno e al contempo il fabbisogno idrico degli habitat acquatici e della vegetazione è più elevato che nel semestre invernale. Per questo motivo, e a causa dei problemi di esecuzione che derivano in materia di protezione delle acque, la Confederazione limita le proprie analisi ai periodi di siccità nel semestre estivo.

Si parla di periodo di siccità nazionale quando nel semestre estivo esso soddisfa i tre criteri «prolungato», «intenso» e «diffuso». Ciò avviene se per più di due settimane (= prolungato) l'indice di siccità si situa almeno al livello 3 (= intenso) su almeno il 75 per cento del territorio nazionale (= diffuso). Nel periodo 1991–2020, tali condizioni si sono verificate complessivamente cinque volte, ovvero negli anni 2003, 2007, 2011, 2018 e 2020.

Tutti i Cantoni sono tenuti a rendicontare alla Confederazione quando sono soddisfatti i criteri menzionati di siccità «prolungata», «intensa» e «diffusa». In tal caso la Confederazione informa le persone di riferimento per la protezione delle acque e la pesca indicate presso la Conferenza dei servizi dell'ambiente (CCA) e la Conferenza

dei responsabili della caccia e della pesca (CCP). La rendicontazione ha luogo dopo il periodo di siccità sotto forma di un sondaggio standardizzato tramite la piattaforma online del sistema nazionale di riconoscimento precoce e di allerta per la siccità. Il termine per la compilazione del questionario è di regola di due mesi. Il questionario standardizzato consente al personale esperto dei servizi cantonali di valutare la situazione di siccità con un onere contenuto. Per questa valutazione sommaria i Cantoni si basano su dati e informazioni già disponibili.

I contenuti del questionario sono descritti nel nuovo allegato 4b dell'OPAc (cfr. capitolo 4.2). Sono stati definiti sulla base dei precedenti rilevamenti effettuati dalla Confederazione e perfezionati in collaborazione con singoli rappresentanti di servizi cantonali.

La Confederazione verificherà periodicamente i criteri summenzionati per l'avvio della rendicontazione e li adeguerà se necessario. Qualora in futuro i periodi di siccità regionali dovessero incidere in misura maggiore rispetto a oggi sulle acque e sui loro utilizzi, la Confederazione potrà invitare singoli Cantoni interessati a presentare una rendicontazione.

4.2 Allegato 4b – Ambito delle rendicontazioni (nuovo)

4.2.1 Effetto della siccità sulle acque e sui loro utilizzi

Lettera a: i Cantoni elaborano una panoramica e procedono a una valutazione sommaria degli effetti della siccità sulle quantità d'acqua nei corpi idrici (ad es. prosciugamenti di corsi d'acqua e sorgenti), sulla qualità delle acque (ad es. fioriture di alghe nei laghi) nonché sulle popolazioni di pesci, crostacei e di altre specie animali e vegetali minacciate. Valutano inoltre gli effetti sui diversi utilizzi delle acque (ad es. approvvigionamento pubblico di acqua potabile), nonché l'entità dei conflitti d'interesse insorti tra l'utilizzo delle acque e la protezione delle stesse.

4.2.2 Misure dei Cantoni a breve termine

Lettera b: i Cantoni forniscono una panoramica delle misure a breve termine adottate dal Cantone e, se del caso, dai Comuni. Tra queste rientrano gli appelli per un uso parsimonioso dell'acqua, le limitazioni di determinati utilizzi dell'acqua potabile (ad es. divieto di lavare veicoli e di riempire piscine), nonché le limitazioni e i divieti per i prelievi idrici da acque superficiali e acque sotterranee destinati a usi industriali (ad es. irrigazione agricola). Occorre inoltre rilevare se i Cantoni o i Comuni hanno rilasciato autorizzazioni eccezionali per prelievi da corsi d'acqua con deroga ai deflussi minimi inferiori (art. 32 lett. d LPAc). I Cantoni forniscono inoltre informazioni su eventuali limitazioni delle immissioni di calore nei corsi d'acqua nonché sul rilascio di autorizzazioni eccezionali per tali immissioni (all. 3.3 n. 21 cpv. 4 OPAc). Presentano infine una panoramica delle misure di protezione adottate a favore della fauna ittica e dei crostacei, dei biotopi di importanza nazionale nonché delle specie animali e vegetali autoctone minacciate di estinzione.

Lettera c: i Cantoni forniscono indicazioni sulla ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni nella gestione dell'evento di siccità. Ciò comprende, ad esempio, il

trasferimento temporaneo di compiti cantonali ai Comuni. I Cantoni forniscono una valutazione generale della collaborazione con i Comuni e la descrizione delle eventuali difficoltà riscontrate.

Lettera d: i Cantoni forniscono una valutazione generale della collaborazione con i Cantoni confinanti per quanto concerne la disposizione di misure in bacini imbriferi intercantonali, oppure della collaborazione con gli Stati confinanti in caso di bacini imbriferi condivisi da diversi Stati. Descrivono inoltre le eventuali difficoltà riscontrate nella collaborazione con i Cantoni e gli Stati confinanti.

4.2.3 Misure dei Cantoni a medio e lungo termine

Lettera e: i Cantoni forniscono informazioni sullo stato attuale dell'elaborazione e dell'attuazione degli strumenti di pianificazione cantonali nell'ambito della gestione delle risorse idriche e del settore della pesca.

Lettera f: i Cantoni forniscono indicazioni sulla loro prassi in materia di coordinamento dei prelievi idrici da acque superficiali e da acque sotterranee destinati all'approvvigionamento di acqua a uso potabile e industriale, al fine di garantire un'utilizzazione parsimoniosa delle risorse idriche. La Confederazione chiede inoltre quali dati sull'effettivo utilizzo delle acque sono a disposizione del Cantone per la gestione delle risorse idriche.

Lettera g: i Cantoni descrivono le conoscenze acquisite nella gestione dell'evento e l'eventuale necessità d'intervento dal loro punto di vista e da quello dei Comuni. Informano la Confederazione sui problemi a livello di esecuzione insorti durante il periodo di siccità e sull'eventuale necessità di adeguare le basi legali in relazione alla siccità, in particolare la LPAc e l'OPAc, la legge federale sulla pesca (LFSP, RS 923.0), l'ordinanza concernente la legge federale sulla pesca (OLFP, RS 923.01), la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN, RS 451), l'ordinanza sulla protezione della natura e del paesaggio (OPN, RS 451.1) e l'ordinanza sulla garanzia dell'approvvigionamento di acqua potabile in situazioni di grave penuria (OAAP, RS 531.32).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con l'introduzione dell'obbligo di rendicontazione, in futuro la Confederazione potrà esercitare meglio la propria vigilanza in materia di protezione delle acque e nel settore della pesca in caso di periodi di siccità prolungata, intensa e diffusa (cfr. obiettivi della modifica dell'OPAc nel capitolo 2). La Confederazione ha già svolto in passato rilevamenti di questo tipo e non si prevede un onere supplementare. La Confederazione può svolgere tali compiti impiegando le risorse disponibili.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La Confederazione stima che l'onere aggiuntivo in termini di personale per la compilazione dei questionari e il necessario coordinamento con i servizi cantonali competenti ammonti a 1–2 giornate di lavoro per Cantone e per evento. I questionari relativi alla protezione delle acque e alla pesca sono strutturati in modo tale che l'onere per i Cantoni poco colpiti sia inferiore rispetto a quello per i Cantoni fortemente colpiti. Per l'attuazione della modifica dell'ordinanza non sono necessari né ulteriori rilevamenti né l'ampliamento delle reti di misurazione esistenti, né complesse raccolte di dati sulle utilizzazioni delle acque.

Se la Confederazione constata gravi carenze nell'esecuzione o altre problematiche, come importanti conflitti d'interesse nell'utilizzazione delle acque, formula raccomandazioni ai Cantoni (ad es. ulteriore sviluppo degli strumenti strategici di gestione delle risorse idriche). Ciò può comportare indirettamente un onere per i Cantoni, ad esempio per la pianificazione e l'attuazione di misure mirate. In quanto titolari della sovranità in materia di acque, i Cantoni decidono tuttavia in autonomia come gestire tali raccomandazioni e in che modo garantire un'utilizzazione parsimoniosa delle risorse idriche.

Per i Comuni non derivano ripercussioni dirette dall'obbligo di rendicontazione cantonale. Qualora, tuttavia, i Cantoni adeguino la propria gestione delle risorse idriche sulla base delle raccomandazioni della Confederazione, possono derivarne conseguenze per i Comuni.

5.3 Ripercussioni per l'economia

La modifica dell'ordinanza non ha ripercussioni dirette sull'economia. Se un Cantone adegua la propria gestione delle risorse idriche in seguito alle raccomandazioni della Confederazione, ciò può però avere effetti indiretti sulle imprese, ad esempio nel caso di divieti di prelievo idrico da piccoli corsi d'acqua per l'irrigazione agricola o di una riduzione dei danni economici grazie a una gestione delle acque ottimizzata.

5.3.1 Obblighi di verifica secondo art. 4 cpv. 1 LSgrl

Il 29 settembre 2023, l'Assemblea federale ha approvato la legge sullo sgravio delle imprese dai costi della regolamentazione (LSgrl, RS 930.31). Un elemento centrale della LSgrl sono gli «obblighi di verifica», ovvero l'esplicitazione di quattro possibilità di semplificazione per le imprese da verificare per tutti i nuovi progetti legislativi. I quattro obblighi di verifica sono trattati nelle sezioni seguenti (cfr. capitoli da 5.3.1.1 a 5.3.1.4), unitamente alla stima dei costi di regolamentazione (cfr. capitolo 5.3.2).

5.3.1.1 Obbligo di verifica 1 secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. a LSgrl: semplificazioni per le PMI

La rendicontazione cantonale in caso di periodi di siccità obbliga i Cantoni a riferire alla Confederazione in merito agli effetti della carenza idrica e alle misure adottate. Per le imprese non derivano obblighi diretti supplementari, motivo per cui, in merito all'obbligo

di verifica 1, non possono essere applicate norme semplificate per le piccole e medie imprese.

5.3.1.2 Obbligo di verifica 2 secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. b LSgrl: nessun «Swiss Finish»

L'introduzione dell'obbligo di rendicontazione cantonale non comporta obblighi diretti supplementari per le imprese. In merito all'obbligo di verifica 2, pertanto, la modifica dell'OPAc non produce requisiti più severi per le imprese rispetto all'estero. Pertanto, la modifica non costituisce uno «Swiss Finish».

5.3.1.3 Obbligo di verifica 3 secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. c LSgrl: semplificazione dell'esecuzione con mezzi elettronici

La rendicontazione cantonale avviene per via elettronica tramite la piattaforma online del sistema nazionale di riconoscimento precoce e di allerta per la siccità. I servizi cantonali competenti per la protezione delle acque e per la pesca compileranno questionari standardizzati sugli effetti della siccità e sulle misure adottate e li trasmetteranno elettronicamente alla Confederazione. La modifica dell'OPAc non introduce alcuna ulteriore rendicontazione delle imprese ai servizi cantonali.

Se e in quale misura saranno attuate eventuali raccomandazioni della Confederazione per una gestione sostenibile delle acque rimane di competenza dei Cantoni, che dispongono delle risorse idriche. In autonomia, essi definiscono i processi per il rilascio di autorizzazioni o autorizzazioni eccezionali (ad es. per i prelievi di acqua destinata all'irrigazione agricola), decidono come garantire l'esecuzione della protezione delle acque in caso di siccità, se necessario limitano gli utilizzi delle acque ed eventualmente effettuano controlli presso le imprese. Rientra pertanto nella responsabilità dei Cantoni anche l'impiego di mezzi elettronici per semplificare l'esecuzione.

5.3.1.4 Obbligo di verifica 4 secondo l'art. 4 cpv. 1 lett. d LSgrl: abrogazione di regolamentazioni nello stesso settore

L'introduzione dell'obbligo di rendicontazione cantonale non comporta obblighi diretti supplementari per le imprese. Pertanto, non si rende necessaria l'abrogazione di ulteriori regolamentazioni nello stesso settore.

5.3.2 Stima dei costi della regolamentazione secondo l'art. 5 LSgrl

L'introduzione dell'obbligo di rendicontazione cantonale non comporta obblighi diretti supplementari per le imprese. Non sono previsti costi di regolamentazione per le imprese ai sensi dell'art. 5 LSgrl.

5.4 Ripercussioni per la società

La modifica dell'ordinanza non ha ripercussioni dirette sulla società.

5.5 Ripercussioni per l'ambiente

Dalla modifica dell'ordinanza possono derivare ripercussioni positive per l'ambiente e in particolare per gli ecosistemi acquatici. Ciò può verificarsi se i Cantoni attuano le

raccomandazioni della Confederazione e garantiscono, ad esempio, che i prelievi d'acqua siano adeguati alla disponibilità idrica attuale e futura, riducendo così la pressione su quei corpi idrici (ad esempio piccoli e medi corsi d'acqua) che a lungo termine non saranno più idonei all'approvvigionamento di acqua industriale per l'irrigazione agricola.

5.6 Altre ripercussioni

La modifica dell'ordinanza non comporta altre ripercussioni.