



## **Associazione Nazionale Comuni Aeroportuali Italiani**

### **MEMORIA ANCAI relativa alla "Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione)" COM(2020) 579**

L'Associazione Nazionale Comuni Aeroportuali Italiani è stata promossa dai Sindaci dei Comuni aeroportuali nel luglio 1996. Nasce come strumento di tutela degli interessi dei Cittadini, delle attività economiche territoriali e delle risorse ambientali nella loro interazione con l'aeroporto. È finanziata dai Comuni e diretta dai Sindaci.

All'ANCAI aderiscono 37 Comuni, piccoli, medi e grandi ed è diretta da un Comitato Direttivo formato da 12 Sindaci eletti ogni tre anni fra gli iscritti.

**L'ANCAI sta completando le procedure per il riconoscimento giuridico dell'Associazione. Si ritiene essenziale per la gestione delle tematiche, connesse all'interazione tra territorio, cittadini ed Enti Locali con gli aeroporti, un coinvolgimento dell'ANCAI all'interno di eventuali tavoli consultivi con la Vs. Commissione e con gli enti preposti.**

Dalla sua costituzione, nel giugno 1997, ad oggi ha messo a punto diversi strumenti d'intervento e definito la propria azione in linea con le leggi e normative sul territorio e sull'ambiente.

L'Associazione è stata particolarmente attiva su vari fronti:

- Collaborazione con il Ministero dell'Ambiente dal 1999 sui decreti del rumore aeroportuale. Abbiamo ottenuto la regolamentazione del rumore attraverso tre Decreti Ministeriali per la riduzione del rumore e un D.P.R. che vieta il volo notturno.
- L'ANCAI è stata promotrice per la istituzione dell'Addizionale Comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri (Legge 350/2003). Si è impegnata per ottenere la regolarità del versamento dei fondi ai Comuni aeroportuali erogati attualmente in forma ridotta. Nel 2018 sono stati versati circa 6.500.000 €, a fronte dei circa 23.500.000 € spettanti.
- L'ANCAI ha promosso e coordinato diffide e cause nei confronti del Ministero dell'Economia e del Ministero dell'Interno, tramite 18 Comuni, per il pagamento integrale dell'Addizionale Comunale a fronte di quanto versato dal Ministero e per la restituzione dei fondi arretrati, non versati ai Comuni aeroportuali negli ultimi dieci anni (per un valore di circa 60 milioni di euro a livello nazionale).
- L'ANCAI, tramite i propri associati, ha promosso e vinto un ricorso al T.A.R. ed al Consiglio di Stato per l'accantonamento del 7% dei fondi previsti per le attività di manutenzione da parte delle società di gestione aeroportuale e destinati al risanamento acustico. Recentemente con il Decreto Legislativo 17/02/2017 n. 42 "l'obbligo di accantonamento ... non sussiste qualora si dimostra che non ricorre la necessità di realizzare interventi di contenimento e di abbattimento del rumore ... Di tale circostanza deve essere data dimostrazione mediante una relazione motivata da presentare al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare". L'ANCAI sta effettuando una campagna di informazione presso i Comuni per verificare l'effettivo accantonamento dei fondi da parte dei gestori.
- Collaborazioni con il Ministero dei Trasporti per l'istituzione dell'IRESA (Imposta regionale sugli aeromobili). Attualmente è regolamentata e attuata solo nelle Regioni Lazio e Campania. L'ANCAI sta effettuando una campagna di informazione verso i Comuni per spingere le Regioni

all'attuazione dell'IRESA e per appurare che i fondi siano destinati in via prioritaria al risanamento acustico dei Comuni Aeroportuali. A livello nazionale l'IRESA è stimata con un valore pari a circa 50 milioni di cui il 50% da destinare ai comuni aeroportuali.

