



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 31, 117, cod proc.amm.

sul ricorso numero di registro generale 10183 del 2021, proposto da Maria Zeneide De Oliveira, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Nucaro Amici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Ippocrate n. 33;

contro

Aero Club D'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ricorso avverso il silenzio - rifiuto a provvedere formatosi a fronte della richiesta di iscrizione identificazione e rilascio del relativo certificato e targa identificativa, previsti dall'art.7 comma 1 e 5 d.P.R. 9 luglio 2010 n.133 formulata con domanda del 15.06.2021 ricevuta dall'Ente in data 17.06.2021, di apparecchio VDS (Volo da Diporto e Sportivo) di

*proprietà della ricorrente, stante l'inutile decorso del termine di 30 giorni
previsto dall'art. 2 comma 2 L. 241/90 per la conclusione del relativo
procedimento.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Aero Club D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 31, 117, cod. proc. amm.;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 20 aprile 2022 il Consigliere Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, asseritamente versata nel volo sportiva, ha acquistato dalla ditta francese AIR CREATION un deltaplano a motore SKYPPER 582 HP e con raccomandata a.r. del 15 giugno 2021 corredata dei prescritti documenti, foto ed attestazione di versamento della tassa di € 207 (docc.da 2 a 6 del ricorso) ricevuta il 17 giugno 2021 (doc.7-8), ha inoltrato all'Aero Club d'Italia istanza di iscrizione, prima identificazione e rilascio del relativo certificato, necessario per l'utilizzo dell'apparecchio a norma dell'art.7 comma 1 dpr 9 luglio 2010 n.133, oltreché della targa identificativa, pure prevista al successivo comma 5.

Risultavano vani i numerosi solleciti inviati all'AECI finalizzati ad ottenere una rapida e favorevole conclusione del procedimento, tanto che ad oggi la ricorrente non è riuscita ad ottenere le richieste formalità, con grave pregiudizio anche economico per la stessa, proprietaria di un apparecchio che, tuttavia, a cagione della mancata iscrizione e del mancato rilascio della targa identificativa rimane a terra inutilizzato.

L'esponente rappresenta altresì che con PEC in data 17 agosto 2021 ha formulato espressa domanda di sostituzione del funzionario rimasto inerte, con diffida a concludersi per tale via il procedimento, entro i 15 giorni previsti dall'art.1 commi 9 bis e ter l. n. 241/1990 e richiesta dell'indennizzo previsto dall'art.2 bis comma 1 bis.

Dalla corrispondenza multimediale intercorsa tra l'istante e l'intimato ente di regolazione del volo da diporto emerge che il 27 luglio 2021 è pervenuta alla prima la fotografia di una G.U., riprodotte l'art. 22 L.24 aprile 1998 che aveva sostituito l'originario art.751 Cod.nav. il quale concerneva la tematica della "nazionalità dei proprietari di aeromobili" (doc.11 produz. ricorr.), messaggio che confermava che l'omessa decisione dell'Ente scaturiva dalla circostanza che la ricorrente avesse cittadinanza brasiliana e dunque non dell'UE.

Emerge dagli atti di causa (doc. 20 ricorr.) che con nota prot. n. 24854 del 3 settembre 2021 il Direttore generale dell'Aeroclub d'Italia in data 17 agosto 2021 ha chiesto parere al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, un parere circa l'iscrizione nel registro in questione di aeromobili di proprietà di cittadini non appartenenti all'unione europea, parere che non sarebbe a tutt'oggi essere stato rilasciato.

1.1. Si costituiva l'Aeroclub d'Italia con comparsa formale dell'Avvocatura di Stato in data 15 novembre 2021.

2. Con Ordinanza collegiale del n. 3885/2022 la Sezione disponeva la regolarizzazione degli atti processuali onerando il ricorrente di normalizzare gli stessi alle disposizioni sul P.A.T., avendo rilevato diverse difformità formali nel ricorso, nella procura nonché nella domanda di fissazione dell'udienza siccome non prodotte in formato nativo di documento informatico e non sottoscritte con firma digitale.

La ricorrente depositava memorie in data 11 novembre 2021 e 30 dicembre

2021.

2.1. Parte ricorrente ottemperava al disposto incombente in data 5 aprile 2022.

2.2. Alla Camera di consiglio del 20 aprile 2022 nessuno comparso per le parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

3. Con il ricorso in trattazione la deducente adisce questo Tribunale chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del silenzio rifiuto serbato sulla sua istanza, deducendo in sintesi la generalità dell'applicazione dell'art. 2, co.2, l. 7.8.1990 n. 241 sull'obbligo a provvedere nel residuale termine di trenta giorni ivi sancito nonché l'accertamento della fondatezza dell'istanza di iscrizione – prima identificazione del velivolo sportivo e sua proprietà, ex art. 7 d.P.R. n 133/2010.

