

IN TEMA DI FISCALITÀ AMBIENTALE MULTILIVELLO: LO STRANO CASO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE EMISSIONI SONORE DEGLI AEROMOBILI (IRESA)

About multilevel environmental taxation: The strange case of the Regional Tax on Aircraft Noise Emissions (IRESA)

ANDREA ZATTI *

Abstract: L'utilizzo della fiscalità ambientale in un contesto di governo multilivello ripropone gran parte delle questioni che caratterizzano in generale le politiche di tutela ambientale, coinvolgendo anche la materia tributaria, con le ulteriori specificità e prerogative che la caratterizzano. In questa analisi ci si concentrerà, come caso esemplificativo, sul tema dell'inquinamento acustico degli aeromobili e sugli strumenti fiscali utilizzati in Italia per mitigare e compensare le esternalità negative ad esso collegate. Si tratta di un caso di un qualche interesse perché coinvolge materie e obiettivi variegati (tutela della salute, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, governo del territorio, libera iniziativa privata, libera circolazione delle persone e delle merci) e scale territoriali diverse, mettendo alla prova la capacità del sistema di governo di trovare una soluzione di corretto bilanciamento, sia orizzontale, sia verticale. L'analisi mostra un percorso lungo e tortuoso, iniziato nel 1990 con un primo decreto-legge e proseguito con una serie di provvedimenti attuativi, nuove normative e interventi giurisprudenziali che, a distanza di più di trentacinque anni, non sono stati in grado di definire un assetto stabile e coerente. Un'evoluzione che testimonia della difficoltà di articolare i tributi ecologici in un contesto multi-materia e multilivello e, più in generale, della sostanziale diffidenza e retrosia verso l'utilizzo di queste forme di prelievo come effettivi strumenti regolatori e di correzione dei fallimenti del mercato.

Abstract: *Environmental taxation within a multi-level governance framework raises many of the same issues characteristic of environmental protection policies in general, while also requiring consideration of tax law and its specific features (e.g., principles of tax-paying capacity, progressivity, restraint, territoriality, primacy, non-duplication, etc.). This study focuses—as an illustrative case—on aircraft noise pollution and the fiscal instruments implemented in Italy to mitigate and offset the associated negative externalities. This case is particularly interesting because it involves diverse subject matters and objectives (protection of health, the environment, and competition; land-use planning; freedom of private enterprise; and the free movement of people and goods) across different territorial scales, thereby testing the governance system's ability to strike a proper balance—both horizontally and vertically. The analysis reveals a long and intricate process that began in 1990 with an initial decree-law and continued through a lengthy series of implementing measures, new regulations, and judicial rulings; yet, more than thirty-five years later, a stable and coherent framework has still not been established. This evolution highlights the difficulty of structuring environmental taxes within a multi-issue, multi-level context and, more broadly, reflects a fundamental wariness and reluctance regarding the use of such levies as effective regulatory tools to correct market failures.*

Parole Chiave: Federalismo ambientale, Tributi ambientali, Fiscalità multilivello, Emissioni sonore degli aeromobili, Caso Italiano.

Keywords: *Environmental federalism, Environmentally-related taxes, Multilevel fiscal governance, Aircraft noise emissions, Italian experience.*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il quadro teorico in tre punti - 2.1. L'allocazione di funzioni nel sistema multilivello: il c.d. federalismo ambientale - 2.2. Il ruolo dei tributi nelle politiche ambientali - 2.3. I tributi ambientali e la dimensione decentrata. - 3. Strumenti economici, settore aereo ed emissioni sonore: un inquadramento. - 3.1 I primi prelievi sugli aeromobili nell'esperienza italiana: i diritti aeroportuali - 4. L'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili in Italia: origini, regionalizzazione e intervento statale - 4.1. L'Iresa come tributo regionale proprio: molto rumore per nulla - 5. Discussione e questioni aperte - 6. Conclusioni.

1. Introduzione

I fenomeni ambientali e la loro interazione con la dimensione umana si caratterizzano per notevoli complessità e varietà¹, in cui prevalgono dinamiche non lineari, relazioni con pluralità di cause ed effetti, scale spaziali differenziate, ritardi temporali ed effetti di *feedback* che rendono non semplice l'individuazione di diagnosi affidabili e interventi coerenti. Tale complessità ha influito, e continua ad influire, sulla progressiva affermazione e stratificazione delle politiche, richiedendo sforzi verso l'integrazione e la corresponsabilizzazione degli attori, sia in senso orizzontale, sia in quello verticale.

Dal primo punto di vista, alla materia ambientale è comunemente riconosciuta una valenza trasversale², con la conseguente necessità di dare effettività al principio di integrazione contenuto nell'articolo 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea³. Una valenza rafforzata dalle modifiche apportate agli artt. n. 9 e 41 della Costituzione italiana che hanno accentuato l'attitudine dell'ambiente a rappresentare un esplicito valore costituzionale, da bilanciare, in una prospettiva orizzontale, con gli altri valori tutelati dalla Carta. Di particolare rilevanza è, per quanto sviluppato in seguito, l'esigenza, esplicitata dal novellato art. 41, di mediare l'esercizio della iniziativa privata con l'utilità sociale, all'interno della quale, dopo la riforma del 2022, ha assunto evidenza autonoma la tematica ambientale. Si tratta, in una prospettiva economica, di dare effettività al concetto di correzione

¹ Università di Pavia, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali.

Corte cost., Sentenza n.378/2007: «Quando si guarda all'ambiente come ad una materia di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti». D. DE GARZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, federalismi.it, FOCUS Scelte Ambientali, Azione Amministrativa e Tecniche di Tutela, Fascicolo 13, 2023, p. 308: «Gli stessi elementi interagiscono tra loro in modo non lineare, ma sovente secondo dinamiche circolari, in cui il cambiamento di una componente si trasmette alle altre collegate e queste, modificandosi a loro volta, producono effetti che si diffondono e ritornano poi all'origine, talvolta con breve ritardo, talaltra dopo una lunga catena di passaggi, rendendo spesso estremamente difficile la formulazione di previsioni accurate degli effetti della modificazione di uno dei fattori iniziali».

² Valenza ben espressa in V. FICARI, *Fiscalità e sostenibilità ambientale nella transizione ecologica delle attività economiche*, Giappichelli Editore, Torino, 2025, p. 25: «La tutela dell'ambiente esprimeva allora e continua ad esprimere oggi un interesse tipicamente trasversale rispetto ad una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche; di qui la declinazione di genesi comunitaria del termine 'politiche ambientali' secondo due significati espressivi, l'uno di un intervento diretto alla regolamentazione delle finalità ambientali ('politica ambientale in senso stretto') e l'altro di interventi integrativi in altri settori volti ad inserire l'esigenza ambientale nella disciplina specifica». Nella stessa direzione D. DE GRAZIA, *op. cit.*, p. 313.

³ Infatti, il TFUE prevede che: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

delle esternalità, perseguendo un equilibrio ottimale in cui vengono massimizzati i benefici sociali netti delle attività di produzione e di consumo⁴. Tale equilibrio/bilanciamento si basa sulla consapevolezza che la generazione di pressioni antropiche sull'ambiente produce danni alla società (costi esterni) ai quali può venire data una valutazione economica, così come, allo stesso tempo, che la società, al fine di ridurre tali pressioni, deve sostenere dei costi in termini di minore produzione/consumo o di maggiori investimenti in tecnologie di disinquinamento⁵.

Dal punto di vista della redistribuzione verticale delle politiche, pur essendo esplicitamente prevista una prevalenza della disciplina statale, che sancisce per la materia ambiente la supremazia delle norme sovraordinate su quelle di rango inferiore⁶, la molteplicità e trasversalità delle competenze coinvolte fanno sì che si debba necessariamente affermare una corresponsabilizzazione di tutti i livelli di governo⁷. Infatti, proprio la valenza orizzontale della tutela dell'ambiente rispetto alle diverse materie settoriali (agricoltura, trasporti, energia, governo del territorio, salute, etc.) chiama in causa le articolazioni territoriali ove le relative politiche d'intervento trovano, almeno in parte, collocazione e declinazione attuativa⁸. Un quadro composito, potenzialmente in grado di apportare benefici in termini di differenziazione e di sperimentazione da parte dei governi locali, ma anche di generare rischi di sovrapposizione, incoerenza e conflittualità⁹.

La complessa gestione multilivello della tematica ambientale coinvolge gli strumenti di natura fiscale, comunemente riconosciuti come una delle leve a disposizione dei governi per indirizzare i mercati verso l'utilità sociale¹⁰. Essi possono infatti trovare propizia applicazione anche a livello di

⁴ Ancora V. FICARI, *op. cit.*, richiama come (p. 44): «Il concetto di utilità sociale quale limite deve essere, quindi, storicizzato e contestualizzato nei suoi riflessi sia interni alla produzione sia esterni, cioè nelle conseguenze dell'iniziativa economica per portatori d'interessi pubblici e privati diversi dal titolare della stessa».

⁵ In tale ottica: «Il livello socialmente efficiente di inquinamento sarà quello che consente di minimizzare la somma di questi due tipi di costi sociali, quelli di abbattimento e quelli derivanti dal danno marginale», in I. MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 34.

⁶ Cfr. ad es. Corte cost., Sentenza n. 278/2012.

⁷ S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBREDÁ, *The multi-level fiscal governance of ecological transition*, OECD Working papers on fiscal federalism, June No.4, OECD publishing, Paris, 2023, osservano come (p. 6): «Due to the multidimensional nature of the ecological transition, a broad range of policy areas should be considered when designing an appropriate response. Therefore, it is very likely that subnational governments (SNGs) will have responsibilities over some of these areas, whether they are exclusive or shared competences».

⁸ Per una ricca rassegna ricostruttiva di questi aspetti cfr. R. NEVOLA (a cura di), *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, Corte costituzionale, Servizi Studi, STU 279, 2015. R. MICELI, *Tassazione ambientale e sistema tributario nazionale: nuove linee guida per le Regioni dalla sentenza della Corte cost. N. 58/2015*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n.1, 2016, osserva che (p. 59): «si è registrata una tendenza interpretativa evolutiva della Corte costituzionale, che, ammettendo il valore trasversale del bene ambiente, ha riconosciuto competenza legislativa delle Regioni in relazione ad interessi più propriamente territoriali e locali». A. FONZI, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, dicembre, 2021, richiama, in maniera analoga, che (p. 52): «Se l'ambiente non configura una sfera di competenza limitata, ma si intreccia con altri interessi e competenze, delineando una materia trasversale che incide su diversi aspetti di interessi statali e regionali, allora il logico postulato che ne consegue è il superamento del riparto costituzionale delle competenze per materia, senza che possa assumere rilievo diretto la distinzione tra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o tra competenze amministrative proprie o delegate».

⁹ Ancora A. FONZI, *op. cit.*, in particolare p. 51.

¹⁰ «Governments around the world face mounting environmental challenges, including the global problem of climate change and more local issues such as air and water pollution and waste management. Taxes are one instrument in the environment policy toolbox. They can be used to reflect the costs of pollution in prices, which encourages polluters to take account of these costs. This not only reduces pollution, but it also does it in effective way and cost-effective way», in OECD, *Environmental fiscal reform. Progress, prospects and pitfalls*, OECD report for the G7 Environment Ministers, Paris, 2017, p. 5. Sul ruolo degli strumenti di prezzo nelle politiche

governi decentrati, soprattutto per quelle tematiche e competenze che presentano forti interrelazioni con la dimensione territoriale e per quelle tipologie di esternalità negative che risultano prevalentemente circoscritte ad ambiti sub nazionali o locali¹¹. Si può a riguardo osservare, in via preliminare, come la fiscalità ambientale multilivello riproponga gran parte delle questioni applicative che caratterizzano in generale le politiche di tutela ambientale, con la necessità di dover tener conto anche della materia tributaria, con le ulteriori regole del gioco che la caratterizzano (e.g. principi della capacità contributiva, progressività, contenenza, territorialità, prevalenza, non sovrapposizione, etc.). Qualsiasi iniziativa in tale direzione dovrà quindi basarsi su un attento *policy design*, in grado di valorizzare appieno la capacità degli enti subnazionali di adeguare le politiche alle esigenze locali e di generare benefici plurimi e, a contempo, di evitare comportamenti opportunistici e strategici, lesivi dell'interesse generale, da intendersi in questo caso come interesse di scala territoriale più ampia.

L'analisi si concentrerà, come caso esemplificativo, sul tema dell'inquinamento acustico degli aeromobili e sugli strumenti fiscali utilizzati in Italia per mitigare e compensare le esternalità negative ad esso collegate. Si tratta di un caso di un qualche interesse perché coinvolge materie e obiettivi variegati (tutela della salute, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, governo del territorio, libera iniziativa privata, libera circolazione delle persone e delle merci) e scale territoriali diverse, mettendo

ambientali, cfr. *ex multis*: EUROPEAN COMMISSION, *Towards Sustainability. The European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, Luxembourg, 1993; P. EKINS, *European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends*, in *Ecological Economics*, 31, 1999, pp. 39-62; T. STERNER-G. KOHLIN, *Environmental Taxes in Europe*, in *Public Finance and Management*, 3(1), 2003, pp. 117-142; C. SCIANCALEPORE, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci Editore, Bari, 2016; OECD, *Environmental fiscal*, cit.; A. ZATTI, *Verso una riallocazione verde dei bilanci pubblici*, Pavia University Press, 2017; G. GARGANO, *Il valore fiscale ed extra-fiscale della tutela ambientale: il bene ed il tributo ambientale nel contesto giuridico nazionale e sovranazionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n.2, 2019, pp. 1-30; A. ZATTI, *Environmental taxes and subsidies: some insights from the Italian experience*, *Environmental economics*, n. 1, 2020, pp. 39-53; EUROPEAN COMMISSION, *Green taxation and other economic instruments. Internalising environmental costs to make the polluter pay*, Brussels, 2021; V. FICARI, *op. cit.*; A. ZATTI, *Taxation and the Circular Economy: perspectives and pitfalls with a specific focus on the Italian experience*, in *Curr Tren Agron & Agric Res* 1(4), 2026, pp. 1-19.

¹¹ Sul tema specifico della fiscalità ambientale a livello decentrato cfr.: R. ALFANO, *L'applicazione di tributi ambientali nel nuovo contesto della finanza regionale*, *Innovazione e Diritto*, n. 3, Università degli Studi di Napoli Federico II, Facoltà di Giurisprudenza, 2005; S. CIPOLLINA, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 4, 2009, pp. 567-592; A. ZATTI, *La tassazione ambientale come strumento di finanziamento degli enti locali: alcune considerazioni preliminari*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, n.1, 2011, pp. 37-93; A. ZATTI, *Tassazione ambientale e federalismo fiscale: potenzialità e sviluppi recenti con riferimento al caso italiano*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, n.3, 2012, pp. 352-409; A. ZATTI-F. CARRARO, *Decentralized Environmental Taxation: A Preliminary Assessment*, in AA.VV., *Critical Issues in Environmental Taxation. Volume XI, Environmental Taxation and Climate Change*, Edward Elgar, 2012; C. VERRIGNI, *Environmental taxation in Italian fiscal federalism*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, 2, 2013, pp. 43-60; A. ZATTI-F. CARRARO, *Environmental Taxation and Municipal Fiscal Federalism: Remarks and Perspectives on the Italian Case Study*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, 2, 2013, pp. 61-92; R. MICELI, *op. cit.*; S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBREDAS, *op. cit.*; A. ZATTI, *La fiscalità ambientale multilivello: sviluppi e incongruenze nel caso delle Regioni italiane*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 2, I, 2023, pp.159-209; P. I. D'ANDREA (2025), *Profili fiscali e finanziari dell'autonomia differenziata*, in *Nomos. Le attualità nel Diritto*, 1/2025, pp. 1-28; A. ZATTI-A. DAL BIANCO-M. FORNARA-B. FRASCHETTA, *Verso una riallocazione verde dei bilanci regionali?*, in IRES PIEMONTE-IRPET-SRM-POLIS LOMBARDIA-IPRES-LIGURIA RICERCHE-AGENZIA UMBRIA RICERCHE (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2025*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2025, pp. 221-243.

alla prova il sistema di governo al fine di trovare una soluzione di corretto bilanciamento, sia orizzontale, sia verticale.

L'esperienza italiana mostra un percorso lungo e tortuoso, iniziato nel 1990 con un primo decreto-legge, che ha istituito un'imposta erariale sugli aeromobili commisurata alla rumorosità, e proseguito con una lunga serie di provvedimenti attuativi, nuove normative e interventi giurisprudenziali che, a distanza di più di trentacinque anni, non sono stati in grado di definire un assetto stabile e coerente.

In quanto segue, nel paragrafo 2 vengono introdotti i principi cardine del federalismo ambientale, focalizzando poi l'attenzione sull'utilizzo degli strumenti fiscali in un contesto multilivello. Il paragrafo 3 approfondisce l'applicazione degli strumenti economici nel settore aereo, con particolare riferimento all'esperienza dei diritti aeroportuali. Il quarto paragrafo si concentra sull'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, mentre il paragrafo 5 discute le principali criticità ed esigenze di approfondimento emerse dal quadro d'analisi presentato in precedenza. Il paragrafo 6 propone, infine, alcune brevi conclusioni e ipotesi di futuri sviluppi.

2. Il quadro teorico in tre punti

La corretta strutturazione della fiscalità ambientale in un sistema di governo a più stadi non può prescindere dal considerare tre presupposti analitici, tra loro collegati: la disciplina multilivello della tutela ambientale (il cosiddetto federalismo ambientale); la teoria dei tributi ambientali; e, come elemento di sintesi dei due precedenti, la dottrina dei tributi ambientali in un contesto di decentramento fiscale. Riprendendo quanto già elaborato più ampiamente in precedenza¹², se ne propone un quadro di sintesi, funzionale ad analizzare successivamente il caso di studio individuato.

2.1 L'allocazione di funzioni nel sistema multilivello: il c.d. federalismo ambientale

I principi generali riguardanti l'allocazione verticale delle competenze sono riconducibili a quelli esplicitati dall'art. 118 della Costituzione italiana: ovvero sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, il connubio differenziazione/sussidiarietà porta a valorizzare il livello di governo più vicino al cittadino, da cui si dovrebbe partire per l'attribuzione delle responsabilità, mentre il principio di adeguatezza spinge a ragionare sulle condizioni di contesto e sulle caratteristiche delle questioni in gioco per le quali risulti opportuno il coinvolgimento di livelli di governo "più comprensivi"¹³.

Da una parte, la spinta verso il basso rappresenta un'opportunità per valorizzare la diversità delle preferenze, la migliore informazione sulle condizioni locali e per stimolare la "ownership" e l'accettabilità delle politiche adottate¹⁴. Esso può anche favorire l'adozione di soluzioni innovative a

¹² Cfr. a riguardo: A. ZATTI, *La tassazione ambientale come strumento*, cit.; A. ZATTI, *Tassazione ambientale e federalismo fiscale*, cit.; A. ZATTI-F. CARRARO, *Decentralized Environmental Taxation*, cit.; A. ZATTI-F. CARRARO, *Environmental Taxation*, cit.; A. ZATTI, *La fiscalità ambientale multilivello*, cit.

¹³ Cfr. D. DE GRAZIA, *op.cit.*, in particolare p. 316 e 317.

¹⁴ In questo senso: W. OATES, *A Reconsideration of Environmental Federalism*, in J.LIST-A. DE ZEEUW (EDS), *Recent Advances in Environmental Economics*, 2002, pp. 1-32; T. STERNER T-G. KOHLIN, *op.cit.*; W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *Rethinking Environmental Federalism in a Warming World*, Resources for the Future, Discussion Paper, January, RFF DP, 2012-04, Washington DC; D.L. MILLIMET, *Environmental Federalism: A Survey of the Empirical Literature*, IZA Discussion Paper No.7831, Bonn, Germany, 2013; R. MICELI, *op. cit.*; K. SEGERSON, *Local environmental policy in a federal system: an overview*, in *Agricultural and Resource Economics Review*, 49(2), 2020, pp. 196-208.; S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBRED, *op. cit.*; P.I. D'ANDREA, *op. cit.*

problemi e situazioni in continua evoluzione (c.d. *laboratory federalism*¹⁵). Nel complesso, questo insieme di riflessioni, nel solco del teorema del decentramento di Oates¹⁶ e del modello di Tiebout¹⁷, tende a mettere in risalto i vantaggi, anche nel campo ristretto dei soli temi ambientali, di forme di federalismo differenziato, in grado di valorizzare le diversità territoriali e, al contempo, di stimolare l'efficienza e la responsabilizzazione dei governanti.

Di contro, non mancano i richiami a possibili criticità ed effetti indesiderati. In primo luogo, il mancato rispetto del principio di corrispondenza tra la natura dei problemi e i confini amministrativi può essere fonte di esternalità negative, con il rischio che la gestione decentrata dia luogo a forme inadeguate di intervento, caratterizzate da un livello insufficiente di tutela¹⁸. Una prospettiva di *race to the bottom* alimentata anche dal comportamento strategico delle singole autorità, qualora facciano ricorso all'allentamento della regolamentazione ambientale come strumento competitivo per attrarre attività economiche e nuovi investimenti¹⁹. In secondo luogo, l'interdipendenza nelle decisioni di regolamentazione può dar luogo a inefficienze in direzione opposta²⁰, con un effetto di *race to the top*,

¹⁵ Cfr. W. OATES, *An essay on fiscal federalism*, in *Journal of Economic Literature*, 37, 1999, pp. 1120-49; W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op. cit.*; K. SEGERSON, *op. cit.*; W.M. SHOBE, *Emerging issues in decentralized resource governance: environmental federalism, spillovers, and linked socio-ecological systems*, in *Annual Review of Resource Economics*, 12, 2020, pp. 259-79.

¹⁶ W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

¹⁷ C.M. TIEBOUT C.M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 64(5), 1956, pp. 416-424.

¹⁸ Diversi sono i contributi teorici che si sono focalizzati sul tema delle esternalità transfrontaliere e sui loro effetti sull'efficienza delle politiche decentrate. Per W.OATES, *On Environmental Federalism*, in *Virginia Law Review*, Vol. 83, 7, 1997, p. 1329: «*where there are important spillover effects across state lines (as in the case of acid-rain deposition), there is a compelling case for central efforts to introduce policy measures that transcend the interests of the individual states*». D.L. MILLIMET, *op. cit.*, nella sua rassegna sui temi del federalismo ambientale, conclude che (p. 22): «*the empirical evidence suggests that localities ignore interjurisdictional externalities related to transboundary pollution and resource exploitation and these externalities entail significant welfare loss*». Più recentemente, K. SEGERSON, *op. cit.*, richiama come (p. 202): «*local control systematically sets prices (or the corresponding quantities) too low because of failure to consider interjurisdictional externalities*», e W. M. SHOBE, *op. cit.*, che (p.261): «*environmental spillovers weaken the case for decentralization of authority*».

¹⁹ Come ripreso da W. OATES, *Environmental Federalism*, Resources - Innovative ideas and engaging stories in environmental economics, 2009, p. 3: «*Critics of this approach to environmental federalism contend that it overlooks the fact that municipalities compete for new business investment and jobs. If we leave important matters of environmental regulation to state or local governments, we can set in motion a competitive "race to the bottom" with officials setting lax environmental standards as a means of reducing the cost to new (and existing) businesses*». Per W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op. cit.*, p. 5: «*The "race to the bottom" is said to occur when capital mobility induces a locality to choose a low level of environmental protection compared with a social optimum*». D. DE GRAZIA, *op. cit.*, sottolinea come il decentramento (p.320): «*non garantisce adeguatamente dal rischio della "corsa al ribasso" da parte delle istituzioni locali, ovvero dalla eventualità che queste ultime, nel perseguimento di altri interessi ritenuti prevalenti (quali potrebbero essere, ad esempio, l'esigenza di non ostacolare la crescita economica e occupazionale del territorio o di contenere i costi della tutela ambientale gravanti indirettamente sulla comunità locale, possono sacrificare le esigenze ambientali, innescando così la concorrenza al ribasso delle comunità (e delle istituzioni) vicine)*».

²⁰ È interessante osservare come il mancato rispetto del principio di corrispondenza possa quindi generare problemi in entrambi i sensi: «*La tendenziale mancanza di corrispondenza tra il territorio in cui si producono le cause dei fenomeni e quello in cui se ne osservano gli effetti in termini di consumazione o distruzione di risorse ambientali ha rilevanti conseguenze dal punto di vista organizzativo, perché le istituzioni locali entro il cui ambito territoriale di competenza si sono determinate le prime potrebbe non avere gli strumenti per intervenire efficacemente per ristabilire l'equilibrio ambientale, oppure potrebbero non averne l'interesse, preferendo perseguire prioritariamente altri obiettivi o temendo di perdere consensi presso la comunità amministrata,*

quando le autorità locali siano incentivate a mettere in atto misure d'intervento troppo stringenti al fine di importare qualità ambientale (*environment importing*) e/o traslare il maggior onere degli interventi (*regulatory o tax exporting*) sulle altre giurisdizioni²¹. Un argomento che mostra elementi di collegamento stretto con il fenomeno *beggar-thy-neighbour*²², la sindrome *Nimby* e l'ipotesi del *pollution leakage*²³. Infine, la segmentazione e il decentramento possono essere causa di diseconomie di scala nella fornitura dei beni e dei servizi, maggiore complessità amministrativa e incremento degli oneri di *compliance* imposti agli operatori economici attivi in più giurisdizioni²⁴. In sintesi, questo secondo ordine di argomentazioni tende a mettere in guardia dai rischi derivanti dall'azione autonoma e non cooperativa da parte di governi indipendenti, in quanto potenziale causa di scelte inefficienti dal punto di vista collettivo²⁵.

Nel complesso, il dibattito teorico e le analisi empiriche sui costi e benefici del federalismo ambientale si rivelano non conclusivi e richiedono approfondimenti sul campo. Molto dipende infatti dai contesti territoriali, dal tipo di matrici ambientali coinvolte, dagli strumenti di intervento utilizzati e dal quadro istituzionale in cui si trovano ad operare consumatori e imprese. Una indicazione generale di *policy* è quella per cui le autorità ambientali abbiano un perimetro di governo il più possibile corrispondente alla connotazione spaziale dei temi coinvolti²⁶, ma si tratta di una situazione limite, visto che esternalità e interdipendenze strategiche nei processi decisionali sono diffuse e, per certi aspetti, inevitabili²⁷. L'adozione di politiche nazionali rivolte a temi ambientali globali, ad esempio, tende a generare effetti locali, positivi e negativi, sia in termini di costi di conformità e vincoli territoriali, sia in

animata da atteggiamenti riconducibili alla c.d. sindrome di Nimby ("not in my backyard" - "non nel mio giardino")», in D. DE GRAZIA, op. cit., p. 309.

²¹ Secondo D.L. MILLIMET, *op. cit.*, emergono incentivi a adottare forme di regolamentazione e tassazione sovra-ottimali in due principali casi. In primo luogo, quando i produttori dei beni inquinanti risiedono in altre giurisdizioni e non possono traslare tutto il costo aggiuntivo sui consumatori che risiedono nella giurisdizione. In secondo luogo, quando una parte significativa dei costi della regolamentazione/tassazione adottata sui produttori che operano a livello locale può essere traslata su consumatori di altre giurisdizioni.

²² M. TUFAIL-L. SONG-T.S. ADEBAYO-D. KIRIKKALELI-S. KHAN, *Do fiscal decentralization and natural resources rent curb carbon emissions? Evidence from developed countries*, in *Environmental Science and Pollution Research*, 28, 2021, sottolineano come (p. 49180): «*Certain regions are daunting polluting practices by establishing strong environmental requirements and implementing a beggar-thy-neighbour scheme by exporting their polluting activities to nearby areas*».

²³ K. SEGERSON, *op. cit.*, p. 202.

²⁴ W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op. cit.*, parlano di (p. 10): «*regulatory balkanization arising from different rules in different states*». K. SEGERSON, *op. cit.*, osserva che (p. 200): «*One implication of state or local-level action is that it can lead to a patchwork of policies that vary across jurisdictions. Although there are conditions under which that variation will be efficient, it can result in greater uncertainty and higher costs*». S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBRED, *op. cit.*, sottolineano come (p.29): «*administrative decentralisation presents the risk of a lack of administrative capacity, regarding financial means, personnel and skills, particularly for small jurisdictions, which can be identified as one of the obstacles to subnational governments engaging on the green agenda*».

²⁵ K.H. ENGEL, *State Environmental Standard-Setting: Is There a "Race" and Is It "to the Bottom"?*, in *Hasting Law Journal*, Volume 48, Issue 2, 1997, pp. 274-398, definisce (p. 346): «*a race to inefficiency, that race can occur both when states adopt standards that are too stringent as well as when states adopt standards that are too lax*». D.L. MILLIMET, *op. cit.*, osserva similmente come (p. 22-23): «*In theory, strategic interaction may lead to decentralized policies that are inefficiently lax or inefficiently stringent (referred to as race to the top)* ».

²⁶ Secondo W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op.cit.*, p. 4: «*the control of externalities and the provision of public goods work best, other things equal, if the governmental authority for addressing the problem matches as closely as possible the geographical extent of the environmental problem itself*».

²⁷ Nelle parole di W.M. SHOBE, *op. cit.*, p. 272: «*There is no truly encompassing jurisdiction for many ecosystem services. This implies that there will be interactions in values cutting across boundaries (that is spillovers)* ».

termini di minori inquinamento e impatto paesaggistico. Allo stesso tempo, diversi ambiti d'azione tradizionalmente demandati alla competenza decentrata (governo del territorio, disciplina edilizia, gestione del trasporto collettivo, regolamentazione delle attività estrattive) si rivelano decisivi per il raggiungimento di target adottati a livello nazionale e internazionale (e.g. miglioramento efficienza energetica, riduzione morbidità e mortalità, riduzione consumo di suolo, obiettivi di raccolta differenziata, etc.). In questa, non semplice, prospettiva, la sfida principale appare quella di creare un quadro d'intervento coerente, attraverso la messa a sistema di azioni multilivello e l'adozione di un adeguato set di informazioni, indicatori, vincoli, incentivi e disincentivi.

Una opportunità frequentemente indicata per tenere insieme differenziazione e coerenza delle politiche, prevenendo spirali al ribasso, è quella dell'approccio cosiddetto *'meet or exceed'*²⁸, in base al quale viene lasciata la possibilità ai governi sub-centrali di andare oltre agli standard minimi definiti a livello superiore²⁹. Congiuntamente, in direzione opposta, limiti superiori e vincoli più stringenti all'azione decentrata risultano opportuni nei casi in cui i costi della regolamentazione ambientale possono essere traslati in maniera significativa su altre giurisdizioni, in modo da prevenire forme eccessive ed inefficienti di *environnement importing* e di esportazione fiscale.

Tale impostazione, composita e bidirezionale, ha trovato ampio riscontro, seppur in chiave evolutiva, nelle pronunce della Corte costituzionale italiana. In maniera ripetuta³⁰ si è infatti affermata la non derogabilità verso il basso, *in peius*, dei limiti e dei livelli di tutela definiti a livello centrale, lasciando spazio all'azione decentrata esclusivamente nell'alzare l'asticella della tutela ambientale rispetto a quanto previsto come livello minimo uniforme da parte statale³¹. Parallelamente, rispetto a specifici casi, la Corte ha riconosciuto via via la possibilità per lo Stato di definire anche livelli massimi di tutela attraverso la fissazione di limiti e prescrizioni che non possono essere modificati neanche in chiave incrementale da parte delle Regioni. Si tratta di situazioni in cui, in sostanza, la disciplina statale va già a identificare, attraverso la definizione del livello prescelto di protezione, il punto di bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e/o del paesaggio e altri interessi e obiettivi ritenuti comunque meritevoli come possono essere, ad esempio, quelli della libera iniziativa economica, della sicurezza energetica o della

²⁸ W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ Diversi sono i riferimenti a questo approccio nell'analisi teorica: W. OATES, *A Reconsideration*, *cit.*; W.M. SHOBE-D. BURTRAW, *op. cit.*; D.L. MILLIMET, *op. cit.*; C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*; D. DE GRAZIA, *op. cit.* L'approccio *"meet or exceed"* è di fatto alla base dell'articolo 193 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea-TFUE per cui: «*I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore*».

³⁰ Cfr. ad esempio le Sentenze della Corte costituzionale: n.222/2003, n.108/2005, n.214/2005, n.246/2006, n.378/2007, n.104/2008, n.235/2009, n.272/2009, n.187/2011, n.58/2015, n.178/2019, n.233/2021. In termini espliciti di derogabilità solo in *melius*: «*Quest'ultima (la Regione) può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata*» (Sentenza n.387/2008); «*In materia di ambiente, l'unica direzione consentita dall'ordinamento al legislatore regionale è quella di innalzare, eventualmente, il livello di tutela dell'ambiente*» (Sentenza n.86/2014).

³¹ A. FONZI, *op. cit.*, sottolinea a riguardo che (p. 55): «*la regione, nella logica del principio incrementale delle tutele, può intervenire solo per addizione e mai per sottrazione*». Per C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, p. 186-187: «*la Corte costituzionale ha coinvolto gli enti territoriali nella difesa dell'ambiente in quanto più vicini alle realtà locali e maggiormente interessati al fenomeno inquinante [...] In altri termini non è possibile immaginare un monopolio dello Stato della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali in quanto la legislazione esclusiva dello Stato è propedeutica alla determinazione di standard minimi di tutela uniformi sul territorio italiano ed alle Regioni spetta la facoltà di intervenire con proprie Leggi al fine di adottare standard più elevati di protezione ambientale (cd. Principio della maggiore protezione ambientale)*».

libera circolazione delle persone e delle cose³². Un'impostazione che diviene particolarmente rilevante per tutti quei tipi di attività caratterizzati da benefici diffusi e diseconomie fortemente concentrate sul territorio³³. In questo caso, dovrebbe quindi essere la tipologia di materia trattata a determinare ove i rischi siano maggiori, e in che direzione, giustificando un intervento in termini di crescente rigidità da parte della disciplina statale.

2.2. Il ruolo dei tributi nelle politiche ambientali

Come esplicitato dalla definizione consolidata in ambito nazionale e internazionale³⁴, i tributi ambientali acquisiscono prevalentemente, o comunque almeno in parte, una funzione regolatoria e preventiva accanto a quella prettamente fiscale: contribuiscono, ovvero, a correggere le esternalità ambientali, fonte di fallimento del mercato, al fine di allineare costi privati e sociali e, conseguentemente, stimolare scelte e comportamenti più efficienti dal punto di vista della collettività³⁵. Essi rientrano quindi, a pieno diritto, tra gli strumenti di tutela e promozione dell'ambiente, richiedendo che la loro caratterizzazione e gestione, anche in chiave dinamica, tengano conto adeguatamente di questa funzione extrafiscale³⁶. Nella prospettiva del già citato principio di integrazione e dell'esigenza di dare trasversalità alla tutela dell'ambiente, si può quindi ritenere che divenga opportuno, se non necessario, che anche la materia fiscale-tributaria dia il proprio contributo coerente al raggiungimento di obiettivi ormai condivisi a livello internazionale e nazionale³⁷.

³² Cfr. Sentenza n.331/2003 in tema di reti di telecomunicazione e di inquinamento elettromagnetico; Sentenza n. 145/2013 in materia di miniere e cave; Sentenze n.192/2011, n. 199/2014, n.28/2025 e n.184/2025 in tema di produzione di energia da fonti rinnovabili. Per gli ultimi due casi, riferiti alle recenti leggi emanate dalla Regione Sardegna, vedi: M. BETZU, *La transizione energetica e le regioni: osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2025*, AIC Osservatorio costituzionale, Fasc. 2, 2026.

³³ S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBRED, *op. cit.* richiamano a riguardo come (p.32): «*despite consensus around the positive climate impact of wind power, in the last years not in my backyard-ism has popped up to oppose the installation of aerogenerators. Among the arguments used is that while negative environmental impacts on landscapes are suffered by local communities, electricity produced is not locally consumed, but benefits to society as a whole through a cleaner energy mix*».

³⁴ Per cui: «*Le imposte ambientali, in quanto appartenenti all'insieme più generale delle imposte, costituiscono prelievi obbligatori non commisurati ai benefici che il singolo riceve dall'azione delle amministrazioni pubbliche. Un'imposta è ambientale se la sua base impositiva è 'costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente'. Tale approccio, mutuato dalle linee guida internazionali per la compilazione di statistiche sulle imposte ambientali, assegna un ruolo fondamentale alla base impositiva al fine di stabilire l'inclusione o meno di una imposta nell'insieme delle imposte ambientali, prescindendo dalle finalità del gettito espresse dal legislatore. Quindi il gettito derivante dalle imposte ambientali può essere, nella formulazione normativa, esplicitamente destinato a finalità ambientali (cosiddette imposte "di scopo"), oppure no*», cfr. ISTAT (2026), *Gettito delle imposte ambientali per gli anni 2008-2025*, www.istat.it.

³⁵ Nell'ottica per cui (G. GARGANO, *op. cit.*, p. 22): «*dalla prospettiva meramente risarcitoria si dovrebbe portare lo Stato ad attuare una politica fiscale in grado di allocare più efficacemente le risorse economiche e sociali, aumentando i costi a carico dei soggetti inquinanti*».

³⁶ Su questo aspetto cfr. S. CIPOLLINA, *op. cit.*, R. MICELI, *op. cit.*, G. GARGANO, *op. cit.*, nota come (p.4): «*Con queste misure, quindi, si è voluta indirizzare la politica delle istituzioni verso l'utilizzo di strumenti fiscali, oltre che amministrativi, per perseguire i propri obiettivi di tutela ambientale. Seguendo tale impostazione, così, lo strumento della c.d. tassazione ambientale, essendo utilizzato anche per fini extrafiscali, ha finito per essere inglobato nell'alveo dei mezzi disincentivanti i comportamenti inquinanti al pari degli altri interventi di tipo amministrativo ed economico*».

³⁷ Come richiamato da V. FICARI, *op.cit.*, p. 41-42: «*Emerge un possibile cammino da disegnare ove si colleghi l'interesse all'azione agli effetti della normazione tributaria sulla sostenibilità e sulla tutela ambientale*

Nell'interpretazione regolatoria/allocativa³⁸ dei tributi ambientali è assegnata centralità alla relazione tra la base imponibile e l'impatto negativo sull'ambiente, identificando come fattore qualificante del tributo ambientale non tanto quello di avere esplicite finalità ambientali, quanto quello di esercitare, attraverso il canale dei costi/prezzi, un effetto disincentivante rispetto a comportamenti potenzialmente dannosi sull'ambiente³⁹. Se tale nesso è, infatti, provato e significativo, l'introduzione di un prelievo commisurato, in maniera più o meno precisa e diretta, agli effetti negativi generati dà luogo ad un segnale di mercato che modifica i costi relativi di produttori e consumatori, spingendoli a rivedere le proprie scelte⁴⁰.

L'approccio così delineato porta ad individuare due principali categorie di tributi ambientali. Da una parte, i tributi ambientali in senso stretto, o espliciti, o pigouviani⁴¹, ovvero quelli per i quali la finalità

collegando l'intervento tributario nel più ampio contesto dell'obbligo di adattamento al cambiamento climatico quale obbligo di risultato di natura complessa in quanto formato da obblighi di condotta ma anche di risultato». Un collegamento rinforzato necessariamente dalla nuova formulazione dell'art. 41 Cost., alla luce del quale (ivi, p. 45): «Il legislatore ordinario (anche tributario) ha, allora, il potere/dovere di adottare tutti quei provvedimenti idonei ad indirizzare l'attività economica (sia pubblica che privata) verso una caratteristica funzionale ambientale in termini di modalità di produzione e di risultati prodotti nonché di controllabilità della sostenibilità».

³⁸ Ripetuti riferimenti ai "fini extrafiscali" delle imposte si trovano nella rassegna internazionale contenuta in CORTE COSTITUZIONALE, *Appunto sulla disciplina dei tributi ambientali*, Servizio Studi, Comp. 264, Febbraio, 2020, in particolare pp.14, 21 e 25.

³⁹ In tal senso la classificazione EUROSTAT, *Taxation Trends in the European Union*, Luxembourg, 2010, p. 81: «The definition of a tax as environmental is independent of its classification by economic function: any tax, be it on consumption, labour or capital, that has the effect of raising the cost of activities which harm the environment, is classified here as an environmental tax». Diversi sono i richiami in letteratura a tale aspetto: C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, p.62: «L'obiettivo delle tasse (rectius tributi) o tariffe è, dunque, quello di incidere sui prezzi dei prodotti inquinanti in modo da penalizzare la produzione e il consumo di quei beni aventi un impatto negativo sull'ambiente» e ancora (ivi, p. 88): «Tali tributi, infatti, non hanno la funzione di finanziare le attività di interesse ambientale, ma svolgono una funzione disincentivante dei comportamenti inquinanti che costituiscono presupposto impositivo del tributo». Interessanti e approfonditi riferimenti alla (extra)fiscalità "comportamentale" relativamente al caso della c.d. *sugar tax* sono contenuti in A. MONDINI, *Il fine extrafiscale giustifica i mezzi (con la virtù della scienza). Considerazioni intorno alla costituzionalità della sugar tax e della fiscalità comportamentale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2,11, 2024, pp. 71-111.

⁴⁰ Non appare coerente né condivisibile con questo, ormai consolidato, apparato definitorio l'idea per cui V. FICARI, *op. cit.*, p. 28-29: «Una tassazione il cui presupposto si leghi ad esternalità negative si rivela, in realtà, inefficiente e inadatta ad orientare i comportamenti: il costo del tributo si può ricomprendere nel prezzo e il prelievo rischia di ridursi ad una mera forma di risarcimento di danni a beni pubblici di incerta individuazione». Lo stesso autore sostiene che (*ibidem*): «La scelta di colpire con un prelievo i prodotti e le attività non green in realtà non orienta il mercato ma crea solo un costo da tributo facilmente trasferibile al consumatore mediante una traslazione economica sul prezzo (così aumentato) il cui valore finanziario in termini di entrata pubblica potrebbe rivelarsi del tutto effimero laddove lo Stato o l'ente territoriale beneficiario del prelievo e sostenitore dei costi da danno ambientale non impiegasse effettivamente tali entrate per rimediare al danno cagionato dall'attività economica svolta». E ancora (ivi, p.60): «Si tratta, quindi, non di concentrarsi sull'aumento del "prezzo" da pagare per vendere un prodotto non sostenibile internalizzandone esternalità negative con il rischio di una traslazione economica di tale costo ma, invece, di rendere competitiva la produzione green». Sono, in realtà, proprio l'effetto prezzo e la traslazione sul consumatore a rappresentare i tratti distintivi dell'imposizione ambientale e i meccanismi chiave attraverso cui, nella logica economica, si può arrivare a orientare in maniera efficiente il mercato e a rendere competitivi i prodotti e i comportamenti più favorevoli all'ambiente.

⁴¹ Dal nome dell'economista inglese Arthur Cecil Pigou che per primo ha teorizzato l'utilizzo delle imposte come strumento per correggere le esternalità negative. Cfr. A.C. PIGOU, *The economics of welfare*, McMilan, London, 1920.

extrafiscale, di natura correttiva e regolatoria, acquisisce carattere prevalente; si tratta, in altri termini, di forme di prelievo i cui elementi caratterizzanti (presupposto, base imponibile e aliquote) sono strutturati e manovrati in maniera da determinare una diretta e ricercata commisurazione dell'onere d'imposta agli effetti inquinanti, modificando così il calcolo economico alla loro base e dando piena applicazione al *Polluter Pays Principle-PPP*⁴². La generazione di entrate rappresenta un effetto collaterale dello strumento che non ne va ad influenzare in maniera decisiva né l'istituzione, né la modificazione nel tempo. Dall'altra parte, i tributi ambientali in senso lato, o impliciti, che hanno come finalità principale quella fiscale, ovvero quella di finanziare la spesa pubblica, ma che, al contempo, possono esercitare effetti di regolazione indiretta sulle esternalità ambientali⁴³. Proprio la loro prevalente finalità di gettito fa sì che essi facciano comunemente riferimento a basi imponibili ampie e con effetti di sostituzione limitati, caratteristiche che li rendono in grado di garantire una certa stabilità e affidabilità nel tempo (accise energetiche, imposte sui mezzi di trasporto, altre tipologie di imposte sui consumi). Questa seconda accezione, più ampia ed inclusiva - generalmente adottata dall'Ocse, con l'utilizzo della nomenclatura "*environmentally-related taxes or levies*", e altresì presente nel Regolamento UE n.691/2011 relativo ai conti economici ambientali europei -, diviene importante perché nella pratica i prelievi introdotti con espresse finalità ambientali sono rari e fare riferimento esclusivamente ad essi limiterebbe di molto la capacità di cogliere le interazioni esistenti tra strumenti fiscali e tematiche ambientali. Inevitabilmente, finalità fiscali ed extrafiscali tendono comunque a coesistere nello stesso strumento⁴⁴, e anche a poter mutare nel tempo⁴⁵, in un quadro in cui la valorizzazione dei fini regolatori, non solo ambientali, ha portato a teorizzare forme evolutive e innovative di copertura costituzionale dei

⁴² Osserva C. VERRIGNI, *Le accise nel mercato unico europeo*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, anno LXVI, n. 2, 2007, p. 263: «Sotto questo profilo, l'effetto inquinante deve porsi, direttamente, come elemento giustificativo dell'entità del prelievo, entità che, per svolgere la funzione ambientale di riduzione del consumo di prodotti inquinanti, non potrà che essere di gran lunga superiore al normale prelievo che graverebbe su quel tipo di consumo». Secondo F. GALLO, *I problemi della tassazione ambientale*, La rivista web della Corte dei Conti, Parte I -Dottrina, N. 2, 2021, p. 3: «fin dalla metà del secolo scorso i giuristi, sulla scia anche della consonante elaborazione comunitaria, hanno considerato tributi ambientali in senso proprio solo quei tributi costruiti dal legislatore secondo il principio comunitario "chi inquina paga", rinvenibile negli artt. 174 e 175 del Trattato Ce». Per D. VARANI, *L'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili come tributo ambientale parzialmente di scopo*, *Diritto e Pratica Tributaria*, n.4, 2023, p. 1538: «Peculiarità del tributo in senso stretto, secondo la dottrina, è la sua connessione, il suo nesso causale, la sua relazione che collega il presupposto con l'unità fisica che produce il danno. Tali tributi non hanno lo scopo di finanziare attività di interesse ambientale, bensì hanno un ruolo disincentivante delle attività inquinanti, che rappresentano il presupposto del tributo. A differenza dei tributi ambientali extrafiscali, pertanto, nei tributi stricto sensu il danno ambientale risulta essere un elemento del tributo che incide sull'an et quantum debeatur». Secondo l'Ocse (OECD, *Government at a Glance 2025*, Paris, 2025, p.24): «Market based instruments encompass both explicit mechanisms, such as carbon taxes and emissions trading systems (ETS), and implicit instruments, such as fuel excise taxes». Considerazioni simili, a cui si rimanda, sono contenute in S. CIPOLLINA, *op. cit.* e C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*

⁴³ C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, osserva ad esempio che (p. 219): «a ben vedere [...] le accise sono tributi introdotti principalmente per ragioni di gettito piuttosto che per perseguire il fine extrafiscale della tutela ambientale. Le accise generalmente trascurano i riflessi ambientali del prelievo essendo giustificate da ragioni di gettito: sebbene tale prelievo sia in grado di apportare una tutela dell'ambiente scoraggiando l'uso di prodotti nocivi tramite un incremento del prezzo dei beni tassati, esso è inteso solo come una finalità collaterale».

⁴⁴ Osserva A. MONDINI, *op. cit.*, p. 92: «Prevalenza della finalità extrafiscale, poi, non significa annullamento o irrilevanza della funzione fiscale, ma coesistenza o combinazione o integrazione di quest'ultima con la funzione fiscale extrafiscale. Il rapporto tra le due funzioni può essere costruito in modi diversi e presentare gradi di intensità differenti [...]». Nella stessa direzione vedi D. VARANI, *op. cit.*, p. 1528.

tributi coinvolti⁴⁶. Rispetto alla ricchezza di parametri e obiettivi attraverso cui può essere esercitata la funzione fiscale, è, quindi, importante che la declinazione della materia costituzionale ripartita del “Coordinamento del sistema tributario” sia finalizzata non solo a garantire una equilibrata redistribuzione verticale delle competenze e delle possibilità di differenziazione, ma anche a ricercare una coerenza complessiva del sistema di prelievo⁴⁷. Ciò porta, ad esempio, a ricercare forme di *tax design* dei tributi ambientali che possano essere il più possibile consonanti, o il meno distanti, rispetto ad altri obiettivi costituzionalmente tutelati come, ad esempio, quello della progressività⁴⁸; così come, dall’altra parte, a limitare che le scelte fatte nella gestione dei principali tributi con finalità di gettito trasmettano segnali contraddittori rispetto ad altri scopi socialmente rilevanti. È quest’ultimo il caso, tra gli altri, dei cosiddetti sussidi ambientalmente dannosi, rappresentati per la quasi totalità da spese fiscali, ovvero da forme agevolative e di sussidio implicito, che incentivano scelte di produzione e consumo in aperta contraddizione con obiettivi di riduzione dell’inquinamento e di preservazione delle risorse naturali⁴⁹.

Un ultimo aspetto inerente alla fiscalità ambientale riguarda l’utilizzo del gettito⁵⁰. È, infatti, ampiamente riconosciuto come non rilevi come tratto distintivo di questa tipologia di tributi che vi sia

⁴⁵ È il caso, ad esempio, delle imposte di acquisto e possesso sulle auto applicate in Italia: strumenti originariamente riconducibili alla forma dell’imposta acausale che hanno progressivamente acquisito anche un’esplicita funzione regolatoria, accentuando la componente disincentivante attraverso la loro modulazione in base alla performance energetico/ambientale dei mezzi.

⁴⁶ Scrive la Corte di Cassazione, in una pronuncia inerente proprio a un caso di accertamento contestato dell’Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (Corte Cassazione, Civile Sent. Sez. V, n. 34729, Anno 2022, p.34): *«la strutturazione di un tributo extrafiscale risulta certamente corrispondente ai principi costituzionali, in quanto detta impostazione teorica si limita ad imporre al legislatore di selezionare i presupposti anche in relazione a situazioni, condizioni e differenze sociali, che se pur prive di elementi patrimoniali, sono tuttavia espressive, a suo giudizio, dell’attitudine a concorrere alla pubbliche spese e rispondenti a criteri distributivi equi, coerenti e ragionevoli»*. Più di recente (Corte di Cassazione, Sez. Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949, p. 24): *«quanto poi all’art.53 Cost, va richiamata la peculiarità dell’imposizione ambientale e delle più volte menzionate sue finalità extrafiscali. Il che non significa che essa vada esente dal principio di capacità contributiva, quanto che tale principio - nell’ambito di una considerazione dinamica dell’evoluzione sociale - va riguardato anche nei suoi risvolti non strettamente reddituali»*. Ampissima è la letteratura inerente questa interpretazione “estesa” o “allargata” o “debole” del principio della capacità contributiva; per tutti valga quanto sostenuto da F. GALLO, *op.cit.*, per cui (p.6): *«sarebbe anacronistico, se non addirittura antistorico, non allargare l’ambito della tassazione ad altre manifestazioni economicamente, socialmente e ambientalmente rilevanti come sono, appunto, l’emissione di rumori o gas inquinanti e la stessa estrazione e produzione di sostanze che impoveriscono o recano danno all’ambiente»*. Recenti, ampi e convincenti elementi ricostruttivi del dibattito su questo tema sono rinvenibili in A. MONDINI, *op. cit.* e V. FICARI, *op.cit.*

⁴⁷ Conclude a riguardo A. MONDINI, *op. cit.*, p.111: *«La funzione extrafiscale può in concreto prevalere su quella fiscale, come afferma la Corte, nella disciplina del singolo tributo. Ma, alla luce di quel maggior rigore, del bilanciamento e della continenza che dovrebbero caratterizzare l’ingegneria dei tributi extrafiscali, questa prevalenza non può trasmettersi a livello di sistema impositivo, pena la distorsione e la prevaricazione sulla funzione fiscale stessa»*.

⁴⁸ Su questo punto vedi quanto argomentato in P.I. D’ANDREA, *op.cit.*, in particolare, pp. 19-20.

⁴⁹ Cfr. la settima edizione del Catalogo nazionale dei sussidi con rilievo ambientale: MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli 2025 (Dati 2023-2024)*, Roma, 2025.

⁵⁰ In realtà, diversi autori hanno opportunamente sottolineato come rientrino nel quadro della “fiscalità ambientale” anche misure di tipo sottrattivo, ovvero forme di agevolazione e regimi di favore che comportino, per motivi extrafiscali (nel nostro caso di tutela ambientale), la rinuncia a parte o alla totalità del gettito collegato ad una capacità contributiva. Vedi su questo punto D. VARANI, *op. cit.*, p. 1530 e A. MONDINI, *op.cit.*, p. 92-93.

una destinazione delle entrate a interventi di tutela e/o compensazione ambientale: la logica di scopo, infatti, può o meno essere abbinata all'imposta ecologica senza che ciò ne rappresenti l'aspetto caratterizzante. Vi sono, in generale, diverse destinazioni vincolate (*earmarked*) delle entrate che possono essere giustificate al fine di accrescerne l'efficacia e l'accettabilità: finanziamento di tecnologie alternative, compensazione delle categorie sociali più colpite (in particolare se a basso reddito), sostituzione di altre imposte più distorsive, compensazione indennitaria dei territori più penalizzati⁵¹. Allo stesso tempo, l'introduzione di vincoli di destinazione predeterminati può divenire un fattore di inefficienza e rigidità nelle scelte di bilancio, in particolar modo quando siano coinvolti tributi dalle ampie basi imponibili e dai gettiti rilevanti⁵². Nella prospettiva di quanto sviluppato di seguito, le ragioni a favore di una logica finalistica e/o compensatoria appaiono accentuate nel caso di tributi a prevalente natura pigouviana, che non hanno come scopo primario quello di finanziare la spesa pubblica, e quando vi sono esternalità ambientali concentrate nello spazio, che determinano l'accentuazione del rischio della già citata sindrome *Nimby*.

2.3 I tributi ambientali e la dimensione decentrata

Per quanto, come già osservato, le politiche ambientali abbiano una chiara connotazione multilivello, l'attenzione relativa ai tributi legati all'ambiente è prevalentemente focalizzata sul governo nazionale, mentre la dimensione decentrata è spesso poco nota e approfondita. Si tratta di una prospettiva che andrebbe superata, perché diversi di questi tributi mostrano elementi di collegamento con la teoria del federalismo ambientale e meritano in tale contesto una riflessione più approfondita.

L'imposizione ambientale, infatti, nella sua molteplice valenza - regolatoria, indennitaria, para-commutativa - presenta forti interrelazioni con la dimensione territoriale, ove è più diretto il legame tra servizi erogati e beneficiari e ove spesso le esternalità negative manifestano le loro principali pressioni⁵³. Per tali motivi, in una prospettiva di finanza multilivello, i tributi ambientali locali potrebbero garantire risorse aggiuntive per funzioni, spese e interventi compensativi concentrati nel territorio, favorendo un collegamento, per quanto indiretto, con i benefici ottenuti e/o i costi aggiuntivi generati⁵⁴. In questo senso, proprio per la natura almeno in parte commutativa di questi strumenti, il loro sviluppo potrebbe avvenire congiuntamente ad un esercizio meno puntuale della riserva di legge statale, nonché ad un

⁵¹ Posizioni decisamente a favore dell'*earmarking* delle entrate derivanti dalle imposte di natura (prevalentemente) extrafiscale sono contenute in V. FICARI, *op. cit.*, in particolare pp. 32,33,34 e in A. MONDINI, *op. cit.*, p.107.

⁵² Cfr. su questo punto OECD, *Environmental fiscal reform, cit.*, in particolare pp. 13 e 14.

⁵³ R. MICELI, *op. cit.*, osserva che (p.6): «In questo senso l'ambiente è un bene che - ad eccezione delle problematiche generali, che coinvolgono l'intero Stato e che devono essere regolate unitariamente in sede centrale - si presta ad essere meglio governato a livello locale, ove si riesce a tener conto delle differenze e delle peculiarità di ogni territorio ed a strutturare politiche (anche fiscali) mirate». Per P.I. D'ANDREA, *op. cit.*, p. 26: «Il principio di territorialità e la preferenza per i tributi di scopo, con funzione regolatoria e para-commutativi, consente di affermare che l'ampliamento dell'autonomia impositiva delle regioni, anche nella prospettiva della differenziazione, trova un ambito potenzialmente molto fertile nella tassazione ambientale». Ulteriori considerazioni in questa direzione sono contenute in R. ALFANO, *op. cit.*, S.CIPOLLINA, *op. cit.*

⁵⁴ In questa direzione C. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, p. 248: «agli enti territoriali è più confacente un sistema di prelievo verde basato sul principio del beneficio e scambio tra prelievo impositivo ed azione locale facendo emergere il collegamento tra entrata tributaria e spesa pubblica»; tali forme di prelievo (*ibidem*): «contemperano le esigenze di colpire attività in qualche modo dannose per l'ambiente nonché di finanziare contestualmente le attività di ripristino e le politiche ambientali nel complesso in modo da coniugare il principio di capacità contributiva con finalità extrafiscali».

allentamento delle esigenze di perequazione orizzontale⁵⁵, lasciando alla regolazione decentrata la specificazione di almeno parte delle caratteristiche dei tributi.

Congiuntamente, come messo in luce dalla teoria del federalismo ambientale, va evitato che la gestione decentrata dei tributi generi problemi in termini di comportamenti opportunistici e di scelte inefficienti dal punto dell'intero sistema. Nel caso, ad esempio, di impatti ambientali che vanno in larga misura oltre ai confini locali, il rischio è che si affermi un livello ridotto sia di aliquote che di tutela⁵⁶; ad un risultato simile si può arrivare a causa di fenomeni di concorrenza fiscale, in particolare sulle basi più mobili, che finiscono per comprimere la libertà di autodeterminazione dei decisori locali. Parimenti inefficiente risulterà la tassazione locale di attività e diseconomie concentrate sul territorio (giacimenti minerari, derivazioni idriche, grandi impianti, infrastrutture di trasporto, etc.), ma con benefici diffusi, visto che in questo caso la forte incidenza sui non residenti spingerebbe a livelli eccessivi di esportazione fiscale e ad un incentivo implicito ad aumentare oltre misura i prelievi unitari. Per lo stesso motivo, la loro collocazione esclusivamente a livello locale genererebbe gettiti fortemente sperequati, con conseguenti tensioni e problematiche relative alla loro ripartizione e redistribuzione. Infine, va evitato che una eccessiva parcellizzazione del sistema dei prelievi si traduca in elevati costi amministrativi e di gestione, vanificando i potenziali vantaggi allocativi ottenuti sul fronte delle esternalità ambientali.

In un sistema multilivello, la responsabilità e lo sforzo per trovare la giusta articolazione del *tax design* sono da attribuire, in prima battuta, al governo di livello superiore che è nella posizione migliore per poter valutare la natura dei problemi e per cercare la forma di *tax assignment* che meglio rispetti il principio di corrispondenza tra costi e benefici delle decisioni adottate⁵⁷. Nel caso italiano, lo Stato ha la responsabilità di definire in dettaglio i tributi di propria pertinenza e, congiuntamente, di fissare i limiti entro cui può essere esercitata l'autonomia impositiva delle Regioni e degli enti locali nella

⁵⁵ La perequazione orizzontale dovrebbe infatti essere finalizzata a bilanciare i residui fiscali (ovvero la differenza tra le imposte pagate e i servizi pubblici ricevuti nei diversi territori). Tali differenze possono essere legate alla presenza di basi imponibili di diversa consistenza, e/o alla diversa densità dei bisogni (dovuti anche a fenomeni di cattiva corrispondenza fiscale). Sul versante delle entrate, il problema sorge sicuramente per imposte con i caratteri della generalità e fortemente legate al principio della capacità contributiva, mentre si attenua nei casi in cui: - alla maggiore disponibilità di risorse fiscali corrispondono anche maggiori costi ed esigenze di spesa (è la logica dei contributi, inclusi anche quelli che vanno ad incidere sui non residenti), tenendo conto che vi possono essere strumenti in cui coesistono diverse logiche (ad esempio nella tassazione sulla proprietà dell'auto); - alla maggiore presenza di basi imponibili e risorse fiscali corrispondono diseconomie esterne che riducono i benefici di tutta la collettività (è la logica della compensazione tipica dei tributi ambientali).

⁵⁶ Osservano S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBRED, *op. cit.*, p. 30: «*one of the risks that tax revenues decentralisation entails is represented by potential cross-jurisdictional tax competition. Local green surcharges leave the floor open for tax base mobility and 'race to the bottom' dynamics*».

⁵⁷ Un buon esempio di coordinamento dall'alto, coerente con il già citato principio del “*meet or exceed*”, è descritto in S. DOUGHERTY-A. MONTES NEBRED, *op. cit.*, con riferimento all'intervento del governo federale canadese (p. 16): «*Carbon taxes and cap-and-trade systems started emerging across Canadian provinces without federal coordination. While British Columbia, Alberta, and Manitoba opted for carbon taxes, Quebec and Ontario decided to follow cap-and-trade schemes. In contrast, the rest of the provinces did not introduce any kind of carbon pricing, unbalancing the effort against climate change and opening room for environmental dumping, a kind of cross-jurisdictional tax competition. This is why in 2019, the federal government intervened and created the so-called “Federal Backstop”. The latter scheme, which reached CAD 50 per tonne in 2022, serves as a minimum floor and activates when a provincial carbon pricing scheme, if it exists, does not reach it. In that case, it is the federal government that tops up the charge up to the Federal Backstop. This tool contributed to tripling related revenues in only five years. Overall, small provinces rely on federal carbon pricing, and, in contrast, large provinces raise their own*».

gestione dei tributi propri derivati. Tali limiti vanno intesi, come da più parti ribadito⁵⁸, in senso multidimensionale, nel senso che possono riguardare sia aliquote massime e minime, sia i margini lasciati alle autonomie per definire proprie forme di esenzione o riduzione. L'esercizio del potere di coordinamento dovrebbe riflettere, in sostanza, l'esigenza più o meno stringente di avere una disciplina unitaria, rispetto a rischi di effetti centrifughi e incoerenti determinati dalle decisioni decentrate. Nel caso di tributi legati all'ambiente, tali indicazioni di carattere generale suggeriscono l'adozione di margini ristretti, sino al caso della disciplina uniforme, ogni qualvolta siano accentuati i rischi di effetti transfrontalieri e di *race to the bottom*, nonché, in direzione opposta di *race to the top*, quando si voglia evitare che una parte sproporzionata del carico fiscale sia fatta ricadere sui non residenti⁵⁹. In particolare, proprio per la natura peculiare del bene ambiente e delle esigenze di tutela, dovrebbe applicarsi anche al caso degli strumenti tributari il concetto di "tutela minima", traducibile nella fissazione da parte dello Stato di aliquote base, non derogabili al ribasso da parte delle Regioni⁶⁰.

Accanto ai tributi propri derivati, le Regioni detengono una loro potestà di istituire e disciplinare tributi propri autonomi, nel rispetto del coordinamento statale⁶¹ e, in particolare, dei principi cardine della competenza, della continenza e della prevalenza⁶² e del divieto di istituire e disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto. Riguardo al tema qui

⁵⁸ In tal senso la CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE (2019), *Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, Dicembre, 2019, p. 12: «Le prerogative delle Regioni per la manovrabilità dei tributi propri... devono essere esercitate nel rispetto delle forme e dei limiti posti dal legislatore nazionale. La normativa statale resta, dunque, l'ambito nel quale, definite le principali caratteristiche del tributo, nonché le relative aliquote minime e massime, entro cui la potestà legislativa regionale si può svolgere». Secondo la Sentenza n.123/2010 della Corte cost.: «la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non dei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa» e ancora, nella Sentenza n.288/2012: «[...] tributo proprio derivato della regione, che [...] ricomprende quei tributi istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, le quali possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria».

⁵⁹ Esemplare, nell'esperienza italiana, il caso della "tassa sul tubo" siciliana, introdotta con l.r. n.2/2002 con l'effetto di colpire l'attraversamento dell'isola da parte del gasdotto costruito per il trasporto del gas dall'Algeria verso l'Italia e gli altri Stati dell'Unione europea. Cfr. S. PERAZZELLI, *Il caso della tassa sul tubo tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n.6, 2007, p. 840.

⁶⁰ F. GALLO, *op. cit.* richiama come (p. 6): «Venendo poi all'ulteriore problema dell'inquadramento della tassazione ambientale nel federalismo fiscale, mi pare che - nonostante che la tutela dell'ambiente sia letteralmente annoverata tra le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, c. 2, lett. s, Cost.) - il terreno della finanza regionale e locale possa ugualmente prestarsi, a certe condizioni, alla costruzione di tributi ambientali in senso proprio, in funzione dell'allocazione delle fonti inquinanti. Dico, però, "a certe condizioni" perché: 1) innanzitutto, deve restar fermo il principio generale che gli interventi (anche fiscali) che toccano la materia della tutela dell'ambiente, effettuati dalle regioni nell'esercizio di proprie competenze "legislative", per essere legittimi, devono pur sempre svolgersi nel rispetto dei livelli uniformi di tutela del "valore" ambientale fissati dallo Stato sull'intero territorio nazionale; 2) in secondo luogo, l'uso della leva tributaria regionale e locale dovrebbe comunque escludersi - in base ai principi di territorialità e continenza - quando è destinato a sostenere politiche ambientali relative a mali globali, come il surriscaldamento termico».

⁶¹ Nelle parole di R. MICELI, *op. cit.*, p. 69: «L'art. 119 Cost. afferma - in via generale - un potere di istituire tributi propri, riferibile agli Enti territoriali minori dotati dei poteri necessari, nel rispetto dei principi del coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario; tali principi - quindi - circoscrivono e limitano il potere generale delle Regioni di introdurre tributi propri». Per D. VARANI, *op.cit.*, p. 1533: «Nei tributi propri (regionali), invece, le regioni hanno esclusivo potere di autonomia tributaria, senza la necessità che venga emanata una legge quadro statale, purché vengano rispettati i principi costituzionali e i principi dell'ordinamento incorporati nel sistema tributario statale».

considerato, ciò porta, in teoria, ad escludere la possibilità di istituire tributi propri legati in maniera esclusiva alla materia ambiente, in quanto competenza dello Stato, mentre lascia aperta la strada a tributi collegati sì all'ambiente, ma congiuntamente riferibili ad altre materie di competenza concorrente Stato-Regioni o di esclusiva competenza regionale⁶³. In questi ultimi casi, certamente di non semplice e univoca individuazione⁶⁴, si rende necessaria una operazione interpretativa che vada a determinare se le materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, con collegamenti e intersezioni con le tematiche ambientali⁶⁵, prevalgano rispetto alla tematica ambientale in senso stretto (da cui il principio di prevalenza), o se, viceversa, sia quest'ultima ad assumere carattere predominante, spingendo verso una disciplina uniforme o comunque più rigidamente coordinata dall'alto.

In tale quadro, pare auspicabile che prevalga una interpretazione flessibile e non eccessivamente rigida che, partendo proprio dalla trasversalità del valore ambiente, valorizzi il ruolo che gli strumenti tributari possono giocare per la sua tutela e valorizzazione, anche in una prospettiva multilivello. Proprio la teoria del federalismo ambientale, da cui si è partiti, sembra lasciare spazio ad alcuni (maggiori) margini d'azione per le autonomie, almeno rispetto a temi che mostrano forti legami con il territorio e che generano limitati problemi in termini di effetti di traboccamento e di esportazione fiscale⁶⁶. A guidare, in tal senso, dovrebbe essere il principio di correlazione, finalizzato a perseguire, secondo la legge di coordinamento italiana, una *«tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa»*⁶⁷. Una previsione che valorizza in particolar modo i tributi di natura paracommutativa e il modulo dei canoni/contributi i quali, al di là della loro spesso controversa

⁶² Tale quadro è stato definito in particolare dalla Sentenza n.58/2015 della Corte costituzionale che, come osservato da R. MICELI, *op.cit.*, ha ridimensionato la possibilità per le Regioni di introdurre tributi ambientali propri, anche nell'ambito di spazi lasciati liberi dallo Stato. La Sentenza, nello stabilire l'illegittimità costituzionale di un tributo istituito dalla Regione Piemonte sul pretrattamento e trattamento di scarti animali ad alto rischio ed a rischio specifico di encefalopatia spongiforme, ha evocato il principio di "prevalenza", ritenendo l'appartenenza della disposizione in oggetto riconducibile in maniera prevalente alla gestione dei rifiuti e quindi alla tutela dell'ambiente.

⁶³ Su questo punto si veda l'ampia e approfondita trattazione in R. MICELI, *op.cit.*

⁶⁴ La stessa Corte costituzionale, nella già citata Sentenza n.58/2015, osserva che: *«Il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame determina una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, governo del territorio)»*.

⁶⁵ Si fa generalmente riferimento a competenze quali la tutela della salute, il governo del territorio, il turismo, la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia.

⁶⁶ Ad una visione più aperta sembra essere approdata anche la Corte costituzionale con la Sentenza 82/2021: *«Il suddetto divieto quindi presuppone logicamente (risultando del tutto superfluo) il riconoscimento dell'autonomia impositiva delle regioni, alle quali, per quanto qui interessa, non sono precluse né la possibilità di intervenire sugli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, eccetera)»*.

⁶⁷ L. 42/2009, art.2, comma 2, lett. p). Nella medesima direzione C. SCIANCALEPORE, *op.cit.*, quando afferma che (p. 184): *«Un tributo ambientale rispondente ai cardini del federalismo fiscale deve assoggettare a tassazione la produzione dell'inquinamento su base territoriale; viceversa, prelievi che colpiscono emissioni inquinanti che travalichino i confini regionali dovrebbero rientrare nella potestà impositiva dei livelli superiori di governo. Una riforma del sistema fiscale a livello locale in senso ambientale deve, dunque, considerare le peculiarità di ogni territorio, lasciando ai livelli di governo superiori la tassazione degli effetti inquinanti a più ampio raggio»*.

classificazione, mostrano maggiori collegamenti con il principio del beneficio e meglio si adattano ad una responsabilizzazione più spinta dei governi territoriali.

3 Strumenti economici, settore aereo ed emissioni sonore: un inquadramento

Il settore della navigazione aerea rappresenta un importante fattore di competitività e attrattività per i territori, contribuendo in maniera fondamentale all'accessibilità dei luoghi e allo sviluppo economico delle destinazioni; congiuntamente, esso è causa di importanti pressioni ed esternalità negative, legate sia all'uso dei mezzi, sia alla presenza invasiva delle infrastrutture aeroportuali. Tra questi fattori di pressione, una componente di rilievo, non sempre adeguatamente considerata⁶⁸, è rappresentata dalle emissioni sonore dei velivoli, generalmente concentrate nei dintorni degli aeroporti in corrispondenza con le fasi di decollo o atterraggio⁶⁹. Oltre agli effetti sulla salute, è ampiamente riconosciuto come l'inquinamento acustico degli aeromobili generi impatti negativi rilevanti sulla qualità della vita, le performance cognitive, il disagio sociale e il valore delle abitazioni⁷⁰.

Il tema è stato oggetto di alcune prime raccomandazioni e misure di tutela da parte dell'Icao (*International Civil Aviation Organisation*⁷¹) a partire dagli anni 60 del secolo scorso e, successivamente, di una direttiva comunitaria nel 2002 (n.30/2002⁷²), poi sostituita dal regolamento n.

⁶⁸ Per L. DI MISCIO, *I tributi ambientali e i tributi con finalità ambientali esterne extrafiscali: nota a Cassazione civile n.34729/2022 depositata il 25/11/2022*, in *Rivista online ODCE*, 2023, p. 19: «va osservato che l'inquinamento acustico non è stato oggetto di immediata attenzione da parte del legislatore europeo e nazionale in quanto è stato sottovalutato e considerato meno importante rispetto ad altre questioni ambientali reputate più urgenti. Tuttavia, bisogna considerare che l'importanza sociale ed economica dell'inquinamento acustico è dovuta al gran numero di persone esposte ai suoi effetti, considerato che il rumore del traffico aereo generato dal motore del velivolo, nelle fasi di decollo e atterraggio, raggiunge picchi di elevata intensità, producendo un elevato inquinamento acustico per i residenti dei dintorni aeroportuali». Considerazioni simili sono contenute in M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *The Effects of Noise-Related Airport Charges: Greenwashing or Real Incentives for Airlines?*, 2026, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6047554> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6047554>, p. 4.

⁶⁹ Per la CORTE DEI CONTI, *Mancata emanazione delle modalità applicative dell'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili*, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 2012, p. 5: «Il rumore rappresenta una tra le prime cause di conflittualità tra gli aeroporti e le comunità locali residenti in realtà urbane ad esse adiacenti, costituendo l'inquinamento acustico un fattore che, qualora non adeguatamente gestito, può arrecare pregiudizio alla salute e condizionare lo sviluppo del traffico in un determinato aeroporto con ripercussioni dirette sul sistema economico e territoriale». G.ANDREANA-M. GRAMPELLA-G. MARTINI-D. SCOTTI, *Airport noise assessment and mitigation: A simple and flexible methodology*, in *Case Studies on Transport Policy*, 17, 2024, p.101240, osservano come (p.1): «Air traffic is associated with several environmental impacts. Among these, noise pollution is one of the most significant and probably the main causes of hostile community reactions to airport activities». Per M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*, p. 1: «Commercial aviation sector produces a range of externalities that affect the environment in multiple ways, including impacts on air and water quality, fuel and energy use, waste generation, and ecosystems. Among these, noise pollution stands out as the most prominent concern, especially for communities living near airports or located beneath flight paths, where its effects are most strongly felt. Aircraft noise, generated by airframe friction, engine operations, and auxiliary power units during ground handling, disrupts the tranquillity of residential areas».

⁷⁰ Per una rassegna di tali evidenze cfr. M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*, che concludono osservando come diversi studi (p. 5): «suggest that health issues are only a part of the total loss in consumer welfare associated with environmental noise pollution».

⁷¹ Agenzia delle Nazioni Unite istituita nel 1944 per promuovere la sicurezza e lo sviluppo del settore aereo a livello internazionale.

598/2014⁷³. Principio centrale nel quadro delle iniziative adottate è stato quello dell'“approccio equilibrato”, da intendersi da un duplice punto di vista.

In primo luogo, in piena sintonia con la valenza multidimensionale dello sviluppo sostenibile, come ricerca di un adeguato bilanciamento tra obiettivi diversi, e talvolta confliggenti, tra i quali rientrano⁷⁴: la riduzione degli effetti nocivi del rumore sulle popolazioni esposte, la salvaguardia del mercato interno e della libera concorrenza e la capacità degli aeroporti di servire adeguatamente i territori di riferimento. Ricorrenti sono, in tale direzione, i richiami al perseguimento del massimo beneficio ambientale al minor costo⁷⁵, alla necessità di tenere pienamente conto dei costi e benefici conseguenti dall'adozione delle misure⁷⁶, alla prospettiva di adottare una combinazione di misure che offra il miglior rapporto costi/benefici⁷⁷. Ciò porta a valorizzare percorsi condivisi, che rendano possibile l'adeguata rappresentazione e il corretto bilanciamento dei diversi interessi⁷⁸, nonché il continuo monitoraggio dei risultati ottenuti.

Parallelamente, l'approccio equilibrato richiede la valutazione congiunta di un mix di possibili misure d'intervento, tra cui vengono variamente annoverate: misure pianificatorie e di gestione del territorio, standard tecnici per ridurre alla fonte il rumore generato dagli aerei, procedure operative per l'abbattimento del rumore, restrizioni operative a livello aeroportuale e incentivi/disincentivi di carattere economico. Le restrizioni operative - intese come misure che limitano l'accesso ad un aeroporto o ne riducono le capacità operative, ad esempio vietandone l'uso a velivoli al di sotto di determinati standard e/o applicando specifici vincoli per determinate fasce temporali o a talune piste - rappresentano le opzioni d'intervento a cui la disciplina di rango superiore guarda con maggiore attenzione, e anche

⁷² Istitutiva di «norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità». La direttiva è stata attuata in Italia attraverso il d.lgs. n. 13/2005.

⁷³ Che riprende la dicitura dell'abrogata direttiva, enfatizzando nella parte terminale l'approccio privilegiato: «norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato».

⁷⁴ Cfr. Art. 1 direttiva n.30/2002. Osserva a riguardo la Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez. V, n.34729, Anno 2022, p.7): «Il tema del bilanciamento degli interessi dei cittadini, cui garantire un adeguato livello della qualità della vita e di quelli economici sono stati alla base della disciplina elaborata dal legislatore in ambito internazionale il quale, tenendo conto degli indirizzi affermati a partire dagli anni sessanta dall'organizzazione Internazionale dell'Aviazione civile (ICAO-International Civil Aviation Organisation) ha considerato sia la necessità di soddisfare la crescente domanda del trasporto aereo, sia la essenziale salvaguardia dell'ambiente».

⁷⁵ Art. 1 direttiva n.30/2002.

⁷⁶ Art. 4 direttiva n.30/2002.

⁷⁷ Art. 5 regolamento n.598/2014. L'Allegato II al regolamento identifica i principali elementi da prendere in considerazione nelle valutazioni in termini costi/benefici: benefici attesi in termini di minori emissioni sonore derivanti dalle misure previste, nell'immediato e in futuro; sicurezza delle attività aeronautiche, ivi compresi i rischi per terzi; capacità aeroportuale; effetti sulla rete aeronautica europea; salute e sicurezza dei residenti locali che abitano nelle vicinanze dell'aeroporto; sostenibilità ambientale, ivi compresa l'interdipendenza tra rumore ed emissioni; effetti diretti, indiretti e catalizzatori sull'occupazione ed effetti economici.

⁷⁸ Così la CORTE DEI CONTI, Mancata, cit., p. 28: «La convergenza tra le opportunità legate allo sviluppo del territorio e le aspettative delle comunità locali, ad avviso di questa Corte, può ottenersi solo assicurando la rappresentazione dei diversi interessi nella sede prevista per la loro composizione, e dunque attraverso la predisposizione di tutti gli strumenti che l'ordinamento offre per la migliore attuazione degli interessi in gioco». Per C. EVANGELINOS-R. PÜSCHEL-H.M. NIEMEIER, *Special interest groups and price-structure: An application to noise charging at Zurich Airport*, in *Research in Transportation Economics*, 79, 100762, 2020, p.2: «Decision-makers may experience pressure from airlines and airport partners in economic terms as well from local action groups in terms of environmental concerns».

cautela⁷⁹, cercando di definire un insieme comune di procedure che limiti i potenziali elementi di conflittualità rispetto alle esigenze del mercato comune e della tutela della concorrenza. In particolare, si richiede che l'introduzione di misure restrittive sia preceduta da un attento quadro diagnostico in cui siano descritti gli elementi di contesto in cui esse si vanno ad inserire⁸⁰: livelli di rumore caratterizzanti l'aeroporto, situazione attuale in termini di misure già adottate, previsioni in assenza di nuove misure, rapporto costi/benefici, piano di monitoraggio.

In tale quadro, un ruolo particolare è assunto dagli strumenti finanziari (tra cui le tasse⁸¹ sul rumore), anche alla luce di alcune controversie che li hanno caratterizzati. Se, infatti, nella direttiva 30/2002 le tasse (imposte) sul rumore venivano apparentemente annoverate tra le restrizioni operative⁸², la successiva formulazione del regolamento n.598/2014⁸³ e alcune conseguenti pronunce giurisprudenziali⁸⁴ hanno escluso tale ipotesi, andando a segnare una chiara distinzione tra le misure restrittive e il disincentivo di carattere economico⁸⁵. Tale, ultima, statuizione, oltre ad aver avuto effetti

⁷⁹ Il principio è esplicitato dall'art. 4 del d.lgs. n.13/2005 (di attuazione in Italia della direttiva n.30/2002), che, al comma 5, prevede che: «Le restrizioni operative sono adottate, tenuto conto dell'approccio equilibrato, come definito all'articolo 3, comma 1, lettera h), esclusivamente nel caso in cui la valutazione effettuata ai sensi del comma 1, abbia dimostrato che l'attuazione di ogni altra misura di contenimento dell'inquinamento acustico prevista dalla normativa vigente in attuazione della citata legge n. 447 del 1995 non consente di raggiungere gli obiettivi stabiliti dal presente decreto. 6. Fatto salvo quanto previsto al comma 5, le restrizioni operative intese a ridurre o vietare l'accesso di velivoli marginalmente conformi sono adottate solo successivamente all'introduzione di restrizioni operative parziali». Il concetto è ribadito dal regolamento n.598/2014 che prevede che (art. 5) le restrizioni operative non siano applicate come prima soluzione «ma previo esame delle altre misure dell'approccio equilibrato».

⁸⁰ Cfr. artt. 5 e 6 e Allegato I del regolamento n.598/2014 e Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez. V n.34729, Anno 2022, p. 5).

⁸¹ Si è qui ripreso il termine letterale presente nella traduzione italiana della direttiva, nella consapevolezza che sarebbe più opportuno riferirsi alla locuzione di “imposte” nel descrivere strumenti che generalmente non hanno una finalizzazione diretta alla fornitura di specifici servizi/beni. M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*, osservano come (p. 3): «In practice, noise charges can take the form of surcharges applied to standard landing fees, which are typically weight-based, or standalone taxes calculated independently based on an aircraft's noise classification specifically designed by the airport operator».

⁸² Nell'Allegato II si prevedeva infatti la: «Descrizione delle misure attuate per attenuare le emissioni acustiche: ad esempio, informazioni sulla pianificazione e la gestione del territorio; programmi di isolamento acustico; procedure operative quali le PANS-OPS; restrizioni operative quali limitazioni del livello sonoro, limitazioni o divieti dei voli notturni, tasse sul rumore; impiego di piste preferenziali, itinerari preferenziali e track-keeping; monitoraggio del rumore».

⁸³ Che, nell'Allegato I, tiene chiaramente distinte le “restrizioni operative” (punto 1.4.4) dagli “strumenti finanziari in vigore, ad esempio imposte aeroportuali sul rumore” (punto 1.4.5).

⁸⁴ In Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez. V n.34729, Anno 2022) si osserva che (p. 29): «In altri termini la direttiva non impone affatto tra le misure restrittive quelle relative alle imposte sul rumore, incidendo a monte per la tutela dell'ambiente, con la finalità di voler limitare le emissioni con restrizioni concrete dei voli. La normativa europea, difatti, intende introdurre una regolamentazione armonizzata per il progressivo ritiro degli aerei più rumorosi dagli aeroporti dell'Unione europea». Nella stessa direzione Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez. V n.34729, Anno 2022; Sezione Tributaria n.32763, Anno 2022, p. 19-20).

⁸⁵ Concetto ben ribadito in Comm. Trib. Reg. per la Campania Sezione/Collegio 3 (Sentenza n.1729 del 25/02/2021, p. 4): «non è dubbio che sia le misure disciplinate dalla direttiva sia i tributi in esame operino sul piano della medesima problematica delle emissioni sonore ma tale presupposto comune non è tale da consentire di giungere ad una assimilazione dei secondi alle prime; le restrizioni infatti sono dirette ad incidere immediatamente sulla movimentazione degli aeroporti, non altrettanto effetto è tesa a sortire la imposta regionale né ad essa sembra potersi attribuire un indiretto fine dissuasivo nei confronti di categorie di velivoli. Per altro verso una eventuale connessione tra la imposta in esame e la direttiva potrebbe rinvenirsi nel richiamo operato dalla medesima che facoltizza gli stati ad introdurre tasse sul rumore, strumenti suscettibili di essere

su alcuni ricorsi presentati dalle compagnie aeree contro l'introduzione di imposte sul rumore⁸⁶, rappresenta un importante punto di approdo che permette di valorizzare appieno la natura flessibile e dinamica dei segnali di prezzo rispetto alle misure di *command and control*. Le imposte sul rumore, alla luce di quanto consolidato in diritto, rientrano così nella piena discrezionalità degli Stati Membri - nel rispetto dell'esigenza di evitare alterazioni al rapporto concorrenziale tra operatori economici - che le possono utilizzare come incentivi/disincentivi di medio-lungo periodo volti a ridurre l'inquinamento sonoro derivante dagli aeromobili e, al contempo, come fonte di risorse fiscali aggiuntive da destinare secondo priorità da essi stessi definite⁸⁷.

Nella prospettiva multilivello, va infine osservato come l'esigenza di ricercare un adeguato bilanciamento territoriale delle politiche e di evitare effetti indesiderati trovi in questo caso specifico una non facile concretizzazione, in quanto le attività aeroportuali si caratterizzano per una distribuzione asimmetrica dei costi/benefici ad asse riconducibili, con i primi fortemente concentrati su scala locale e i secondi che vanno ad interessare un'area ben più ampia, di dimensione regionale o sub-regionale⁸⁸. Risulta a tal riguardo evidente come la disciplina di eventuali imposte sul rumore, o di altri strumenti di governo degli aeroporti, non possa essere lasciata alla piena discrezionalità della *governance* locale, in cui prevarrebbero atteggiamenti *Nimby* e di esportazione fiscale. Al contempo, l'attribuzione della competenza esclusiva al livello superiore potrebbe portare ad un rischio opposto, valorizzando al massimo i potenziali benefici legati alla presenza e all'utilizzo delle infrastrutture (accessibilità, attrattività turistica, occupazione, insediamento attività economiche) e, al contempo, sottovalutando le esigenze di tutela dell'ambiente alla scala locale. Si tratta di un tema complesso, che richiede un'attenta valutazione delle questioni in gioco e delle soluzioni di *governance* più opportune per affrontarle.

intesi come attinenti al quadro delle misure finalizzate ad attenuare le emissioni acustiche. Tuttavia, dalla normativa comunitaria non può inferirsi alcun indice specifico in termini di concreta disciplina della tassa e di finalizzazione della stessa; la medesima formulazione del richiamato art. 1 della direttiva laddove cita l'obiettivo di promuovere la riduzione dell'inquinamento acustico a livello dei singoli aeroporti non impone la adozione di una specifica imposta di scopo da parte dell'ordinamento interno, lasciando sotto tale profilo una ampia sfera di discrezionalità al legislatore nazionale».

⁸⁶ Le Compagnie aeree, facendo riferimento a quanto previsto dalla direttiva europea, lamentavano in particolare che l'introduzione dell'imposta sul rumore non fosse stata preceduta dagli adempimenti previsti dalla direttiva stessa per le restrizioni operative. Cfr. Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez 5 n. 34729, Anno 2022; Sezione Tributaria n. 32763, Anno 2022).

⁸⁷ Sottolinea l'ANCAI-ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI AEROPORTUALI ITALIANI, *Memoria ANCAI sul disegno di legge 727 in materia di trasporto aereo*, ANCAI Centro Studi, Roma, 2017, come (p.5): «L'imposizione di tasse proporzionate alla rumorosità degli aeromobili è indicata dall'ICAO come uno degli strumenti da utilizzare per limitare l'inquinamento acustico. Essa ha una duplice funzione; in primo luogo, dovrebbe incoraggiare i vettori ad utilizzare aerei più silenziosi o fasce orarie più favorevoli; in secondo luogo, tramite i suoi proventi si possono finanziare le attività svolte dal gestore o dal governo per controllare, minimizzare il fenomeno, risarcire i cittadini con insonorizzazioni degli edifici, acquisizioni o indennizzi». Per C. EVANGELINOS ET AL, cit., p.3: «The use of incentive measures (possibly accompanied with some unavoidable night flight restrictions), however, may be a feasible option for policy makers, since airlines can still on the one hand have the possibility to offer their services, and residents on the other will be compensated and will probably consider regulatory undertakings as a sign that their problems are being taken into consideration».

⁸⁸ Osservano A. BRUZZO-V. FERRI, *L'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili introdotta dalla legge finanziaria per il 2004*, in *LA FINANZA LOCALE*, n.5, 2004, p. 20: «le infrastrutture aeroportuali implicano una distribuzione territoriale asimmetrica dei costi e dei benefici. I costi ambientali, oltre ad essere in taluni casi addirittura irreversibili o quantomeno di difficile mitigazione, sono tendenzialmente concentrati, cioè limitati a pochi comuni, mentre i benefici risultano decisamente più diffusi, interessando un'area molto più estesa».

3. I primi prelievi sugli aeromobili nell'esperienza italiana: i diritti aeroportuali

Guardando all'esperienza storica italiana ed escludendo dall'analisi la tassazione dei carburanti⁸⁹, le prime forme di prelievo riferibili all'utilizzo di velivoli risalgono alle leggi n.117/1974 e n.324/1976 che hanno previsto l'introduzione di una serie composita di strumenti, genericamente denominati "diritti aeroportuali": tassa d'imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea; diritti d'approdo, di partenza e di sosta per gli aeromobili; e diritti d'imbarco per i passeggeri⁹⁰. Inizialmente, i diritti di approdo e di partenza degli aeromobili sono stati fissati centralmente dalla legge nazionale (e da successivi Decreti ministeriali) in maniera commisurata al peso massimo al decollo (con elementi di progressività oltre alle 25 tonnellate) e alla destinazione dei voli (con distinzione tra territorio nazionale ed estero). Era inoltre prevista la maggiorazione del 50 per cento per partenze o approdi in ore notturne.

Successivamente, anche a seguito della direttiva n.12/2009 e dei successivi provvedimenti attuativi a livello nazionale (Riquadro 1)⁹¹, si è promosso un sistema armonizzato dei diritti aeroportuali, basato sul confronto tra gestori e utenti aeroportuali e sul ruolo di coordinamento e supervisione di autorità indipendenti di vigilanza su base nazionale. Tale modello ha dato luogo a forme d'entrata a carattere para-commutativo⁹², che si caratterizzano per la stretta finalizzazione logica e sostanziale delle entrate alla copertura dei costi dei servizi legati alla gestione degli aeroporti. In essi prevale chiaramente una logica "privatistica" e "tariffaria", seppur mediata dalla previsione di una regolamentazione pubblica nella determinazione del *quantum*.

All'interno di tale quadro, vi sono casi (Milano Linate e Roma Fiumicino in Riquadro 1) in cui nella struttura tariffaria compaiono elementi di penalizzazione per i vettori più inquinanti dal punto di vista

⁸⁹ Va ricordato su questo punto come il settore aereo di linea (passeggeri e merci) non paghi le accise sui carburanti grazie all'esenzione stabilita dalla direttiva europea sulla tassazione dell'energia. Anche l'*Emission Trading Scheme (ETS)* coinvolge solo parzialmente l'aviazione, risultando esclusi tutti i voli intercontinentali ed essendo prevista ancora l'assegnazione gratuita di una quota significativa di permessi di emissione (cfr. T&E, *Trasporti, fiscalità e transizione ecologica. Proposte per una tassazione più equa e sostenibile nella legge di bilancio 2026*, Briefing - Settembre 2025).

⁹⁰ Cfr. A. PANCUCCI, *I diritti d'imbarco e l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco*, in *Tributi locali e regionali*, n. 4, 2007, pp. 479-491; Corte di Cass. (Civ. Sent. Sez. V n.34729, Anno 2022). La natura composita di queste forme di prelievo è messa in evidenza in CAMERA DEI DEPUTATI, *I temi dell'attività parlamentare, nella XVI legislatura. Trasporti*, n.1/32, 2012, p. 105: «*I diritti aeroportuali sono costituiti dal diritto di approdo e di partenza degli aeromobili, dal diritto per il ricovero o la sosta allo scoperto di aeromobili e dal diritto per l'imbarco passeggeri. Essi sono oneri a carico delle compagnie aeree e la loro riscossione consente alle società di gestione degli aeroporti il recupero del costo delle infrastrutture e dei servizi connessi all'esercizio degli aerei e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci, che le società stesse mettono a disposizione delle compagnie*».

⁹¹ Cfr. AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI, *Attuazione della direttiva 2009/12/CE in materia aeroportuale (ex d.l.1/2012, art. 71, comma 4). Anno 2024*, Torino, Dicembre 2025.

⁹² Inizialmente, la Corte di Cassazione, all'interno dell'Ordinanza n. 22245 del 15 giugno 2006 delle sezioni riunite, ha escluso in modo esplicito la natura contrattuale e corrispettiva delle prestazioni, pur sottolineando al contempo come il gettito dei diritti sia destinato agli enti e alle società di gestione affinché i servizi siano prestati correttamente. Cfr. su questi aspetti A. PANCUCCI, *op. cit.* Successivamente, il legislatore è intervenuto con l'art. 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, stabilendo che le disposizioni in materia di diritti aeroportuali «*si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria*». Da allora la Corte costituzionale ha più volte ribadito (cfr. Sentenze n. 102/2008, n. 251/2014 e n.80/2024) la loro natura non tributaria, ma di corrispettivi di diritto privato, determinati secondo il meccanismo del *price cap*, di alcuni servizi forniti dalle società di gestione aeroportuale.

delle emissioni acustiche e, nel caso milanese, anche in termini di ossidi di azoto. Si tratta di una logica di carattere maggiormente pubblicistico, in qualche modo riferibile, almeno implicitamente, all'esigenza di internalizzazione dei costi esterni, che andrebbe però meglio esplicitata, come avviene ad esempio nel caso della tariffazione idrica, ove i costi ambientali (endogeni ed esogeni) devono essere tenuti separati⁹³. Non del tutto chiaro appare, inoltre, il raccordo con le imposte sul rumore degli aeromobili, da ultimo stabilite a livello regionale⁹⁴, visto che, nel caso lombardo, queste ultime non sono applicate, mentre per gli aeroporti romani esse si vanno ad aggiungere ai diritti di approdo e partenza, generando una forma di doppio disincentivo per i vettori più rumorosi. In tutti e due i casi, i diritti aeroportuali (inclusa la *emission charge* milanese) sono introitati dalle società di gestione, senza che siano rinvenibili meccanismi di compensazione (diretta o indiretta) per i territori coinvolti.

Riquadro 1. La regolazione dei diritti aeroportuali in Italia: alcuni aspetti chiave

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) è individuata come autorità nazionale di regolazione e vigilanza in tema di diritti aeroportuali in attuazione del d.l. n.1/2012, di recepimento della direttiva n.12/2009.

Il modello di regolazione tariffaria è finalizzato a garantire la trasparenza, la pertinenza, la non discriminazione tra operatori, nonché la correlazione ai costi.

ART sovrintende al sistema regolatorio e ne verifica la corretta applicazione da parte dei gestori.

I gestori sono tenuti, durante il periodo regolatorio, ad aggiornare annualmente i livelli tariffari, tenendo conto di alcuni specifici parametri ispirati alla logica del *price cap incentivante*: componente legata agli investimenti, fattore di efficientamento, oneri incrementali legati a nuove norme, premi/penalità connessi agli indicatori di qualità e di tutela ambientale, inflazione.

Per alcuni aeroporti⁹⁵ si applicano, in deroga, previgenti accordi di programma con l'ENAC⁹⁶, che dovranno convergere in tempi ragionevoli verso i contenuti della disciplina unitaria.

Tabella 1. Esempi di diritti aeroportuali in alcuni scali italiani (Valori 2026)

	Imbarco €/pax adulto	Approdo e partenza €/Ton
Milano Linate	13,38 (Intra Schengen) 16,46 (Extra Schengen)	4,28<x<5,70 (giorno) 8,56<x<11,41 (notte) Le tariffe variano a seconda della classe acustica del vettore Viene applicata anche una “ <i>emission charge</i> ” di € 2,85 per ogni chilogrammo di emissioni di ossidi di azoto (NOx) prodotte durante il ciclo di atterraggio e decollo (ciclo LTO).
Cagliari	3,79 (Intra UE)	4,01 (Ton < 25)

⁹³ Cfr. REF RICERCHE, *Metodo Tariffario Idrico: Proposte per il periodo 2024-2027*, Acqua n. 249, Milano, 2023.

⁹⁴ Su cui si tornerà più in dettaglio in seguito.

⁹⁵ Aeroporti di Roma (Ciampino e Fiumicino), Milano (Linate e Malpensa) e Venezia.

⁹⁶ Ente Nazionale per l'Aviazione Civile: è l'autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia.

	5,31 (Extra UE)	5,42 (Ton >25)
Roma Fiumicino	17,70 (Intra UE originanti) 25,15 (Extra UE originanti) 6,20 (Intra UE transiti) 8,80 (Extra UE transiti)	<u>Quota fissa (€ x spostamento)</u> 44,94<x<52,28 (giorno) 49,43<x<57,51 (giorno) Quota variabile (€ x ton) 3,74<x<4,36 (giorno) 4,12<x<4,79 (notte) Le tariffe variano a seconda della classe acustica del vettore e dell'aderenza o meno ai target della <i>Science Based Target Initiative</i> (SBTI) ⁹⁷
Venezia	10,98 (Intra UE) 14,27 (Extra UE)	8,18 (Ton < 25) 10,22 (Ton >25)
Catania	7,89 (Intra UE) 10,69 (Extra UE)	2,21 (Ton < 25) 3,05 (Ton >25)

Fonte: AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI, *op. cit.* e siti internet società di gestione servizi aeroportuali.

Rispetto a tale quadro, a partire dal 2003, con la l. n.350 (art. 2, comma 11), è stata introdotta in Italia una “addizionale comunale sui diritti d’imbarco” (pari ad 1 euro per passeggero) come fonte di gettito aggiuntiva, di natura non strettamente corrispettiva, finalizzata inizialmente a tre principali destinazioni di spesa⁹⁸: compensazione ad ENAV⁹⁹ per i costi sostenuti per garantire la sicurezza degli impianti di pertinenza (quota base pari a 30 milioni di euro); compensazione a favore dei comuni del sedime aeroportuale e di quelli ad esso confinanti¹⁰⁰; finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie. Dal 2004, alcuni ripetuti incrementi della quota base iniziale (pari, complessivamente, a 5 euro per passeggero¹⁰¹) sono andati ad alimentare il fondo per la gestione assistenziale INPS¹⁰² e uno specifico fondo di solidarietà per il trasporto aereo e il sistema aeroportuale¹⁰³.

⁹⁷ Iniziativa promossa da una serie di attori internazionali (CDP, UN Global Compact, World Resources Institute - WRI, WWF e We Mean Business Coalition) con il fine di fornire un quadro chiaro e validato per aiutare le aziende a definire obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra (*science-based targets*), coerenti con le più aggiornate evidenze scientifiche sul clima.

⁹⁸ Cfr. A. BRUZZO-V. FERRI, *op. cit.*; A. PANCUCCI, *op. cit.*; Corte costituzionale (Sentenza n.80/2024).

⁹⁹ ENAV-Ente Nazionale di Assistenza al Volo: è la società per azioni che gestisce in via esclusiva il traffico aereo civile nello spazio aereo italiano.

¹⁰⁰ Per una percentuale del 20% della somma eccedente i 30 milioni di euro. Tale percentuale è stata poi portata al 40% nel 2005.

¹⁰¹ A cui si è aggiunta, nel 2006 (l. n.296/2006), una quota pari a 0,50 euro per passeggero destinata a finanziare la riduzione del costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti.

¹⁰² Il fondo Gias (gestione interventi assistenziali) è un fondo dell’Inps deputato a erogare tutte quelle prestazioni prive di contribuzione, che rappresentano la pura assistenza finanziata dalla fiscalità generale.

¹⁰³ Dal 1° luglio 2021, le società di gestione aeroportuale riversano all’Inps gli importi riscossi dai vettori aerei a titolo di incremento dell’addizionale passeggeri pari a 5 euro a passeggero (3,50 euro destinati al Gias e 1,50 euro per il finanziamento del Fondo Trasporto Aereo), cfr. Circolare INPS 15 luglio 2021, n. 108.

Un ulteriore incremento dell'addizionale è stato di recente introdotto dalla legge di bilancio per il 2025 (l. n.207/2024) che ha previsto che, a decorrere dal 1° aprile 2025, l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili sia incrementata di 0,50 euro per passeggero imbarcato su voli con destinazione al di fuori dell'Unione europea e in partenza da aeroporti con volumi di traffico pari o superiori a 10 milioni di passeggeri annui, stabilendo al contempo che il gettito aggiuntivo così derivato vada ai comuni nel cui territorio sono situati i medesimi aeroporti¹⁰⁴. La stessa disposizione ha introdotto una forma (seppur blanda) di vincolo di destinazione, con la previsione che i comuni e le province o le città metropolitane destinino le somme derivanti dall'incremento dell'addizionale comunale alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di nuove infrastrutture stradali o al potenziamento di quelle esistenti.

L'addizionale è stata infine utilizzata come possibile strumento di riequilibrio dei conti pubblici per comuni capoluogo di provincia, prevedendo che gli enti caratterizzati da consistenti disavanzi e/o debiti d'amministrazione possano utilizzare discrezionalmente al rialzo questa fonte d'entrata¹⁰⁵ per attivare percorsi di riequilibrio strutturale. L'azione a livello comunale è subordinata alla sottoscrizione di un accordo preliminare con la Presidenza del Consiglio, basato su un'istruttoria condotta da parte di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'Interno, ed è sottoposta ad un limite superiore di incremento pari a tre euro che va, opportunamente, a circoscrivere i rischi di eccessiva esportazione fiscale che, almeno in parte, connotano tributi di questo tipo. L'attivazione di questa specifica componente dell'addizionale è stata successivamente prevista da alcuni Comuni (Napoli, Roma, Venezia) nell'ambito dei relativi piani di riassetto finanziario, non senza criticità in termini di giudizi di legittimità e interpretazioni giurisprudenziali¹⁰⁶. Nell'insieme di quanto si è stratificato in più di vent'anni, appare evidente come ci si trovi in presenza di uno strumento di natura tributaria¹⁰⁷ che, nonostante la denominazione, che lasciava presagire un fine principale volto a coprire, secondo una logica compensatoria e indennitaria, le esigenze di spesa dei comuni maggiormente coinvolti dalla presenza (e dalle esternalità negative) delle infrastrutture aeroportuali¹⁰⁸, è poi stato destinato ad una

¹⁰⁴ Nel caso in cui il comune interessato abbia popolazione inferiore a 15.000 abitanti, il relativo gettito è versato alla provincia o alla città metropolitana.

¹⁰⁵ In forza dell'art. 43, commi 2, 3 e 8, d.l. n. 50 del 17 maggio 2022 (denominato "Misure per il riequilibrio finanziario di province, città metropolitane e comuni capoluogo di provincia e di città metropolitane nonché per il funzionamento della Commissione tecnica per i fabbisogni standard" e conv. con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91). Altri tributi potenzialmente utilizzabili per il medesimo fine sono l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale.

¹⁰⁶ Il Consiglio di Stato ha dapprima (Consiglio di Stato, sez. V, 30 maggio 2024, n. 4858) deciso per l'illegittimità dell'aumento (+2,50 euro) stabilito dal Comune di Venezia a partire dal 2023, giustificando la propria decisione in termini di difetto di motivazione e violazione del principio di proporzionalità; mentre ha successivamente proposto (Consiglio di Stato, sezione V, 3 febbraio 2025, n. 802) per la legittimità dell'incremento adottato dal Comune di Napoli (+ 2 euro) all'interno del cosiddetto "Patto per Napoli". Per una trattazione critica del caso di Venezia (e della relativa decisione del Consiglio di Stato) cfr. L. DEL FEDERICO-C. RICCI, *Addizionale comunale sui diritti di imbarco aereo per i passeggeri in partenza da Venezia. Una decisione discutibile del Consiglio di Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, N.4, 2024.

¹⁰⁷ Come chiaramente ribadito dalla Sentenza 80/2024 della Corte costituzionale, che ne ha messo in luce la natura non sinallagmatica, la non commisurazione delle somme dovute al costo dei servizi e la destinazione generale a sovvenire le pubbliche spese.

¹⁰⁸ A. BRUZZO-V. FERRI, *op. cit.*, osservano come il nuovo tributo (p.19): «Sembra piuttosto un ristoro da parte di un livello di governo superiore per i disagi e gli impatti subiti nella correzione di esternalità prodotte dalla presenza delle infrastrutture aeroportuali sul loro territorio [...] Inoltre, non sembra esservi vincolo di destinazione per i comuni, ma implicitamente si riconosce ai comuni dell'area aeroportuale un parziale ed inatteso ristoro per le esternalità negative (principalmente traffico di accesso stradale dai vari centri urbani,

serie di finalità eterogenee, solo parzialmente o per nulla collegate al settore (e al territorio) d'incidenza¹⁰⁹.

In questo quadro, di per sé stesso caotico e non primo di elementi contraddittori, una serie di *lex specialis*¹¹⁰ ha determinato l'abolizione/sospensione dell'addizionale comunale in alcune regioni, con la previsione congiunta che le mancate entrate siano compensate da trasferimenti dai relativi bilanci verso lo Stato e i Comuni, in maniera forfettaria, ovvero indipendentemente dal volume di traffico aereo registrato. Si tratta di una tendenza, ancora in corso di sviluppo¹¹¹, in cui le richieste dei governi regionali, in principale modo interessate a salvaguardare la competitività turistica dei territori, e le pressioni delle compagnie aeree e aeroportuali hanno di fatto prevalso rispetto ad altri obiettivi in termini di parità di trattamento¹¹² e di tutela ambientale. Da quest'ultimo punto di vista, risulta qui di particolare interesse sottolineare come il VII Catalogo nazionale dei sussidi ambientali¹¹³ abbia incluso l'"Esenzione dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco nella Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia" tra i

inquinamento acustico e atmosferico, deprezzamento di alcune categorie di immobili) prodotte dalla presenza delle infrastrutture aeroportuali sul loro territorio».

¹⁰⁹ Come osservato dalla Corte costituzionale (Sentenza n.80/2024): «Dal sopra descritto quadro normativo emerge, dunque, che, nonostante l'addizionale comunale sia stata in origine pensata come prelievo volto a fare fronte alle esigenze finanziarie dei comuni su cui insistono gli aeroporti e di quelli confinanti (dossier del Servizio studi della Camera dei deputati 30 aprile 2004, n.518/6), essa, sin dalla sua prima istituzione, è stata in realtà devoluta solo in parte ai predetti comuni. Tale devoluzione, peraltro, è rimasta nel tempo qualitativamente immutata, nonostante l'addizionale sia stata via via incrementata dalla misura iniziale di un euro all'attuale di sei euro e cinquanta centesimi per passeggero».

¹¹⁰ L'art. 1, comma 529, della legge di Bilancio 2024 (legge n.213/2023) ha abolito l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco negli aeroporti per tutto il territorio della regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, prevedendo il versamento compensativo alle casse dello Stato di 2,5 milioni di euro, da destinarsi al Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale nonché alla compensazione a favore dei comuni del sedime aeroportuale e di quelli ad esso confinanti e al finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture aeroportuali e ferroviarie. In seguito, l'articolo 15, comma 3-bis, del d.l. n. 60/2024 ha disposto la disapplicazione dell'addizionale nel territorio della Calabria. In questo caso il fondo compensativo è pari a 13 milioni di euro, di cui 10 da destinarsi alle gestioni INPS e 3 alla compensazione a favore dei comuni del sedime aeroportuale e di quelli ad esso confinanti, nonché il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture aeroportuali e ferroviarie. La legge di bilancio 2025 (articolo 1, comma 737, l. n.207/2024) ne ha disposto la disapplicazione, per gli anni 2025, 2026 e 2027, nel territorio della regione Abruzzo. Il fondo compensativo (4,8 milioni di euro) è destinato alle medesime voci previste per il caso della Calabria. La l.r. n.26/2025 della regione Sicilia (art. 7, comma 2) ha previsto «*al fine di incrementare il flusso turistico incentivando il traffico aereo degli aeroporti della Regione*» di abolire l'addizionale per gli aeroporti con un numero annuo di viaggiatori inferiore a 5 milioni. La Regione si è assunta a proprio carico gli oneri del mancato gettito, previa stipula di un accordo con lo Stato sulle modalità attuative. Per l'esercizio 2026 e 2027 sono stati stanziati a tal fine 6,6 milioni di euro. La legge di bilancio 2026 dell'Emilia-Romagna (articolo 1, comma 481, l. n. 199/2025) ha previsto che, «*al fine di incrementare il flusso turistico degli aeroporti della regione Emilia-Romagna che abbiano registrato nell'anno 2024 un numero annuo di viaggiatori inferiore a 700.000*», dal 2026 negli aeroporti di Rimini, Forlì e Parma non si applica più l'addizionale sui diritti d'imbarco. La Regione verserà all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 aprile di ciascun anno, l'importo di 1,9 milioni di euro annui da destinarsi alle voci di spesa già indicate per le altre regioni oggetto di provvedimenti simili.

¹¹¹ Una proposta simile è in discussione per la Regione Sardegna.

¹¹² All'indomani dell'approvazione dell'abolizione dell'addizionale per i piccoli aeroporti dell'Emilia-Romagna, l'amministratore delegato e direttore generale dell'aeroporto Marconi di Bologna, non coinvolto dal provvedimento, ha parlato esplicitamente di "distorsione del mercato".

¹¹³ MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA, *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli. 2025 (dati 2023-2024)*, Roma, 2025, in particolare p. 205.

sussidi dannosi «*in quanto favorisce il trasporto aereo, una modalità di trasporto ad alta intensità di inquinamento sia atmosferico che acustico*». Con provvedimenti di questo tipo, infatti, pur rimanendo garantita una qualche forma di ristoro monetario per i comuni sede di aeroporto, viene meno il disincentivo di prezzo per gli utenti dei voli e si rinuncia ad internalizzare gli elevati costi esterni generati dal settore dell'aviazione¹¹⁴.

Due principali lezioni paiono emerge dall'esperienza dei diritti aeroportuali. La prima è che questa forma di prelievo è stata sinora usata in maniera limitata e poco consapevole come strumento di governo e regolazione della modalità di trasporto che, sia sul versante passeggeri, sia in quello merci, è riconosciuta essere la più impattante dal punto di vista ambientale. Ciò riguarda anche il tema dell'inquinamento acustico, che è coinvolto solo marginalmente, e solo in alcuni aeroporti, da differenziazioni applicate ai diritti approdo e partenza dei velivoli. La seconda, ben esemplificata dalle vicende più recenti, è che la propensione dei governi di scala sovralocale, in particolare di quello regionale, è stata chiaramente caratterizzata dalla corsa al ribasso, che, in diversi casi, li ha portati, anche su sollecitazione delle rappresentanze di categoria¹¹⁵, a promuovere la disattivazione dello strumento, facendo ricadere sulla fiscalità generale l'onere prima a carico dei passeggeri. Una scelta che rischia di penalizzare le istanze locali e l'esigenza di dare adeguata rappresentazione alla tutela dell'ambiente nell'ambito del bilanciamento degli interessi dei territori coinvolti.

4 L'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili in Italia: origini, regionalizzazione e intervento statale

In parallelo alla vicenda dei diritti aeroportuali e della relativa addizionale, si è sviluppata, in maniera forse ancora più tortuosa e controversa, quella dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

L'esperienza europea mostra come in diverse realtà nazionali esistano forme di prelievo tese a penalizzare i mezzi più inquinanti da un punto di vista acustico, con una estrema eterogeneità delle responsabilità amministrative e degli schemi adottati¹¹⁶ (cfr. Riquadro 2). In tre casi (Francia, Portogallo e Spagna), in particolare, la disciplina nazionale ha introdotto uno schema di riferimento, declinato poi nei diversi contesti territoriali, mentre negli altri casi la definizione delle misure è frutto della condivisione di responsabilità tra governi locali e autorità aeroportuali.

¹¹⁴ Nel già richiamato rapporto di T&E (T&E, *op.cit.*) viene messo in evidenza un *tax gap* nel settore l'aviazione di 5,2 miliardi di euro, derivante principalmente dalle esenzioni sul carburante, sull'IVA e sul sistema ETS. Nella proposta di *policy* che segue, si ipotizza di colmare tale *tax gap* attraverso una tassa (imposta) nazionale sui biglietti aerei, parametrata in base alla distanza e alla classe del biglietto, che arriverebbe progressivamente a valori (per *l'economy class*) di circa 21 euro per i voli nazionali, 40 euro per i voli a medio raggio e 164 euro per i voli intercontinentali.

¹¹⁵ Ricorrenti sono nel dibattito giornalistico e nelle rivendicazioni alla politica le richieste di Confindustria, Assaeroporti e delle principali compagnie aeree affinché la riduzione (sino all'abolizione) dell'addizionale sui diritti d'imbarco venga utilizzata come strumento di attrattività turistica dei territori. Iniziative a cui sistematicamente risponde in maniera critica l'Associazione Nazionale Comuni Aeroportuali Italiani (ANCAI), a testimonianza di come possa emergere un *mismatch* di interessi tra la dimensione regionale e quella locale.

¹¹⁶ In una rassegna su casi europei (ENVISA, *Mitigating and managing noise from airport practices*, September, Paris, 2023, https://env-isa.com/wp-content/uploads/2023/10/NWP_envisa_NoiseManagement_airport-1.pdf) si riporta come (p.22): «*Charges are dependent on numerous factors including the aircraft type, noise levels recorded and time of day. One type of charge used across Europe, particularly in the UK, are noise infringement systems. They work by imposing penalties on aircraft which exceed the set noise limit, as measured by noise monitors. Such systems provide a financial incentive for airlines to reduce noise pollution. Noise limits can be set by national governments, or airports themselves*».

Riquadro 2: Esempi di imposte/diritti/penalità applicati sull'inquinamento sonoro dei velivoli in Europa

Francia (*Taxe sur les nuisances sonores aériennes-TNSA*)

Legge nazionale in vigore del 1° gennaio 2022.

Si applica al decollo di velivoli dal peso massimo al decollo di almeno 2 tonnellate nei 9 principali aeroporti nazionali (ovvero quelli con numero annuo di voli > 20.000).

La base imponibile è rappresentata dal logaritmo decimale in tonnellate del peso massimo al decollo.

È prevista una differenziazione dell'aliquota in base alla classe acustica (6 categorie), al periodo del giorno e alla tipologia di aeroporto. Nel periodo notturno l'aliquota base può essere aumentata sino a 60 volte per gli aerei più rumorosi. Per la classe meno rumorosa la tariffa diurna è ¼ di quella base.

I Ministeri coinvolti (bilancio, trasporti e ambiente) fissano le aliquote all'interno di un range definito dalla legge nazionale per ogni tipologia di aeroporto. Gli attuali raggruppamenti sono i seguenti:

1° gruppo: tra 20 e 75 euro: Nantes-Atlantique, Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly and Paris-Le Bourget

2° gruppo: tra 10 e 20 euro: Toulouse-Blagnac

3° gruppo: tra 0 e 10 euro: tutti i rimanenti aeroporti che superano la soglia d'applicazione

L'intero gettito è destinato a interventi di risanamento acustico a vantaggio dei residenti e ad altri interventi riguardanti l'inquinamento sonoro (monitoraggio, ricerca, etc..).

Portogallo

Nei 6 principali aeroporti portoghesi i diritti aeroportuali pagati ai gestori degli aeroporti in base al peso al decollo vengono corretti attraverso coefficienti ricompresi tra 0,7 e 2 secondo 8 categorie di emissione sonora definite in accordo con l'Allegato XVI Icao. La medesima classificazione è adottata in tutti gli aeroporti e fa parte dello schema di regolazione definito a livello nazionale.

Le 8 categorie vengono identificate in base alle minori emissioni cumulative rispetto allo standard del capitolo 3-Allegato XVI Icao. Si va dalla Categoria R1, che non rispetta i limiti del capitolo 3, alla Categoria R8 che garantisce una riduzione > 30 decibel rispetto al limite del capitolo 3 Allegato XVI Icao.

A carattere esemplificativo, nell'Aeroporto di Lisbona i diritti di decollo e atterraggio variano da 9 a 12,6 euro per tonnellata: a tali valori si applicano i coefficienti correttivi previsti per l'inquinamento sonoro.

All'Aeroporto di Porto i valori base variano da 5,7 a 8,1 euro per tonnellata.

Spagna

La legge nazionale definisce lo schema da applicare ai 12 principali aeroporti. Lo schema prevede una sovraimposta sui diritti aeroportuali a seconda del periodo del giorno e della classificazione sonora (4 categorie definite in base alle minori emissioni cumulative rispetto allo standard del capitolo 3 Allegato XVI Icao).

Categoria 1 (riduzioni cumulative sino a 5 decibel): + 70% giorno, +140% notte

Categoria 2 (riduzioni cumulative tra 5 e 10 decibel): + 20% giorno, + 40% notte

Categoria 3 (riduzioni cumulative tra 10 e 15 decibel) + 0%

Categoria 4 (riduzioni cumulative > 15 decibel): +0%

A titolo esemplificativo, nell'Aeroporto di Madrid i diritti di decollo e atterraggio sono pari a 13 euro per tonnellata: a tali valori si applicano le suddette percentuali correttive previste per l'inquinamento sonoro.

All'Aeroporto di Barcellona il valore base è pari a 11,8 euro per tonnellata.

Altri casi

In un recente, approfondito, studio sono stati analizzati i casi di 84 tra i maggiori aeroporti europei. In 31 di questi sono applicati prelievi sul rumore (nella forma di imposte autonome o sovraimposte/penalizzazioni sui diritti aeroportuali). Nei rimanenti 53 non sono presenti forme di disincentivo finanziario legate alle emissioni sonore.

In pressoché tutti i casi la base di calcolo di riferimento è il peso massimo al decollo.

26 aeroporti applicano il tributo differenziandolo in base ai limiti dell'Allegato XVI, capitolo 3 Icao. In 23 casi vengono identificate alcune categorie discrete di emissione, mentre in 3 casi le aliquote variano in continuo.

Fonte: per il caso francese: CEFRA, *Instructions for drawing up of the tax declaration on air traffic noise* (Article L.422-49 CIBS), 2025, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Notice_TNSA_EN_fevrier_2026.pdf. Per il caso portoghese: ANA-AEROPORTOS DE PORTUGAL, *Regulated Charges. Charges guide 2024*, 2024, https://www.aeroportoportosanto.pt/sites/default/files/2024-05/en_01_ana_dca_regulated_charges_d.pdf. Per il caso spagnolo: AENA, *Price Guide 2026*, March, 2026, <https://www.aena.es/sites/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1576873436172&ssbinary=true>. Per gli "Altri casi": M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*

In Italia, il primo intervento legislativo volto a incidere specificamente sul rumore prodotto dagli aerei risale all'art. 10 del d.l. n.90 del 1990 (convertito nella l. n.165/1990) che ha introdotto una sovraimposta erariale (in misura non superiore al 20 per cento) ai diritti di approdo e partenza degli aeromobili previsti dall'art. 2 della l. n.324/1976 e successive modificazioni. Si trattava di un tributo ambientale esplicito (in senso stretto), con parziale vincolo di destinazione¹¹⁷. La connotazione ambientale era identificata dalla previsione per cui la misura della sovraimposta dovesse essere proporzionata alla rumorosità degli aeromobili, con graduazioni, in aumento o in riduzione, secondo le

¹¹⁷ Cfr. Corte di Cassazione (Civ. Sent. Sez. V n.34729, Anno 2022, p. 9): «Detto prelievo, applicato dall'anno 1993 fino all'anno 2000, venne configurato come un'imposta di scopo con evidente funzione ambientale, deducendosi tale natura sia dai criteri di determinazione della misura dell'aliquota - rapportata alla rumorosità degli aeromobili e graduata, attraverso incrementi o riduzioni, secondo le norme internazionali di certificazione del rumore - sia dalla previsione, contenuta nel quarto comma dell'art. 10, di un parziale vincolo di gettito per la realizzazione di opere ambientali». Come già argomentato nella prima parte di questo lavoro, è il collegamento diretto ed esplicito tra base imponibile e pressioni ambientali a qualificare la natura ambientale del tributo, mentre la destinazione del gettito rappresenta una componente esterna al tributo, che ne integra le caratteristiche, ma non ne identifica in maniera primaria la natura.

norme internazionali di certificazione del rumore¹¹⁸. Il vincolo di destinazione¹¹⁹ si caratterizzava per una componente indennitaria (pari al 40%) da destinarsi ad interventi di disinquinamento acustico, con preferenza alle zone aeroportuali, senza ulteriori specifiche riguardo ai criteri di redistribuzione territoriale dei medesimi, e per un ulteriore 25% finalizzato a potenziare i servizi di controllo del Ministero dell'ambiente.

Successivamente, la l. n.449/1997, all'art. 18, ha introdotto una "imposta erariale regionale" sulle emissioni sonore degli aeromobili, aggiuntiva sia rispetto ai diritti di approdo, sia al preesistente tributo erariale sul rumore. Anche in questo caso la finalità ambientale extrafiscale era chiaramente identificata dalla commisurazione dell'aliquota alla rumorosità degli aeromobili secondo le norme internazionali di certificazione acustica¹²⁰. La connotazione "regionale" era invece riconducibile all'attribuzione del gettito agli assessorati regionali¹²¹, per essere destinato, con modalità e criteri da determinarsi da parte degli assessorati stessi, a sovvenzioni ed indennizzi alle amministrazioni ed ai soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroporti. Il D.P.R. di determinazione delle modalità di accertamento, riscossione e versamento del tributo stesso (previsto entro la fine del 1998) non è stato emanato, così che il tributo non è mai entrato in vigore.

Le prime esperienze in materia hanno già chiaramente messo in luce alcune criticità ed elementi controversi, destinati a ripresentarsi in seguito: il sovrapporsi di strumenti diversi (diritti e imposte) con finalità non sempre ben chiare e coordinate; la ricerca di un non facile equilibrio tra la disciplina nazionale e il coinvolgimento regionale; la presenza di vincoli di destinazione piuttosto ondivaghi, in cui la finalità indennitaria a livello territoriale è stata alternata a indicazioni più generiche o alla completa assenza di indicazioni.

¹¹⁸ Il D.P.R. atto a regolamentare le caratteristiche di dettaglio dell'imposta è stato emanato solamente nel 1993 (D.P.R. n. 434 del 26 agosto 1993). Tale D.P.R. ha disposto che la misura della sovraimposta fosse fissata nelle seguenti misure:

- a) 20 per cento, per i velivoli subsonici a reazione e ad elica senza certificazione acustica, con esclusione dei velivoli a uso antincendio, acrobatico, agricolo, dei motoalianti e dei velivoli amatoriali;
- b) 15 per cento per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 2 dell'allegato XVI alla convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 sull'aviazione civile internazionale;
- c) 5 per cento, per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 3 dell'allegato XVI citato alla lettera b) e per i velivoli ad elica muniti di certificazione acustica.

La certificazione acustica sviluppata nel tempo dall'Icao ha avuto come base il capitolo 2 dell'Allegato XVI della Convenzione di Chicago che ha definito i livelli di rumore come somma cumulativa di tre valori misurati in tre postazioni standard: punto di avvicinamento (*approach*) = condizione di bassa potenza; punto laterale (*lateral full-power*) = condizione di massima potenza; punto di sorvolo al decollo (*flyover*) = condizione di potenza intermedia. I limiti fissati dal capitolo 2 sono stati progressivamente aggiornati con successivi capitoli, via via più stringenti in termini di emissioni sonore cumulative nei tre punti. Lo standard attualmente applicato è quello del capitolo 14, in vigore per i nuovi aeroplani dal 2017, che prevede una riduzione di almeno 17 decibel effettivi percepiti (EPNdB) rispetto al capitolo 3.

¹¹⁹ Così formalizzato dal comma 4 dell'art. 10 del d.l. n.90/1990.

¹²⁰ Secondo la CORTE DEI CONTI, Mancata, cit., p. 7: «La legge 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 18), aveva previsto un'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, in posizione parallela al tributo erariale, anch'essa con finalità ambientale extrafiscale destinata a colpire la rumorosità degli aeromobili, prevedendo un sistema di aliquote differenziate».

¹²¹ Corte di Cassazione (Civ. Sent. Sez.V n.34729, Anno 2022, p. 9): «Anche tale tributo aveva una finalità ambientale extrafiscale ma, a differenza del precedente tributo istituito nel 1990, il relativo gettito era destinato alle regioni, anziché all'Erario».

In questo quadro composito avrebbe dovuto mettere ordine la l. n.342/2000 che, agli artt. 90 e succ., ha introdotto l'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili¹²² (nota con l'acronimo di Iresa), disponendo al contempo che fossero soppresse entrambe le imposte precedenti. L'Iresa, pur non connotandosi più come sovrainposta da applicarsi ai vigenti diritti di approdo e partenza, riprendeva nella sostanza gran parte delle caratteristiche dei due tributi abrogati. Essa, infatti, si connotava come imposta a prevalente funzione ambientale, essendo essa quantificata sulla base del numero di decolli e atterraggi, del peso del velivolo e delle caratteristiche dell'emissione sonora così come indicate dalle norme sulla certificazione acustica internazionale¹²³. Veniva ripresa anche la devoluzione delle entrate ai governi regionali, prevedendo un parziale (e solo in parte stringente) vincolo di utilizzazione del gettito: *«da destinarsi prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, 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»*. In merito alle risorse derivate dall'applicazione dell'imposta, era previsto altresì un meccanismo di compensazione tra regioni, da definirsi in sede di Conferenza permanente, nel caso di effetti transfrontalieri dell'inquinamento acustico.

L'Iresa introdotta nel 2000 può quindi essere vista come un opportuno tentativo da parte dello Stato di definire una comune disciplina d'inquadramento e omogeneizzazione, attraverso la legge istitutiva e il previsto decreto attuativo¹²⁴, all'interno del quale potesse poi muoversi l'iniziativa regionale, prevista in due principali direzioni. In primo luogo, nella possibilità (art.92) di incrementare sino al 15% le aliquote di riferimento fissate dalla legge nazionale¹²⁵ nel caso di decolli o atterraggi nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione, individuate dal Ministro dei trasporti e della navigazione con proprio decreto, e di un ulteriore 10% in relazione alla densità abitativa dell'intorno aeroportuale (art. 93)¹²⁶. Si è affermato, da questo punto di vista, uno schema tipico delle politiche ambientali in cui la norma

¹²² Venivano esplicitamente esclusi dal pagamento i voli di Stato, sanitari e di emergenza.

¹²³ La CORTE DEI CONTI, *Mancata, cit.*, sottolinea a riguardo come (p. 3): *«Le disposizioni, della cui inattuazione si tratta, trovano collocazione nella disciplina a tutela del diritto alla salute e all'ambiente e rivestono particolare importanza poiché proprio su impulso degli abitanti delle zone limitrofe ai sedimi aeroportuali di diverse regioni, e a seguito delle loro doglianze per il rumore prodotto dallo scalo, si sono formati comitati di quartiere che hanno iniziato a sollevare la questione dell'inquinamento acustico»*; e ancora (ivi, p.8): *«Il presupposto dell'imposta viene identificato nell'emissione sonora dell'aeromobile, la cui maggiore o minore intensità incide sulla determinazione dell'imposta stessa»*.

¹²⁴ Secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art. 90: *«Con uno o più decreti del Ministro delle finanze, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione e con il Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità applicative dell'imposta»*.

¹²⁵ La norma, all'articolo 92, comma 1, fissava le seguenti misure base dell'imposta:

a) classe 1: lire 479 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e lire 631 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione e ad elica senza certificazione acustica;

b) classe 2: lire 359 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e lire 473 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 2 dell'allegato XVI alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, di cui al decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616;

c) classe 3: lire 120 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata per le prime 25 tonnellate e lire 158 per ogni successiva tonnellata o frazione di peso massimo al decollo per i velivoli subsonici a reazione aventi le caratteristiche indicate nel capitolo 3 dell'allegato XVI alla Convenzione citata alla lettera b) del presente comma e ad elica muniti di certificazione acustica.

nazionale fissa il livello minimo, lasciando alle leggi regionali la possibilità di andare oltre (entro un certo limite)¹²⁷. In secondo luogo, nella responsabilizzazione dei governi regionali nel definire, facendo riferimento alle informazioni disponibili e alle proposte provenienti dai comuni degli intorno aeroportuali, i programmi di risanamento e di disinquinamento acustico in base ai quali distribuire prioritariamente il gettito al proprio interno.

La mancata emanazione, per più di un decennio, del decreto attuativo previsto dalla legge istitutiva ha di fatto bloccato l'applicazione dell'Iresa, facendo venir meno l'utilizzo della leva tributaria come strumento di gestione del rumore generato dagli aeromobili nelle fasi di decollo e atterraggio¹²⁸. Come messo in evidenza dalla Corte dei Conti della sua indagine¹²⁹, la quasi totalità delle Regioni ha considerato l'assenza del regolamento ministeriale come fattore ostativo all'adozione di iniziative regionali di disciplina autonoma del tributo. È stato, inoltre, rilevato da parte di molte di esse come la complessa struttura del tributo e le ridotte aspettative di gettito ne rendessero con ogni probabilità antieconomica la gestione, frenandone quindi l'istituzione.

4.1 *L'IRESA come tributo regionale proprio: molto rumore per nulla*

La descritta situazione di impasse generata dalla mancata emanazione del decreto ministeriale è stata, almeno all'apparenza, superata dall'art. 8 del d.lgs. n.68/2011 (in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province) che ha "trasformato", a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili in un tributo proprio regionale, esplicitando al contempo la facoltà per le regioni di sopprimerla. Una disposizione che ha, almeno in parte, vinto la riluttanza di queste ultime a legiferare autonomamente e a introdurre in maniera definitiva il tributo all'interno dei propri territori¹³⁰.

Pur in presenza di una completa libertà d'azione, più volte ribadita dalle pronunce giurisprudenziali che si sono susseguite qualificando l'Iresa come tributo regionale proprio autonomo¹³¹, le regioni si sono mosse con estrema cautela, istituendola solo in alcuni casi e connotandola in maniera del tutto simile,

¹²⁶ Lo stesso articolo prevedeva anche la possibilità per le Regioni di variare annualmente le aliquote, con apposita legge, in maniera non superiore all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per la collettività nazionale.

¹²⁷ Secondo la CORTE DEI CONTI, *Mancata*, cit., p. 8: «Sono le Regioni e le Province autonome ad essere titolari del gettito, che non è di libera disponibilità, ma vincolato dal legislatore alla realizzazione di interventi di disinquinamento acustico e all'indennizzo delle popolazioni residenti in zone limitrofe agli aeroporti; tali enti hanno, altresì, la possibilità di modulare le aliquote del tributo stesso, attraverso propri regolamenti, evidenziando una marcata volontà autonomistica della legislazione regionale». Per L. DI MISCIO, *op. cit.*, p.22: «Ne deriva quindi che, l'autonomia nella gestione delle aliquote dà alle Regioni il potere di incentivare o disincentivare determinati interventi con evidenti ricadute sul traffico dei vettori aerei nonché sulla libertà di circolazione dei cittadini».

¹²⁸ Il ruolo dell'Iresa in questo quadro d'intervento è ben esplicitato in Corte di Cassazione, (Sez. Tributaria, n. 34228, Anno 2022, p. 9-10): «L'Allegato II alla Direttiva contiene poi una descrizione delle misure per ridurre il rumore degli aeromobili già attuate [...] la disciplina UE è stata attuata in Italia con il d.lgs. 17 gennaio 2005, n. 13 [...] ma lo specifico intervento di natura tributaria risale alla legge istitutiva n. 342 del 21 novembre 2000 ("Misure in materia fiscale") il cui art. 90 stabiliva: "istituzione dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili"».

¹²⁹ CORTE DEI CONTI, *Mancata*, cit.

¹³⁰ Regione Lazio: «sottolinea che tale tributo a decorrere dal 1° gennaio 2013 è stato qualificato espressis verbis tributo proprio regionale per cui il Lazio potrà introdurre ed applicare il menzionato tributo senza venire condizionato dall'introduzione di una disposizione normativa ancorché regolamentare da parte dell'esecutivo risultando pienamente libera a decorrere da quella data di disciplinare il menzionato tributo come meglio crede», in CORTE DEI CONTI, *Mancata*, cit. p. 22.

per presupposto e modalità di quantificazione della base imponibile, al tributo previsto dalla l. n.342/2000. In tale direzione va segnalato anche l'utile e opportuno esercizio di raccordo portato avanti in sede di Conferenza delle regioni nel dicembre 2012¹³² che «*al fine di favorire uniformità di disciplina nelle regioni ordinarie ed evitare che elementi operativi o di dettaglio possano condurre a discriminazioni tra le diverse regioni*» ha condiviso alcuni punti applicativi da recepire a livello regionale, tra cui:

- limitazione delle classi di rumorosità in base alle tre individuate dalla legge previgente, con articolazione del terzo scaglione in base ai miglioramenti tecnologici intervenuti (corrispondenti al capitolo 4 Icao);
- individuazione delle categorie esenti;
- attribuzione ai soggetti gestori della riscossione dell'imposta, in quanto non apparivano percorribili alternative efficaci e sostenibili dal punto di vista operativo e gestionale;
- attribuzione di una libertà d'aliquota alle regioni, all'interno di un range prefissato¹³³.

Tutti punti articolati in dettaglio nello schema tipo di legge regionale contenuto nel documento della Conferenza e, in larghissima parte, nei testi delle Regioni che in prima battuta hanno disciplinato l'Iresa (Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Calabria, Campania, cfr. Tabella 2). Due sono risultati nella prassi i principali margini di manovra esplorati dalle norme regionali. Il primo, riscontrabile soprattutto nelle discipline di regione Lazio e Campania, rappresentato dallo sfruttamento verso l'alto della forbice dei valori d'aliquota, arrivando a ipotizzare anche prelievi di 2,50 euro per tonnellata per gli aeromobili sprovvisti di certificazione acustica; in direzione opposta, viceversa, le scelte di Lombardia, Emilia-Romagna, Marche e Calabria che si sono assestate sui valori minimi dei range ipotizzati dal documento della Conferenza delle Regioni (o anche al di sotto come nel caso della regione Calabria). Il secondo si è tradotto in ipotesi assai diversificate in termini di previsioni di destinazione del gettito: con casi di integrale destinazione alle finalità previste dalla l. n.342/2000 (Piemonte, Emilia-Romagna), altri con un vincolo di destinazione prioritario (51% previsto da Regione Campania), altri marginale (10% previsto da Regione Lazio) e altri ancora senza specifiche previsioni a riguardo (Lombardia e Calabria).

Nel complesso, il quadro assestatosi a fine 2012 segnalava l'affermazione, pur in assenza di vincoli sovraordinati, di una forma di coordinamento implicito tra Regioni, che aveva dato luogo, nei casi in cui il tributo non fosse stato soppresso/disapplicato, a modelli attuativi del tutto simili in termini di presupposto, identificazione della base imponibile, esenzioni e modalità di riscossione, e a differenziali d'aliquota nell'insieme contenuti. Riguardo a quest'ultimo aspetto, le due ipotesi della "corsa al ribasso"

¹³¹ Per la Corte di Cassazione (Sez.tributaria, 25 novembre 2022, n.34729, p.18-19): «*A decorrere dal 1° gennaio 2013 le Regioni hanno facoltà di istituire con legge regionale l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (c.d.iresa), provvedendo con piena discrezionalità alla individuazione del presupposto, dei soggetti passivi, alla gradazione delle aliquote, alle modalità di accertamento e riscossione*». Nella relativa Nota a sentenza (D. VARANI, *op. cit.*) si osserva come (p. 1519-1520): «*Nella sentenza, viene intrapreso un lungo excursus storico dell'imposta in esame che consente di scorgere le profonde diversità pre e post 2013, arrivando la Corte, così, a sostenere fermamente che si tratti di un tributo proprio regionale, dunque istituito, modificato, applicato, con piena discrezionalità, dalla regione che decide di avvalersene*, e ancora (ivi, p. 1535). «*la sentenza in commento ha riconosciuto che l'Iresa è un tributo regionale proprio autonomo, ragion per cui la Regione ha ampi spazi di discrezionalità nell'individuazione degli elementi che compongono la fattispecie*».

¹³² CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Modalità applicative dell'Iresa (Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili)*, Documento 6 dicembre 2012, n. 12/175/CR5a/C2.

¹³³ Calcolo delle misure d'imposta nello schema tipo di legge regionale Iresa.

o “al rialzo” hanno visto prevalere la seconda, visto che un numero significativo di regioni non ha applicato il tributo (in alcuni casi anche dopo averlo istituito), tre lo hanno applicato ai valori minimi ipotizzati dalla Conferenza Stato-Regioni e solo due si sono spinte un po’ oltre.

Tabella 2: Leggi regionali di istituzione dell’Iresa ed evoluzioni successive

Regione Lombardia Regione Lombardia ha istituito l’Iresa a decorrere dal 1° gennaio 2013 (art. 5 l.r. n.18/2012). <u>Presupposto</u>: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio. <u>Elementi di quantificazione dell’imposta</u>: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell’aeromobile accertato secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (<i>International civil aviation organization</i>), dal paese in cui risulta immatricolato l’aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli 2, 3 e 4 dell’allegato XVI, volume I, alla	
---	--

<i>Classe</i>	<i>Imposta dovuta per singolo movimento (decollo o atterraggio) dell'aeromobile</i>
Classe 1 Aeromobili privi di certificazione acustica o con certificazione acustica che non raggiunge le prestazioni richieste per la conformità al capitolo 2 dell’allegato ICAO XVI par 1	$a1 * MTOW \text{ (tons) se } MTOW \text{ (tons)} \leq 25$ $a1 * 25 + b1 * (MTOW \text{ (tons)} - 25) \text{ se } MTOW \text{ (tons)} > 25$
Classe 2 Aeromobili certificati capitolo 2 dell’annesso ICAO XVI par 1	$a2 * MTOW \text{ (tons) se } MTOW \text{ (tons)} \leq 25$ $a2 * 25 + b2 * (MTOW \text{ (tons)} - 25) \text{ se } MTOW \text{ (tons)} > 25$
Classe 3a Aeromobili certificati capitolo 3 dell’allegato ICAO XVI parte 1. Aeromobili ad elica con certificazione acustica	$a3 * MTOW \text{ (tons) se } MTOW \text{ (tons)} \leq 25$ $a3 * 25 + b3 * (MTOW \text{ (tons)} - 25) \text{ se } MTOW \text{ (tons)} > 25$
Classe 3b Aeromobili certificati capitolo 3 dell’allegato ICAO XVI parte 1 che in più non eccedono in nessuno dei tre punti di rilevazione i limiti ed hanno un margine cumulativo (somma dei margini rispetto ai limiti per i tre punti di rilevazione) ≥ 5 EPNdB	$0,75 * (a3 * MTOW \text{ (tons)}) \text{ se } MTOW \text{ (tons)} \leq 25$ $0,75 * [a3 * 25 + b3 * (MTOW \text{ (tons)} - 25)] \text{ se } MTOW \text{ (tons)} > 25$
Classe 3c Aeromobili certificati capitolo 4 dell’annesso ICAO 16 parte 1. Aeromobili ad elica con certificazione acustica conforme a quanto previsto dal capitolo 4 dell’allegato ICAO 16 parte 1	$0,50 * (a3 * MTOW \text{ (tons)}) \text{ se } MTOW \text{ (tons)} \leq 25$ $0,50 * [a3 * 25 + b3 * (MTOW \text{ (tons)} - 25)] \text{ se } MTOW \text{ (tons)} > 25$

Valori dei parametri applicabili dalle singole regioni: a1 (da € 0,62 a € 2,50); a2 (da € 0,46 a € 2,50); a3 (da € 0,16 a € 2,50); b1 (da € 0,82 a € 2,50); b2 (da € 0,60 a € 2,50); b3 (da € 0,20 a € 2,50).

* Il valore dei parametri a3 e b3 (compreso il valore indicato come minimo) è ridotto fino al 50% per determinati aeromobili che abbiano migliori prestazioni acustiche (classe 3b e classe 3c).

Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri.

Aliquote iniziali

Da un minimo di 0,08 euro per tonnellata, sino a un massimo di 0,82 euro a seconda della classificazione Icao e con elementi di progressività sopra alle 25 tonnellate.

Destinazione del gettito

Non esplicitata.

Evoluzione

Il tributo è stato successivamente disapplicato ai sensi dell'art. 6, l.r. n.5/2013, anche a seguito dell'intervenuta norma nazionale (art. 13, comma 15-bis, del d.l. n.145/2013).

Regione Piemonte

Regione Piemonte ha istituito l'Iresa, ai sensi dell'art. 10, l.r. n.6/2017, a decorrere dal 01 gennaio 2018, facendo esplicito riferimento agli articoli 90 e seguenti della l. n.342/2000.

Presupposto: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio.

Elementi di quantificazione dell'imposta: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell'aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (*International civil aviation organization*), dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli 2, 3 e 4 dell'allegato XVI, volume I, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri.

Aliquote iniziali

0,50 per ogni tonnellata o frazione di tonnellata a prescindere dalla classe emissiva dal peso massimo al decollo.

Destinazione del gettito

Integralmente agli enti locali che ricadono nelle zone A e B, come definite dal decreto del Ministro dell'ambiente 31 ottobre 1997 (Metodologia di misura del rumore aeroportuale) a titolo di indennizzo delle popolazioni residenti nei comuni delle medesime zone e alla realizzazione di accordi di programma tra la Regione ed i comuni limitrofi alla zona aeroportuale per l'adozione di misure di abbattimento dell'inquinamento acustico ed ambientale, derivante dalle emissioni sonore degli aeromobili.

Evoluzione

Applicazione sospesa, ai sensi dell'art. 19, l.r. n.20/2018, a decorrere dal 01 gennaio 2018 e definitivamente abrogata dal comma 1 dell'art. 13 della l. r. 1/2025.

Di fatto il tributo non è mai stato applicato.

Regione Veneto

L'art. 5 della l.r. 05 aprile 2013, n. 3, ha sospeso l'applicazione dell'Iresa:

“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 “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” e successive modificazioni, per l’anno 2013 è sospesa l’applicazione dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili”.

Evoluzione

Successivamente, Regione Veneto ha proceduto a più tentativi di istituzione del tributo, tra cui DACR n. 16/2013, seduta consiliare n. 155 del 21-22 marzo 2013, e Progetto di Legge n. 328, X Legislatura, 20 marzo 2018, ma nessuno di essi si è concretizzato.

Regione Emilia-Romagna

Regione Emilia-Romagna ha istituito l’Iresa, ai sensi dell’art. 12 e succ. della l.r. n. 15/2012 .

Presupposto: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio.

Elementi di quantificazione dell’imposta: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell’aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (*International civil aviation organization*), dal paese in cui risulta immatricolato l’aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli 2, 3 e 4 dell’allegato XVI, volume I alla Convenzione sull’aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri, aerei a propulsione elettrica.

Aliquote iniziali

Da un minimo di 0,08 euro per tonnellata, sino a un massimo di 0,82 euro a seconda della classificazione Icao e con elementi di progressività sopra alle 25 tonnellate.

Destinazione del gettito

Integralmente destinate, attraverso una delibera della Giunta regionale, agli enti locali che ricadono nelle zone A e B, come definite dal decreto del Ministro dell’ambiente 31 ottobre 1997 (Metodologia di misura del rumore aeroportuale) a titolo di indennizzo delle popolazioni residenti nei comuni delle medesime zone e alla realizzazione di accordi di programma tra la Regione ed i comuni limitrofi alla zona aeroportuale per l’adozione di misure di abbattimento dell’inquinamento acustico ed ambientale derivante dalle emissioni sonore degli aeromobili.

Evoluzione

L’applicazione dell’Iresa è stata sospesa dalla legge finanziaria l.r. n.28/2013 (art. 49) fino a nuovo provvedimento legislativo regionale. L’imposta è stata concretamente applicata dal 1° gennaio 2020 dopo l’aggiornamento effettuato attraverso la l.r. n.8/2019 che l’ha resa pienamente effettiva.

Dopo tale aggiornamento si applicano le seguenti aliquote:

Da a un minimo di 0,40 euro per tonnellata, sino a un massimo di 0,50 euro a seconda della classificazione Icao e delle fasce orarie di decolli e atterraggi.

Le classi di emissione sonora che determinano le (limitate) differenziazioni di aliquota sono rimaste quelle basate sui Capitoli 2,3 e 4 dell’allegato XVI Icao.

Dal 1° gennaio 2023 è applicata la scontistica Iresa nella seguente misura:

- 90% ai decolli su pista 30 Nord-Ovest, verso zona Bargellino
- 30% agli atterraggi per pista 12 Sud-Est, da zona Bargellino

Regione Marche

Regione Marche ha istituito l’Iresa con l.r. n.45/2012, art. 6.

Presupposto: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio.

Elementi di quantificazione dell'imposta: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell'aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (*International civil aviation organization*), dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli 2, 3 e 4 dell'allegato XVI, volume I, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri.

Aliquote iniziali

Da un minimo di 0,08 euro per tonnellata, sino a un massimo di 0,82 euro a seconda della classificazione ICAO e con elementi di progressività sopra alle 25 tonnellate.

Destinazione del gettito

Le somme introitate dalla Regione sono destinate, nella misura determinata dalla Giunta regionale, 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 ai sensi della normativa vigente in materia.

Evoluzione

L'applicazione del tributo è stata successivamente sospesa ai sensi dell'art. 9, l.r. n.44/2013, anche a seguito dell'intervenuta norma nazionale (art. 13, comma 15-bis, del d.l. n.145/2013).

Regione Lazio

Regione Lazio ha istituito l'Iresa a decorrere dal 1° maggio 2013 (art. 5 l.r. n 2/2013) facendo esplicito riferimento agli articoli 90 e seguenti della legge 342/2000.

Presupposto: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio.

Elementi di quantificazione dell'imposta: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell'aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (*International civil aviation organization*), dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli 2, 3 e 4 dell'allegato XVI, volume I, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio.

Aliquote iniziali

Da un minimo di 1,60 euro per tonnellata, sino a un massimo di 2,50 euro a seconda della classificazione Icao e con elementi di progressività sopra alle 25 tonnellate.

Destinazione del gettito

In misura pari al 10% per spese in conto capitale e/o spesa corrente ai comuni che ricadono nelle zone A e B.

Evoluzione

Inseguito all'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145/2013 e della sentenza n.13/2015 della Corte costituzionale, Regione Lazio ha rivisto al ribasso le aliquote dell'Iresa (art. 2 l.r. 11/2015). Le nuove aliquote vigenti sono ricomprese tra i 0,40 e i 0,50 euro per tonnellata a seconda della certificazione

acustica; sono stati eliminati gli elementi di progressività oltre le 25 tonnellate.

Le classi di emissione sonora che determinano le differenziazioni di aliquota sono rimaste quelle basate sui Capitoli 2,3 e 4 dell'allegato Icao 16.

Regione Campania

Regione Campania ha istituito l'Iresa con l.r. n.5/2013 art. 1, commi da 169 a 177.

Presupposto: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio.

Elementi di quantificazione dell'imposta: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell'aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (*International civil aviation organization*), dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli II, III e IV dell'allegato 16, volume I, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale.

Esenzioni: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri.

Aliquote iniziali

Da un minimo di 0,50 euro per tonnellata, sino a un massimo di 2,50 euro a seconda della classificazione Icao e con elementi di progressività sopra alle 25 tonnellate.

Destinazione del gettito

Si prevede che *“In armonia con quanto stabilito dall'articolo 1 della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale) il 51 per cento del gettito generato dall'applicazione dell'IRESA è destinato al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nell'intorno aeroportuale. La quota residuale è impiegata nelle attività connesse alla prevenzione ed al contenimento del rumore ambientale.”*

Evoluzione

A seguito all'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n.145/2013 e della sentenza n.13/2015 della Corte costituzionale, Regione Campania ha rivisto al ribasso le aliquote dell'Iresa (l.r. n.16/2014 e l.r. n.27/2019). Le nuove aliquote vigenti sono ricomprese tra i 0,37 e i 0,50 euro per tonnellata. Le Classi di emissione sonora sono state adeguate nel 2019 ai nuovi standard Icao secondo il seguente schema:

Classe 1	Aeromobili privi di certificazione acustica o con certificazione acustica che non raggiunge le prestazioni richieste per la conformità al capitolo 2 dell'allegato ICAO XVI par 1
Classe 2	Aeromobili certificati capitolo 2 dell'allegato ICAO XVI par 1
Classe 3a	Aeromobili certificati capitolo 3 dell'allegato ICAO XVI parte 1. Aeromobili ad elica con certificazione acustica
Classe 3b	Aeromobili certificati capitolo 4 dell'allegato ICAO XVI parte 1. Aeromobili ad elica con certificazione acustica conforme a quanto previsto dal capitolo 4 dell'allegato ICAO 16 parte 1.
Classe 3c	Aeromobili certificati capitolo 5 dell'allegato ICAO XVI parte 1. Aeromobili ad elica con certificazione acustica conforme a quanto previsto dal capitolo 5 dell'allegato ICAO 16 parte 1.
Classe 3d	Aeromobili certificati capitolo 14 dell'allegato ICAO XVI parte 1.

	Aeromobili ad elica con certificazione acustica conforme a quanto previsto dal capitolo 14 dell'allegato ICAO 16 parte 1. Le aliquote prevedono altresì elementi di differenziazione in base all'ora (giorno/notte) e alla densità dell'intorno aeroportuale (> o < 150 abitanti per ettaro). Viene mantenuta la progressività sopra alle 25 tonnellate. Regione Calabria Regione Calabria ha disciplinato l'Iresa attraverso la l.r. n.47/2011 sull' "Istituzione dell'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili", poi sostituita dall'art. 24 della l.r. 69/2012, con obiettivo esplicito la "riduzione dell'inquinamento acustico nelle aree adiacenti agli aeroporti". <u>Presupposto</u>: emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo, sia in fase di atterraggio, come indicate nelle norme sulla certificazione acustica internazionale, <u>Elementi di quantificazione dell'imposta</u>: peso massimo al decollo e livello di emissioni sonore dell'aeromobile accertato, secondo gli standard di certificazione internazionali Icao (<i>International civil aviation organization</i>), dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nei capitoli II,III e IV dell'allegato 16, volume I, alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale. <u>Esenzioni</u>: voli di stato, lavoro aereo, voli di addestramento, voli aeroclub, voli soccorso, voli in attesa di omologazione, storici, uso agricolo e antincendio, velivoli con peso max al decollo < 4,5 ton, elicotteri. <u>Aliquote iniziali</u> Tra 0,03 e 0,33 euro per tonnellata. Vengono riprese (in euro e senza attualizzare i valori) le aliquote della l. n.342/2000, differenziate per classe acustica e con elementi di progressività sopra le 25 tonnellate. La legge regionale prevede che l'aliquota d'imposta unitaria non possa essere superiore a euro 2,50 per tonnellata. <u>Destinazione del gettito</u> Non esplicitata <u>Evoluzione</u> Il tributo non risulta applicato
--	---

In tale quadro in fieri, si è innestato un articolato intervento da parte del livello nazionale, che è andato ad incidere significativamente sulla materia, non certo in termini migliorativi. Tre sono stati i principali passaggi di tale percorso: una segnalazione dell'AGCM-Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AS1071 del 27 agosto 2013), un decreto-legge del Governo (n. 145 del 23 dicembre 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n.9/2014)¹³⁴ e, a seguito del ricorso da parte di regione Lazio riguardante il suddetto decreto-legge, la Sentenza della Corte costituzionale n. 13/2015. Procediamo con ordine, dunque (sempre che ve ne sia uno).

La segnalazione dell'AGCM, che ha poi largamente influenzato i successivi provvedimenti, muove dall'osservare che la trasformazione del tributo in tributo proprio regionale rischia di generare «rilevanti

¹³⁴ L'inserimento di un intervento correttivo su questa materia in un decreto-legge intitolato: «*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*» genera già in partenza qualche inevitabile diffidenza.

differenziazioni sul territorio nazionale, in grado di alterare le corrette dinamiche competitive nel settore aereo». Si fa di seguito notare come, nonostante la Conferenza Stato-Regioni avesse approvato un documento di coordinamento al fine di condividere alcuni aspetti applicativi dell'Iresa da recepire nelle rispettive legislazioni nazionali: *«l'imposta è stata applicata in modo assai difforme da una regione all'altra»*¹³⁵. La tesi che ne consegue è che tali difformità portino ad effetti distorsivi della concorrenza: per i vettori, penalizzando quelli che utilizzano prevalentemente gli scali ove l'Iresa è maggiore; per i consumatori, per i quali possono risultare più attraenti scali ove la tassazione è minore; per le società di gestione aeroportuale, per le quali possono crearsi differenziali in termini di redditività a seconda di dove operino.

L'*Authority* lamenta altresì che il quadro normativo vigente, oltre ad essere difforme da regione a regione, non sarebbe ispirato a criteri di efficienza e non rispecchierebbe la natura di imposta di scopo originariamente prevista dalla l. n.342/2000. Appare curiosa, in riferimento a quanto sostenuto al punto precedente, l'argomentazione relativa all'efficienza, ricondotta al fatto che *«l'imposta [...] non tiene in considerazione i voli notturni e diurni, le caratteristiche urbanistiche dei vari scali (ad es. Ciampino è collocato in un'area a più alta densità abitativa rispetto a Fiumicino, ma l'imposta è la stessa) e l'effettivo livello di emissioni sonore dei veicoli, apparendo per tal verso disallineata rispetto alla normativa di altri paesi»*. Dopo aver quindi sostenuto che valori diversi dell'imposta sono fonte di distorsioni alla concorrenza, l'AGCM sottolinea, in questo caso giustamente, come due aeroporti collocati a poche decine di chilometri di distanza dovrebbero vedere applicati, per motivi legati agli aspetti ambientali, prelievi diversificati¹³⁶. Una chiara testimonianza, anche se non propriamente voluta, di come l'articolazione del tributo, per la sua stessa natura, debba necessariamente bilanciare obiettivi e finalità diverse.

A fronte di queste considerazioni, l'*Authority* sollecita una legge statale che definisca i criteri uniformi per il calcolo dell'imposta, con gettito devoluto alle Regioni, e la definizione univoca del livello del tributo per tipologia e caratteristiche del veicolo al fine di evitare la creazione di arbitrarie discriminazioni tra scali e imprese. Elementi da privilegiare nella futura strutturazione dell'imposta sono indicati: nella differenziazione oraria, nella previsione di parametri di pagamento rapportati all'efficienza sonora degli aeromobili e non al tonnellaggio¹³⁷, nella differenziazione delle aliquote in

¹³⁵ Analogamente si afferma che: *«l'Iresa è stata istituita solo nelle seguenti Regioni e con importanti differenze tra di loro: Lazio (Lr n. 2/13), Lombardia (Lr n. 18/12), Emilia-Romagna (Lr n. 15/12) Campania (Lr n. 5/13), Calabria (Lr n. 69/12) e Marche (Lr n. 45/12)»*. Visto quanto abbiamo ricostruito *supra* e riassunto in Tabella 2, tale affermazione appare per lo meno sorprendente visto che i testi di legge presentano, in larga misura, lo stesso schema. Il vero elemento di difformità del quadro venutosi a creare nel 2012 è rappresentato dalla disapplicazione del tributo in un numero preponderante di regioni.

¹³⁶ Si tratta di una indicazione ampiamente confermata dalla letteratura. G.ANDREANA ET AL., *op. cit.*, nel calcolare i valori delle imposte sul rumore aeroportuale in grado di riflettere i costi sociali generati in cinque aeroporti europei, arrivano a concludere che (p.11): *«at the Bergamo airport, the noise social costs are much higher than in the other airports given the surrounding population density. Indeed the same aircraft models have much smaller noise surcharges in all other airports, varying from the lowest in Girona (GRO) to the highest in Milan Malpensa (MXP). These differences generate a noise surcharge per movement (during the day) for Airbus 321 and Boeing 737-800 equal to € 289 and 246 (respectively) at Bergamo airport and to only € 23 and 19€ at Girona airport»*.

¹³⁷ Non è chiaro cosa si intenda con tale previsione, visto che le modalità di applicazione del tributo prevedevano da sempre la differenziazione in base alla classe sonora come individuata dalle norme Icao. Stante la concreta difficoltà a quantificare in termini reali le emissioni sonore effettive prodotte da un velivolo (il che richiederebbe sistemi di misurazione in continuo tecnicamente ed economicamente fuori portata, almeno nel presente), è del tutto normale che la base di calcolo del tributo sia costituita da *proxi*, generalmente rappresentate dal peso del

base alle caratteristiche urbanistiche delle zone prospicienti gli aeroporti, nonché nella destinazione prevalente del gettito ad interventi necessari per contenere il rumore e compensare la popolazione residente. Nel complesso, tali indicazioni paiono riflettere quanto già promosso in sede di Conferenza Stato-Regioni (e previsto dalla l. n.342/2000), con alcuni elementi di specificità: una maggiore enfasi sulla uniformità del livello del tributo per tipologia e caratteristiche del velivolo¹³⁸, l'attenzione rivolta alle possibili differenziazioni spazio-temporali e l'opportunità di tornare ad un vincolo di destinazione più stringente per le risorse generate a sostegno del costo degli interventi necessari per contenere il rumore e compensare la popolazione residente.

Il secondo passaggio rilevante a livello nazionale è stato rappresentato dall'art. 13¹³⁹, comma 15 bis¹⁴⁰, del d.l. 145/2013, che è tornato a fornire un quadro di coordinamento statale all'imposta, in precedenza (e all'apparenza) pienamente regionalizzata. L'articolo di legge identifica chiaramente, già dall'*incipit*, come l'attenzione specifica dell'intervento normativo, anche a seguito della già menzionata Segnalazione AGCM¹⁴¹, sia rivolta ai temi dell'attrattività e della competitività del sistema aeroportuale, peraltro inopinatamente collegati all'evento contingente rappresentato da EXPO 2015, mentre non si fa alcun esplicito cenno alla valenza ambientale del tributo, né alla sua funzione indennitaria rispetto ai territori coinvolti. Il coordinamento nazionale viene così realizzato restringendo in uno spazio minimo (e verso l'aliquota zero) i margini d'azione a livello regionale e riprendendo esplicitamente a riferimento la l. n.342/2000 come sistema di calcolo e applicazione del tributo. Unica indicazione aggiuntiva, che riproduce quanto previsto dall'AGCM, quella di modulare il tributo tenendo conto della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti gli aeroporti.

Regione Lazio, che aveva nel frattempo disciplinato e applicato il tributo, adottando nella sostanza lo schema approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e fissando le aliquote ai valori massimi delle forbici ivi previste (cfr. Tab.2 *supra*), ha presentato ricorso alla Corte costituzionale, con specifico riguardo alla parte in cui veniva stabilito il valore massimo dell'IRESA. Il ricorso lamentava, in particolare, la lesione della propria autonomia finanziaria¹⁴² e l'impossibilità per

velivolo o dal numero di passeggeri, corrette in base alla classe sonora. Nella stragrande maggioranza dei casi applicativi europei di imposte sul rumore o di diritti d'approdo e di decollo differenziati in base al rumore si fa in effetti riferimento al peso massimo al decollo come base di calcolo.

¹³⁸ Salvo però, come già osservato, ritenere auspicabili, in altre parti della Segnalazione, differenziazioni in base alle peculiarità urbanistiche dei dintorni degli aeroporti.

¹³⁹ Intitolato: «Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo».

¹⁴⁰ Il comma 15 bis è stato introdotto dalla legge di conversione n.9/2014 e recita testualmente «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 nuova disposizione è entrata in vigore dal 22 febbraio 2014.

¹⁴¹ Il collegamento è evidenziato dalla Corte di Cassazione (sez. V, 25 novembre 2022, n.34729, p.14): «A seguito dell'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (atto di segnalazione AGCM n.1071 del 27 agosto 2013), che ha rilevato difformità fra le normative delle sei Regioni che hanno istituito l'IRESA tali da determinare un'alterazione della redditività per i vettori che fanno scalo solo in alcuni aeroporti rispetto ad altri, con conseguenze distorsive sul piano concorrenziale per le compagnie aeree, i consumatori e le società di gestione degli aeroporti, il Governo ha adottato, con il D.l. 145 del 2013 [...]».

¹⁴² La Corte costituzionale riporta a riguardo che: «La Regione Lazio lamenta che la norma impugnata, incidendo in modo significativo sulle entrate regionali, sarebbe priva di copertura finanziaria, in quanto

la legge statale di definire una norma di dettaglio riferita ad un tributo proprio autonomo regionale¹⁴³. Esso conteneva anche un'ulteriore argomentazione, di interesse proprio per la discussione che si vuole di seguito sviluppare. La ricorrente, infatti, osservava come la norma statale fosse andata ben oltre l'individuazione dei criteri uniformi per il calcolo dell'imposta (come auspicato dalla Segnalazione AGCM), ottenendo nei fatti un effetto perverso rispetto agli stessi obiettivi che ne hanno determinato l'introduzione. La fissazione di un tetto così basso all'imposta ne avrebbe, invero, svuotato il contenuto: *«il risultato che ne consegue sarebbe antitetico rispetto all'obiettivo di incentivare la concorrenza, nel senso di premiare le imprese più efficienti, le quali si dotino, ad esempio, di apparecchi meno rumorosi e inquinanti. In tal modo, invece, i mezzi più obsoleti e rumorosi sarebbero soggetti ad un regime sostanzialmente analogo a quello riservato ai velivoli più efficienti – posto che un limite di imposta così basso sarebbe inidoneo a determinare significative differenze quantitative, a fronte di evidenti disparità qualitative fra i mezzi – con conseguente elusione del principio di concorrenza»*¹⁴⁴.

A chiudere la partita, almeno all'apparenza, è intervenuta la già citata Sentenza della Corte costituzionale n.13/2015 che ha rigettato tutte le lagnanze presentate dalla Regione Lazio, dando piena effettività alla legge di coordinamento nazionale. Si è in sostanza riaffermata, attraverso questo provvedimento, la legittimità dell'intervento statale finalizzato a dettare una norma di coordinamento, in termini di aliquota massima, in coerenza con le finalità pro-concorrenziali identificate dalla Segnalazione dell'AGCM. È Interessante osservare come la legittimazione dell'intervento statale sia ricondotta dalla Corte, in chiusura del giudizio, non solo alla competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza, ma anche al fatto 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)»*¹⁴⁵.

L'effetto complessivo degli interventi statali occorsi nel triennio 2013-2015 è stato evidente: due sole regioni (Campania e Lazio) hanno tenuto in vita il tributo, seppur con le aliquote ribassate, le altre, invece, ne hanno sospeso l'applicazione o non ne hanno previsto del tutto l'istituzione. In controtendenza il caso dell'Emilia-Romagna che, dopo averne sospeso l'applicazione per diversi anni, lo ha reintrodotta a partire dal 1° gennaio 2020 con le caratteristiche descritte in Tabella 2 *supra*. È

l'intervento statale non conterrebbe alcuna previsione circa l'onere – inteso come minore entrata – a carico dei bilanci regionali, né alcuna indicazione circa le necessarie misure compensative».

¹⁴³ Corte di Cassazione (Sez. V, 25 novembre 2022, n.34729, p.15): *«Regione Lazio dubitava della possibilità per lo Stato di stabilire un'aliquota massima in materia di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, non già stabilendo un principio di coordinamento ma piuttosto dettando una statuizione di dettaglio d'immediata applicazione nei confronti delle Regioni».*

¹⁴⁴ Così l'argomentazione della Regione Lazio come ricostruita nella Sentenza della Corte costituzionale n.13/2015.

¹⁴⁵ Sentenza n.13/2015 Corte costituzionale. Lascia tuttavia perplessi l'argomentazione portata a riguardo dalla Corte: *«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» (art. 90, comma 1, della legge n. 342 del 2000)».* La perplessità deriva da due principali fattori. In primo luogo, dal fatto che, come ampiamente argomentato in precedenza, la natura ambientale dell'imposta è determinata dal suo presupposto e dalla sua base imponibile e non dalla destinazione del gettito. In secondo luogo, dal fatto che si parli come se il tributo introdotto dall'art. 90, comma 1, della legge n. 342 fosse ancora vigente, quando, viceversa, la stessa Corte avvalorava la tesi che esso sia stato trasformato in tributo proprio regionale, con piena potestà di autodeterminazione da parte delle regioni. Ne è testimonianza il fatto che proprio la legge adottata da Regione Lazio non ha previsto la "prioritaria" destinazione del gettito alle suddette finalità senza che ciò sia stato oggetto di censura.

continuata, tuttavia, a rimanere viva la dialettica tra l'atteggiamento cauto e timoroso da parte delle Regioni e le rivendicazioni dei territori sede di aeroporti, a testimonianza di come l'attuale assetto meriti, con ogni evidenza, un nuovo e migliore punto di bilanciamento¹⁴⁶.

5 Discussione e questioni aperte

Il quadro complessivo che si è venuto a consolidare in Italia nel corso di più di tre decenni di tentativi di applicazione di un tributo sull'emissione sonora degli aeromobili porta a concentrare la discussione su alcune questioni chiave, in cui si ritrovano, tra loro intrecciate, componenti di forma e di sostanza.

Il primo aspetto riguarda la natura del tributo e, in particolar modo, se in esso la finalità ambientale possa essere considerata prevalente e connotativa, identificandolo, secondo le categorie in precedenza introdotte, come tributo ambientale in senso stretto o esplicito. Diverse sono le indicazioni in tal senso, sia da parte dell'analisi teorica¹⁴⁷, sia della prassi operativa e giurisprudenziale¹⁴⁸. Appare infatti

¹⁴⁶ Richiama l'ANCAI, *op.cit.*, come (p.1): «L'ANCAI sta effettuando una campagna di informazione verso i Comuni per spingere le Regioni all'attuazione dell'IRESA [...] la regionalità dell'imposta fa sì che alcune Regioni, come Piemonte e Lombardia, abbiano sospeso l'IRESA temendo un innalzamento del costo dei biglietti ed una riduzione del traffico aereo sui propri scali a favore di quelli delle Regioni limitrofe. Timore non giustificato vista la bassa incidenza della tassa sul singolo volo (20/150€) e visto che nel caso del Lazio non è stata riscontrata alcuna flessione sul numero di voli».

¹⁴⁷ F. BATISTONI FERRARA, *I tributi ambientali nell'ordinamento italiano*, in "Riv. dir. trib.", n. 12, I, 2008, sottolinea che (p.1091): «Se [...] si vuole tentare di individuare una categoria tecnica di tributo ambientale, occorre, mi sembra, definire la nozione riferendola soltanto alle misure che si esprimono all'imposizione di prestazioni pecuniarie di carattere coattivo non giustificate da un'espressione di capacità contributiva, intesa come idoneità a concorrere alle spese pubbliche, espressa da forza economica del soggetto passivo, ma riferibili proprio e soltanto al principio chi inquina paga. Nel caso dell'Italia [...] mi pare che tale connotazione possa competere soltanto all'imposta sull'inquinamento (acustico) prodotto dagli aeromobili, al contributo di riciclaggio del polietilene vergine e alla carbon tax.». In maniera simile, C. SCIANCALEPORE, *op.cit.*, sostiene che (pp. 216-217): «Il presupposto impositivo è riconducibile all'emissione sonora degli aeromobili civili, come indicata nelle norme sulla certificazione acustica internazionale: si tratta, dunque, di una imposta ambientale in senso stretto che colpisce la produzione di inquinamento rumoroso causato dagli aeromobili civili in attuazione del principio comunitario "chi inquina paga". Il prelievo è modulato sulla produzione di un agente inquinante quale l'emissione sonora, pertanto, all'incremento dell'impatto negativo sull'ambiente misurato dalla maggiore rumorosità dell'aeromobile corrisponderà un inasprimento del gravame fiscale». D. VAIRANI, *op. cit.*, osserva convintamente come (p. 1525): «L'Iresa [...] rientra, senz'altro, nell'ambito delle imposte correttive di origine pigouviana, pertanto, è uno strumento volto a ristabilire l'equilibrio di mercato in presenza di un'esternalità negativa (il rumore), imputando, a carico del soggetto inquinatore (l' esercente), i costi dell'inquinamento ; l'imposta ha un ruolo fondamentale, poiché, essendo prevista in misura crescente al frastuono dei velivoli, disincentiva le compagnie aeree a emettere inquinamento acustico e, piuttosto, le spinge a dotarsi di aeromobili meno rumorosi».

¹⁴⁸ La Corte dei Conti, nella sua Indagine sulla mancata attuazione dell'Iresa (ex l. n.342/2000), osserva come (CORTE DEI CONTI, *Mancata, cit.*, p. 26): «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))». La Corte costituzionale, nella Sentenza n. 82/2021, è intervenuta sul tema dei tributi ambientali a livello regionale sostenendo: «il riconoscimento dell'autonomia impositiva alle Regioni, alle quali, per quanto qui interessa, non sono precluse né la possibilità di intervenire negli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, etc.). Si tratta di una prospettiva che - radicata nella doverosità, sul piano

difficilmente opinabile il fatto che nella strutturazione del tributo, nelle diverse formulazioni susseguitesesi nel tempo, si sia ricercata, in particolar modo attraverso il riferimento alle classi di certificazione acustica Icao, una diversificazione della base imponibile con il fine di penalizzare i mezzi più inquinanti e incentivare scelte migliorative in termini di emissione sonora. Un approccio rafforzato dalle indicazioni, formulate più di recente, tese a gravare maggiormente sui voli effettuati negli orari e nei contesti geografici ove gli impatti dannosi possano risultare maggiori. Tale considerazione appare avvalorata dall'inclusione dell'Iresa da parte dell'Istat nella categoria delle imposte ambientali su "inquinamento e risorse", ovvero tra quei pochissimi tributi¹⁴⁹ per i quali "è possibile ravvisare esplicite finalità ambientali"¹⁵⁰.

Alla luce di tali valutazioni, appare sorprendente la posizione assunta dalla Corte di Cassazione in una serie di pronunce riguardanti l'applicazione dell'Iresa nella regione Lazio nel periodo intercorso tra la legge regionale di istituzione (l.r. n. 2/2013) e l'introduzione del limite massimo al tributo da parte della già menzionata norma statale (d.l. n.145/2013 convertito nella l.n. 9/2014). In esse si afferma, infatti, alternativamente: «che la Regione Lazio non ha affatto inteso costituire il tributo in questione secondo il modello europeo di imposta ambientale in senso stretto, caratterizzato da una diretta relazione tra prelievo e deterioramento ambientale assunto a presupposto della fattispecie tributaria»¹⁵¹; che «si tratta di un modello connotato sì da un vincolo di scopo ma in senso improprio,

costituzionale, di una diffusa tutela dell'ambiente quale bene comune - è stata consapevolmente accolta dal legislatore ordinario: l'art. 8 del d.lgs. n.68 del 2011, ad esempio, ha inserito un tributo ambientale in senso stretto (l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili) tra quelli ceduti alle regioni e ha poi configurato come parzialmente ceduto un tributo ambientale solo in senso funzionale quale è la tassa automobilistica».

¹⁴⁹ Insieme all'Iresa, la categoria ricomprende: il Tributo speciale sul conferimento in discarica, la Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto, il Tributo provinciale per la tutela ambientale, e una categoria miscelanea di Proventi speciali assimilati alle imposte sui prodotti.

¹⁵⁰ Cfr. ISTAT, *Le imposte ambientali in Italia. Nota Metodologica*, 2011, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2011/01/nota_metodologica16.pdf, p. 3. La Nota Metodologica evidenzia al contempo come (ibidem) «le imposte sui prodotti energetici e sui trasporti sono state introdotte senza esplicite finalità di tipo ambientale ad eccezione dell'Imposta sui consumi di carbone».

¹⁵¹ Corte di Cassazione (Sez. Tributaria Civile, n.32763/2022, p.17). La Corte ribadisce a riguardo che (ibidem): «La Regione Lazio [...] ha aderito ad un modello di fiscalità con mera funzione ambientale, nel quale cioè la tutela ambientale viene perseguita solo esteriormente alla fattispecie tributaria, per vi mediata e indiretta [...] Tanto, però, non è sufficiente per qualificare l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili istituita dalla Regione Lazio come tributo di scopo in senso stretto, trattandosi piuttosto di tributo con finalità extrafiscale ambientale» e ancora (ivi, p.18): «La logica sottostante alla categoria di tributi cui appartiene l'imposta per cui è causa, che ha preso il posto di quella precedente di derivazione statale, abrogandola, individua nell'ambiente una finalità politico-sociale aggiuntiva, da realizzarsi in modo indiretto, con metodologia d'intervento chiaramente indennitaria, finalità che, per quanto già detto, rimane esterna alla definizione del tributo stesso». Più di recente, in riferimento al caso di Regione Campania (Sezione Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949, p.19): «il tributo in esame, per come configurato dalla regione Campania, non si presenta come imposta ambientale in senso stretto, vale a dire nel segno di una diretta relazione tra prelievo fiscale e deterioramento ambientale in termini di presupposto della fattispecie tributaria». Si tratta di un insieme di considerazioni difficilmente condivisibili, visto che è proprio la finalità ambientale extra-fiscale esplicita e prevalente, indirizzata a perseguire scopi politico-sociali aggiuntivi rispetto a quelli di gettito, a rappresentare l'elemento qualificante di un tributo ambientale in senso stretto. Il tributo adottato da Regione Lazio ha ripreso in larga parte la struttura di quello previsto dalla l. n.342/2000, differenziandosi soprattutto: per aver adeguato le classi di emissione acustica in base ai capitoli dell'Allegato XVI Icao (in particolare introducendo i criteri del capitolo 4), per aver adottato aliquote più alte e per aver fissato un ridotto vincolo di destinazione a carattere indennitario, pari a solo il 10%. Non è quindi certo la natura indennitaria e di scopo a caratterizzare l'esperienza laziale rispetto alla norma nazionale (è vero il contrario, semmai), quanto quella di aver ulteriormente accentuato

perché ricondotto ad una funzione meramente indennitaria (nella quota del 10% del gettito). Sicché, per quanto attiene alla Regione Lazio, si registra l'adozione di un modello di fiscalità con lata funzione ambientale, perché con esso la tutela dell'ambiente viene perseguita solo esternamente alla fattispecie tributaria, per via mediata e indiretta»¹⁵²; che il tributo di regione Lazio, rispetto a quello nazionale (l. n. 342/2000): «ha differenti presupposti e funzioni, dato che il disinquinamento acustico della legge statale, il quale necessita di modalità operative dirette a ridurre l'inquinamento da rumore, è ben diverso dalle finalità attinenti all'ambiente della regionale, espressione tale da comprendere anche la sola destinazione del gettito (o di parte di esso) all'indennizzo delle popolazioni contigue agli aeroporti»¹⁵³; che «l'evento che determina l'insorgere dell'obbligazione tributaria non è riconducibile all'emissione sonora dell'aeromobile, ma è ancorato all'esercizio delle attività aeroportuali costituite, nel caso di specie, dal decollo e dall'atterraggio dell'aeromobile, come definite dalla normativa di settore (art. 1 d.p.r. n.496 del 1997). La rumorosità dell'aeromobile non assume rilievo come presupposto del tributo, ma come parametro per la determinazione dell'imposta, come specificato dallo stesso legislatore che, al primo comma dell'art. 92 citato, precisa che l'imposta in questione è determinata 'sulla base' dell'emissione sonora»¹⁵⁴. Interpretazioni non prive di elementi contraddittori

la natura (dis)incentivante e pigouviana del tributo.

¹⁵² Corte di Cassazione (Sez.5, 25 novembre 2022, Sentenza n.34729, p.19). Come già osservato, il tributo ha come caratteristica distintiva proprio quella di incentivare direttamente comportamenti e scelte più virtuosi dal punto di vista ambientale, mentre il vincolo di scopo risulta minoritario e non decisivo, soprattutto nel caso laziale. Nella medesima sentenza si afferma altresì che (*ibidem*): «Mentre, difatti, il primo tipo di tributi (imposta ambientale) è caratterizzato dalla destinazione del gettito raccolto ad opere o servizi di tutela ambientale, i tributi del secondo tipo sono caratterizzati dal fatto che il fine principale è quello di ottenere gettito e la tutela ambientale viene perseguita in aggiunta all'ottenimento della finalità fiscale per cui sono stati istituiti (nella specie, quella generale), operando un aggravio dei costi che funge da incentivo o disincentivo di talune attività ritenute dannose per l'ambiente, le quali, per detta ragione, devono essere penalizzate e ridotte». Qui la Corte arriva a ribaltare i canoni definitivi consolidati a livello nazionale e internazionale che connotano l'imposta ambientale proprio per la sua funzione disincentivante e non per la destinazione del gettito.

¹⁵³ Corte di Cassazione (Civile Ord. Sez. 5, 2 luglio 2026, Ordinanza n.22618, p.7). Nella Sentenza n.34729, sez.5, 25 novembre 2022, si afferma ancora più perentoriamente che (p.25): «la legge statale era destinata al disinquinamento acustico mentre quella regionale ha tutt'altre finalità». Va qui ribadito come non emergano in realtà differenti presupposti e funzioni tra la legge nazionale e la legge regionale, mentre la principale differenza sia costituita per quest'ultima dall'allentamento del vincolo "prioritario" di destinazione del gettito, ridotto al 10%. Più di recente, in una pronuncia sul caso di Regione Campania, la Corte di Cassazione (Sez. Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949) arriva ad una posizione più simile a quella da noi sostenuta (p.22): «il richiamo contenuto nella legge regionale a quella nazionale n.342/2000 sta a significare che l'imposta istituita come propria era esattamente quella prevista da tale ultima legge e la destinazione della quota maggioritaria del gettito al fine di disinquinamento acustico posta in linea con il medesimo fine di cui alla legge n.342/2000».

¹⁵⁴ Corte di Cassazione (Sez.V, 25 novembre 2022, Sentenza n. 34729, p. 24). Tale argomentazione viene utilizzata dalla Corte per sostenere che non siamo in presenza di una imposta ambientale *strictu sensu*. In realtà, la definizione di imposta ambientale accettata in ambito europeo, a cui fa ricorso la stessa Corte di Cassazione (*ivi*, p. 21), prende a riferimento proprio la base imponible, «costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente» e non il presupposto. Si può in sostanza affermare che quanto più vi è un legame diretto tra base imponible ed effetto sull'ambiente, quanto più si può parlare di tributo ambientale *strictu sensu*, quanto più ci si allontana, quanto più si rientra nell'ambito delle imposte ambientali implicite o *latu sensu*. Nel nostro caso, la proxy individuata dalla norma - rappresentata da n. decolli/peso massimo e classe sonora certificata - rappresenta certamente una buona approssimazione di quella che è la pressione ambientale esercitata dall'attività antropica. Va d'altronde ricordato che la commisurazione del prelievo fiscale specificatamente sull'emissione inquinante è tecnicamente ed economicamente complessa, tanto che in pressoché tutti i casi di imposte ambientali oggi applicate in Italia si fa riferimento a proxy (consumo di carburanti, classe emissiva delle auto, quantità di rifiuti prodotti, etc.).

e poco convincenti, peraltro ripresi dalla dottrina¹⁵⁵, che, nel complesso, non aiutano a fare chiarezza sulla natura dello strumento e sui suoi possibili (e auspicabili) sviluppi futuri.

Al di là, infatti, dell'interesse definitorio in sé, l'aspetto in questione assume una non trascurabile valenza pratica dal momento che la strutturazione e il governo del tributo dovrebbero necessariamente risultare coerenti rispetto alla finalità prevalente. Se, come da noi sostenuto, l'obiettivo ambientale extrafiscale è in questo caso prioritario, la determinazione della base imponibile e il livello e strutturazione delle aliquote devono avere come obiettivo quello di ridurre gli impatti negativi delle emissioni sonore, indirizzando e modificando le scelte delle compagnie aeree in termini di qualità dei velivoli e, in subordine, di pianificazione spazio-temporale delle rotte. In tale direzione, viene nettamente richiamato dall'analisi empirica come: *«only a robust and well-calibrated noise charge scheme - one that introduces an additional, substantial cost differential - would be capable of shifting behaviour beyond what is already driven by operational efficiency concerns in both treated and untreated routes»*¹⁵⁶. Detto in altri termini, il profilo quali-quantitativo del tributo ambientale (prevalente) dovrebbe privilegiare il perseguimento di effetti disincentivanti e limitativi sulle dinamiche inquinanti, anche a parziale discapito di altri connotati e finalità generalmente riconducibili agli strumenti fiscali (dimensione e stabilità del gettito¹⁵⁷, coerenza con i principi della capacità contributiva e della progressività, parità di trattamento tra operatori economici¹⁵⁸, competitività territoriale, etc.). Allo stesso

Praticamente la sola Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto sui grandi impianti di combustione (ex l. n.447/1997) si basa su una misurazione in continuo delle emissioni in atmosfera. Non appare altresì corretto affermare che l'obbligazione tributaria sia riconducibile alle attività di decollo e atterraggio e non all'emissione sonora, visto che è la rumorosità dei velivoli che determina l'an e il quantum dell'Iresa. La buona approssimazione dello strumento così strutturato è d'altronde riconosciuta dalla stessa Corte di Cassazione (Sez. Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949) quando afferma che (p.26): *«Si spiega allora perché rispetto a tale prospettiva l'entità della tariffa applicata dalla compagnia non assuma alcun valore, perché in nessun modo incidente sugli effetti dannosi provocati dal numero di decolli ed atterraggi, dal peso degli aeromobili e dall'intensità acustica espressa dal velivolo, su cui correttamente l'imposta è calibrata, tenuto conto della sua finalità»*.

¹⁵⁵ D.VARANI, *op. cit.*, dopo aver sostenuto la tesi dell'«imposta correttiva pigouviana» (p.1525), riprende le argomentazioni della Corte di Cassazione: *«Pertanto, considerando che il presupposto non è costituito dall'unità inquinante, pare doveroso sottolineare, sebbene la dottrina non sia d'accordo all'unanimità, che l'Iresa sia classificabile come "tributo ambientale parzialmente di scopo", nel quale la funzione di tutela ambientale si manifesta in virtù della destinazione del gettito (che, si ricorda, è prevalentemente indirizzato alla realizzazione di opere di risanamento ambientale)»* arrivando a concludere che (ivi, p. 1549): *«E' oramai certo, dunque, che tale imposta non rientri nella classificazione di tributo ambientale in senso stretto»*.

¹⁵⁶ M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op. cit.*, p. 20. Gli stessi autori osservano, nella loro analisi empirica, come (ibidem): *«Among the 16 treated airports, we observe a mix of case where the noise charges applied to airlines fail to establish sufficient differentiation between aircraft categories, alongside instances where the rates provide no meaningful financial incentive»*. Alcuni casi riportati in C. EVANGELINOS ET AL., *op. cit.*, p. 5: *«show that optimally set charges affect choice of aircraft, flight frequency, and operational routes»* e che (ibidem): *«the introduction of emission charges leads to increasing fares load factors, and aircraft fuel efficiency»*.

¹⁵⁷ Osserva correttamente D. VARANI, *op. cit.*, che (p.1541): *«Il tributo ambientale strictu sensu, quanto più funziona, tanto meno produce gettito, vi è, quindi, una correlazione inversa tra gli effetti fiscali e gli effetti comportamentali, facendo sì che la massimizzazione degli uni si traduca in una minimizzazione degli altri»*.

¹⁵⁸ Alcune compagnie "low cost" hanno nel tempo fatto ricorso rispetto all'applicazione dell'Iresa in quanto: *«il tributo, come strutturato, determina effetti distorsivi della concorrenza ed è incompatibile con il principio di capacità contributiva e di progressività, in quanto il sistema di prelievo prescinde dal prezzo dei biglietti aerei, così danneggiando in modo del tutto sproporzionato i cosiddetti vettori "low cost" [...] a vantaggio dei loro concorrenti»* (Corte di Cassazione, Sez. Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949, p. 10). La Corte, riguardo a quest'ultimo punto, ha correttamente osservato come (ivi, p. 26): *«Risulta, pertanto, non pertinente sotto i profili costituzionali in esame, il richiamo alle tariffe applicate dalla compagnia low cost, trattandosi di*

tempo, come correttamente messo in luce dalla Corte costituzionale nel giudizio avverso al ricorso di Regione Lazio, non può sollevarsi un tema di lesione dell'autonomia finanziaria e dello squilibrio delle esigenze di spesa regionale per l'adempimento per i propri compiti, in quanto i tributi ambientali in senso stretto non sono (e non devono) essere finalizzati alla copertura delle spese ordinarie, né, per lo stesso motivo, essere necessariamente oggetto di misure compensative o di carattere perequativo.

Un secondo aspetto interessante, che rimane controverso in quanto sinora ricostruito, riguarda la classificazione del tributo come tributo proprio regionale (autonomo) o come tributo proprio derivato. Anche in questo caso, infatti, la questione definitoria finisce per avere alcune conseguenze applicative su cui appare non inutile soffermarsi.

In seguito a quanto stabilito dall'art. 8 del d.lgs. n.68/2011, è stato infatti ripetutamente sostenuto che l'Iresa è divenuto un tributo proprio regionale, con piena discrezionalità d'azione da parte delle Regioni, discrezionalità su cui è poi intervenuta, in termini limitativi, la legge di coordinamento nazionale. Secondo tale, diffusa, interpretazione, lo stato dell'arte sarebbe così sintetizzabile: *«Potere questo che si spinge, per l'imposta in rassegna, sino al punto di sopprimerla (v.art.8, comma 1, d.lgs. n.68/2011) e, quindi - a maggior ragione - di modificarne i suoi presupposti e finalità, come si desume dai contenuti delle pronunce nn.13/2015 e 18/2013 della Corte costituzionale, potendo dunque le regioni istituire con propria legge l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, individuandone, con piena discrezionalità, il presupposto, i soggetti passivi, la graduazione delle aliquote, le modalità di accertamento e riscossione, nei limiti - ovviamente - dei principi costituzionali, comunitari e fermo restando l'oggettivo limite normativo interno, derivante dalla legge statale (art. 13, comma 15.bis, d.l. n. 145/2013 convertito con modifiche dalla legge 9/2014) circa le misure dell'aliquota massima applicabile»*¹⁵⁹.

Si tratta, tuttavia, di una lettura poco condivisibile, da cui derivano non trascurabili fattori di incertezza e ambiguità. Che senso (e quali risvolti pratici) avrebbe, infatti, una legge nazionale che fissa un limite massimo, pari a 0,50 euro, se non sono in precedenza identificati in maniera chiara e vincolante i caratteri essenziali del tributo? A cosa si applicherebbe tale limite se ogni regione ha la libertà di definire presupposto e base imponibile? Sarebbe ragionevole e funzionale avere regioni in cui l'aliquota si applica al peso al decollo, altre al numero di passeggeri o, altre ancora, al valore effettivo dei decibel emessi?

Si tratterebbe, con ogni evidenza, di una situazione caotica, in cui viene meno nei fatti ogni possibilità di coordinamento e, contemporaneamente, sono moltiplicati i costi amministrativi e di *compliance* per compagnie aeree e società aeroportuali. Il contrario esatto di ciò che la legge nazionale dichiarava di perseguire. Non è un caso, quindi, che il citato art. 13, comma 15 *bis*, d.l. n. 145/2013, convertito con modifiche dalla legge 9/2014, abbia mantenuto un riferimento esplicito agli articoli 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n.342, che rimangono (almeno nella sostanza) l'unico appiglio per la (facoltativa) istituzione e strutturazione delle norme regionali. Siamo, quindi, in presenza di un tributo

aspetto che attiene a scelte di politica imprenditoriale del tutto indipendenti dalla natura dell'imposta in esame, su cui si commisura l'entità del prelievo, il quale - come sopra esposto - è caratterizzato dall'essere un gettito la cui funzione ambientale deriva dalla sua capacità di ripercuotersi -aggravandone i costi - su attività (manovre aeree rumorose) ritenute dannose per l'ambiente».

¹⁵⁹ Corte di Cassazione (Sez. Tributaria, 23 luglio 2026, Ordinanza n.23949, p. 18). La medesima valutazione è presente in Corte di Cassazione (Sez.V, 25 novembre 2022, Sentenza n.34729, p. 17-18) e Corte di Cassazione (Sez. Tributaria, Sentenza n. 32763, Anno 2022, p.15-16). Come già ricordato, essa è ripresa anche da D. VARANI, *op. cit.*

con caratteristiche ibride¹⁶⁰, che la giurisprudenza più autorevole riconosce come “proprio regionale”, ma che è ancora basato, almeno in parte, e non potrebbe essere altrimenti, sul preesistente tributo nazionale¹⁶¹. Con un’eccezione, però, ovvero la riconosciuta opportunità per le regioni di non rispettare il vincolo di destinazione “prioritaria” del gettito al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, al disinquinamento acustico e all’eventuale indennizzo delle popolazioni residenti delle zone A e B dell’intorno aeroportuale. Una interpretazione, non priva di elementi controversi, che ha permesso di rigettare i ricorsi contro la norma di Regione Lazio che destina a tali finalità solo il 10% del gettito¹⁶².

Rispetto a questo secondo elemento di approfondimento, si può nel complesso osservare come l’attuale punto di approdo dell’azione statale abbia nella sostanza largamente disatteso le raccomandazioni contenute nella Segnalazione AGCM da cui si è partiti. Manca, infatti, una legge statale (aggiornata) che definisca i criteri uniformi per il calcolo dell’imposta, così come non è prevista la destinazione prevalente del gettito ad interventi necessari per contenere il rumore e compensare la popolazione residente. Ci si è limitati, in maniera sbrigativa, a definire il valore massimo dell’aliquota, senza peraltro chiarire bene a cosa si applichi tale valore massimo, e a fornire un’indicazione generica, di natura non vincolante, riguardo alla variabilità spazio-temporale nella determinazione del tributo.

Tali considerazioni inducono a concentrare l’attenzione sul terzo e ultimo punto di riflessione, il più rilevante, ovvero quello della corretta e auspicabile configurazione a regime dell’Iresa in uno scenario di fiscalità multilivello.

¹⁶⁰ Questa tesi è in qualche modo sostenuta nella memoria dell’Avvocatura della Stato in risposta al ricorso della Regione Lazio, come riportato nella Sentenza n.13/2015 della Corte costituzionale: «Sarebbe, inoltre, erroneo ritenere che la natura di tributo proprio regionale dell’IRESA precluda qualsiasi intervento da parte del legislatore statale. Infatti, i tributi regionalizzati previsti dall’art. 8, primo comma, del d.lgs. n. 68 del 2011, non sarebbero completamente assimilabili ai cosiddetti “tributi propri istituiti”, previsti solo dalla legge delega sul federalismo fiscale e mai attuati. Mentre, infatti, questi ultimi sono tributi che le Regioni istituiscono direttamente con proprie leggi in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale (art. 7, primo comma, lettera b), numero 3), della legge n. 42 del 2009), i tributi ai quali fa riferimento l’art. 8, sebbene disciplinati dalla normativa regionale, per effetto di una sorta di rinuncia da parte del legislatore statale, sarebbero comunque forme di imposizione introdotte dalla legislazione statale. Pertanto, la facoltà delle Regioni di ridisegnare i tributi previsti dall’art. 8 con proprie leggi, non sarebbe sottratta ad un obbligo di sostanziale coerenza con la normativa statale istitutiva, quanto meno con gli elementi essenziali della stessa e, comunque, al rispetto del principio di ragionevolezza. Ne discende, ad avviso dell’Avvocatura generale dello Stato, la legittimità costituzionale della disposizione legislativa statale impugnata, in quanto finalizzata a condurre a razionalità l’imposta sotto il profilo della misura delle aliquote.»

¹⁶¹ Il punto è ben colto in Comm. Trib. Reg. per la Campania Sezione/Collegio3 (Sentenza n. 1729 del 25/02/2021, p. 4): «nella fattispecie tra il tributo statale e quello regionale esiste un rapporto di assoluta continuità sia sul piano della investitura legittimante, laddove è la legge statale a demandarne alla regione la imposizione, sia sul piano della identità dei presupposti e delle finalità; il “cordone ombelicale” che unisce le due norme introduttive del tributo, (statale e regionale) e la fonte stessa della seconda che trova nella prima la propria legittimazione possono essere letti nel senso della volontà del legislatore statale di stabilire la prosecuzione dell’identico tributo a livello regionale ne’ potrebbe sostenersi che il precedente assetto normativo fosse del tutto inapplicabile sì da non potersi stabilire un qualsiasi nesso di continuità con quello successivo perché’ semmai sarebbe proprio questo dato, comunque indimostrato, a giustificare sul piano della ragionevolezza un impianto innovativo e correttivo; impianto che del resto lascia invariati i presupposti e le finalità della imposta limitandosi ad intervenire in forma migliorativa sulle aliquote” e ancora (ivi, p.5): “Non può revocarsi in dubbio che l’assetto normativo della imposta sia rimasto sostanzialmente identico dall’epoca della sua istituzione, il che consente di affermare che anche la legge regionale ultima debba uniformarsi alla struttura e requisiti dettati dalla normativa originaria in quanto a sua volta direttamente succeduta ai d.lgs. intermedi».

¹⁶² Cfr. ad esempio Corte di Cassazione (Sez. Tributaria n. 32763, Anno 2022, p.18-19).

Appare a riguardo necessario partire dalla convinzione che, stante la materia in oggetto, che coinvolge interessi plurimi (tra cui la tutela alla salute e la tutela ambientale) e scale territoriali diversificate, una qualche forma di coordinamento dall'alto sia certamente auspicabile, al fine di evitare spinte centrifughe e una balcanizzazione nell'applicazione (o non applicazione) del tributo su base territoriale. Avendo il traffico aereo una natura tipicamente transfrontaliera, infatti, la gestione eccessivamente parcellizzata può porre problemi in termini di costi di transazione per gli operatori, esternalità (ambientali e fiscali), comportamenti strategici e sperequazione delle entrate.

In Italia, come già osservato, lo schema previsto dalla l. n. 342/2000 si fondava su una (ragionevole) disciplina nazionale unitaria in termine di basi imponibili e aliquote, con alcuni margini d'intervento (al rialzo) su queste ultime per le Regioni; essa prevedeva anche, opportunamente, indirizzi comuni per la redistribuzione del gettito nel caso di effetti transfrontalieri tra regioni. La successiva piena regionalizzazione del tributo ex d.lgs. 68/2011 ha rappresentato, con ogni evidenza, un salto nel vuoto, difficilmente giustificabile dal punto di vista dei principi del federalismo fiscale trattati nella prima parte di questo elaborato. Sono andate quindi nella giusta direzione le raccomandazioni¹⁶³ e le proposte formulate da più parti al fine di riempire tale vuoto¹⁶⁴.

L'azione a livello centrale che ne è scaturita si è tuttavia dimostrata parziale e mono-tematica, agendo in maniera unidirezionale verso il basso¹⁶⁵. Infatti, la legge nazionale e le numerose pronunce giurisprudenziali che si sono susseguite si sono preoccupate quasi esclusivamente dei temi pro-concorrenziali e di tutela della competitività del territorio, andando a frustrare l'originaria finalità

¹⁶³ In CORTE DEI CONTI, *Mancata, cit.*, a conclusione della propria indagine sulle prospettive evolutive dell'Iresa a valle del d.lgs. 68/2011, si osservava che (p.25): «nel ribadire la naturale autonomia delle istituzioni interessate in qualsiasi decisione relativa al tributo, 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». Ne derivavano in chiusura alcune raccomandazioni: (ivi, p. 28): «La convergenza tra le opportunità legate allo sviluppo del territorio e le aspettative delle comunità locali, ad avviso di questa Corte, può ottenersi solo assicurando la rappresentazione dei diversi interessi nella sede prevista per la loro composizione, e dunque attraverso la predisposizione di tutti gli strumenti che l'Ordinamento offre per la migliore attuazione degli interessi in gioco. Pertanto, per quanto riguarda l'attuazione dell'imposta, che dovesse essere istituita a decorrere dal 1 gennaio 2013, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 6 maggio 2011, n.68, che l'ha trasformata in tributo proprio regionale [...] è opportuno che le prescrizioni di carattere generale siano coordinate e concordate in sede di Conferenza Unificata al fine di favorire uniformità di disciplina nelle regioni ordinarie ed evitare che elementi operativi o di dettaglio possano condurre a discriminazioni tra le diverse regioni».

¹⁶⁴ Vedi in particolare lo schema di legge regionale approvato in Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 6 dicembre 2012 descritto nel § 4.1 *supra*.

¹⁶⁵ Come ricostruito in Corte di Cassazione (Sentenza n.34729, sez.5, 25 novembre 2022, p. 26): «La disposizione del cit. art. 8 del decreto legislativo n.68 del 2011, difatti, si struttura distinguendo: a) i tributi propri autonomi (o "propri in senso stretto") "ceduti", ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale, potendosi istituire solo su presupposti che non siano già oggetto dell'imposizione statale, secondo quanto stabilisce l'art.2, alla lett.p), dagli altri tributi per i quali alle Regioni è riconosciuto un margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale (v. sentenza Corte Cost. n.122/2019)».

ambientale esplicita del tributo¹⁶⁶, senza al contempo dettare un adeguato coordinamento complessivo dei criteri applicativi e delle modalità di destinazione del gettito.

Già dal primo punto di vista, invero, quello della tutela della concorrenza e dell'esigenza di evitare, come richiesto dall'AGCM, rilevanti differenziazioni sul territorio nazionale, in grado di alterare le corrette dinamiche competitive nel settore aereo, il tema pare poco focalizzato e convincente.

In primo luogo, perché il peso reale delle aliquote introdotte dalle norme regionali inizialmente approvate è improbabile (per non dire inverosimile) che possa alterare la redditività delle compagnie e influenzare il calcolo economico degli operatori economici coinvolti. Basti pensare che, applicando il valore massimo di 2,50 euro per tonnellata¹⁶⁷, come previsto dalla legge laziale censurata, si avrebbero incidenze medie di circa 1/1,50 euro per passeggero¹⁶⁸: un valore ben al di sotto degli attuali diritti aeroportuali e della relativa addizionale descritti *supra* nel paragrafo 3.1. È quindi difficile e poco convincente sostenere, come fatto esplicitamente dalla legge di coordinamento (a valle della Segnalazione AGCM), che tali valori possano rappresentare un fattore di distorsione della concorrenza e una minaccia all'attrattività del sistema aeroportuale italiano¹⁶⁹. E ancora, non è chiaro come si possa giustificare l'attenzione alle disparità territoriali tra scali rispetto alla recente emanazione di quelle norme, in larga parte adottate proprio a livello nazionale (cfr. § 3.1), che hanno azzerato in alcune Regioni l'addizionale sui diritti d'imbarco pagata dalle compagnie, generando differenze di trattamento ben più elevate di quelle riconducibili all'Iresa. Infine, anche volendo individuare una necessità di coordinamento legata ai soli temi concorrenziali, è difficile spiegare perché questa non sia stata realizzata, come nella l. n.342/2000, fissando un valore base e lasciando un, più o meno ampio, margine di intervento al rialzo per le Regioni.

A ben vedere, non è neppure chiaro perché l'applicazione di aliquote diverse tra regioni in base alla certificazione acustica determini un'alterazione della concorrenza tra vettori, consumatori e società di gestione, visto che, su base territoriale, tutti coloro che operano in una determinata regione e hanno medesime caratteristiche maturano lo stesso debito d'imposta. A poter essere penalizzata/sacrificata è semmai la competitività complessiva del territorio ove vengono applicate aliquote più elevate, ma ciò dovrebbe rientrare nella valutazione politica discrezionale dei governanti, e delle comunità di riferimento, rispetto al bilanciamento tra obiettivi ambientali e di attrattività turistico/commerciale. Come giustamente osservato dal ricorso della regione Lazio, viceversa, la logica della unidirezionalità al ribasso finisce per favorire, dal punto di vista del confronto concorrenziale, le compagnie con mezzi più obsoleti e rumorosi, che sarebbero assoggettati a un regime non troppo dissimile, se non uguale (nei prevalenti casi di fissazione di aliquota pari a zero), a quelli più efficienti e tecnologicamente avanzati.

¹⁶⁶ Curiosamente, l'articolato della Sentenza 13/2015 si chiude (punto 4.2.1) richiamando come «*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*». Un'osservazione che non trova però riscontro in quanto in precedenza argomentato.

¹⁶⁷ Valore, peraltro, previsto per velivoli privi della certificazione acustica, che rappresentano una quota del tutto marginale e residuale (per non dire archeologica) del mercato.

¹⁶⁸ Calcolo effettuato ipotizzando un peso massimo al decollo di 70 tonnellate e una dimensione media di 165 posti per velivolo. Cfr. su questi valori M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*, p. 13.

¹⁶⁹ Ancora meno convincente risulta il collegamento al «*rilievo strategico del settore di intervento, connesso alla manifestazione EXPO*», visto che si lega una decisione inerente ad un tema strutturale quale l'impatto ambientale del trasporto aereo ad un evento eccezionale ed *una tantum*, per quanto di rilievo. La Corte costituzionale, nella Sentenza n.13/2015, parla anche di «*obiettivo di rilancio della competitività del settore*», ma non è chiaro perché si parli di "rilancio" per un settore che cresce ininterrottamente dal secondo dopoguerra e negli ultimi vent'anni, in Italia, ha raddoppiato il numero di passeggeri trasportati.

Ecco allora divenire centrale il secondo aspetto, ovvero quello della finalità ambientale extrafiscale. L'attuale configurazione del tributo, applicato in tre sole regioni e con margini d'azione ristretti (al ribasso), preclude qualsiasi capacità di esercitare effetti correttivi e regolatori sugli operatori e mantiene solamente una (blanda e non vincolante) funzione indennitaria per i territori più direttamente incisi dalle attività aeroportuali. Allo stesso tempo, il mancato adeguamento nel tempo dei criteri di identificazione della migliore classe acustica riduce lo stimolo al miglioramento nel tempo e l'efficienza dinamica dell'incentivo finanziario. Non sorprende quindi che le analisi empiriche sul tema rivelino che *«noise charge schemes in Spain (operated by AENA) and three Italian airports (Bologna, Rome Fiumicino, and Rome Ciampino) are structurally ineffective [...] These schemes target obsolete aircraft types that were already phase out of most airline fleets by the time of implementation, failing to incentivize the adoption of quieter aircraft from the beginning, turning out to be no real noise charges»*¹⁷⁰ o, ancora: *«This lack of impact is likely due to the design and magnitude of the charges, which often fail to differentiate sufficiently between aircraft noise categories or provide meaningful financial incentive, as seen in the case of Napoli and Sofia airports where charges are either uniform or minimal compared to weight-related landing fees»*¹⁷¹. In sostanza, i casi italiani vengono identificati come esemplari di livelli e modalità applicative che mortificano la finalità ambientale-incentivante, in piena contraddizione con la natura del tributo.

Si pone, quindi, in prospettiva futura, il tema relativo ai contenuti quantitativi e qualitativi della corretta strutturazione del tributo.

Se la finalità ambientale vuole essere realmente perseguita, le aliquote applicate devono essere sufficientemente elevate e differenziate, in modo da poter esercitare concretamente effetti correttivi e di indirizzo sulle scelte tecnologiche e gestionali (in termini di orari e rotte) delle compagnie aeree. Nel caso portoghese, ad esempio (cfr. Riquadro 2 *supra*), emerge come, a seconda della classe acustica, all'aeroporto di Lisbona si applichino coefficienti di correzione tra 0,7 e 2 sui valori dei diritti aeroportuali (attualmente compresi tra 9 e 12,6 euro per tonnellata). Ciò equivale a dire che, indicativamente, un aereo della classe acustica peggiore arriva a pagare circa tre volte tanto rispetto ad uno della classe migliore (20 euro a tonnellata rispetto 7): differenziali enormemente maggiori rispetto a quelli applicabili in Italia con gli attuali limiti massimi. Considerazioni analoghe possono essere tratte dai valori contenuti in Tabella 3, in cui viene confrontato l'onere dell'imposta sul rumore pagato da un velivolo di 100 tonnellate a Roma-Fiumicino rispetto a Parigi-Charles de Gaulle.

**Tabella 3. Imposte sul rumore:
confronto tra Roma Fiumicino e Parigi Charles de Gaulle
(euro totali x velivolo di 100 ton.)**

		Classe acustica peggiore	Classe acustica migliore
		Euro totali	Euro totali
Fiumicino		50	40

¹⁷⁰ M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op.cit.*, p. 8.

¹⁷¹ (Ivi, p. 4).

	ore 6.00-17.59	291,6	12,15
Charles de Gaulle	ore 18.00-21.59	874,8	36,45
	ore 22.00-5.59	2916	121,5

Ipotesi di aeromobile dal peso massimo al decollo pari a 100 ton. I meccanismi di calcolo delle imposte (Iresa per l'Italia, TNSA per la Francia) sono quelli descritti *supra* rispettivamente in Tabella 2 e Riquadro 2.

La discriminazione qualitativa, per essere efficace, deve inoltre tenere il passo con l'evoluzione tecnologica, riuscendo a cogliere la frontiera tipologica dei mezzi disponibili sul mercato. In Italia, i parametri adottati da Regione Lazio e Regione Emilia-Romagna per identificare la classe migliore sono rimasti fermi ai valori del capitolo 4 Icao¹⁷², mentre Regione Campania ha fatto riferimento al capitolo 14 dal 2019, attraverso un nuovo intervento normativo. In alcuni casi esteri (ad esempio il Portogallo, cfr. riquadro 2 *supra*) emerge come, attualmente, sia in atto uno sforzo per spostare ulteriormente la frontiera, andando oltre ai valori minimi di riduzione del rumore cumulativo previsti dal capitolo 14¹⁷³. È questo il termine di riferimento a cui guardare, magari sperimentando forme di incentivazione/disincentivazione in continuo, ovvero basate non su classi discrete, ma sul valore puntuale della riduzione dei decibel rispetto ai valori di riferimento.

L'ultimo tema chiave riguarda quanto e in che direzione debba essere stringente il coordinamento nazionale. In tale prospettiva, si può osservare come la tutela della concorrenza, a cui fanno riferimento sia la legge statale sia la Corte costituzionale nella Sentenza n.13/2015, richieda anche, se non soprattutto, che si evitino fenomeni di *race to the bottom*, esigenza ulteriormente accentuata dalla natura ambientale del presupposto. L'esperienza sinora maturata nell'ambito dell'addizionale ai diritti aeroportuali e quella stessa dell'Iresa dimostrano, infatti, come la principale preoccupazione delle regioni sia rivolta a salvaguardare l'attrattività e accessibilità dei territori, riducendo al minimo l'onere dei prelievi su passeggeri e compagnie aeree, sino a disapplicarli del tutto, con buona pace della parità di trattamento e del bilanciamento con altri interessi costituzionali. È auspicabile, quindi, una nuova disciplina d'inquadramento, che eviti sì effetti centrifughi e di eccessiva frammentazione ma che, congiuntamente, riconosca e sia coerente con l'approccio della tutela minima, anche in termini di aliquote. Meno necessaria, o comunque meno stringente, appare viceversa l'esigenza di definire centralmente limiti massimi, stante che le infrastrutture aeroportuali sono al servizio dei territori su scala regionale e non paiono caratterizzarsi per grandi rischi in termini di esportazione fiscale e *beggar thy neighbor*, se non, ragionevolmente, per i voli in transito. Adottando uno schema di questo tipo, la norma statale garantirebbe comunque margini di azione e sperimentazione a livello regionale - per tener conto, ad esempio della maggiore o minore vocazione turistica, o, ancora, per differenziare i prelievi a seconda

¹⁷² Già indicati dallo schema di Legge approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2012. Il capitolo 4 è stato introdotto nel 2006 e prevede un limite cumulativo inferiore di almeno 10 decibel di rumore effettivo percepito rispetto ai valori del capitolo 3. Questa configurazione: «discourages the use of aircraft already rendered obsolete by market trends, and [...] it fails to establish significant differentiation among Chapter-4 compliant aircraft (e.g. between those just exceeding the 10 EPNdB) margin and those surpassing 25 EPNdB)», in M. BACCICHETTO-X. FAGEDA, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷³ Un meccanismo analogo è adottato all'aeroporto londinese di Heathrow: «Its classification system, the first worldwide to be updated in 2017 to incorporate ICAO Annex 16 Chapter 14 standards, divides aircraft into six categories: Chapter 3, Chapter 4 High, Chapter 4 Base, Chapter 14 high, Chapter 14 Base and Chapter 14 Low. This granular categorization allows for a precise analysis of the evolution of aircraft usage in response to noise charges», *ivi*, p. 10.

della densità degli intorno aeroportuali - ma svolgerebbe anche un importante ruolo di salvaguardia e tutela per la dimensione ambientale locale, che rischia viceversa di essere sacrificata, o non adeguatamente considerata.

6 Conclusioni

L'Iresa-Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, al netto del suo rilievo economico poco più che ancillare¹⁷⁴, rappresenta un interessante caso d'analisi nell'ambito del cosiddetto federalismo ambientale, con particolare riferimento alla capacità del sistema istituzionale multilivello di trovare soluzioni adeguate a problemi complessi. Le attività economiche a cui il tributo si collega coinvolgono infatti molteplici materie e interessi, non di rado potenzialmente confliggenti, così come scale territoriali differenziate e con proprie preferenze, anche in questo caso non necessariamente coincidenti. Non è un caso che della disciplina e delle misure d'intervento in tema di rumore aeroportuale si siano occupati, con diverse modalità e finalità, sia l'Unione europea, sia gli Stati nazionali, sia i governi regionali e locali.

All'interno dell'"approccio equilibrato", elemento chiave della direttiva UE n. 30/2002 e del successivo regolamento n.598/2014, entrambi finalizzati al contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, le imposte sulle emissioni sonore dei velivoli sono annoverate - insieme alle misure pianificatorie e di gestione del territorio, ai divieti assoluti, ai divieti limitati nel tempo e nello spazio, agli standard tecnici e alle spese difensive - tra le leve da valutare e valorizzare al fine di massimizzare l'utilità sociale delle strutture aeroportuali in termini di accessibilità e competitività territoriale, al netto degli oneri che esse determinano sull'ambiente, la salute e il paesaggio. Un prelievo ben strutturato, nel *quantum* e nella differenziazione in base alle caratteristiche dei mezzi, può infatti costituire un incentivo al miglioramento delle flotte aziendali e, al contempo, una opportunità per finanziare politiche di mitigazione e compensazione degli impatti ambientali residui.

L'esperienza dell'Iresa, descritta nelle pagine precedenti, evidenzia a riguardo risultati insoddisfacenti, da diversi punti di vista.

Da una parte, l'azione di inquadramento del livello statale si è dimostrata disordinata e poco coerente, caratterizzandosi per scelte ondvaghe riguardo al coinvolgimento dei governi regionali. Si è infatti passati da una normativa nazionale (l. n.342/2000), inapplicata per mancanza della disciplina di dettaglio, ad una completa regionalizzazione (d.lgs. n.68/2011), per approdare ad una nuova, parziale e poco convincente, forma di coordinamento statale. Il tutto in assenza di sforzi per garantire forme di raccordo e messa a sistema con i diritti aeroportuali e con l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri che, almeno in parte, presentano elementi di sovrapposizione nelle attività incise e nelle finalità perseguite.

Dall'altra lato, l'impostazione sottesa alle diverse norme che si sono succedute nel tempo e alle numerose pronunce giurisprudenziali che ne sono seguite ha largamente trascurato il ruolo e le potenzialità di questa forma di prelievo come strumento regolatorio, di tutela e valorizzazione ambientale, dando invece riscontro esclusivamente (e in maniera strabica) alle istanze pro-concorrenziali e ai timori di penalizzazione della competitività dei territori. Ciò si è tradotto in aliquote ridotte e in modalità di classificazione sonora dei velivoli che non sono in grado di esercitare reali effetti disincentivanti, andando a modificare in modo apprezzabile il calcolo economico degli operatori

¹⁷⁴ Il gettito totale dell'Iresa nelle tre regioni di applicazione è stato nel 2025 pari a 17 milioni di euro. Cfr. ISTAT, *Gettito delle imposte ambientali per gli anni 2008-2025, 2026*, www.istat.it.

coinvolti. La logica della unidirezionalità verso il basso, inopinatamente inaugurata dalla Sentenza Corte cost. n.122/2019 in tema di tassa automobilistica e alimentata dall'ormai dominante retorica anti-imposte, appare, da questo punto di vista, in chiara contraddizione con il principio del *"meet or exceed"* che permea il tema del federalismo ambientale e poco in linea anche con lo stesso articolo 193 del TFUE

Alla luce dell'attuale quadro, appurata la difficile (e non auspicabile) percorribilità di una piena regionalizzazione del tributo, appare necessario che venga presto ripreso il percorso di confronto e ricomposizione degli interessi (tematici e territoriali), già avviato in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e poi inspiegabilmente abbandonato, con alcuni principali obiettivi di lavoro. In primo luogo, come ampiamente richiamato da AGCM e Corte dei conti nelle loro istruttorie, con il fine di definire modalità applicative omogenee nei territori in termini di presupposto e basi imponibili, in grado di evitare eccessive parcellizzazioni e comportamenti opportunistici e, al contempo, di garantire un adeguato bilanciamento tra le istanze portate dai diversi livelli di governo, incluso quello locale. In secondo luogo, per fare in modo che, nella definizione delle basi imponibili stesse e del valore delle aliquote, sia realmente valorizzata la finalità ambientale prevalente del tributo, anche dal punto di vista della capacità di stimolare nel tempo il miglioramento continuo, secondo il ben noto principio dell'efficienza dinamica. In terzo luogo, con lo scopo di arrivare a definire modalità condivise ed equilibrate di riparto del gettito, tenendo conto della necessità di assicurare ai Comuni un adeguato ristoro per i disagi e gli impatti prodotti dalla presenza delle infrastrutture aeroportuali. Infine, nel cercare di ricondurre ad un quadro coerente e unitario tutti i diversi prelievi legati all'utilizzo dei velivoli e delle infrastrutture aeroportuali, in cui si intrecciano attualmente, in maniera poco trasparente e tracciabile, componenti di natura privatistica (finalizzate al recupero del costo dei servizi) ad altre di matrice pubblicistica (correzione delle esternalità, compensazione per i comuni, copertura di altre voci del bilancio).

Un'agenda certamente complessa, ma necessaria per fare in modo che l'Iresa esca dall'ambiguità e dall'irrelevanza che l'hanno caratterizzata e ancora la caratterizzano sin dalla sua prima istituzione.