- L'ANCAI ha ottenuto l'assoggettamento all'ICI degli immobili ad uso uffici, commerciale, produttivo, ecc.. esistenti nelle aerostazioni.
- Il confronto con Enac per la revisione del Codice della Navigazione ha dato maggior potere ai Comuni Aeroportuali e limitrofi agli aeroporti limitando le penalizzazioni in materia edilizia derivanti dalla vecchia legge 58/63.
- Nel confronto con Enac sulla redazione del regolamento dei Piani di Rischio, l'ANCAI ha promosso un ricorso amministrativo contro le ultime modifiche al regolamento. Il TAR del Lazio ha inizialmente dato ragione ai Comuni, ripristinando il precedente regolamento. Successivamente il Consiglio di Stato ha ripristinato le direttive Enac.
- L'ANCAI ha vigilato e fornito il proprio contributo, presso il Ministero dell'Ambiente e nelle conferenze Stato Regioni, nella stesura del Piano di Contenimento ed Abbattimento del Rumore dell'aeroporto di Ciampino.
- L'Associazione collabora con l'Anci svolgendo un ruolo fondamentale per attuare sinergie sul territorio, favorire la soluzione dei contrasti aeroportuali e dare avvio a studi, progetti e ad iniziative legislative congiunte. E' stato attivato un coordinamento permanente e firmato un protocollo d'intesa dai presidenti ANCAI e Anci.

I Comuni aeroportuali si trovano infatti a dover combattere quotidianamente con aspetti ambientali specifici dovuti alla presenza delle infrastrutture aeroportuali. In particolare l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico sono molto impattanti sulle popolazioni residenti nelle aree limitrofe il sedime aeroportuale.

L'inquinamento acustico colpisce in modo particolare nelle ore notturne ed andrebbe contrastato con il corretto utilizzo degli strumenti legislativi. Purtroppo in molti aeroporti non sono ancora operative le procedure antirumore di volo e non è adottata la zonizzazione acustica aeroportuale che definisce i limiti di rumore delle infrastrutture aeroportuali con grave danno alla salute delle persone residenti nell'intorno aeroportuale.

In relazione alla **"proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione del cielo unico europeo (rifusione)" COM(2020) 579** al fine di **migliorare le prestazioni ambientali** del trasporto aereo l'ANCAI ritiene sia fondamentale arrivare alla corretta gestione di due strumenti fin'ora solo parzialmente applicati quali **"l'IRESA"** e **"l'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri sugli aeromobili"**.

Vi riportiamo di seguito due informative che ne descrivono lo scopo, il funzionamento e le difficoltà applicative riscontrate in questi anni.

## **IRESA "Imposta Regionale Emissioni Sonore Aeromobili"**

IRESA è l'acronimo di "Imposta Regionale Emissioni Sonore Aeromobili" ed è disciplinata dagli articoli 90 e ss. della legge 21 novembre 2000, n. 342.

Si tratta di una **imposta di scopo**, essendo il relativo gettito destinato prioritariamente al **completamento dei sistemi di monitoraggio ed al disinquinamento acustico nonché all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone dell'intorno aeroportuale, in particolare nelle zone A e B** come definite dal decreto del Ministro dell'ambiente del 31 ottobre 1997.

Imposte di questo tipo sono presenti da tempo all'estero, la stessa **ICAO promuove imposte equivalenti**. L'imposizione di tasse proporzionate alla rumorosità degli aeromobili è indicata dall'ICAO come uno degli strumenti da utilizzare per limitare l'inquinamento acustico. Esso 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**.

**L'IRESA risulta essere quindi la possibile soluzione per incoraggiare i vettori ad utilizzare aerei più silenziosi o fasce orarie più favorevoli, con una sensibile riduzione del volo notturno, e poter finalmente effettuare interventi di risanamento sulle popolazioni più impattate dal rumore aeroportuale e poter sostenere le ARPA Regionali nel loro lavoro di controllo sui gestori aeroportuali e di supporto ai Comuni.**

Con il Dlgs 68/2011 la competenza per l'istituzione dell'IRESA è stata trasferita dallo Stato alle Regioni ed alle Regioni è restata la facoltà di sopprimere l'imposta.

L'imposta è dovuta ad ogni Regione o Provincia autonoma per ogni decollo ed atterraggio di ogni aeromobile civile negli aeroporti civili.

Il soggetto obbligato al pagamento dell'imposta è l'esercente dell'aeromobile.

**L'importo dell'imposta su un singolo volo**, ipotizzando la tariffa massima applicabile per legge (0,50€ per tonnellata), si passa dai 20€ per piccoli velivoli (tipo Embraer da circa 90 passeggeri) a 40€ per velivoli 737800 a medio raggio (utilizzati da Ryanair con 180-200 passeggeri) fino a 150€ per velivoli come Boeing 747 a lungo raggio (con 400-500 passeggeri).

Diverse sono le problematiche legate all'applicazione dell'IRESA anche dopo la trasformazione in tributo proprio regionale.