3.1. In sintesi la ricorrente deduce con il primo motivo che la richiesta prima iscrizione /identificazione del velivolo da diporto in controversia è atto diverso rispetto a quello concernente l'abilitazione al volo; la relativa richiesta risponde a tutti i requisiti di cui al cit. art. 7 del d.p.r. 9 luglio 2010 n. 133, che prevede che il proprietario dell'apparecchio e non altri possa richiederne la “registrazione ed identificazione”, senza in alcun modo esigere che debba trattarsi di cittadino italiano o comunitario.

Il che sarebbe comprensibile ove si consideri che nella specie non trattasi del rilascio di alcuna abilitazione al pilotaggio del deltaplano, il quale dispone di un posto passeggero, bensì della semplice iscrizione del velivolo nell'apposito registro tenuto dall'Aero Club d'Italia e del rilascio della relativa targa, necessari per l'involo del mezzo.

Propone anche, contestualmente al ricorso sul silenzio, domanda cautelare.

4. Ritiene il Collegio che la sintetizzata censura sia fondata ed assorbente consentendo di accogliere il ricorso con assorbimento delle residue – per invero eccessive – doglianze, non potendo sottacere l'irrilevanza e

l'estraneità alla *res in iudicium deducta* della questione dell'inerzia del funzionario competente, quale fonte della di lui pretesa responsabilità.

Ciò posto, ai fini del decidere va in primo luogo osservato che nella fattispecie all'esame il termine a provvedere decorre dal 17 giugno 2021, giorno di ricezione della domanda presentata dalla ricorrente.

E' noto al riguardo essere di generale applicazione ai procedimenti iniziati ad istanza di parte, intesi al conseguimento di atti ampliativi, il termine fissato in trenta giorni dall'art. 2, co. 2 della l. n. 241/1990, il quale ha una portata generale, applicandosi in via residuale tutte le volte in cui, come nella specie, specifiche norme di legge o dei singoli regolamenti assunti dalle pubbliche amministrazioni in materia di definizione di procedimenti amministrativi nelle loro competenze, non contemplino termini specifici, ovviamente più ampi.

Nel che risiede la novità ordinamentale recata dalla legge sul procedimento amministrativo, in virtù della quale inoltre il termine residuale si estende anche ai procedimenti iniziati ex officio. Stabilisce infatti il comma 6 dell'art. 2 che *"I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte."*

Corollario di siffatta generalità di applicazione del termine di trenta giorni (perciò detto residuale) è la notazione secondo cui l'eventuale richiesta di atti consultivi, pareri o valutazioni tecniche costituisce invero una facoltà concessa alla P.A. procedente, che va esercitata ma pur sempre entro il divisato termine, facoltà il cui esercizio produce unicamente la sospensione del medesimo, che riprende infatti a decorrere dalla ricezione dell'atto consultivo richiesto.

Ne consegue che l'AECI avrebbe dovuto inviare al MIMS la richiesta di parere di cui si è detto, entro il 17 luglio 2021 e non certo il 17 agosto 2021

allorché il cennato termine massimo per provvedere era ormai decorso da un mese.

5. In punto di diritto sostanziale rimarca il Collegio che l'eventuale diniego di prima identificazione della targa non può essere legittimato a mente dell'art. 11 del d.P.R. 9 luglio 2010 n. 133, poiché la norma concerne unicamente il rilascio dello "Attestato di idoneità, abilitazioni e qualifiche", nel mentre la ricorrente domanda la "Registrazione ed identificazione" di apparecchio per V.D.S. (volo da diporto sportivo) munito di motore.

Giova evidenziare che, come peraltro già rappresentato dalla istante in sede procedimentale e riproposto irritualmente in questa sede mediante produzione della messaggeria watsapp, ella ha reso noto di aver ricevuto, appunto, dall'AECI un messaggio whatsapp del 27 luglio 2021 ritraente una fotografia di una vecchia Gazzetta ufficiale riproducente l'art. 22 L.24 aprile 1998 che aveva sostituito l'originario art.751 Cod.nav. Quest'ultimo, in un contesto però del tutto estraneo alla presente fattispecie, si era occupato di "nazionalità dei proprietari di aeromobili". -doc.11 del ricorso-messaggio che confermava che la questione del mancato pronunciamento per l'Ente fosse la cittadinanza brasiliana (e dunque non dell'U.E.). Peraltro, il testo dell'art. 751 del codice della navigazione è stato poi di nuovo sostituito dall'art.6 D.lgs. 9.5.2005 n.96, attualmente in vigore, che stabilisce che *"Non possono ottenere l'immatricolazione gli aeromobili già iscritti in registri aeronautici di altri stati"*.

