



Disciplina del volo da diporto o sportivo A.C. T.U. 2493

Dossier n° 161 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
8 febbraio 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 2493
Titolo:	Disciplina del volo da diporto o sportivo
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	IX Trasporti
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso d'esame in commissione

Contenuto

La proposta di legge è stata profondamente **modificata** durante l'esame in sede **referente**. Essa si presenta ora con **tre** capi e consta di **15** articoli che contengono la disciplina del volo da diporto o sportivo.

In particolare, sono oggetto di disciplina – nel capo I - le **prescrizioni generali e di sicurezza**, le **norme di circolazione** e l'**accertamento d'idoneità al volo**. Nel capo II sono previste le **sanzioni**; e il capo III è composto del solo art. 15, che contiene le **abrogazioni espresse**. Vi sono **2 allegati**.

Venendo a un sintetico esame del testo – come emerso dall'esame referente – l'art. 1 offre una chiave di lettura generale, stabilendo che il principio ispiratore della nuova disciplina è la **sicurezza**.

L'art. 2 reca, al comma 1, le **definizioni**, stabilendo che per volo da diporto o sportivo (VDS) si intende quello svolto a scopi ricreativi, diportistici o sportivi, effettuata con aeromobili, con o senza motore, contraddistinti da caratteristiche specificate nell'allegato 1 al testo di legge.

Nei commi successivi (2-4), il medesimo art. 2 mantiene un regime di **delegificazione** per il settore, che già lo contraddistingueva ai sensi della legge n. 106 del 1985 (e del successivo d.P.R. n. 133 del 2010). Il comma 2 prevede che le materie dell'addestramento, dei titoli abilitanti e della regolamentazione degli aeromobili sia rimessa alla legge medesima ma anche ai **regolamenti** previsti dai successivi artt. 7 e 8.

E' previsto altresì che l'Italia – con la disciplina introdotta – si avvale della facoltà di **derogare al regolamento 2018/1139/UE** e che il **Ministro IMS** possa a sua volta – con **proprio decreto** - modificare gli **allegati** della legge.

In questo contesto, l'art. 3 assegna (in linea con il vigente d.P.R. n. 133 del 2010) **ampie competenze amministrative all'Aeroclub d'Italia**. Questo provvede, in particolare a:

- lo svolgimento e la regolamentazione dell'addestramento ai fini del rilascio degli attestati, delle abilitazioni e delle licenze per la conduzione degli aeromobili da impiegare per il VDS;
- il rilascio delle autorizzazioni alle organizzazioni di addestramento per il VDS;
- il rilascio degli attestati, delle abilitazioni e delle licenze per la conduzione degli aeromobili da impiegare per il VDS;
- l'immatricolazione degli aeromobili da impiegare per il VDS provvisti di motore, a esclusione di quelli di peso a vuoto inferiore a 150 kg, nel registro tenuto presso l'Aero Club d'Italia ai sensi dell'articolo 5 dello statuto dell'Aero Club d'Italia, approvato con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53;
- l'esercizio di ogni funzione, anche di verifica della rispondenza, di controllo e di vigilanza, attribuita da legge o regolamenti ovvero delegata dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili o da altre autorità aeronautiche.

Il comma 2 precisa altresì che spetta all'Aero Club d'Italia istituire una **Commissione permanente per la sicurezza del volo**, composta da personale scelto tra i possessori di specifiche qualifiche, con il compito di favorire la diffusione della cultura della sicurezza, di porre in essere attività di prevenzione ai fini della

sicurezza delle operazioni con velivoli da impiegare per il VDS, di cooperare, ove richiesto, nelle attività di investigazione sui sinistri aeronautici, di organizzare e svolgere corsi di formazione, anche presso gli Aero Club federati e gli Enti aggregati, finalizzati a favorire la diffusione della sicurezza del volo secondo i programmi e le direttive annualmente individuati dall'Aero Club d'Italia e concordati con l'Agenzia nazionale della sicurezza del volo e l'Ispettorato Sicurezza del volo dell'Aeronautica militare.