**Tra le principali problematiche c'è quella della perdita di scopo dell'imposta**, essendo in vari casi destinata solo in minima parte al disinquinamento acustico nonché all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone dell'intorno aeroportuale.

Ad esempio nella Regione Lazio solo il 10% del gettito viene devoluto ai Comuni in quanto la Regione ha impugnato una pronuncia della Commissione Tributaria di Roma sostenendo che l'IRESA non è un imposta di scopo, ma un imposta regionale generale. Con sentenza dell'8 maggio 2018 (Sez.I, Sent. n.5689) la Commissione ha riformato la decisione di primo grado accogliendo le motivazioni di appello della Regione Lazio. **Attualmente il 90% dell'IRESA viene utilizzata dalla Regione Lazio per spese generali, mentre solamente il 10% può essere utilizzato dai Comuni per disinquinamento acustico, snaturando lo scopo dell'imposta.**

**Andrebbe garantito che il gettito di imposta venga effettivamente destinato "in via prevalente" al sostegno degli interventi necessari per contenere il rumore e compensare la popolazione residente, come appunto avviene in altri Stati UE.**

Altra problematica da rilevare è che 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 sui propri scali a favore di quelli delle Regioni limitrofe. Timore non giustificato vista la bassa incidenza della tassa sul singolo volo (dai 20/150€) e visto che nel caso del Lazio non è stata riscontrata alcuna flessione sul numero dei voli.

**Una modalità per superare questa empasse, e fornire un forte supporto ai Comuni al disinquinamento acustico nei territori limitrofi agli aeroporti, è quello di rendere l'imposta automaticamente attiva in tutto il territorio Italiano. Per non creare situazioni di concorrenza tra le varie Regioni, è necessario definire un valore della tassa uguale per tutti e imporre che 51% del valore venga distribuito ai Comuni che ricadono nelle zone A e B come definite dal decreto del Ministro dell'ambiente del 31 ottobre 1997.**

In questo modo alle Regioni viene demandato il compito di interfacciarsi con i gestori aeroportuali per incassare l'imposta e ridistribuirne il 51% ai Comuni. **Ai comuni viene demandato il compito di destinare l'intera imposta al completamento dei sistemi di monitoraggio ed al disinquinamento acustico nonché all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone dell'intorno aeroportuale, in particolare nelle zone A e B.**

## "L'ADDIZIONALE COMUNALE SUI DIRITTI DI IMBARCO DI PASSEGGERI SUGLI AEROMOBILI"

L'Addizionale Comunale, istituita con l'articolo 2, comma 11, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, è una battaglia, portata avanti dall'ANCAI, **per il riconoscimento dei costi dovuti ai molteplici servizi che i Comuni limitrofi agli aeroporti devono offrire in conseguenza dell'operatività aeroportuale.**

Nel documento "Informazioni preliminari sul rapporto sui trasferimenti finanziari dello stato agli enti locali per gli anni 2003 - 2004 - Prime Informazioni sul rapporto per gli anni 2003-2004" veniva riportato che "L'addizionale va letta come un segnale di attenzione al problema relativo alla sicurezza negli aeroporti, ma rappresenta anche una misura di sostegno, seppure modesta, agli enti locali che sopportano la ricaduta della presenza di un aeroporto". **Questa importante misura di sostegno viene riversata dai Comuni sul territorio attraverso monitoraggi ambientali, disinquinamenti acustici, interventi di mitigazione sui residenti sotto i profili di decollo e di atterraggio e delocalizzazioni.**

Già dalla sua istituzione **la definizione di "Comunale", vista le modalità di ripartizione delle somme, appare però forzata.** La gran parte degli introiti, dell'euro a passeggero previsto, era infatti destinata all'ENAV S.p.A. ed al "comparto sicurezza".

Ad oggi abbiamo una addizionale Comunale di 6,5€ a passeggero con la seguente ripartizione:

COMPOSIZIONE ADDIZIONALE COMUNALE (6,5€ A PASSEGGERO)	
5 euro	INPS
0.5 euro	Servizio antincendi negli aeroporti - Capitolo 3544
1 euro	Da ripartirsi tra ENAV S.p.A. (30 milioni di euro), "comparto sicurezza" (il 60% della parte eccedente i 30 milioni destinati all'ENAV) e <b>Comuni di sedime (restante 40% della parte eccedente i 30 milioni destinati all'ENAV)</b> - Capitolo 3545

Tabella 1: Composizione Addizionale Comunale

Nella tabella seguente si riporta per l'anno 2018 l'incasso totale derivante dall'addizionale comunale.