4.1. E' dunque di una certa evidenza l'estraneità di tale norma al caso che ci occupa, poiché il velivolo in controversia non è oggetto di una precedente immatricolazione conseguita in un registro aeronautico tenuto da altro Stato, atteso che la ricorrente ha richiesto in Italia la prima immatricolazione del VDS di sua proprietà.

Pertanto la fattispecie *de qua agintr*, alla quale va doverosamente ricondotta

la pretesa della ricorrente introdotta con l'istanza del 17 giugno 2021 ed azionata in questa sede, è disciplinata dall'art.7 del 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”* il quale al comma 4 così dispone: *“4. L'Aero Club d'Italia, accertata la regolarità della documentazione di cui al comma 3, rilascia un certificato di identificazione e una targa metallica. L'Aero Club d'Italia può accertare, in qualsiasi momento, la conformità tra la dichiarazione del proprietario dell'apparecchio e le caratteristiche oggettive dello stesso, anche avvalendosi delle strutture di altri soggetti pubblici.”*.

Il comma 3 individua la documentazione da allegare a corredo e dell'istanza di certificato di identificazione e targa stabilendo che ad essa vadano allegati: *“a) due fotografie a colori dell'apparecchio, visto di lato e frontalmente, idonee ad identificarne il modello, indipendentemente dalla sua colorazione;*

b) dichiarazione del proprietario autenticata nelle forme di legge o autocertificazione attestante la conformità dell'apparecchio alle caratteristiche di cui all'allegato alla legge 25 marzo 1985, n. 106. La dichiarazione reca le seguenti indicazioni:

1) struttura dell'apparecchio (monoposto o biposto);

2) nome del costruttore;

3) modello e potenza del motore, peso massimo al decollo, dimensioni (lunghezza, larghezza e altezza) espresse in centimetri, ubicazione del posto principale di pilotaggio, tipologia dei comandi (tre assi, due assi, pendolare, elicottero, autogiro, mongolfiera, dirigibile);

4) modello dell'apparecchio, eventuale installazione del gancio per il traino nonché l'eventuale numero seriale ove trattasi di prodotto industriale;

c) in caso di richiesta di attribuzione della qualifica di apparecchio avanzato, il proprietario, oltre alla documentazione indicata alle lettere a) e b), allega, la documentazione di cui all'articolo 8.”

4.2. Orbene, la presentazione dell'istanza di rilascio del certificato di

identificazione e targa metallica con allegata la predetta documentazione costituisce titolo per la circolazione dell'apparecchio poiché l'art. 7, co.1 dispone che "1. Sono ammessi alla circolazione sul territorio nazionale gli apparecchi VDS muniti di motore, aventi caratteristiche conformi a quelle di cui all'allegato alla legge 25 marzo 1985, n. 106, iscritti nel registro di cui all'articolo 5, lettera c), del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 20 ottobre 2004 (...)"

Rimarca quindi il Collegio che il certificato di identificazione – e la targa metallica - è atto diverso dall'attestato di idoneità e afferisce non solo alla individuazione del regime dominicale del velivolo, come erroneamente afferma la ricorrente, ma soprattutto all'autorizzazione alla circolazione nel territorio dello Stato, regime che è dunque estraneo al novero dei provvedimenti di abilitazione alla conduzione del velivolo, disciplinata dall'art. 11 del d.P.R. n. 133/2010.

Ai fini dell'abilitazione alla guida del veicolo da diporto o sportivo l'art. 11 del d.p.r. n. 133/2010 definisce i requisiti che il conduttore deve possedere, tra cui l'attesto di istruttore di VDS conseguito anteriormente all'entrata in vigore di tale regolamento, stabilendo infatti che *"L'attestato di idoneità al pilotaggio VDS è rilasciato dall'Aero Club d'Italia e consente di svolgere l'attività di volo con gli apparecchi VDS con le caratteristiche tecniche di cui all'allegato alla legge 25 marzo 1985, n. 1063"* e che *"2. Per il rilascio dell'abilitazione all'uso degli apparecchi VDS biposto con passeggero a bordo è richiesto il possesso di uno dei seguenti requisiti:*

a) attestato di istruttore VDS conseguito in data anteriore all'entrata in vigore del presente regolamento; [...]".

Viceversa, ai limitati fini dell'autorizzazione alla circolazione del VDS nel territorio italiano, atteso che l'art. 7, co.4 del d.P.R. n. 133/2010 dispone che *"L'Aero Club d'Italia, accertata la regolarità della documentazione di cui al*

comma 3, rilascia un certificato di identificazione e una targa metallica”, il rilascio del certificato di identificazione costituisce atto dovuto, subordinato al mero accertamento della regolarità della documentazione a corredo dell’istanza.

4.3. Così brevemente ricostruito il dettato normativo, riconducendo i certificati e i titoli abilitativi contemplati dagli artt. 7 e 11 del d.P.R. n. 133 del 2010 alla sistematica dei provvedimenti di abilitazione, può affermarsi che il certificato di identificazione e attribuzione della targa metallica è titolo per la circolazione del velivolo da diporto nel territorio dello Stato ed integra un mero accertamento costitutivo – non un’autorizzazione – incentrato sulle caratteristiche oggettive del velivolo e sulla conformità dei documenti allegati all’istanza, postulando quindi un accertamento *“in rem”*.

L’abilitazione alla conduzione del velivolo, invece, postula una valutazione *“in personam”*, demandata all’Aeroclub d’Italia in ordine ai requisiti dell’aspirante pilota, e costituisce oggetto di un provvedimento discrezionale (a discrezionalità peraltro alquanto limitata) circa il possesso da parte dell’istante dei requisiti alternativamente contemplati dall’art. 11, d.P.R. n. 133/2010.

5. Corollario della tratteggiata natura di accertamento costitutivo, scevro da discrezionalità, che va annessa al certificato di prima identificazione e attribuzione della targa metallica è che, una volta accertata la regolarità della documentazione allegata alla relativa richiesta, il certificato di prima identificazione e il rilascio della targa integrano un atto dovuto, con la conseguenza che può accertarsi e dichiararsi, in accoglimento del ricorso avverso il silenzio inadempimento finora argomentato, anche la fondatezza dell’istanza, a mente dell’art. 31, comma 3 c.p.a., secondo cui *“Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità [...]”*

5.1. Stante il dettato normativo testé in sintesi ricostruito, ultronea si profila l'invocazione dei principi costituzionali ed eurounitari sulla libertà di circolazione delle merci e dei servizi all'interno dell'Unione. La ricorrente articola tal deduzione, sostenendo che la condotta silente ed inerte dell'Ente, che questo riconnette alla nazionalità extracomunitaria della proprietaria, nella più totale assenza di una norma dell'ordinamento che in qualche modo lo vieti, o lo sottoponga a limiti o condizioni a motivo della cittadinanza stessa. Ciò confligge apertamente con gli opposti e noti principi di eguaglianza, e di libera circolazione dei beni e di godimento degli stessi, sanciti dall'art. 42 comma II della Costituzione, che garantendo la 'funzione sociale' della proprietà, e proprio al fine di renderla 'accessibile a tutti', espressamente prevede che limiti al suo godimento, possano essere introdotti solo dalla legge ('riserva assoluta'). Lo stesso è a dirsi dell'invocazione dell'articolo 18 TFUE, che sancisce il divieto di "ogni discriminazione basata sulla nazionalità", nonché della deduzione dello sviamento di potere (pagg. 14 ss. del ricorso).

6. Conclusivamente, considerata l'illustrata fondatezza del primo motivo, in accoglimento del ricorso deve dichiararsi l'illegittimità del silenzio – inadempimento in cui versa l'Ente intimato e conseguentemente, stante la completezza della documentazione a corredo della domanda (docc. 3 -6- del ricorso), deve ordinarsi al medesimo di provvedere entro il termine di cui al dispositivo, adottando provvedimento espresso di accoglimento dell'istanza presentata dalla deducente il 17 giugno 2021.

7. L'istanza cautelare di sospensione degli effetti pregiudizievoli derivanti dal silenzio rifiuto, è inammissibile sia per ragioni di rito –essendo la controversia all'esame soggetta al rito camerale, particolarmente celere–, sia per ragioni di diritto sostanziale incentrate sull'insussistenza di un atto amministrativo, suscettibile, almeno in astratto, d'una statuizione interinale

di sospensione degli effetti (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III Bis, 15 marzo 2019, n. 3528).