Ai fini del finanziamento delle attività dell'Aero Club d'Italia le tariffe sono stabilite da quest'ultimo e approvate dal MIMS.

L'art. 4 ha a che fare con il **volo libero con aeromobili privi di motore** e con decollo o atterraggio a piedi e da superficie fissa, a esclusione delle attività di *base jumping*, in quanto utilizzati per l'esercizio di un'attività fisica, motoria o sportiva, e stabilisce che essi sono considerati **attrezzi sportivi**.

In tal senso, l'art. 4 rende **evidente la principale modifica** rispetto al vigente regime, che disciplina **unitariamente** il VDS, mentre qui si **distingue volo libero da volo a motore**.

E' stabilito che l'attività di volo libero è svolta secondo le regole del volo a vista diurno e nel rispetto delle regole, delle limitazioni e dei divieti applicabili agli spazi aerei impegnati.

L'art. 5 – inserito in sede referente – concerne i **profili generali dell'uso delle aree di decollo e atterraggio** e delle **dotazioni dei mezzi**

Esso statuisce anzitutto che i velivoli destinati al VDS possono effettuare le operazioni di decollo, atterraggio e rimessaggio su qualsiasi area idonea quali:

- campi di volo;
- aviosuperfici;
- idrosuperfici ed elisuperfici,

previo consenso, ove necessario, del proprietario, dell'esercente dell'area o di chi può disporre l'uso, fatti salvi gli eventuali divieti disposti dalle competenti autorità civili o militari sulla base di esigenze di difesa, di sicurezza o di ordine pubblico.

I velivoli sono dotati di **stazione radio, transponder e localizzatore di emergenza, condotti da pilota abilitato**; possono altresì effettuare le operazioni di **decollo, atterraggio e rimessaggio sugli aeroporti autorizzati dall'ENAC all'esercizio delle attività di VDS, ovvero su quelli militari previo accordo tecnico tra Aeronautica militare e Aero Club d'Italia**.

Le operazioni di **flottaggio, attracco e ormeggio degli idrovolanti e degli anfibi sono assoggettate alle stesse regole di navigazione vigenti per i natanti da diporto**. In fase di flottaggio, agli idrovolanti e agli anfibi non sono applicabili le limitazioni connesse alla potenza della motorizzazione e alle dotazioni di bordo imposte dalla normativa vigente in materia di circolazione di natanti. Limitazioni di velocità sono applicabili solo alle fasi di flottaggio che seguono il completamento della manovra di ammaraggio o che precedono l'avvio di quella di decollo.

Le operazioni di atterraggio, decollo e volo negli spazi aerei controllati **sono soggette alla preventiva autorizzazione dell'ENAC**, previo coordinamento con il fornitore dei servizi del traffico aereo competente. Presso gli **aeroporti militari**, nonché in prossimità delle installazioni militari e all'interno degli spazi aerei controllati dall'Aeronautica militare, le attività di cui al primo periodo sono soggette alla **preventiva autorizzazione rilasciata dal Ministero della difesa, in conformità a specifici accordi tecnici stipulati tra l'Aeronautica militare e l'Aero Club d'Italia**.

Il comma 5 dell'art. 5 inerte ai mezzi provenienti dagli **altri Paesi UE**, i quali sono **autorizzati a volare nello spazio aereo italiano** alle condizioni di cui al comma 4, e a decollare e atterrare nelle aree di cui ai commi 1 e 2, secondo i principi generali del **mutuo riconoscimento**, vale a dire se:

- a. dispongono di valida certificazione rilasciata ai sensi della normativa vigente nel Paese di registrazione dell'aeromobile e nel rispetto delle altre norme previste dalla presente legge;
- b. sono regolarmente assicurati ai sensi del regolamento (CE) n. 785/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004;
- c. sono utilizzati per scopi non commerciali;
- d. sono pilotati da soggetti in possesso delle licenze di pilotaggio prescritte dal Paese di registrazione dell'aeromobile.

L'art. 6 – nel disciplinare in via di massima i titoli e qualifiche professionali dell'attività di volo libero - stabilisce che presso l'Aero Club d'Italia è istituito il registro degli istruttori, degli accompagnatori e delle guide di volo libero. I restanti profili sono **rimessi al regolamento governativo del successivo art. 7**.

Infatti, l'art. 7 rinvia a **regolamenti adottati con decreto del Ministro IMS su proposta dell'Aero Club d'Italia**, entro **novanta** giorni dalla data di entrata in vigore della legge, per i seguenti aspetti del **volo libero**:

- a. accertamento dell'idoneità psico-fisica ai fini dell'addestramento e dell'esercizio dell'attività di volo libero, prevedendo che tale accertamento sia effettuato **con una periodicità non superiore al biennio**;

- b. **attività e programmi** dei corsi teorici e pratici per il conseguimento **degli attestati, delle abilitazioni e delle licenze** di volo libero;
- c. **attività e programmi** dei corsi teorici e pratici per il conseguimento dell'attestato per l'esercizio del volo libero biposto, nonché delle qualifiche di istruttore, di istruttore esaminatore, di accompagnatore e di guida di volo libero;
- d. **frequenza temporale** dei corsi per il rilascio delle qualifiche di istruttore, di istruttore esaminatore, di accompagnatore e di guida di volo libero;
- e. **coperture assicurative** per l'esercizio dell'attività di volo libero;
- f. requisiti organizzativi, strutturali e di sicurezza necessari per l'esercizio delle attività di accompagnatore e di guida di volo libero;
- g. sistemi di sicurezza obbligatori;
- h. riconoscimento delle qualifiche e delle licenze rilasciate all'estero;
- i. requisiti e alle autorizzazioni per le attività di istruzione svolte da organizzazioni estere nel territorio nazionale.

A sua volta, l'art. 8 rimette a **regolamenti** adottati con **decreto del Ministro IMS su proposta dell'Aero Club d'Italia** e di **concerto** con il **Ministro della difesa**, entro **novanta** giorni dalla data di entrata in vigore della legge, i seguenti aspetti dell'impiego degli **aeromobili destinati al VDS provvisti di motore**:

- a. requisiti di **idoneità psico-fisica** ai fini dell'**addestramento** e della **conduzione degli aeromobili provvisti di motore**, prevedendo una periodicità di verifica **non superiore al biennio** che tenga conto dell'età e della tipologia di licenza e prevedendo altresì la possibilità della conduzione dei medesimi aeromobili anche da parte dei soggetti con diversa abilità;
- b. **attività e programmi** dei corsi teorici e pratici per il conseguimento **degli attestati, delle abilitazioni e delle licenze** per la conduzione degli aeromobili **da impiegare per il VDS** provvisti di motore, svolti professionalmente, anche in via non esclusiva, da istruttori di volo, **prevedendo la loro armonizzazione con i programmi didattici delle licenze EASA**;
- c. istituzione di un registro degli **istruttori** di aeromobili destinati al VDS a motore;
- d. **requisiti tecnici** per la progettazione, la costruzione e la manutenzione degli aeromobili da impiegare per il VDS diverso dal volo libero anche rispondente a criteri riconosciuti da **Stati membri EASA** e di quelli per i quali EASA ha un accordo bilaterale in materia di aeronavigabilità e prevedendo le modalità di estensione della durata di componenti a vita limitata;
- e. requisiti di equipaggiamento avionico e **licenze e abilitazioni minime necessarie** ai fini della navigazione in spazi aerei controllati e per l'uso degli aeroporti, **nel rispetto delle generali norme e attribuzioni in materia di circolazione aerea**;
- f. **dotazioni avioniche e licenze e abilitazioni minime** necessarie per l'uso degli aeroporti il cui ATZ insiste in spazio «G», nel rispetto delle generali norme e attribuzioni in materia di circolazione aerea;
- g. disciplina transitoria in materia di titoli di volo già rilasciati dall'Aero Club d'Italia;
- h. dimostrazioni di mantenuta efficienza e aeronavigabilità applicabile agli aeromobili da impiegare per il VDS provvisti di motore, iscritti nel registro di cui di cui all'articolo 5 dello statuto dell'Aero Club d'Italia, approvato con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 53, già qualificati «avanzati», e che intendono operare negli spazi aerei e negli aeroporti di cui alle lettere e) e f);
- i) **rispetto delle norme e limitazioni di circolazione aerea e di sicurezza**;
- l) requisiti di accettazione delle modifiche maggiori sugli aeromobili provvisti di motore da impiegare per il VDS, già immatricolati;
- m) coperture assicurative per l'esercizio delle attività con aeromobili da impiegare per il VDS provvisti di motore.

