



REPUBBLICA ITALIANA

UFFICIO del GIUDICE di PACE di MILANO

In nome del Popolo Italiano, il Giudice di Pace di MILANO, Sezione IV,

Avv. Rossella Barbaro, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al numero 57583 del ruolo civile contenzioso per il 2018

tra


GLOB CONSUMATORI
Associazione Nazionale Consumatori

RICORRENTE

e

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro-tempore

RESISTENTE

Oggetto: opposizione all'ordinanza prefettizia n. M_ITPR_MIUTG
00171602 del 5.05.17 Area III.

- Visti gli artt. 204 bis CdS e 6 del D. Lgs. 150/11;

- preso atto delle istanze conclusive e discussa la causa, pronuncia la seguente

SENTENZA

dando immediata lettura del

DISPOSITIVO CON CONTESTUALE MOTIVAZIONE

- ACCOGLIE l'opposizione e, per l'effetto, annulla il provvedimento op-
posto;

SENTENZA
N. 5804
Anno **2018**

RUOLO GENERALE
N. 57583, 17

REPERTORIO
N. _____/18

DEPOSITATA IL
07/10/18

Oggetto:
Opposizione a sanzione
amministrativa

IL GIUDICE DI PACE
Avv. Rossella Barbaro

- condanna il Ministero dell'Interno a corrispondere in favore della Ricorrente le spese di contributo unificato quantificate in € 43,00.

MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE

1.

Trattasi di verbale emesso per la violazione dell'art. 6 comma 14 CdS per aver circolato nella suddetta località (Aeroporto Linate, ndr) benchè agli accessi fossero esposti i segnali indicanti una corsia riservata in area aeroportuale.

A seguito della notifica di detto verbale, la Ricorrente presentava ricorso al Prefetto, il quale rigettava lo stesso con l'ingiunzione del doppio delle somme portate dal verbale medesimo.

La Ricorrente eccepiva in maniera assorbente l'erronea indicazione della località in cui si era verificata l'infrazione (non rientrante nel Comune di Milano) e l'incompetenza della P.L. di Milano a rilevare infrazioni presso altri Comuni. Ciò perché nei verbali notificati, emessi dal Comune di Milano, veniva indicato che la violazione era avvenuta in Milano, LC Aeroporto Linate, Corsia Partenze Porta 4", ovvero una località posta al di fuori del territorio comunale del Comune di Milano.

Concludeva per l'accoglimento del ricorso.

2.

Si costituiva il Prefetto delegando all'uopo il Comune di Milano, il quale sosteneva e documentava di essere titolato ad eseguire tali accertamenti, a mezzo della propria Polizia Locale, benchè l'aeroporto si trovasse nel Comune di Segrate (e parte nel Comune di Peschiera Borromeo), a seguito dell'Ordinanza ENAC n. 7/15 (art. 4) conseguente ad una convenzione sti-

pulata in data 8 giugno 2015 tra il Gruppo SEA Spa, Società Esercizi Aeroportuali (cui è affidata l'amministrazione e la gestione delle infrastrutture aeroportuali) ed il Comune di Milano, e tenuto conto dei poteri delegati al Direttore Aeroportuale dell'ENAC dalla L. 33/12.

Depositava, a suffragio di ciò, sentenza del Tribunale di Milano, la quale riformava in appello altra sentenza di primo grado resa da questo Giudice, confermando l'operato della P.L. di Milano ed insistendo sul rigetto del ricorso.

3.

Il ricorso è fondato.

Com'è noto, *nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria, ex art. 204 C.d.S., che si svolge avverso l'ordinanza ingiunzione prefettizia, il sindacato del giudice di merito si estende alla validità sostanziale del provvedimento impugnato, attraverso un autonomo esame circa la ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto della infrazione contestata, essendo oggetto dell'opposizione il rapporto sanzionatorio* (Cassazione, Sez.II, 20 ottobre 2009 n. 22220 - Conforme SS.UU. n.1876/2010).

4.

La *vexata quaestio* attiene in sostanza alla possibilità per il Comune di Milano, in deroga al disposto dell'art. 12 CdS (che limita l'azione delle Polizie Locali al territorio comunale di appartenenza), di operare l'accertamento, la contestazione e la successiva notifica di verbali di infrazioni verificatesi presso l'Aeroporto di Linate, posto prevalentemente nel territorio dei Comuni di Segrate e Peschiera Borromeo.

Vediamo le norme citate dal Prefetto a sostegno dei poteri del Comune di Milano.

Secondo il Prefetto resistente, il Comune di Milano sarebbe stato legittimato a ciò, nonostante l'extraterritorialità, per effetto di un'Ordinanza emessa dal Direttore dell'ENAC (la n. 7/15) a ciò autorizzato dalla L. 33/12.

In particolare, detta Legge, recante "Norme in materia di circolazione stradale nelle aree aeroportuali", stabilisce all'art. 1 comma 1: *Al fine di gestire i flussi veicolari in entrata e in uscita negli aeroporti aperti al traffico civile, la direzione aeroportuale dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) competente per territorio, sentita la società o ente di gestione aeroportuale, a salvaguardia della sicurezza della circolazione, dell'accessibilità, della fruibilità e della sicurezza dell'utenza, può, con ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, istituire corsie o aree nelle quali è limitato l'accesso o la permanenza, tenendo conto delle specifiche caratteristiche infrastrutturali e del traffico dell'aeroporto.*

L'art. 5 comma 3 CdS, al quale fa rinvio il predetto articolo, stabilisce che: *I provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari, attraverso gli organi competenti a norma degli articoli 6 e 7, con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali...*

L'art. 6 comma 7 CdS, poi, dispone: *Nell'ambito degli aeroporti aperti al traffico aereo civile e nelle aree portuali, la competenza a disciplinare la circolazione delle strade interne aperte all'uso pubblico è riservata rispettivamente al direttore della circoscrizione aeroportuale competente per terri-*

torio e al comandante di porto capo di circondario, i quali vi provvedono a mezzo di ordinanze, in conformità alle norme del presente codice. Nell'ambito degli aeroporti ove le aerostazioni siano affidate in gestione a enti o società, il potere di ordinanza viene esercitato dal direttore della circoscrizione aeroportuale competente per territorio, sentiti gli enti e le società interessati.

Ne deriverebbe la competenza del Direttore Aeroportuale ad emanare Ordinanze atte a disciplinare il traffico veicolare all'interno di tali aree aeroportuali, come disposto dall'art. 4 dell'Ordinanza 7/15, ove soggetto gestore viene individuato, dalla Convenzione tra SEA e Comune di Milano, la prima Società.

L'art. 4 della suddetta Ordinanza (7/15), rubricato sotto la voce "Corsie riservate presso l'aerostazione lato Arrivi e Partenze Linate Nord", infatti, statuisce: *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.*

Tenuto conto di tali norme e provvedimenti di soggetti all'uopo investiti di potere dalla legge, verrebbe derogato legittimamente l'art. 12 del Cds, consentendo al Comune di Milano di agire extraterritorio.

5.

A suffragio di tale impostazione, il Prefetto depositava la sentenza n. 3878/18 resa dal Tribunale di Milano, in grado d'appello, in riforma di una sentenza dello scrivente Giudice che aveva dichiarato illegittimo, per la medesima questione, l'accertamento compiuto dal Comune per violazione dell'art. 12 CdS.

Il Giudice di appello, conformemente a quanto sostenuto dal Comune di Milano, afferma: *La Legge 22.03.2012 n. 33...all'art. 1 dispone che ... In ossequio a quanto disposto dalla legge appena citata (e dunque in assenza di alcuna violazione del principio di gerarchia delle fonti), l'ENAC, con ordinanza 7/15...agli artt. 11 e 12 ha previsto che: l'accesso alle corsie riservate nel territorio dell'aeroporto di Milano Linate è presidiato e monitorato da apparecchiature di rilevazione elettronica gestite dalla Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano; le sanzioni per inosservanza delle norme attinenti la circolazione stradale saranno applicate a seguito di accertamenti effettuati dagli agenti di Polizia Locale (come avvenuto nel caso di specie); le sanzioni emesse tramite i sistemi di rilevazione elettronica saranno gestite dalla Centrale Controllo Traffico del Comune di Milano...non sussiste, pertanto, alcuna violazione dell'art. 383 del citato regolamento [al CdS, ndr], né alcun vizio relativo al difetto dei poteri sanzionatori del Comune appellante.*

Dunque, secondo il Giudice dell'Appello, poteri del Comune di Milano incentrati esclusivamente sull'Ordinanza ENAC 7/15.

6.

Il ricorso è fondato.

Avuto riguardo alle norme citate e secondo una corretta armonizzazione delle stesse, infatti, si arriva ad una conclusione diametralmente opposta.

7.

Preliminarmente, occorre fare due doverose precisazioni.

La prima è che l'aeroporto di Milano Linate, come può evincersi dalla map-
pa agli atti (all. A alla memoria di parte Ricorrente datata 20.05.2018), si
trova per piccola parte (che si interrompe a metà circa del viale Forlanini –
viale che dalla città di Milano porta all'aeroporto) nel Comune di Milano,
per altra piccola parte sul Comune di Peschiera Borromeo e per la maggior-
parte (compresa la zona ove si trovano le apparecchiature elettroniche di ac-
certamento di infrazioni di cui trattasi) nel Comune di Segrate. Tant'è vero,
ad esempio (come certificato con la medesima memoria citata dal Ricorrente
– All. D), che tutte le licenze per gli esercizi commerciali che si trovano
all'interno dell'aeroporto vengono rilasciate esclusivamente dal Comune di
Segrate.

La seconda precisazione è che, nelle more tra la contestazione del verbale
impugnato ed il presente processo, a conferma di quanto si dirà a breve in
merito all'assenza dei poteri del Comune di Milano, il Direttore dell'Enac
competente per l'Aeroporto di Linate ha provveduto, in data 14 marzo 2017,
con Ordinanza n. 1/2017, a revocare l'Ordinanza 7/15, dietro la quale sia il
Comune che il Giudice dell'appello si erano trincerati al fine di giustificare
gli inesistenti poteri di rilevazione delle infrazioni della P.L. del Comune di
Milano, sostituendola con altra, rispettosa dei criteri già ritenuti prevalenti
da questo Giudice nella propria precedente sentenza.

All'art. 13 della nuova Ordinanza, infatti, si legge: La presente Ordinanza entra in vigore con effetto immediato ed abroga le precedenti disposizioni in materia e, in particolare: - Ordinanza N.7/2015 del 16 luglio 2015.

Andando ad indagare in merito a cosa l'Ordinanza 1/17 ha innovato rispetto alla precedente 7/15, si scopre che la novità risiede proprio nell'aver esautorato di ogni potere (di rilevazione, contestazione, notificazione ed incasso dei proventi) il Comune di Milano.

All'art. 9 della nuova Ordinanza ("Attività di vigilanza ed accertamento infrazioni"), infatti, si legge: ...vengono individuati i seguenti ambiti prioritari di intervento, rispetto ai quali le Polizie Locali dei territori su cui insiste l'Aeroporto di Milano Linate hanno titolo di espletare le rispettive attività di vigilanza ed accertamento in materia di: a) prevenzione ed accertamento delle violazioni in materia di sosta e circolazione di mezzi...

Ed al successivo art. 10 ("Sanzioni"): Le sanzioni per l'inosservanza di tali norme [Codice della Strada, ndr] saranno applicate a seguito 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.).

Insomma. Nessun cenno più al Comune di Milano ed alla sua Centrale Controllo Traffico (sia per le rilevazioni che per i poteri sanzionatori), ma solo un riferimento a più Polizie Locali con "rispettive attività di vigilanza ed accertamento".

Ma perché questo cambio di rotta?

Semplicemente poiché il Direttore dell'ENAC competente per territorio, benché facultato - ai sensi dell'art. 5 comma 1 della L. 33/12 - ad istituire

corsie ed aree a traffico limitato all'interno dell'area aeroportuale, non può disattendere le norme precettive del Codice della Strada (come si spiegherà nel prossimo paragrafo).

7.