8. Quanto al preteso danno da ritardo ex art. 2-bis della l. n. 241/1990 che prevede che *“1. Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento”*, denota il Collegio che condivisa giurisprudenza ha precisato che *“Ai sensi dell'art. 2 bis, l. n. 241/1990, il danno deve conseguire all'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, sicché spetta a chi lamenti un danno da inosservanza del detto termine, provare tutti gli elementi tipici della responsabilità aquiliana della P.A.”* (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, 4 ottobre 2021, n.6208; Cons. St., ad. plen., 23 aprile 2021 n. 7).

Si è peraltro anche affermato che la responsabilità da ritardo nell'adozione del provvedimento conseguente ad un'istanza pretensiva del privato esorbita dal cennato ambito della fattispecie aquiliana, consistendo in ipotesi speciale che ripara il danno da mero ritardo, ai cui fini tuttavia è imprescindibile che il danneggiato entro il perentorio termine di 20 giorni dalla scadenza del termine a provvedere, insti in sede procedimentale affinché l'autorità titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9 bis, l. n. 241/1990, lo eserciti provvedendo alla emanazione del provvedimento non adottato (T.A.R. Campania – Napoli, Sez. VIII, 3 agosto 2021, n.5425).

8.1. Ciò chiarito in punto di condizioni richieste ai fini del riconoscimento del danno da ritardo di cui all'art. 2-bis, L. n. 241 del 1990, opina il Collegio che la pretesa della ricorrente non meriti favorevole considerazione e vada dunque respinta.

Anzitutto, come avvertito, il Collegio aderisce all'orientamento assolutamente dominante in giurisprudenza, che predica l'iscrizione del

danno da ritardo alla fattispecie aquiliana della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c., che come noto postula la sussistenza dei noti presupposti costituiti dal nesso causale, dall'imputazione soggettiva a titolo di dolo o colpa e dalla prova del danno subito.

Al riguardo va evidenziato che nel caso all'esame alcuna prova della sussunzione del lamentato danno nei presupposti richiesti dal paradigma della *lex aquilia de damno* è stata offerta dalla ricorrente. E ciò in primo luogo *sub specie* di imputazione soggettiva della responsabilità, quanto meno a titolo di colpa semplice. Va sul punto considerato che l'Aero Club d'Italia ha ritenuto di dover richiedere un parere al Ministero vigilante, vicenda, questa, per cui, sia pur tardivamente, tale

Ente ha voluto esser confortato e ha inteso condividere la risoluzione d'una fattispecie per esso con ogni evidenza inusuale o malintesa, onde non si può dire che l'Ente stesso abbia agito con malizia. Difetta poi il minimo di prova in ordine al lamentato danno da ritardo, in relazione, cioè, a quali beni rilevanti della vita la ricorrente avrebbe così rinunciato, non essendo tal rinuncia né evidente, né intuitiva.

9. In definitiva, in accoglimento del ricorso si deve dichiarare l'illegittimità del cennato silenzio – inadempimento in cui versa l'Ente intimato e conseguentemente, stante la completezza della documentazione a corredo della domanda (docc. 3 -6- del ricorso), deve ordinarsi all'Aeroclub d'Italia di provvedere entro il termine di cui al dispositivo, adottando provvedimento espresso di accoglimento dell'istanza presentata dalla deducente il 17 giugno 2021.

Va invece respinta la domanda di riconoscimento del risarcimento del danno da ritardo di cui all'art. 2-bis della L. n. 241/1990.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza; tuttavia l'eccessività dimensionale del ricorso e la superfluità delle censure sopra rilevata, in

violazione del dovere di sinteticità gravante anche sulle parti ex art. 3, c.p.a., è ragione del contenimento del relativo importo nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, ai sensi dell'art. 31, co. 3, cod.proc.amm., ordina all'Aeroclub d'Italia di provvedere entro il termine di 15 (quindici) giorni sull'istanza della ricorrente del 17 giugno 2021, adottando il provvedimento espresso di accoglimento dell'istanza stessa, mediante rilascio del certificato di identificazione del VDS di proprietà della ricorrente e della targa metallica.

Condanna l'Aero Club d'Italia a corrispondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in € 1.000,00 (mille) oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 20 aprile 2022 con l'intervento dei Magistrati:

Silvestro Maria Russo, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Roberto Montixi, Referendario

L'ESTENSORE
Alfonso Graziano

IL PRESIDENTE
Silvestro Maria Russo

IL SEGRETARIO