

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

**Oggetto n. 5398 – Risoluzione per impegnare la Giunta a porre in essere azioni nei confronti del Governo affinché venga adottata una normativa volta a definire criteri univoci per il calcolo dell'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili Civili (IRESA), evitandone l'eventuale disapplicazione e nell'interesse della tutela del diritto alla salute dei cittadini, destinando inoltre il relativo gettito al contenimento del rumore ed al sostegno della popolazione delle zone interessate. A firma dei Consiglieri: Bertani, Sensoli, Piccinini, Sassi (Prot.DOC/2017/0000746 del 30 novembre 2017)**

---

## RISOLUZIONE

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

### Visti

la legge 21 novembre 2000, n. 342, "Misure in materia fiscale", in particolare il Capo IV "Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili", articoli 90-95 che a decorrere dall'anno 2001 istituiva l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili il cui gettito era destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti delle zone A e B dell'intorno aeroportuale come definite dal decreto del Ministro dell'Ambiente del 31 ottobre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 1997;

il D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario" che ha disposto (con l'art. 8, comma 1) che "Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all'articolo 190 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli articoli 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all'articolo 2 della legge 16

maggio 1970, n. 281, all'articolo 5 della citata legge n. 281 del 1970, all'articolo 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342”;

il documento della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, 6 dicembre 2012, n. 12/175/CR5a/C2 recante “Modalità applicative dell'IRESA” che al fine di favorire una uniformità di disciplina nelle regioni ordinarie ed evitare che elementi operativi o di dettaglio potessero condurre a discriminazioni tra le diverse regioni proponeva uno schema tipo di legge regionale;

la legge regionale dell'Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 15 “Norme in materia di tributi regionali”, in particolare il Titolo III “Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA)” articoli 12-18, che istituisce l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) quale tributo proprio regionale e prevede che l'imposta sia determinata tenendo conto del peso massimo al decollo (Max Take-Off Weight - MTOW) e del livello delle emissioni sonore dell'aeromobile, accertate all'atto dell'immatricolazione dell'aeromobile;

la segnalazione, in data 27 agosto 2013, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato recante “AS1071 - Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili come prevista dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011” in cui prendendo atto che l'IRESA è stata istituita solo nelle seguenti Regioni e con importanti differenze tra di loro: Lazio (L.R. n. 2/13), Lombardia (L.R. n. 18/12), Emilia-Romagna (L.R. n. 15/12) Campania (L.R. n. 5/13), Calabria (L.R. n. 69/12) e Marche (L.R. n. 45/12) e nonostante la Conferenza Stato Regioni, per garantire uniformità sul territorio nazionale, abbia approvato un documento riportante in allegato uno “schema tipo” di proposta di legge regionale, volto a condividere alcuni aspetti inerenti l'applicazione dell'IRESA da recepire nelle diverse legislazioni regionali si faceva presente come l'imposta fosse stata applicata in modo assai difforme da una regione all'altra e che tale difformità, tuttavia, non trovasse giustificazione in ragioni di carattere tecnico e/o geografico e risultasse in grado di alterare le condizioni di redditività dei vettori che fanno scalo in alcuni aeroporti rispetto ad altri, con conseguenze distorsive sotto il profilo concorrenziale per: le compagnie aeree che offrono i propri servizi prevalentemente negli aeroporti dove l'IRESA ha un'incidenza maggiore e non possono agevolmente spostarsi da uno scalo all'altro; i consumatori (prevalentemente non price-sensitive) per i quali, a fronte di tariffe più alte determinate dal trasferimento a valle da parte delle compagnie aeree dei maggiori costi sopportati, possono risultare più attraenti scali limitrofi a quelli interessati da una maggiore tassazione; le società di gestione degli aeroporti, che vedono conseguentemente alterate le proprie condizioni di redditività a causa di una riduzione del numero di vettori e/o di consumatori che decidono di frequentare lo scalo, inoltre, si faceva rilevare come il quadro normativo vigente non solo fosse difforme da regione a regione, particolarmente in termini di incidenza del tributo, ma soprattutto non risultasse ispirato a criteri di efficienza e non rispecchiasse la natura di “imposta di scopo” dell'IRESA, così come disciplinata dalla legge 21 novembre 2000, n. 342 (artt. 90-95), essendo talvolta (come nel Lazio) destinata solo per il 10% alla gestione dei costi sociali delle emissioni sonore provenienti dagli aerei;

il decreto legge 23 dicembre 2013 recante “Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015”, in particolare l'art. 13 “Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia

di trasporto aereo” che al comma 15-bis prevede “Al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l’attrattività del sistema aeroportuale italiano, anche con riferimento agli eventi legati all’EXPO 2015, nella definizione della misura dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), di cui agli articoli 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n. 342, il valore massimo dei parametri delle misure IRESA non può essere superiore a euro 0,50. Fermo restando il valore massimo sopra indicato, la determinazione del tributo è rimodulata tenendo conto anche degli ulteriori criteri della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti”;