Per la disciplina degli aeromobili da impiegare per il VDS provvisti di motore, in ordine ai programmi di addestramento per il conseguimento degli attestati, delle abilitazioni e delle licenze, i requisiti tecnici per la progettazione la costruzione e la manutenzione, è previsto un **provvedimento del MIMS su proposta dell'Aero Club d'Italia, senza il concerto** del Ministero della difesa.

Né l'art. 7 né l'art. 8 conservano – ai fini del conseguimento degli attestati d'idoneità - il *nulla osta* del questore, attualmente previsto dall'art. 14 del d.P.R. n. 133 del 2010.

L'art. 9 reca una novella all'art. **743 del codice della navigazione**. Vi viene **sostituito** il quarto comma, nel senso di **escludere l'applicabilità** dello stesso art. 743 proprio per gli aeromobili destinati al VDS, in possesso delle caratteristiche individuate dalla legislazione vigente.

Il capo II si apre con l'art. **10**, dedicato alle **sanzioni pecuniarie**.

Gli **illeciti** qui individuati sono **4**, di crescente gravità:

- quello del **pilota** che viola le disposizioni su **circolazione aerea, restrizioni nell'uso degli spazi aerei, di interessamento degli spazi aerei senza autorizzazione ove richiesta**, ovvero di chiunque **svolga attività di volo sugli aeromobili da impiegare per il VDS senza la prescritta certificazione medica attestante l'idoneità psico-fisica, o dopo la sua scadenza**: la sanzione amministrativa pecuniaria è fissata in euro da **200 a 1.000**;
- quello di **chiunque** eserciti l'attività professionale di accompagnatore o guida di volo libero di cui

- all'articolo 7 **senza aver conseguito** la relativa **abilitazione ed essere iscritto nel registro** di cui all'articolo 6, comma 5, ovvero svolga attività su aeromobili VDS **in assenza della prescritta copertura assicurativa per danni a terzi**: la sanzione amministrativa pecuniaria è fissata in euro da **500 a 2.000**;
- quello di **chiunque** svolga attività di volo su aeromobili da impiegare per il VDS **senza avere conseguito il relativo titolo abilitante**: la sanzione amministrativa pecuniaria è fissata in euro da **1.000 a 2.000**;
 - quello di **chiunque svolga attività di istruzione al volo su aeromobili VDS senza aver conseguito la relativa abilitazione o senza le previste autorizzazioni**: la sanzione amministrativa pecuniaria è fissata in euro da **1.000 a 5.000**.

L'art. 11 prevede che alla materia delle sanzioni amministrative pecuniarie si applichino i principi della legge c.d. sulla depenalizzazione (n. **689 del 1981**) e che secondo tale legge siano devoluti all'Aero club d'Italia i relativi proventi. All'accertamento delle violazioni, procedono gli **ufficiali** e gli **agenti di polizia giudiziaria**, anche su segnalazione degli enti aeronautici e territoriali competenti. L'ENAC, l'Aero Club d'Italia e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo sono tenuti a segnalare le violazioni di cui vengono a conoscenza.