INCASSO TOTALE DERIVANTE DALL'ADDIZIONALE COMUNALE (6,5€ A PASSEGGERO)	SOMMA TOTALE EROGATA ALL'INPS (5 € A PASSEGGERO)	ANTINCENDIO CAPITOLO 3544 (0,5€ A PASSEGGERO)	ADDIZIONALE COMUNALE EFFETTIVAMENTE VERSATA DAI GESTORI CAPITOLO 3545 (1 € A PASSEGGERO)
576.051.141 €	442.926.230 €	44.195.752 €	88.929.158 €

Tabella 2: Riparto per l'anno 2017 dell'Addizionale Comunale

Successivamente si riporta l'addizionale comunale incassata e la sua suddivisione tra i vari beneficiari.

INCASSO TOTALE DERIVANTE DALL'ADDIZIONALE COMUNALE	INPS	COMPARTO ANTINCENDIO	ENAV (30.000.000€)	QUOTA SPETTANTE AL COMPARTO SICUREZZA	QUOTA SPETTANTE AI COMUNI	QUOTA VERSATA AI COMUNI	SOMMA TRATTENUTA AI COMUNI AI SENSI DELLA L.244/2007
			(1€ A PASSEGGERO)				
6,5€ a Passeggero	5€ a Passeggero	0,5€ a Passeggero	34 cent € a Passeggero	40 cent € a Passeggero	26 cent € a Passeggero	7 cent € a Passeggero	19 cent € a Passeggero
576.051.141 €	442.926.230 €	44.195.752 €	30.000.000 €	35.357.494 €	23.571.663 €	6.489.913 €	17.081.750 €
	DECRETO-LEGGE 31 gennaio 2005, n. 7	Legge n.296 del 27 dicembre 2006 Art. 1 comma 1328	LEGGE 24 dicembre 2003, n. 350 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato				
	DECRETO-LEGGE 28 agosto 2008, n. 134 Art. 2 comma 5-bis		Art 2 Comma 11	Art 2 Comma 11 lettera b)	Art 2 Comma 11 lettera a)		
	LEGGE 28 giugno 2012, n. 92 Art. 2 Comma 48 Art. 4 Comma 75						

Tabella 3: Riparto per l'anno 2018 dell'Addizionale Comunale con dettaglio dei beneficiari

**A questi importi vanno aggiunte le entrate dovute all'IVA (10% dell'importo dell'addizionale sui passeggeri in partenza sulle sole tratte nazionali) stimabili per il 2018 in circa 21.000.000,00 di euro.** Dai dati sopra riportati si può stimare che dei 6,5 Euro di Addizionale pagata da ogni passeggero ai **Comuni arrivino circa 7 centesimi per il singolo biglietto (l'1,12% dell'importo dell'addizionale).**

È importante osservare come a fronte di una **"Addizionale Comunale"** annua di **576.051.141 €** all'INPS vengano versati 442.926.230€, al comparto antincendio 44.195.752 €, all'ENAV 30.000.000€, al comparto sicurezza circa 35.000.000€. **I Comuni, veri titolari dell'addizionale, ai quali spetterebbe annualmente 23.571.663 €, si vedono riversati solamente 6.489.913 € (caso anno 2018).** La perdita di gettito per i **Comuni aeroportuali è stata molto consistente (17.081.750€ nel solo 2018).**

Il parziale versamento delle quote dell'addizionale è stato giustificato con il contenuto dei commi 615-616-617 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2008)"*. Si segnala al riguardo che i commi citati prevedono che le somme in entrata previste dalla *"Legge 24 dicembre 2003, n. 350, articolo 2, comma 11"* contribuiscano a ridurre l'indebitamento dello Stato, ma **esclusivamente la quotaparte destinata ai Comuni dell'Addizionale è l'unica di fatto a "contribuire"**, mentre non risultano colpiti da decurtazioni gli altri interessati (ENAV, INPS, Antincendio, ...).

**In questi anni il Ministero ha provveduto ad erogare ai Comuni solo una parte del dovuto. La perdita di gettito per i Comuni aeroportuali è stata molto consistente, oltre 160.000.000€ dal 2005 al 2018.** Per il recupero delle somme non versate, per un valore di circa **143.843.384 €** dal 2005 al 2015, sono state avviate varie iniziative da parte dei comuni interessati.