la sentenza n. 13/2015 della Corte Costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 15-bis, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 promosso dalla Regione Lazio con cui dichiarando inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale, si evidenziava, tra l’altro, “che l’imposta in esame, originariamente finalizzata a promuovere il disinquinamento acustico in relazione al traffico aereo, ha mantenuto uno scopo specifico, il quale tuttora comprende finalità attinenti alla tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.). Lo dimostra la previsione della destinazione “prioritaria” del gettito “al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all’eventuale indennizzo delle popolazioni residenti [...] dell’intorno aeroportuale””;

l’oggetto 4780 – “Interrogazione a risposta scritta circa questioni riguardanti l’IRESA, imposta riguardante l’emissione sonora prodotta dagli aeromobili civili per ogni decollo ed ogni atterraggio. A firma della Consigliera: Sensoli” dell’8 giugno 2017 e la relativa risposta dell’Assessore regionale al Bilancio, Riordino Istituzionale, Risorse Umane e Pari Opportunità del 4 agosto 2017, in cui si comunica che con la legge finanziaria regionale del 2014 (L.R. 28/2013) è stata disposta la sospensione dell’applicazione dell’IRESA fino a nuovo provvedimento legislativo regionale e si aggiunge che “tale sospensione è dipesa dalla mancata emanazione di uno o più decreti interministeriali (MEF, MIT e Ministero Ambiente), necessari a stabilire le modalità applicative dell’imposta stessa (ex art. 90 comma 4 L. 342/2000)”.

#### **Premesso che**

con l’art. 95 della sopra citata legge 21 novembre 2000, n. 342 a decorrere dal 1° gennaio 2001 sono state soppresse l’imposta erariale sugli aeromobili di cui all’articolo 10 del decreto legge 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, e l’imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili di cui all’articolo 18 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e contestualmente alla perdita di gettito per lo Stato derivante da queste soppressioni è stata compensata da una contestuale riduzione, di pari importo, dei trasferimenti per le regioni a statuto ordinario;

nel principale aeroporto della Regione Emilia-Romagna, il “Guglielmo Marconi” di Bologna (il settimo scalo italiano in ordine di importanza), è in costante aumento il traffico aereo (+ 23%) con un incremento di passeggeri rispetto al 2016 del 4,16%;

a luglio 2017 la Procura della Repubblica di Bologna ha aperto un fascicolo d’indagine su decolli e atterraggi e sui relativi danni da inquinamento e rumore denunciati dai residenti;

l'azienda USL competente avrebbe disposto l'effettuazione di un'indagine epidemiologica avviando, nel mese di settembre 2017, un monitoraggio per valutare gli effetti degli aerei rumorosi sulla salute degli abitanti delle zone più coinvolte dal traffico aereo, un lavoro che dovrebbe concludersi nel gennaio del prossimo anno;

il presidente dell'Ordine dei medici di Bologna si è detto molto preoccupato della situazione ed ha inviato, in merito, una nota ai ministeri dell'Ambiente e della Salute.

### **Considerato che**

stante l'evidente danno erariale causato alle casse pubbliche dalla contestuale soppressione dell'imposta erariale sugli aeromobili e dell'imposta erariale regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili senza l'avvio effettivo dell'IRESA, la Corte dei Conti, con la Deliberazione n. 7/2012/G, nell'adunanza del 17 maggio 2012, ha approvato la Relazione concernente "Mancata emanazione delle modalità applicative dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aerei" in cui evidenziando che:

- nel febbraio del 2001, l'allora competente Direzione centrale per la fiscalità locale aveva inviato all'Ufficio legislativo uno schema di decreto attuativo del citato articolo 90; a seguito dei pareri resi dai ministeri concertati, Ministero dei trasporti e della navigazione e Ministero dell'ambiente, la medesima Direzione, nel luglio del 2001, aveva inoltrato all'Ufficio coordinamento legislativo un nuovo schema di decreto, ulteriormente modificato a seguito delle osservazioni rappresentate dalle regioni in occasione di incontri tecnici svoltisi in sede di Conferenza Stato-Regioni;
- nel 2003, l'Ufficio per il coordinamento legislativo aveva trasmesso all'Ufficio del federalismo fiscale il parere reso dal Consiglio di Stato in merito allo schema del decreto in esame e al riguardo, il Ministero aveva reso noto che il Consiglio di Stato aveva affermato che "la fonte da cui trae origine lo schema proposto, circoscrive chiaramente l'ambito di esercizio del potere regolamentare, diretto a stabilire unicamente le modalità applicative dell'imposta", riconoscendo, ad avviso del Ministero, che il dettato delle norme primarie era puntuale tanto da chiedere di espungere un numero rilevante di norme presenti nello schema di decreto che costituivano una mera ripetizione delle norme primarie;
- a seguito di tale parere, l'Ufficio del federalismo fiscale prospettò all'Ufficio del coordinamento legislativo la tesi che, anche in considerazione delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, gli artt. 90 e ss. della legge 342/2000 potessero essere considerati come "legge cornice" in attuazione della quale le regioni, in conformità dell'art. 117, sesto comma, e dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, possono emanare norme regolamentari regolatrici del tributo; in questa interpretazione il Ministero ha riferito anche di essere confortato dal fatto che la legge istitutiva dell'imposta prevedeva numerosi e rilevanti adempimenti a carico delle regioni;

- alcune sentenze della Corte Costituzionale, n. 296 e n. 297 del 2003 e n. 37 del 2004, hanno chiarito come “in definitiva alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all’attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell’importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa”;
- nella risposta all’interrogazione parlamentare n. 4-08703, resa nella seduta della Camera dei Deputati del 24 marzo 2011, il Governo testualmente ha affermato, sulla base di quanto rappresentato dalla competente direzione ministeriale, che “il Ministero dell’economia e delle finanze ritiene pleonastica l’emanazione del decreto ministeriale di cui al predetto articolo 90, comma 4, della citata legge 342 del 1990, alla luce di quanto previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione. Infatti, l’articolo 117 della Costituzione, comma 2, lettera e), prevede la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato; il successivo comma 3 dello stesso articolo 117 dispone che sono materie di legislazione concorrente, tra le altre, l’armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Inoltre, il comma 6 dell’articolo 117 attribuisce alle regioni la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente. Infine, l’articolo 119 della Costituzione afferma che le regioni hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dall’analisi delle norme summenzionate, così come interpretate da costante giurisprudenza della Corte costituzionale si evince che la disciplina sostanziale dei tributi definiti come regionali dalle singole leggi istitutive è riservata alla competenza statale mentre la loro attuazione può essere lasciata alle regioni nel pieno rispetto dei vincoli primari posti dal legislatore che, nel caso in esame, sono esplicitati dalla stessa legge n. 342 del 2000, articolo 90 e seguenti.”;
- secondo il Ministero alla luce della giurisprudenza costituzionale, come evidenziato dalla risposta fornita alla sopra citata interrogazione parlamentare, le norme dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, sono state considerate così dettagliate da poter essere ritenute come vere e proprie “norme cornice” e, di conseguenza, è stata valutata come non necessaria l’emanazione del decreto attuativo previsto dal comma 4 del citato art. 90 della legge 342/2000, ai fini della concreta applicabilità del tributo;
- alcune regioni hanno al riguardo emanato leggi regionali (11), che non sono state oggetto di impugnativa da parte del Governo nella materia in esame;

nel merito ribadiva “la naturale autonomia delle Istituzioni interessate in qualsiasi decisione relativa al tributo” e così concludeva: “la Sezione non può non sottolineare che, in ossequio alla rilevanza del diritto alla salute e alla tutela ambientale, è auspicabile che la funzionalità del tributo stesso sia valutata in sede di coordinamento, in relazione alle caratteristiche socio-ambientali della zona interessata e alla finalizzazione del gettito agli scopi previsti dalla legge.”;

nella sopra citata relazione della Corte di Conti, inoltre, si faceva rilevare come “le disposizioni normative, della cui inattuazione si tratta, trovano collocazione in un ben più ampio quadro

normativo la cui cornice è costituita dal diritto alla salute, “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività” (art. 32 Cost.) e dalla tutela dell’ambiente, alla quale la legge costituzionale n. 3/2001, nel riformare il titolo V della Costituzione, ha attribuito esplicito riconoscimento costituzionale (art. 117, comma 2, lett. s))”.

### **Evidenziato che**

ai sensi dell’art. 18 della legge regionale, le entrate derivanti dall’applicazione dell’IRESA, al netto dei costi delle convenzioni di cui all’articolo 14, comma 6, sono destinate in misura pari al 50 per cento al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e disinquinamento acustico e all’eventuale indennizzo per i residenti nelle zone A e B dell’intorno aeroportuale, come definite dal decreto del Ministro dell’ambiente del 31 ottobre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 1997.

Al momento, con la legge finanziaria regionale del 2014 (L.R. 28/2013) è stata disposta la sospensione dell’applicazione di detta imposta fino a nuovo provvedimento legislativo regionale.

Questo tributo è stato oggetto di attenzione anche da parte dell’AGCM (garante della concorrenza), il quale ha rilevato che la trasformazione di tale imposta in un tributo proprio delle Regioni, avrebbe generato rilevanti differenziazioni sul territorio nazionale in grado di alterare le corrette dinamiche competitive nel settore del trasporto aereo.

### **Impegna la Giunta regionale e l’assessore competente**

ad operare, nelle opportune sedi, a partire dalla Conferenza Stato Regioni, affinché il Governo adotti provvedimenti per una applicazione uniforme sull’intero territorio nazionale, nell’interesse della tutela del diritto alla salute dei cittadini.

*Approvata a maggioranza dei presenti nella seduta pomeridiana del 29 novembre 2017.*