



Publicato il 21/11/2016

N. 11618/2016 REG.PROV.COLL.
N. 12115/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12115 del 2015, proposto da:
Ads Fivl, in persona del legale rappresentante p.t , Manuel Spongia,
Luca Basso, rappresentati e difesi dall'avvocato Isabella Oderda C.F.
DRDSSL61D68L219U, domiciliato ex art. 25 cpa presso Tar Lazio
Segreteria Tar Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura,
domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Aero Club D'Italia non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva

degli artt. 6,7,11,28,31,32,33 e 35 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 247/2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2016 la dott.ssa Maria Grazia Vivarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti, premessa la loro legittimazione attiva al ricorso in quanto :

- l'associazione sportiva FIVL consiste in un ente di associazionismo sportivo affiliato al CONI rappresentante i piloti di parapendio e deltaplano;

- i sig.ri Manuel Spongia e Luca Basso sono entrambi piloti provvisti di attestato per il volo da diporto sportivo (parapendio e/o deltaplano) conseguito a seguito di esame, come disciplinato dalla normativa di settore, e segnatamente la legge 106 del 1985, il D.P.R. 9/7/2010 e i regolamenti didattici promulgati dal Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti;

propongono il presente ricorso con il quale impugnano, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, gli artt. 6,7,11,28,31,32,33 e 35 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 247/2015.

Si è costituito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti depositando memoria e chiedendo la reiezione del ricorso.

Alla camera di consiglio del 18/02/16, con ordinanza collegiale n. N. 00874/2016, considerato che le ragioni dei ricorrenti potevano essere adeguatamente tutelate con una sollecita fissazione del merito ex art. 55 co. 10 cpa, la causa veniva rinviata al merito.

Nella pubblica udienza odierna il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Deducano i ricorrenti i seguenti motivi di diritto:

Art. 6 e 29 del Regolamento tecnico -operativo - Didattico AeCI per il Volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore (VDS-VL) approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Decreto Prot. 247 del 15 luglio 2015 — Violazione di legge per contrasto con la disciplina normativa D.P.R. 133/2010 art. 17 comma 3;

Art. 7 del Regolamento tecnico -operativo- Didattico AeCI per il Volo da diporto - sportivo con apparecchi privi di motore (VDS -VL) approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Decreto Prot. 247 del 15 luglio 2015 - Violazione di legge per contrasto con la disciplina normativa d.P.R. 133/2010 art. 11 co. 4;

Art. 11 del Regolamento tecnico -operativo- Didattico AeCI per il Volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore (VDS-VL) approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Decreto Prot. 247 del 15 luglio 2015 violazione per contrasto con la legge 25/3/1985 n. 106 — Vizio di eccesso di potere;

Art. 28 del Regolamento tecnico -operativo - Didattico AeCI per il Volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore (VDS -VL) approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Decreto Prot. 247 del 15 luglio 2015 - Violazione di legge per

contrasto con la legge 25/3/1985 n. 106, incompetenza ed eccesso di potere;

Artt. 31, 32, 33 e 35 del Regolamento tecnico –operativo - Didattico AeCI per il Volo da diporto o sportivo con apparecchi privi di motore (VDS -VL) approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con Decreto Prot. 247 del 15 luglio 2015 - Violazione di legge per contrasto con la legge 25/3/1985 n. 106 e del DPR D.P.R. 133/2010 - Vizio di eccesso di potere ed incompetenza per normazione sanzionatoria in ambito non previsto dalla legge 25/3/1985 n. 106 (violazione del principio di legalità).

Il ricorso è fondato.

La legge 106 del 1985 regola la materia relativa al volo da diporto o sportivo.

L'art. 2 stabilisce che “2. Con apposito regolamento, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, viene disposto in ordine: 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; all'attività preparatoria per l'uso degli stessi apparecchi; alle norme di circolazione e di sicurezza; all'obbligo dell'assicurazione per danni a terzi. Il regolamento di cui al comma precedente è emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti”.

Trattasi di un regolamento di attuazione, ad oggi adottato con D.P.R. 9/7/2010 n. 133 - “Nuovo regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1985, n. 106, concernente la disciplina del volo da diporto o sportivo”- adottato in armonia con quanto previsto dalla L'art. 17 L. 400/1988 che, sotto la rubrica “Regolamenti” stabilisce che “1. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che

deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare:

- a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
- b) l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi recanti norme di principio, esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale;
- c) le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge;
- d) l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche secondo le disposizioni dettate dalla legge”.

L'art. 3 L. 106/85 stabilisce, poi, che “3. Il Ministero dei trasporti si avvale dell'Aero club d'Italia per quanto attiene allo svolgimento dell'attività preparatoria per l'uso degli apparecchi di cui all'articolo 1, primo comma, nonché alla certificazione relativa alla predetta attività preparatoria, con le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 2 della presente legge”.