Al proposito, si ricorda che l'art. 4, quarto comma, della legge n. 106 del 1985 (qui abrogato) stabilisce che "per l'irrogazione delle sanzioni di cui ai precedenti commi si applicano le disposizioni contenute nella [legge 24 novembre 1981, n. 689](#). L'ufficio periferico del Ministero dei trasporti di cui all'articolo 17 della predetta legge è la **direzione di circoscrizione aeroportuale**".

Gli artt. **12, 13 e 14** ineriscono – viceversa – alle **sanzioni interdittive** riguardanti le **licenze**, i **certificati**, le **abilitazioni** e gli **attestati**.

Essi affrontano tre versanti:

- la **tipologia**;
- l'**applicazione**;
- la **durata**.

a) Le sanzioni interdittive sono di due tipi: **sospensione** (art. **13**) e **revoca** (art. **14**).

I **casi** nei quali **può essere irrogata** la sanzione interdittiva della **sospensione** sono rimessi all'**allegato 2** alla legge.

La **revoca** è invece prevista:

- in caso di giudizio di **non idoneità permanente** del titolare ai sensi del regolamento di cui all'articolo 5, per l'accertamento dell'idoneità psico-fisica, anche per uso, abuso o dipendenza da sostanze psicotrope o stupefacenti;

- quando il titolare è dichiarato **delinquente abituale, professionale o per tendenza, ovvero quando è sottoposto a una misura di sicurezza personale o alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale**;

- in caso di una **terza infrazione, accertata in un periodo di dieci anni**;

- in caso di violazione, accertata con sentenza penale passata in giudicato, che ha comportato un **incidente aeronautico**, dal quale sono derivate la morte o lesioni personali gravi a passeggeri o a terzi.

b) Il **procedimento di applicazione** vede **tre** protagonisti (art. **12**):

1. l'**Aero club d'Italia**, con compiti di **promozione** e **istruttori**;
2. la **Commissione di disciplina** con compiti **consultivi**;
3. il **Consiglio federale** dell'Aero club d'Italia con compiti **decisori**.

Più in dettaglio, l'Aero club **contesta** le violazioni e promuove il **contraddittorio** con il responsabile della violazione; la Commissione di disciplina **esprime un parere**; e il Consiglio federale **irroga** la sanzione.

c) La sospensione ha durata **minima di un mese e massima di 2 anni**; la revoca è **definitiva**, ma il Consiglio federale stabilisce il **termine decorso il quale** i titoli abilitativi possono richiesti nuovamente *ab initio*.

L'art. **15** – unica disposizione del capo III – dispone l'abrogazione espressa dei seguenti atti normativi:

- la legge n. 106 del 1985;
- il decreto del Presidente della Repubblica n. 133 del 2010;
- il decreto MIT 22 novembre 2010, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 287 del 9 dicembre 2010.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alla materia di **esclusiva competenza statale** "ordinamento civile" (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione).

In proposito, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale (**sentenza n. 169 del 2013**) ha ricondotto infatti a tale competenza, anche in ambito aeroportuale, le disposizioni inerenti ai requisiti di sicurezza e alle relative responsabilità.

Con riferimento alle disposizioni in materia di esercizio della professione di istruttore di volo, assume rilievo anche la **competenza concorrente** in materia di "professioni" (articolo 117, terzo comma). Si segnala tuttavia come, a tale riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia riconosciuto che per i profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale (quali l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti), si giustifica una uniforme regolamentazione sul piano nazionale (**sentenza n. 98 del 2013**)

Cost161	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Trasporti	st_trasporti@camera.it - 066760-2614	 CD_trasporti