

# Diritto e politica dei trasporti

Rivista semestrale *open access* di dottrina, giurisprudenza e documentazione

Fascicolo 1/2024

ISSN 2612-5056

LUISS



La Rivista è pubblicata dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" della Luiss G. Carli, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Air Transport Observatory "Antonio Catricalà" at Luiss G. Carli, and it is registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi "G. Marconi" di Roma e Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

La rivista è promossa dall'Osservatorio sul Trasporto Aereo "Antonio Catricalà" Luiss G. Carli, anno 7, n. 12 (I-2024)

ISSN 2612-5056

Luiss University Press

Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT) Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista online e open-access, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an online, open-access, Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ - Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS - European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Ente Nazionale Aviazione Civile e Luiss University Press

Pubblicato nel mese di ottobre 2024

#### Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file ".doc" alla direzione della Rivista ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) o alla Segreteria editoriale ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell'Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese e uno in lingua italiana, che non deve superare le 1.000 battute ciascuno (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l'autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall'Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell'Autore:

- a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell'Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d'autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
- b) che l'Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista, salvo espresso consenso del Direttore o del Comitato di direzione;
- c) che le posizioni espresse impegnano l'Autore e non la Rivista;
- d) che l'Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge o nei casi previsti dal Codice etico adottato dalla Rivista;
- e) che l'Autore rispetta tutte le altre indicazioni contenute nel Codice etico della Rivista.

Il Direttore o il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli "estratti" con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell'apposita sezione della Rivista.

#### Submission of contributions

Manuscripts are sent in ".doc" format to the Journal's Executive Editors ([direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:direzione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)) or to the Editorial Staff ([redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it](mailto:redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it)). The e-mail includes the following information:

- 1) Author's personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) an abstract in Italian language and an abstract in English of not more than 1.000 characters each (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:

- a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
- b) that the manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another Journal, except for express consent by the Editor-in-Chief or the Executive Editors;
- c) that the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
- d) that the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions or in the cases laid down in the Code of Ethics adopted by the Journal.
- e) that the Author abides by all other provisions of the Journal's Code of Ethics.

The Editor-in-Chief and the Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted. All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

#### **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)

#### **Comitato scientifico e tecnico /Scientific and Technical Board**

##### **Presidente**

Prof. Aristide Police (Luiss "G. Carli" - Roma)

##### **Componenti**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
 Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")  
 †Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)  
 Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)  
 Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
 Prof. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE - York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation - ECU, Perth, Australia)  
 Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
 Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
 Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
 Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
 Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
 Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma)  
 Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
 Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
 Avv. Valentina Lener (Aeroporti 2030)  
 Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)  
 Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
 Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)  
 Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
 Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
 Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)  
 Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)  
 Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")

Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
 Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università degli studi di Milano)  
 Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre)  
 Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)  
 Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
 Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)  
 Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università degli studi di Teramo)  
 Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

#### **Comitato editoriale/Editorial Board**

Prof.ssa Flaminia Aperio Bella  
 Avv. Patrizia Beraldi  
 Prof.ssa Yolanda Bustos Moreno  
 Avv. Luigi De Propris  
 Avv. Marco Di Giugno  
 Dott. Federico Di Palma  
 Avv. Fabrizio Doddi  
 Avv. Francesco Ferrara  
 Dott. Simone Francario  
 Avv. Raissa Frascella  
 Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè  
 Prof.ssa Annarita Iacopino  
 Prof.ssa Maria Assunta Icolari  
 Avv. Emanuela Lanzi  
 Dott. Antonio Mitrotti  
 Avv. Andrea Nardi  
 Dott. Simone Paoli  
 Avv. Anton Giulio Pietrosanti  
 Prof. Marco Ragusa  
 Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti  
 Dott.ssa Ersilia Sanginario  
 Avv. Francesco Scalia  
 Prof.ssa Martina Sinisi  
 Dott.ssa Veronica Sordi  
 Avv. Giovanni Terrano  
 Avv. Francesco Tomasicchio  
 Dott.ssa Sabrina Tranquilli

## L'accertamento delle infrazioni al Codice della strada in ambito aeroportuale. Il caso di Milano-Linate\*

Valentina Siciliano<sup>1</sup>, Marco Di Giugno<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Avvocato, Direzione Analisi Giuridiche e Contenzioso ENAC

<sup>2</sup>Direttore Analisi Giuridiche e Contenzioso presso ENAC, Professore a contratto di Diritto della navigazione nell'Università degli Studi di Enna "Kore"

### Abstract

*Violation of traffic rules inside airports. Linate Airport's case.*

*The Supreme Court, with its recent ruling, clarifies what kind of authority the local police can exercise inside the airport in case of violation of traffic rules.*

*La Corte Suprema di Cassazione, con una recente decisione, ha confermato la competenza della polizia municipale ad espletare l'attività accertativo-sanzionatoria delle violazioni del Codice della Strada in ambito aeroportuale.*

*Parole chiave: Circolazione stradale; potere sanzionatorio della Polizia municipale; principio di territorialità; Aeroporto di Milano-Linate; potere regolatorio di ENAC.*

\* Sottoposto a referaggio. Sebbene il lavoro sia il frutto di una riflessione e redazione congiunta degli autori, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuirsi a Marco Di Giugno, mentre i paragrafi 3 e 4 sono da attribuirsi a Valentina Siciliano.

**Sommario** – 1. L'accertamento delle violazioni al Codice della strada ad opera della Polizia municipale. Il cd. principio di territorialità – 1.1. La disciplina della circolazione stradale in ambito aeroportuale. Il caso dell'Aeroporto di Milano-Linate – 2. La disciplina delle “corsie riservate” nell'ambito dell'Aeroporto di Milano-Linate: le ordinanze ENAC n. 7/2015 e n. 1/2017 – 3. La sentenza della Corte di Cassazione, 27 febbraio 2024 n. 5124 – 3.1. Sintesi della vicenda processuale – 3.2. La decisione della Suprema Corte – 4. Riflessioni conclusive.

### **1. L'accertamento delle violazioni al Codice della strada ad opera della Polizia municipale. Il cd. principio di territorialità**

La prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale rientrano, ai sensi dell'art. 11, primo comma, decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (“Nuovo codice della strada”), nel novero dei cd. “*servizi di polizia stradale*”<sup>1</sup>, il cui espletamento è normativamente riservato (tra gli altri) ai Corpi ed ai servizi di polizia municipale “*nell'ambito del territorio di competenza*” (art. 12, comma primo, lett. e, c.d.s.).

Detta disciplina trova un puntuale riscontro nella “Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale” (legge 7 marzo 1986 n. 65) la quale, da un lato, stabilisce che gli organi di polizia municipale sono abilitati ad esercitare le proprie funzioni istituzionali nell'ambito del “*territorio di competenza*” (art. 3) e, dall'altro, chiarisce che il “*personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: [...] b) servizio di polizia stradale*” (art. 5, comma primo, lett. b).

Il citato quadro legislativo, che identifica con il territorio comunale l'ambito di competenza della polizia municipale, costituisce il fondamento normativo del cd. principio di territorialità (*rectius*, di competenza territoriale)<sup>2</sup>, in virtù del quale il potere, attribuito alla polizia municipale, di prevenire e di rilevare le infrazioni al Codice della strada risulta circoscritto al *solo* territorio del Comune di appartenenza dell'organo di polizia.

Peraltro, l'individuazione della esatta portata del principio di territorialità (e dei suoi limiti) è stata oggetto di attenta riflessione da parte della giurisprudenza di legittimità.

In particolare, è stato chiarito (e tale orientamento è ormai consolidato<sup>3</sup>) che gli organi di polizia municipale sono legittimati, nel territorio di propria competenza, a svolgere l'attività istituzionale

1. “*Costituiscono servizi di polizia stradale: a) la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale; b) la rilevazione degli incidenti stradali; c) la predisposizione e l'esecuzione dei servizi diretti a regolare il traffico; d) la scorta per la sicurezza della circolazione; e) la tutela e il controllo sull'uso della strada*” (art. 11, comma primo, d.lgs. 30 aprile 1992 n. 285).

2. Cfr. sul tema G. TAMBURRINO, P. CIALDINI, *Commentario al nuovo codice della strada*, Torino, 2016; A. ABRUGIATI, V. DI CIÒ, R. FLACCO, *Codice della strada*, Milano, 2017.

3. Cfr., *ex multis*, Corte di Cassazione, sentenza 18 ottobre 2011 n. 21523; Corte di Cassazione, ordinanza 28 aprile 2011 n. 9497; Corte di Cassazione, sentenza 11 luglio 2006 n. 15688; Corte di Cassazione, sentenza 1° marzo 2002 n. 3019.

cui sono preposti nell'ambito dell'espletamento dei servizi di polizia stradale, senza che abbia alcun rilievo la "tipologia" della strada, con la conseguenza che gli agenti "ben possono effettuare accertamenti e contestazioni di violazioni di norme del codice della strada anche quando il tracciato su cui si verifica l'infrazione sia una strada statale al di fuori del centro abitato"<sup>4</sup>, in conformità alla regola generale di cui all'art. 13 della legge 24 novembre 1981 n. 689.

### *1.1. La disciplina della circolazione stradale in ambito aeroportuale. Il caso dell'Aeroporto di Milano-Linate*

Il Codice della strada prescrive, in via generale, che i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione stradale siano emessi "dagli enti proprietari", con ordinanze motivate e rese note al pubblico (art. 5, terzo comma, c.d.s.).

Tuttavia, con riferimento all'ambito aeroportuale, il Codice delinea una disciplina *ad hoc*, in larga misura divergente da quella generale.

L'art. 6, comma settimo, c.d.s., infatti, conferisce al Direttore della circoscrizione aeroportuale competente per territorio la potestà di disciplinare, con proprie ordinanze, "la circolazione delle strade interne aperte all'uso pubblico", pur sempre, però, nel rispetto delle disposizioni del Codice della strada.

Nell'ambito degli aeroporti ove sia presente un gestore aeroportuale, il potere di ordinanza viene esercitato "dal direttore della circoscrizione aeroportuale competente per territorio, sentiti gli enti e le società interessati".

In linea con la citata previsione codicistica, la legge 22 marzo 2012, n. 33, recante "Norme in materia di circolazione stradale nelle aree aeroportuali", attribuisce all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (d'ora in avanti, ENAC) competente per territorio il potere di istituire corsie o aree nelle quali è limitato l'accesso o la permanenza dei veicoli (art. 1, comma primo), autorizzando altresì l'uso di apparecchiature o dispositivi elettronici – direttamente gestiti dagli organi di polizia stradale che svolgono servizio in ambito aeroportuale – per l'accertamento di eventuali violazioni (art. 1, commi 2 e 4).

La *ratio* sottesa alla previsione in esame è esplicitata dalla stessa disposizione: la norma, in particolare, mira alla "salvaguardia della sicurezza della circolazione, dell'accessibilità, della fruibilità e della sicurezza dell'utenza", tenuto conto delle peculiarità che connotano l'infrastruttura aeroportuale.

Il delineato quadro normativo sembra tracciare, in definitiva, una sorta di *favor legislatoris* nei confronti della potestà regolatoria di ENAC.

Tanto premesso, l'esatta perimetrazione dei confini del potere regolatorio normativamente riservato all'ENAC in materia di circolazione stradale aeroportuale ha alimentato un vivace dibattito (oltre che un rilevante contenzioso), con particolare riguardo al caso dell'Aeroporto di Milano-Linate.

4. Corte di Cassazione, ordinanza 8 febbraio 2019 n. 3839.

La peculiarità di detta infrastruttura, infatti, risiede nella circostanza che il sedime aeroportuale di Milano-Linate insiste, in realtà, nell'ambito territoriale di tre diversi Comuni<sup>5</sup>.

Di conseguenza, individuare quale sia l'organo di polizia municipale effettivamente legittimato ad accertare le infrazioni stradali all'interno del suddetto aeroporto è problema di non agevole soluzione, dovendosi previamente accertare se il potere regolatorio riservato all'ENAC ex art. 6, comma settimo, c.d.s. e art. 1, comma primo, legge n. 33/2012 trovi un limite naturale (ed invalicabile) nel già richiamato principio di territorialità.

### **2. La disciplina delle “corsie riservate” nell'ambito dell'Aeroporto di Milano-Linate: le ordinanze ENAC n. 7/2015 e n. 1/2017**

L'ENAC, nell'esercizio del potere regolatorio attribuitogli dal richiamato quadro normativo (§ 1.2), ha adottato dapprima l'ordinanza n. 7 del 16 luglio 2015 (“Disciplina della circolazione lato città Aeroporto Internazionale Enrico Forlanini – Milano Linate”) e, successivamente, l'ordinanza n. 1 del 14 marzo 2017 (“Aeroporto di Milano Linate – Disciplina della circolazione lato città”), al fine di delineare una disciplina organica della circolazione stradale all'interno dell'Aeroporto di Milano-Linate.

Con particolare riguardo alla regolamentazione del cd. corsie riservate – la cui eventuale istituzione è espressamente demandata all'ENAC, ai sensi dell'art. 1, comma primo, legge n. 33/2012 –, l'ordinanza n. 7/2015 disponeva che *“la circolazione, la fermata, la sosta ed il transito dei veicoli autorizzati all'accesso nelle corsie riservate, delimitate ed individuate da apposita segnaletica presso gli ARRIVI e le PARTENZE dell'aeroporto di Milano Linate, oltre ad essere regolati dalla segnaletica ivi presente, saranno controllati anche da apposita strumentazione elettronica collegata con la Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano, che provvederà all'applicazione del regime sanzionatorio”* (art. 4 “Corsie riservate presso l'aerostazione lato Arrivi e Partenze Linate Nord”).

In relazione all'attività di vigilanza e di accertamento delle infrazioni, l'art. 11 della citata ordinanza ENAC n. 7/2015 attribuiva, in via generale, l'esercizio di tali servizi<sup>6</sup> alle polizie locali dei territori

5. Il sedime dell'Aeroporto di Milano-Linate, infatti, occupa un'area complessiva di circa 350 ettari nel settore sud-est della provincia di Milano, sui territori dei Comuni di Peschiera Borromeo, Segrate e Milano (cfr. S.E.A. Sustainability Report 2023).

6. Art. 11 (“Attività di vigilanza e accertamento delle infrazioni”): “[...] le Polizie Locali dei territori su cui insiste l'Aeroporto di Milano Linate hanno titolo ad espletare le rispettive attività di vigilanza ed accertamento in materia di: a) prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta e di circolazione di mezzi; b) servizi di viabilità nelle aree aperte al pubblico (aree di sosta dei veicoli; area di collegamento con la stazione dei mezzi pubblici); c) presidio e monitoraggio dell'area qualificata come «Corsie Riservate», in collegamento con la Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano; d) sicurezza stradale; e) gestione dei flussi di traffico; f) polizia amministrativa: controllo e repressione di fenomeni quali esercizio abusivo di trasporto pubblico, parcheggi abusivi, ecc.; g) collaborazione per il miglioramento della segnaletica di accesso all'aeroporto tramite i rispettivi «uffici segnaletica» delle Polizie Locali”.

su cui insiste l'Aeroporto di Milano-Linate (ovverosia il “*personale della Polizia Locale dei Comuni di Milano, Segrate e Peschiera Borromeo*”), fatta eccezione per le attività di cui alla lett. c) – individuate nel “*presidio e monitoraggio dell’area qualificata come «Corsie Riservate», in collegamento con la Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano*” –, le quali restavano invece affidate alla competenza esclusiva (anche sotto il profilo sanzionatorio<sup>7</sup>) degli organi di polizia municipale del Comune di Milano.

Detta riserva di competenza in favore della Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano, tuttavia, è venuta meno con l’adozione della successiva ordinanza n. 1 del 14 marzo 2017 (che abroga espressamente la precedente regolamentazione in materia).

Ai sensi dell’art. 9, infatti, l’attività di vigilanza e di accertamento delle infrazioni viene demandata nel suo complesso (e senza eccezioni) alle “*Polizie Locali dei territori su cui insiste l’Aeroporto di Milano Linate*”, al pari del relativo procedimento sanzionatorio<sup>8</sup>.

Tanto premesso, il riparto di competenze tra le polizie locali dei territori su cui insiste l’Aeroporto di Milano Linate, per come delineato nell’ordinanza n. 7/2015, aveva alimentato un acceso dibattito in ordine alla esatta individuazione dei limiti di (legittimo) esercizio del potere regolatorio, da parte di ENAC, in materia di circolazione stradale negli aeroporti aperti al traffico civile.

In particolare, come efficacemente sintetizzato dalla stessa Suprema Corte, la *vexata quaestio* atteneva “*alla possibilità, e ai relativi eventuali limiti di derogabilità, del principio di territorialità riguardante la legittimazione degli organi di polizia ad elevare i verbali di accertamento, avuto riguardo alla disciplina specifica delle zone aeroportuali*”<sup>9</sup>.

Si trattava, in sostanza, di chiarire se i poteri accertativi (e sanzionatori) di ciascuna polizia locale dovessero essere inderogabilmente limitati alle singole porzioni di territorio comunale di competenza, in ossequio al principio di territorialità, ovvero se, stante la peculiarità dell’ambito aeroportuale, fosse consentito all’ENAC prevedere una legittimazione concorrente delle polizie locali dei tre Comuni o, ancora, se (come stabilito nell’ordinanza n. 7/2015), fosse legittimo contemplare l’accentramento del potere accertativo-sanzionatorio in capo al solo Comune di Milano.

7. Art. 12 (“Sanzioni”): “[...] Le sanzioni per inosservanza a tali norme saranno applicate a seguito di accertamento effettuato dagli agenti di Polizia Locale [...]; le sanzioni emesse tramite i sistemi di rilevazione elettronica saranno gestite dalla Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano”.

8. Art. 10 (“Sanzioni”): “Nell’Area Aeroportuale Regolamentata dell’aeroporto di Linate si applicano le disposizioni del Codice della Strada per tutti gli aspetti attinenti alla circolazione stradale. Le sanzioni per l’inosservanza di tali norme saranno applicate a seguito di attività di accertamento effettuata dagli agenti di Polizia Locale, contestate al trasgressore e gestite dai rispettivi organi per i successivi adempimenti di legge (notifiche, ingiunzioni, ecc.) [...]”.

9. Corte di Cassazione, ordinanza interlocutoria 25 luglio 2023 n. 22376.

### 3. La sentenza della Corte di Cassazione, 27 febbraio 2024 n. 5124

La Corte di Cassazione, con la sentenza 27 febbraio 2024 n. 5124<sup>10</sup>, sembra aver (finalmente) messo un punto fermo sulla dibattuta questione del riparto di competenze degli organi di polizia locali operanti all'interno dello scalo aeroportuale di Milano-Linate.

#### 3.1. Sintesi della vicenda processuale

La controversia posta all'esame dei giudici di legittimità trae origine da un verbale di accertamento con il quale la polizia locale del Comune di Milano aveva contestato all'odierna ricorrente la violazione dell'art. 6, comma 14, c.d.s., per avere circolato con la propria autovettura, senza autorizzazione, nella "corsia riservata partenze" dell'Aeroporto di Milano-Linate.

Il Giudice di Pace di Milano<sup>11</sup>, con ampia ed articolata motivazione, aveva accolto il ricorso in opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione (elevata dal Prefetto in esito a ricorso gerarchico), statuendo che *"i poteri conferiti al Direttore ENAC, seppur esistenti, vengono, in ogni caso, contenuti nell'ambito di quelli che sono i cardini sui quali si regge il sistema «Codice della Strada»"* e, in particolare, nel rispetto del principio di competenza territoriale.

Il Tribunale di Milano<sup>12</sup>, in riforma della decisione di *prime cure*, aveva invece accolto l'appello della Prefettura e del Comune di Milano respingendo, per l'effetto, l'originario ricorso in opposizione.

#### 3.2. La decisione della Suprema Corte

Con la pronuncia in commento, la Corte di Cassazione ha fugato ogni dubbio circa la sussistenza della competenza, in capo alla polizia municipale di Milano, ad espletare l'attività accertativo-sanzionatoria nell'intera area dell'Aeroporto di Linate.

Sul punto, la Suprema Corte ha disatteso, anzitutto, le doglianze con le quali la ricorrente aveva dedotto l'illegittimità dell'ordinanza ENAC n. 7/2015 per contrasto con il principio di territorialità. In particolare, i giudici di legittimità hanno osservato come l'attribuzione, in capo ad ENAC, del potere di regolamentare la circolazione stradale per tutta l'estensione dell'area aeroportuale – potestà espressamente conferitagli dal vigente quadro normativo – riveste carattere necessariamente unitario, e coinvolge tutti gli organi che svolgono servizi di polizia in detto (peculiare) ambito territoriale.

Nel contesto aeroportuale, si precisa, il principio di competenza territoriale non può rappresentare (diversamente da quanto dedotto dalla ricorrente) il solo criterio fondativo della competenza della

10. Corte di Cassazione, sentenza 27 febbraio 2024 n. 5124, con nota di P. ROSSI, *Circolazione in aeroporto, la multa è di competenza dei diversi Comuni dell'area*, in *NT+Diritto*, online 27 febbraio 2024.

11. Giudice di Pace, sentenza 7 settembre 2018 n. 5804.

12. Tribunale di Milano, sentenza 9 settembre 2020 n. 3235.

polizia municipale. Una tale interpretazione, infatti, contrasterebbe irrimediabilmente con il dettato normativo, che eleva l'intera estensione dell'area aeroportuale a circoscrizione unitaria, soggetta al medesimo potere di regolamentazione.

Per tale ragione, nel caso in cui l'area aeroportuale comprenda più comuni, la competenza ad accertare eventuali infrazioni *“è data pertanto dalla combinazione dei criteri fondati sul territorio del comune e su quello dell'area aeroportuale, senza che il primo possa prevalere sul secondo. La speciale competenza attribuita dall'art. 6, comma 7, c.d.s. all'autorità aeroportuale in materia di circolazione stradale all'interno dell'area di competenza comporta così che, nel caso in cui essa ricada su più comuni, la predetta autorità possa avvalersi ai fini dell'espletamento del servizio di polizia e dell'accertamento delle violazioni, in coordinamento con i comuni interessati, di tutti i corpi di polizia municipale dei diversi comuni”*.

Tale conclusione, ha osservato il Supremo Collegio, risulta maggiormente coerente con la *ratio legis*, finalizzata a garantire la sicurezza degli aeroporti e dell'utenza: tale obiettivo sarebbe evidentemente frustrato se si ritenesse prevalente, *tout court*, il criterio della competenza comunale, con conseguente suddivisione dell'area aeroportuale in porzioni soggette ciascuna al controllo di un determinato corpo di polizia municipale.

In via ulteriore, la decisione in commento ha disatteso la doglianza con cui parte ricorrente contestava l'applicabilità, al caso di specie, dell'ordinanza ENAC n. 1/2017, essendo quest'ultima cronologicamente successiva rispetto ai fatti in contestazione.

Sul punto, la Suprema Corte ha chiarito che l'attività accertativo-sanzionatoria espletata dalla polizia municipale di Milano doveva ritenersi pienamente legittima, in quanto fondata sull'ordinanza n. 7/2015<sup>13</sup>, già vigente all'epoca della commissione del fatto illecito.

Da ultimo, i giudici di legittimità, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza<sup>14</sup>, hanno ribadito che il verbale di accertamento di violazione amministrativa è coperto da fede privilegiata propria dell'atto redatto dal pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 2700 cod. civ., *“sicché eventuali*

13. In senso analogo si era già espressa Corte di Cassazione, ordinanza 21 febbraio 2020 n. 4700, evidenziando come *“deve considerarsi che le violazioni risultano accertate nel corso del 2016 e quindi nel vigore della delibera 7/2015. Non si evince affatto dagli atti [...] che detta ordinanza fosse stata revocata con effetti ex tunc (anziché essere meramente abrogata con effetti ex nunc) – a seguito dell'adozione della successiva ordinanza 1/2017, la quale, per quanto sostenuto in ricorso, si sarebbe limitata a diversamente ripartire le competenze degli organi accertatori, senza che risulti che l'Enac avesse inteso espressamente annullare o invalidare le contestazioni elevate in precedenza, in conformità alle disposizioni vigenti ratione temporis. [...] al momento degli accertamenti la polizia municipale locale era invece autorizzata a gestire i sistemi di rilevazione automatica e di accertare le violazioni e le attribuzioni degli organi accertatori trovavano piena legittimazione nel potere di ordinanza esplicitamente conferito in capo all'Enac, anche per gli aspetti rilevanti in giudizio, nel disposto della L. 33/2012”*.

14. Sul tema cfr., *ex multis*, Corte di Cassazione, ordinanza 21 ottobre 2022 n. 31107, con nota di L. PASTORE LEONARDO, *Efficacia fidefacente dei verbali di accertamento delle violazioni stradali: una questione sempreverde*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, n. 3, 2023, p. 844, e di G. SPIRITO, *L'efficacia probatoria del rapporto redatto dai pubblici ufficiali intervenuti a seguito di sinistro stradale*, in *NJus*, online 21 ottobre 2022; Corte di Cassazione, sentenza 7 novembre 2014 n. 23800; Corte di Cassazione, ordinanza 12 gennaio 2012 n. 339, con nota di C. COSTABILE, *Verbale*

*contestazioni circa non già la sufficiente indicazione ma la veridicità dei fatti ivi riportati avrebbero potuto essere mosse solo attraverso la querela di falso, nella specie non proposta”.*

Nel caso di specie, peraltro, doveva escludersi che il verbale di accertamento dell’infrazione avesse ingenerato incertezza sul fatto oggetto di addebito, dal momento che l’atto risultava “*sufficientemente preciso nell’indicare, oltre che la condotta ascritta, il giorno, l’ora e la località in cui era avvenuta*”.

#### 4. Riflessioni conclusive

La sentenza n. 5124 del 2024 della Corte di Cassazione assume, alla luce di quanto esposto *supra*, un notevole valore sistematico.

La decisione in commento offre, da un lato, una puntuale ricostruzione del quadro normativo in materia di potestà accertativo-sanzionatoria degli organi di polizia municipale, mettendo al contempo in luce le peculiarità che connotano l’ambito aeroportuale.

Dall’altro, la pronuncia delinea i contorni della funzione regolatoria normativamente attribuita all’ENAC in tale settore, chiarendone i limiti e l’esatta portata.

*di accertamento e limiti probatori*, ne *Il Giudice di Pace*, n. 4, 2012, p. 335; Corte di Cassazione, sez. un., sentenza 24 luglio 2009 n. 17355, con nota di r. ambrosini, *Verbale di contestazione di violazione di norma del codice della strada ed ambito di efficacia della sua fede privilegiata*, ne *Il Giudice di Pace*, n. 1, 2010, p. 23.