Risulta pertanto evidente che la fonte primaria (L. 106/85 e L. 400/88) autorizza, quale fonte normativa secondaria, soltanto il regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e sentito il parere del Consiglio di Stato (oggi d.P.R. 133/2010) a dettare disposizioni aventi carattere generale ed astratto, nonché forza ed efficacia normativa, ossia in grado di incidere nell'ordinamento giuridico modificandolo, nei limiti di cui alle materie ed ai vincoli espressamente contenuti ed elencati nella stessa fonte normativa primaria, sub specie nell'art. 2 L. 106/85.

Per quanto attiene alle funzioni riconosciute in capo all'Aero club d'Italia – lungi dall'essere funzioni regolatorie generali ed astratte e,

quindi dall'averne una legittimazione normativa – esse sono limitate allo svolgimento dell'attività preparatoria per l'uso degli apparecchi di cui all'articolo 1, primo comma, nonché alla certificazione relativa alla predetta attività preparatoria. Peraltro lo stesso Aero Club d'Italia si configura come ente pubblico ausiliario senza fini di lucro, facente parte dell'amministrazione indiretta della navigazione aerea, con struttura federativa, raggruppando gli aeroclub locali, ossia associazioni private non riconosciute. Anche sotto questo profilo è da escludere che allo stesso spetti il potere di adottare norme generali ed astratte – intese come idoneità alla ripetizione nell'applicazione (generalità) e come capacità di regolare una serie indefinita di casi (astrattezza)-, come risultano essere quelle introdotte con il 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 247/2015, qui impugnato.

Infatti, gli articoli 6 “Abilitazione al volo con passeggero”, 7 “Rilascio attestato ai piloti in possesso di licenza di volo”, 11 “Convalida attestato”, 28 “Coesi 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” – qui contestati - introducono disposizioni, dotate del carattere della generalità ed astrattezza, innovative rispetto a quelle previste nel d.P.R. 133/2010.

Ne deriva che, da un lato l'Aero Club per sua stessa natura giuridica, non è un organo affidatario di competenze normative, seppure anche solo secondarie, dall'altro, la normativa primaria autorizza soltanto il

governo ad adottare disposizioni di attuazione e di integrazione della normativa primaria con regolamento che deve seguire l'iter procedimentale previsto (proposta del Ministro dei Trasporti, delibera del C.d.M sentito il C.d.S, adozione con decreto del Presidente della Repubblica). Ne consegue, ulteriormente, che l'Aero Club non aveva alcun potere di incidere sulle materie riservate alla fonte regolamentare, né per disciplinarle *praeter legem*, né tanto meno per derogarle *contra legem*. Se, infatti, si fosse voluto specificare meglio ovvero modificare o integrare la disciplina delle materie demandate alla potestà regolamentare ovvero derogare a quanto nel regolamento stabilito si sarebbe dovuto seguire la procedura sopra evidenziata di adozione del d.P.R. come fonte normativa di secondo grado autorizzata dalla fonte di rango primario. Deve, poi, da ultimo evidenziarsi che il Consiglio di Stato con le due decisioni della IV sezione, 16 febbraio 2012, n. 812 e 28 febbraio 2012, n. 1120 e con la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 9 del 2012 ha ampiamente affrontato i nodi problematici di notevole respiro teorico riguardanti la potestà regolamentare del Governo. In primo luogo, quello relativo alla determinazione del confine tra atti normativi e atti non normativi, e dunque dei caratteri contenutistici che consentono di identificare gli uni rispetto agli altri. In secondo luogo, e in stretta connessione rispetto al primo, il trattamento da riservarsi al fenomeno dell'elusione delle prescrizioni formali e procedimentali di cui all' art. 17 della legge n. 400 del 1988. In terzo ed ultimo luogo, l'ammissibilità o meno dei regolamenti recanti norme retroattive e di interpretazione autentica.

Per quanto qui di specifico interesse, afferma l'Adunanza Plenaria 9/2012 che “In primo luogo, deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in

base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga (come in questo caso) in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall' art. 17 legge n. 400 del 1988”.

Il fenomeno descritto come fuga dal regolamento, pur apparendo sostanzialmente unitario, può essere suddiviso in (almeno) due categorie: potendosi assistere ad una "fuga dal regolamento" per così dire "spontanea", in assenza cioè di indicazioni esplicite nella fonte legislativa su cui si fonda il potere regolamentare (come quella qui in esame); e una "fuga dal regolamento" invece "autorizzata" o addirittura "imposta" dal legislatore, il quale configura in modo espresso l'atto da adottarsi come "di natura non regolamentare", pur affidandogli, nella sostanza, contenuti non dissimili da quelli di un atto normativo.

Nella "fuga dal regolamento", cui la pronuncia citata fa espresso riferimento – può farsi rientrare anche l'ipotesi in esame, in quanto il regolamento impugnato, adottato da ente incompetente (l'Aero Club d'Italia) – senza alcuna specifica delega normativa primaria - contiene norme generali ed astratte, che innovano l'ordinamento disciplinando materie riservate per legge alla competenza del d.PR 133/2010, oggi vigente, senza la forma regolamentare prescritta dall' art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Conseguentemente, il ricorso deve essere accolto ed il regolamento impugnato annullato con riguardo agli articoli in contestazione.

Spese compensate per la novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla in parte qua il regolamento impugnato nei termini 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 25 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Maria Grazia Vivarelli

IL PRESIDENTE

Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO