PROTEZIONE E USO DELL'ACQUA. PROFILI FISCALI

di *Valerio Ficari**

Abstract

This paper examines the fiscal dimension of water by considering its dual nature as both a public good requiring protection in the era of climate change and a public service managed through organizational models that are often privatized. In both perspectives, the financing of environmental, infrastructural, and operational costs emerges as a key issue, with resources provided through general taxation, user tariffs, and public subsidies.

The evolving constitutional framework, particularly following the reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, strengthens the role of environmental taxation as an instrument for protecting natural resources and promoting the ecological transition. However, the current tax system does not fully account for water scarcity and relies mainly on fragmented incentive measures, often linked to the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and innovation programs.

The paper highlights the need for more targeted fiscal instruments capable of discouraging water waste while encouraging investments in water conservation and wastewater reuse. It also examines the tax issues arising from the management of water services by private concessionaires, focusing on corporate income taxation, VAT, and local taxes. The analysis reveals the need for a more coherent regulatory framework capable of reconciling environmental sustainability, managerial efficiency, and transparency in the allocation and use of public resources dedicated to water protection.

Il contributo analizza la fiscalità dell'acqua considerando la duplice natura della risorsa: bene pubblico da proteggere nell'epoca dei cambiamenti climatici e servizio pubblico da gestire attraverso modelli organizzativi spesso privatizzati. In entrambe le prospettive emerge il tema del finanziamento dei costi ambientali, infrastrutturali e gestionali, sostenuti sia tramite fiscalità generale sia attraverso tariffe e contributi pubblici.

L'evoluzione del quadro costituzionale, in particolare dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., rafforza il ruolo della fiscalità ambientale quale strumento di tutela delle risorse naturali e di promozione della transizione ecologica. L'attuale disciplina tributaria, tuttavia, non valorizza pienamente la scarsità dell'acqua e si limita prevalentemente a misure incentivanti frammentarie, spesso collegate al PNRR o ai programmi di innovazione tecnologica.

L'autore evidenzia la necessità di introdurre strumenti fiscali più mirati, capaci di disincentivare gli sprechi e favorire investimenti nel risparmio idrico e nel riutilizzo delle acque. Vengono inoltre esaminate le problematiche fiscali connesse alla gestione del servizio idrico da parte di concessionari privati, con particolare riguardo alle imposte sui redditi, all'IVA e ai tributi locali. Ne emerge l'esigenza di una disciplina più coerente, capace di conciliare sostenibilità ambientale, efficienza gestionale e trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche destinate alla tutela dell'acqua.

SOMMARIO: 1. Premessa; - 2. Il quadro costituzionale; - 3. Il quadro attuale della «fiscalità» dell'acqua; - 4. La dimensione della finanza pubblica nel rapporto tra entrate tributarie e costi per l'erogazione dell'acqua; - 5. La qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione dell'acqua; - 6. La dimensione territoriale dei tributi e l'erogazione del servizio idrico.

* Professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Roma Tor Vergata.

1. *Premessa.* – Riflettere sulla prospettiva fiscale di regole, forme ed effetti della protezione e dell'uso dell'acqua come risorsa naturale rara richiede di adottare nell'analisi giuridica e della disciplina una macrodistinzione che consenta di cogliere due diverse fisionomie del fenomeno[1]:

a) quella dell'acqua come bene pubblico ovvero risorsa naturale scarsa da proteggere e utilizzare in un tempo, come quello attuale, ormai definibile come l'era dei rischi ambientali e dei cambiamenti climatici;

b) quella dell'acqua come bene pubblico da gestire nell'interesse della collettività (anche dei contribuenti) attraverso forme giuridiche privatistiche di esercizio di impresa commerciale e modalità di copertura dei costi dell'erogazione e della manutenzione delle strutture produttive e distributive di forma mista e, alternativamente, di specie corrispettiva o tributaria.

In entrambe le prospettive (quella della protezione e utilizzazione sostenibile e quella della gestione) emerge il tema della copertura delle spese relative ai costi da sopportare a livello sia macro (statale/regionale/locale) per le negative conseguenze del cambiamento climatico sia micro (gestori) per la concreta erogazione ai fruitori finali.

Il contesto, infatti, di finanziamento è duplice.

Quello delle entrate tributarie che affluiscono nelle casse dello Stato e, a certe condizioni e limiti, degli enti locali; quello dei corrispettivi pagati dai fruitori.

A ciò si aggiunge la frequente erogazione da parte di enti locali territoriali (Regioni e Comuni) di contributi a vario modo denominati - ma, pur sempre, da qualificarsi come in conto esercizio o in conto capitale – spesso necessari per esigenze di economicità della gestione da parte del concessionario privato del servizio di erogazione dell'acqua.

2. *Il quadro costituzionale.* – Si può, quindi, riflettere su quale sia il ruolo della fiscalità nei confronti dell'«acqua» come bene pubblico/risorsa naturale scarsa da proteggere e utilizzare al tempo dei rischi e dei cambiamenti climatici.

Il quadro costituzionale che emerge dai novellati artt.9 e 41 Cost. riporta la riflessione sulle più generali prospettive della fiscalità ambientale.

Le modifiche costituzionali che si innestano in un dinamico scenario internazionale (si pensi alle conseguenze dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) e comunitario (che parte dal *Green new Deal* e Comunicazione Commissione europea 11 dicembre 2019) che in tema di tassazione ambientale e doveri di transizione ecologica si è attualmente raffreddato a causa degli scenari internazionali improvvisamente mutati e di sopravvenuti costi pubblici le risorse del cui sostenimento avrebbero potuto avere altra destinazione.

La doverosa tutela dell'acqua e la necessità di intervenire anche con misure fiscali sui costi di transizione verso un uso razionale deriva dalla constatazione che le disposizioni costituzionali hanno, da un lato, sancito che la tutela dell'ambiente nella sua ampia accezione è un principio costituzionale e dovere per lo Stato anche nell'interesse delle future generazioni; non a caso l'impatto ambientale è, ormai, divenuto un elemento ricorrente nel generale *drafting* normativo anche di natura non tributaria; dall'altro, predeterminato un modello di iniziativa economica in cui la libertà si può esprimere solo in forma che siano necessariamente sostenibili dal punto di vista ambientale

3. *Il quadro attuale della «fiscalità» dell'acqua.* – L'attuale quadro della «fiscalità» dell'acqua è, in dettaglio, articolabile considerando l'acqua come bene erogato e come bene utilizzato nel mondo delle persone fisiche (B2C) e delle imprese (B2B).

In altra prospettiva la fiscalità può, però, essere intesa come insieme delle regole del prelievo che presuppongono il "consumo" dell'acqua e, invece, come disposizioni di natura tributaria

[1] Per approfondimenti si rinvia a quanto già osservato in V. Ficari *La "fiscalità" dell'acqua tra "federalismo" fiscale e privatizzazione della disciplina e della gestione*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, pp. 79 e ss.

indirizzate "a favore" dell'acqua cioè volte a promuoverne un utilizzo sostenibile rispetto alla sua fisiologica scarsità a causa dei cambiamenti climatici.

Sono diversi i piani normativi tributari in cui l'erogazione e gestione dell'acqua rileva all'interno degli elementi costitutivi del presupposto: imposte personali sul reddito (Irpef, Ires), imposta sul valore aggiunto (IVA), tributi locali.

L'acqua come bene scarso cedibile non è espressamente valorizzata (con eccezione della disciplina Iva) e la sua «tutela» normativa attraverso disposizioni tributarie *ad hoc* rientra al momento nel confuso e instabile quadro di agevolazioni a vario modo indirizzate all'innovazione con interventi *one shot* (es. Transizione 4.0 e Transizione 5.0)

Alcuni interventi mirati si rinvengono nelle diverse «Missioni» PNRR (missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica e 4 Tutela del territorio e della risorsa idrica) sebbene sia evidente la criticità del costo di conservazione degli effetti positivi degli investimenti PNRR (ricevuti a titolo di prestiti o versamenti a fondo perduto) in quanto solo con misure fiscali si potrebbe sostenere il costo finanziario dopo il PNRR soprattutto nella dimensione dei privati che abbiano effettuato investimenti nel settore idrico.

Di qui la già evidenziata opportunità che il legislatore tributario introduca una differenziazione qualitativa nella misura dell'imposizione, ad esempio, sul consumo e sull'entità dell'ammortamento fiscale degli investimenti anche con riguardo ai costi (investimenti) indirizzati al risparmio del consumo idrico e al riutilizzo delle acque.

4. *La dimensione della finanza pubblica nel rapporto tra entrate tributarie e costi per l'erogazione* dell'acqua. – Nella dimensione della finanza pubblica assume indubbio rilievo il rapporto tra entrate tributarie (anche locali) e costi per l'acqua (erogazione) considerando l'impiego delle entrate derivanti sia dalla c.d. imposizione generale sia da quella che, a vario modo, può essere legata all'impatto ambientale o avere *ab origine* una destinazione vincolata nel bilancio dell'ente impositore.

Senza dubbio spesa ambientale (anche per l'acqua) e bilancio dello Stato e degli enti pubblici territoriali è un tema di attualità che pone, però, svariate domande; tra queste ne evidenziamo alcune

Si conosce l'entità della spesa pubblica legata alla protezione e gestione dell'acqua nell'essere risorsa naturale scarsa pregiudicata dal cambiamento climatico?

Si è in grado di conoscere l'entità delle entrate tributarie legate al consumo della risorsa scarsa e a prevenire il suo spreco?

La constatazione che una risposta possa essere data solo traendo i dati dal bilancio statale e degli enti pubblici territoriali e che si debba adottare un metodo di *accountability* sia delle spese che degli investimenti riferibili al settore idrico muove anche dalla constatazione che le «spese per l'acqua» nel loro complesso sono spese pubbliche al cui sostentamento concorrono i contribuenti ex art. 53 Cost.; il monitoraggio e la riduzione delle stesse non potrebbero che ridurre la pressione fiscale o, quantomeno, consentire di verificare l'efficienza di politiche *green oriented* (anche) in tema di consumo idrico e tutela della risorsa.

In questo senso la tariffa del servizio idrico integrato (art. 154 d.lg. n. 152/2006) è indubbiamente una risorsa *ad hoc* la cui qualificazione è, però, ancora discussa oscillando tra la tesi che, a fronte della natura di impresa commerciale dell'attività di erogazione, sia un corrispettivo per il recupero dei costi di gestione inteso anche a far gravare i costi ambientali, secondo il principio chi «inquina paga», e quella che la configura come una tassa, alla luce di una serie di fattori indici della natura tributaria rispetto alla quale sarebbe neutra la forma del soggetto gestore.

Più in generale, sul fronte delle entrate tributarie e, quindi, di natura non corrispettiva[2] e nella prospettiva della tutela della risorsa attraverso lo strumento tributario sono ipotizzabili diverse tipologie di intervento nella fiscalità «a favore dell'acqua» in termini sia disincentivanti lo spreco sia

[2] Per i criteri distintivi, se si vuole, vedasi già V. Ficari da ultimo in *La "fiscalità" dell'acqua*, cit., 92 e ss.

incentivanti il risparmio; in particolare, andrebbe approfondita l'ipotesi dell'introduzione di una imposta locale di scopo volta a colpire utilizzi non virtuosi dell'acqua oppure ad un tributo a destinazione ambientale dal gettito destinato alla tutela dell'acqua come risorsa scarsa[3].

5. *La qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione* dell'acqua. – Un cenno merita la qualificazione eventualmente commerciale dell'attività di gestione ed erogazione dell'acqua nelle imposte sul reddito (Ires) e nell'Iva.

L'esito del noto referendum ha confermato, con il «si» all'abrogazione, la natura pubblica non solo del bene «acqua» ma anche della funzione della gestione, ponendo il gestore dalla forma privata societaria in un ruolo ambivalente.

Occorre riflettere se e come l'utilizzo dello strumento della concessione amministrativa e l'esternalizzazione soggettiva che si concretizza nella presenza della società (di forma privatistica) concessionaria nell'offerta e gestione del bene pubblico acqua possano rilevare a fini qualificatori.

La risposta alla domanda se il concessionario sia equiparabile ad un ente/organismo di diritto pubblico per la funzione pubblica assolta nonostante la forma privatistica diventa fondamentale ma non è facile in quanto il tentativo ricostruttivo teorico rischia di essere ostacolato nella sua concreta implementazione da un avverso orientamento nella prassi dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'IRES si prevede che «Non costituiscono esercizio dell'attività commerciale: a) l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici» (art. 74, comma secondo TUIR n. 917/1986); norma molto generica e di difficile riferibilità alla gestione ed erogazione dell'acqua in ragione della privatizzazione dell'erogazione anche se attraverso veicoli societari spesso partecipati in via maggioritaria o minoritaria dall'ente pubblico e, in ogni caso, della difficile configurazione dell'erogazione quale funzione statale.

La privatizzazione impatta anche sull'applicabilità dell'art. 5 del d.P.R. n. 601/1973 il quale prevede una esenzione soggettiva per gli immobili (anche) degli enti pubblici territoriali «*destinati ad usi o servizi di pubblico interesse*»; la circostanza che la proprietà degli acquedotti e sorgenti resti pubblica non sembra circostanza sufficiente.

Molto più chiara la disciplina ai fini Iva in quanto in base all'art.4, quinto comma del DPR n.633/1972 è in ogni caso considerata impresa commerciale la «erogazione di acqua e servizi di fognatura e depurazione, gas, energia elettrica e vapore».

L'art. 13 della Direttiva n. 2006/112/CE in materia di IVA dispone, però, che

> Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni. Tuttavia, allorché tali enti esercitano attività od operazioni di questo genere, essi devono essere considerati soggetti passivi per dette attività od operazioni quando il loro non assoggettamento provocherebbe distorsioni della concorrenza di una certa importanza.

In ogni caso, gli enti succitati sono considerati soggetti passivi per quanto riguarda le attività elencate nell'allegato I quando esse non sono «trascurabili».

La privatizzazione della gestione esclude che l'esercizio dell'attività di erogazione possa considerarsi esercitata da un ente pubblico in quanto pubblica autorità, sebbene l'erogazione stessa sia gestita dal concessionario in un mercato monopolistico.

Non mancano, però, situazioni in cui alcune circostanze potrebbero indurre a verificare se il concessionario assuma le vesti di un ente pubblico o di un organismo di diritto pubblico[4]: si pensi

---

Cass. 2 giugno 2026, n. 17452.

[3] Si veda Cass., sez. un., 16 dicembre 2025, n. 12225.

[4] Sulla non coincidenza Ris. Agenzia Entrate 30 maggio 2014 n. 56/E.

ai rapporti finanziari/patrimoniali unidirezionali e bidirezionali tra concedente e concessionario come nel caso delle eterogenee erogazioni finanziarie, atti di dotazione patrimoniale, erogazioni e restituzioni a favore dell'ente concedente[5] e, quindi, al controllo dal punto di vista partecipativo o finanziario o gestionale/amministrativo nonché al mercato di monopolio e, quindi, di non concorrenza in cui si opera[6].

Sotto l'aspetto prettamente merceologico l'acqua è distinta, ai fini delle diverse aliquote IVA, tra la fattispecie dell'acqua potabile erogata attraverso i contratti di fornitura sottoscritti con i singoli Comuni o concessionari cui si applica l'aliquota ridotta del 10% ex tabella A parte III n. 81 del d.P.R. n. 633/1972 in ragione dell'esigenza di ridurre i costi a carico dei consumatori finali membri della collettività e quella delle acque minerali anch'esse estratte e commercializzate a seguito di concessione per le quali, però, si applica l'ordinaria aliquota del 22%[7].

6. *La dimensione territoriale dei tributi e l'erogazione del servizio idrico.* – La dimensione territoriale locale permette di evidenziare il rapporto tra l'imposizione attraverso tributi locali immobiliari e tributi riferibili alla produzione di rifiuti e la destinazione di infrastrutture immobili o spazi funzionali all'erogazione del servizio idrico da parte della società concessionaria.

La semplice presenza di una concessione per lo svolgimento di servizi pubblici non consente, alla luce della prevalente giurisprudenza tributaria, di trasferire al concessionario la non imponibilità del possesso di strutture immobiliari (es. condutture) o l'occupazione di spazi che si avrebbe laddove l'erogazione venisse gestita ed effettuata dall'ente pubblico territoriale direttamente.

La giurisprudenza tributaria di legittimità e di merito è molto rigorosa e tende ad escludere un effetto di successione nell'esenzione a seguito della concessione; è però vero che una eventuale esenzione non costituirebbe un aiuto fiscale selettivo[8].

Potrebbero esserci prospettive ricostruttive diverse solo ove al concessionario venissero trasferiti funzioni e poteri pubblici di natura autoritativa e non si svolgesse una impresa in regime di concorrenza; tali circostanze andrebbero, però, verificate di volta in volta alla luce del concreto contenuto delle concessioni.

La normativa in materia di ICI, IMU (artt. 3 e 7, comma 1 d.lg. n. 504/1992 e artt. 8 e 9 del d.lg. n. 23/2011) sembra confermare la soggettività passivo del concessionario circoscrivendo, peraltro, in capo allo stesso ente pubblico concedente la non imponibilità alla destinazione esclusiva degli immobili ai compiti istituzionali.

Si aggiunga che la giurisprudenza ritiene irrilevante la forma di esercizio del servizio pubblico idrico direttamente da parte dell'ente territoriale oppure attraverso un'azienda municipalizzata o una società in house ai fini dell'accatastamento dei depuratori idrici e degli immobili ad essi strumentali i quali andrebbero ricondotti alla categoria non E bensì D7 ovvero immobili destinati ad attività industriali[9].

Le conclusioni non sono variate nei confronti del neointrodotto canone unico patrimoniale (c.d. CUP), prestazione di natura tributaria come confermato dalla giurisprudenza di legittimità[10] che ha sostituito, tra l'altro, alcuni tributi locali indirizzati alla tassazione dell'occupazione di aree demaniali, patrimonio indisponibile degli enti e spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico attraverso serbatoi, cavi e condutture; in particolare la disciplina del nuovo tributo locale individua il soggetto passivo nel titolare della concessione della distribuzione ed erogazione di acqua.

---

[5] Es. vedasi il caso della società partecipata dall'ACI e Cass., sez. un., 28 marzo 2019, n. 8673.

[6] Per più ampie osservazioni vedasi V. Ficari, *L'attribuzione di "funzioni pubbliche" a soggetti privati tra concessioni amministrative e creazione di soggetti ad hoc: profili tributari*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, p. 401 e ss.

[7] Cfr. Ris. Agenzia Entrate n. 11/E/2014.

[8] Cfr. CGUE, 29 aprile 2025, causa n. 453/23.

[9] Vedasi da ultime Cass., 15 luglio 2026, n. 23311 e n. 23296; Cass. 2 giugno 2026, n. 17452.

[10] Vedi Cass., sez. un.,. 16 dicembre 2025, n. 12225.

Peraltro, è confermata per i tributi locali immobiliari la soggettività passiva dei concessionari dei porti turistici anche quando siano ceduti a terzi diritti di utilizzo di una parte dello spazio demaniale[11].

Da ultimo resta aperta la questione se ai concessionari che acquistino immobili sia applicabile o meno la disciplina dell'imposta di registro e dell'imposta ipotecaria/catastale riferibile, ex art. 57, comma ottavo del TUR d.P.R. n. 131/1986 ai trasferimenti effettuati «nell'interesse dello Stato», valutando, a tal fine, la rilevanza dell'eventuale trasferimento del bene al Demanio statale[12].

[11] Cfr. Cass., 13 giugno 2026, n. 19684; Cass., 18 ottobre 2025, n. 27810.
[12] Vedasi Ris. Agenzia Entrate, 19 settembre 2018 n.66/E.