Il comma 4 dell'art. 1 della L. 33/12 dispone: *L'accertamento delle violazioni dei limiti di accesso o di permanenza nelle corsie o aree di cui al comma 1 può essere effettuato anche mediante le apparecchiature o i dispositivi di cui al comma 2, direttamente gestiti dagli organi di polizia stradale che svolgono servizio in ambito aeroportuale, in conformità alle norme vigenti.*

Ed è proprio sulla locuzione *"in conformità alle norme vigenti"* (totalmente ed inspiegabilmente disattesa dal Giudice dell'appello) di cui all'art. 4 che precede (che fa da pendant con l'art. 6 comma 7 del CdS dove si dice: *i quali [direttore circoscrizione aeroportuale e comandante di porto] vi provvedono a mezzo di ordinanze, in conformità alle norme del presente codice*) che si incentra la soluzione della vicenda.

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 non a discapito di essi.

In particolare, l'art. 12 del CdS prevede che: *l'espletamento dei servizi di polizia stradale previsti dal presente codice spetta:e) ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza.*

La Legge Quadro (65/86) sull'Ordinamento della Polizia Municipale, all'art. 4 prevede: *I comuni singoli o associati adottano il regolamento del servizio di Polizia Municipale, che, in particolare, deve contenere disposizioni intese a stabilire: ... 3) che l'ambito ordinario delle attività sia quello del territo-*

rio dell'ente di appartenenza o dell'ente presso cui il personale sia stato comandato.

Da ciò deriva un corollario imprescindibile: ovvero il rispetto del principio di territorialità.

Tale principio non è di per sé inderogabile, ma può essere disatteso solo in ipotesi regolate dalla legge (in tal senso, Cass. civ. 27325/10), come ad esempio nel caso di convenzioni per la gestione degli Uffici di Polizia Locale di vari Enti (consorzi ed altre forme associative) o nel caso del "comando" di singoli Agenti di P.L., circostanze non emerse nel caso di specie (vi era un vecchio accordo tra i Comuni di Milano, Segrate e Peschiera Borromeo, scaduto e mai rinnovato)

Ne consegue, dunque, che - al di là di ogni (abrogata) Ordinanza autorizzativa ENAC, la violazione del principio della territorialità stabilito dalla legge, in assenza dei requisiti che la legge medesima prevede per derogare a tale principio, va a determinare la conseguente assenza di poteri di rilevazione delle infrazioni da parte degli Agenti della P.L. di Milano (se non per il tratto di Viale Forlanini ricadente nel territorio del suddetto Comune, ben distante dal luogo delle rilevazioni di cui si discute).

Perché se così non fosse, e non venisse rispettato il principio della territorialità degli organi accertatori, non vi sarebbe che un'unica altra lettura possibile: il Direttore ENAC di un dato aeroporto potrebbe scegliere, ad libitum, un qualunque Comune e, dunque, una qualunque Polizia Locale d'Italia (magari quella di un Comune che avrebbe il piacere di foraggiare), per procedere all'accertamento-contestazione-notifica-incasso proventi delle sanzioni del dato Aeroporto. *Tertium non datur.*

8.

Come diretta conseguenza di quanto argomentato, nel caso di specie, non è stato rispettato, peraltro, il contenuto di cui all'art. 383 Reg. CdS, in base al quale il verbale deve contenere l'indicazione del giorno, dell'ora e della località nei quali la violazione è avvenuta.

La P.L. di Milano, infatti, non solo ha gestito l'accertamento delle infrazioni extraterritorialmente, ma avrebbe dovuto indicare, quale località della violazione, il Comune di Segrate e non genericamente l'Aeroporto di Linate.

9.

Alla luce di quanto premesso, il ricorso, dunque, va definitivamente accolto con condanna alle spese di lite, limitate al solo contributo unificato in assenza di una difesa tecnica, nei confronti del Ministero dell'Interno del quale la Prefettura costituisce diramazione periferica.

Così deciso in Milano il 25 giugno 2018

IL GIUDICE DI PACE
Avv. Rossella Barbaro

IL CANCELLIERE

Depositata in Cancelleria il _____

IL CANCELLIERE

