

Pubblicato il 05/10/2017

N. 04642/2017REG.PROV.COLL.

N. 09114/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9114 del 2016, proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dall'Aero Club D'Italia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12

contro

Ads Fivl, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Manuel Spongia e Luca Basso, rappresentati e difesi dall'avvocato Isabella Oderda, domiciliata ai sensi dell'articolo 25 del cod. proc. amm. presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13

per la riforma della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione III-ter, n.

11618/2016

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Ads Fivl e dei signori Manuel Spongia e Luca Basso;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2017 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'Avvocato dello Stato Valentina Fico e l'avvocato Isabella Oderda,;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue

FATTO

Con ricorso proposto innanzi al T.A.R. del Lazio e recante il n. 12115 del 2015 l'odierna appellante Ads Fivl chiedeva l'annullamento del regolamento tecnico-operativo-didattico per il volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore (VDS-VL) approvato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con decreto n. 247 del 15 luglio 2015 previa adozione da parte dell'Aero Club D'Italia. Con sentenza n. 11618/2016 depositata il 3 novembre 2015, il T.A.R. del Lazio, Sezione III-*bis*, ritenendo fondati i motivi di ricorso articolati dalla ricorrente circa i poteri, le competenze e le funzioni dell'Aero Club D'Italia, annullava gli articoli 6 "*Abilitazione al volo con passeggero*", 7 "*Rilascio attestato ai piloti in possesso di licenza di volo*", 11 "*Convalida attestato*", 28 "*Corsi di perfezionamento*", 29 "*Rilascio abilitazione al trasporto del passeggero*", 31 "*Organi preposti ad irrogare sanzioni ed alla verifica dell'idoneità psico-fisica e teorico-pratica*", 32 "*Sospensione dell'attestato VDS della qualifica di istruttore, della qualifica di esaminatore*", 33 "*Modalità applicative sanzioni?*" e 35 "*Accertamento della idoneità teorico-pratica del pilota*" del richiamato regolamento.

Avverso la sentenza in epigrafe hanno proposto appello il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Aero Club D'Italia i quali hanno articolato un unico complesso motivo riconducibile all'assenza di contrasto tra il suindicato

regolamento (da un lato) e le discipline di cui alla l. 25 marzo 1985, n. 106 e di cui al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 133 (dall'altro).

Si è costituita in giudizio l'appellata Ads Fivl, la quale ha concluso chiedendo la reiezione dell'appello.

Con ordinanza n. 9114/2016 (resa all'esito della Camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2017) questo Consiglio ha accolto l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza del Tribunale amministrativo regionale.

Alla pubblica udienza del 21 settembre 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Giunge alla decisione del collegio il ricorso in appello proposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio con cui è stato accolto il ricorso proposto da un'Associazione di Volo Diporto Sportivo e, per l'effetto, è stato annullato il Regolamento Tecnico-Operativo-Didattico adottato dall'Aero Club d'Italia e approvato dal Ministero appellante.

2. L'appello è fondato.

3. La sentenza in questione è in primo luogo meritevole di riforma per la parte in cui il primo Giudice ha disposto l'annullamento degli articoli 6, 7, 11, 28, 29, 31, 32, 33 e 35 del regolamento in epigrafe ritenendo l'insussistenza in capo all'Aero Club d'Italia di una specifica potestà regolamentare *in subiecta materia*.

In particolare, il Tribunale amministrativo regionale ha affermato che non possano essere riconosciute all'Aero Club funzioni regolatorie attraverso l'adozione di atti caratterizzati dalla generalità e dall'astrattezza e che, al contrario, i richiamati articoli recherebbero – appunto – previsioni di carattere generale e astratto.

L'impostazione fornita dal primo Giudice non può essere condivisa in quanto le disposizioni della cui legittimità si discute sono invece riconducibili alle previsioni abilitanti di cui alla l. 25 marzo 1985, n. 106 (*'Disciplina del volo da diporto o sportivo'*) e

di cui al d.P.R. 9 luglio 2010, n. 133 (*‘Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo’*) i quali delineano un articolato sistema disciplinare basato sulla predisposizione delle regole da parte dello stesso Aero Club e sulla successiva approvazione di tali previsioni ad opera del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Pertanto, anche ad ammettere il carattere sostanzialmente normativo delle richiamate disposizioni, non può invece ritenersi che le stesse siano soggettivamente riferibili al solo Aero Club d’Italia, essendo al contrario riferibili al Ministero appellante (che è certamente titolare di una potestà disciplinare nelle materie che qui rilevano, peraltro sulla base di un’espressa copertura normativa).

4. Si osserva infatti che la trasfusione nell’ambito del regolamento VDS-VL di disposizioni volte ad introdurre una disciplina precettiva della materia del volo sportivo con apparecchi privi di motore non costituisca il frutto di una scelta estemporanea delle amministrazioni appellanti, quanto – piuttosto – la coerente traduzione del disegno normativo delineato dalla l. 106 del 1985 e dalla sequela di atti di regolazione subprimaria ivi prevista.

In base a tale disegno era infatti previsto che:

- con decreto del Presidente della Repubblica sarebbero stati fissati gli aspetti generali della disciplina del volo da diporto o sportivo, con particolare riguardo: *i*) all’accertamento dell’idoneità psico-fisica necessaria per svolgere attività di volo da diporto o sportivo mediante gli apparecchi di cui all’articolo 1, primo comma; *ii*) all’attività preparatoria per l’uso degli stessi apparecchi; *iii*) alle norme di circolazione e di sicurezza; *iv*) all’obbligo dell’assicurazione per danni a terzi (in tal senso, l’articolo 2 della l. 106, cit.), mentre
- con atto adottato dall’Aero Club d’Italia e approvato con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (*i.e.*: con il regolamento della cui legittimità qui si discute) sarebbero state fissate le regole di dettaglio relative a numerosi ulteriori

aspetti della medesima disciplina, con particolare riguardo: *i*) ai presupposti e alle condizioni per il conseguimento dell'attestato di idoneità al pilotaggio VDS (d.P.R. 133 del 2010, art. 11, co. 3); *ii*) ai presupposti e alle condizioni per il rilascio del nulla-osta relativo alle attività del pilota VDS avanzato (ivi, art. 11, co. 13); *iii*) ai requisiti per il riconoscimento delle scuole di volo (ivi, art. 15, co. 2); *iv*) alla fissazione dei programmi didattici dei corsi (ivi, art. 17, co. 1); *v*) alle modalità di costituzione e funzionamento del corso per il rilascio dell'attestato di idoneità di istruttore VDS (ivi, art. 18, co. 1); *vi*) alle modalità per l'istituzione e lo svolgimento dell'esame per il conseguimento dell'attestato di idoneità di istruttore VDS (ivi, art. 18, co. 3).

5. Ebbene, una volta operato il richiamato inquadramento sistematico, emerge (in relazione agli articoli del regolamento oggetto di contestazione) l'insussistenza dei profili di illegittimità lamentati in primo grado e ritenuti sussistenti dal primo Giudice.

Si osserva infatti che le previsioni del regolamento oggetto di contestazione effettivamente riferite agli aspetti del volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore rinvennero una fonte abilitante nell'ambito delle richiamate previsioni di cui all'art. 2 della l. 106 del 1985, nonché nell'ambito degli articoli 11, commi 3 e 13; 15, comma 2; 17, comma 1 e 18 commi 1 e 3 del relativo regolamento di attuazione.