**Nel 2015 è stato depositato un atto di diffida da 18 Comuni aeroportuali al Ministero dell'Interno ed al Ministero dell'Economia** che non ha avuto risposta. **19 Comuni hanno poi deciso di procedere giudizialmente per il recupero dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco aeroportuali non versata per il periodo 2005-2015.**

Il primo grado di giudizio si è chiuso con sentenza n. 3390/2018 pubbl. il 15/02/2018, il Giudice Unico (Tribunale Ordinario Di Roma - Sezione II Civile) ha dichiarato *"il difetto di giurisdizione per essere la cognizione sulla controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo"*.

I Comuni interessati hanno ricorso in appello al fine di ristabilire la giurisdizione del Giudice Ordinario. La Corte di Appello di Roma, Prima sezione civile, ha fissato la data della prima udienza del giudizio al 5/11/2019.

**Si richiede a questa Commissione di individuare soluzioni efficaci volte a garantire:**

- 1. il ristoro delle somme ingiustificatamente non attribuite, negli ultimi anni, a titolo di addizionale aeroportuale;**
- 2. quantomeno la rimozione degli ostacoli di natura normativa o interpretativa, in particolare i commi 615, 616 e 617 della Legge finanziaria 2008, che hanno condotto i Ministeri competenti a modificare i criteri di determinazione dell'ammontare complessivo spettante ai Comuni ed il ripristino completo del versamento di quanto dovuto ai Comuni;**
- 3. di imporre al Ministero delle Finanze il controllo del completo versamento dell'addizionale da parte di tutte le compagnie aeree.**

## RIORDINO DELL'ENAC

Si fa presente che in questi anni l'ENAC avuto un forte predominio istituendo vari regolamenti che hanno creato notevoli pressioni e difficoltà ai Comuni limitrofi agli aeroporti, imponendo forti limitazioni sul territorio come sui piani di Rischio, che hanno apportato forti restrizioni su opere e manufatti extrasedime nei confronti dei Comuni mentre sono state previste e concesse opere simili all'interno dei piani di sviluppo aeroportuali.

Anche in campo ambientale il predominio di ENAC ha portato da una parte una serie di Circolari specifiche sulle tematiche ambientali, spesso in contrapposizione alle indicazioni del Ministero dell'Ambiente e dall'altra la gestione delle Commissioni aeroportuali (dedicate al controllo dell'inquinamento acustico) troppo allineate alle necessità del gestore aeroportuale e delle compagnie aeree.

Si rammenta che ENAC è un Ente di controllo e non deve in alcun modo favorire o perseguire gli interessi dei gestori.

Inoltre secondo il Regolamento (UE) n.598 del 16 aprile 2014: *"L'autorità competente cui spetta adottare le restrizioni operative relative al rumore dovrebbe essere indipendente da qualsiasi organizzazione che interviene nell'esercizio dell'aeroporto o nel trasporto aereo, nella fornitura di servizi di navigazione aerea o rappresentativa dei loro interessi nonché dei residenti che abitano nelle vicinanze dell'aeroporto."* Da tale Regolamento si ravvede una evidente incompatibilità di ENAC nel presiedere le commissioni aeroportuali.

**Si ravvede la necessità di confinare i poteri di ENAC nell'ambito della sicurezza e della gestione del trasporto aereo limitandone l'esercizio nell'ambito ambientale, che deve essere guidato dal Ministero dell'Ambiente e dalle ARPA Regionali.**

**Per concludere è evidente, per tutto quanto esposto, che le problematiche ambientali e territoriali legate al traffico aereo sono molteplici e complesse. Noi, come ANCAI, ci mettiamo a disposizione per qualsiasi ulteriore confronto e collaborazione per la ricerca di soluzioni, processi e regole che permettano e garantiscano uno sviluppo controllato e sostenibile degli Aeroporti, necessariamente in armonia con i territori su cui insistono e con la popolazione che vi risiede.**

Roma 14/12/2020

Presidente ANCAI  
Vice Sind. Ferno  
Mauro Cerutti

Vice Presidente ANCAI  
Sind. Orio al Serio  
Alessandro Colletta

Segretario Generale  
Ing. Paolo Caporaletti