Si tratta, in particolare:

- dell'articolo 6 del regolamento AeCI/MIT del 2015 (in tema di “*Abilitazione al volo con passeggero*”);
- dell'articolo 7 (in tema di “*Rilascio attestato ai piloti in possesso di licenza di volo*”);
- dell'articolo 11 (in tema di “*Convalida attestato*”);
- dell'articolo 28 (in tema di “*Corsi di perfezionamento*”) e
- dell'articolo 29 (in tema di “*Rilascio abilitazione al trasporto del passeggero*”) e

- dell'articolo 31 (in tema di “*Organi preposti ad irrogare sanzioni ed alla verifica dell'idoneità psico-fisica e teorico-pratica*”);

- dell'articolo 35 (in tema di “*Accertamento della idoneità teorico-pratica del pilota*”).

In relazione ai richiamati articoli il ricorso in appello deve quindi essere accolto e conseguentemente, in riforma della sentenza in epigrafe, deve essere disposta la reiezione del ricorso di primo grado.

6. A conclusioni diverse da quelle appena rassegnate deve invece pervenirsi in relazione alle impugnate previsioni regolamentari di cui

- all'articolo, 32 (in tema di “*Sospensione dell'attestato VDS della qualifica di istruttore, della qualifica di esaminatore*”) e

- all'articolo 33 (in tema di “*Modalità applicative [delle] sanzioni*”).

Si osserva infatti che le richiamate disposizioni disciplinano le ricadute sanzionatorie della disciplina di cui all'intero testo regolamentare (con particolare riguardo alle violazioni alle norme di circolazione e/o ai comportamenti che hanno o avrebbero potuto compromettere la sicurezza del volo e la formazione degli allievi).

Tali disposizioni istituiscono un articolato sub-sistema atto a disciplinare: *i*) le fattispecie sanzionabili; *ii*) le relative sanzioni, articolate da un minimo a un massimo; *iii*) le modalità e il procedimento di irrogazione; *iv*) l'individuazione degli Organi competenti all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni.

Si osserva al riguardo che l'istituzione del richiamato, complesso sistema disciplinare risulti illegittima in quanto violativa del rigoroso principio di legalità che presidia la materia sanzionatoria:

Non sfugge al Collegio la fondamentale importanza che l'istituzione di un apparato sanzionatorio adeguato riveste nell'istituzione di un sistema disciplinare relativo ad attività – quali quelle che qui rilevano – di notevole interesse pubblico.

Ma il punto è che proprio la consapevolezza di tale importanza dovrebbe indurre il Legislatore ad introdurre tutte le misure a tal fine necessarie, senza lasciar residuare pericolosi vuoti normativi che non possono certamente essere colmati attraverso il ricorso a strumenti giuridicamente inadeguati.

E' qui appena il caso di osservare che l'articolo 4 della l. 106 del 1985 istituisce un sistema di sanzioni amministrative (fondato sull'applicazione della l. 24 novembre 1981, n. 689) *“per l'inosservanza delle disposizioni della presente legge o del regolamento di cui all'articolo 2 in materia di accertamento della idoneità psico-fisica e dell'attività preparatoria per l'uso degli apparecchi di cui all'articolo 1, primo comma”*.

Tuttavia, la legge in parola non prevede in alcun modo (come, pure, avrebbe ben potuto e come probabilmente sarebbe stato auspicabile) l'istituzione di un sistema di sanzioni interdittive quale quello introdotto – e in assenza di una qualunque previsione abilitante - ad opera del regolamento VDS-VL impugnato in primo grado.

7. Per le ragioni esposte l'appello in epigrafe deve essere accolto in parte e per l'effetto, in riforma della sentenza in epigrafe, deve essere dichiarata l'infondatezza del ricorso di primo grado in relazione agli articoli 6, 7, 11, 28, 29, 31 e 35 del regolamento VDS-VL.

L'appello deve invece essere respinto (con conferma dell'annullamento disposto in primo grado, per le ragioni esposte sub 6) per ciò che riguarda gli articoli 32 e 33 del medesimo regolamento.

Il Collegio ritiene che sussistano giusti ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prospero, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudio Contessa

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO