

Publicato il 23/04/2026

N. 01874/2026 REG.PROV.COLL.

N. 02562/2024 REG.RIC.

N. 02583/2024 REG.RIC.



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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2562 del 2024, proposto dal Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano e Sara Francesca Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

contro

ENAC - Ente Nazionale per L'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Di Giugno, Antonio Luca Santorelli e Paolo Felix Iurich, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti

i Comuni di Cardano al Campo, Samarate e Somma Lombardo, nonché il Ministero dell'Economia e delle Finanze, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

la Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Zimmitti, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, piazza Citta' di Lombardia 1;

sul ricorso numero di registro generale 2583 del 2024, proposto dai Comuni di Cardano al Campo, Samarate e Somma Lombardo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio Luigi Arrigoni, con domicilio eletto presso lo studio Fabio Luigi Arrigoni in Milano, via Alfredo Oriani 2;

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Di Giugno, Antonio Luca Santorelli e Paolo Felix Iurich, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

nei confronti

il Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano e Sara Francesca Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

il Ministero dell'Economia e delle Finanze, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

la Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandra Zimmitti, con domicilio eletto presso lo studio Alessandra Zimmitti in Milano, piazza Citta' di Lombardia 1;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

Quanto al ricorso n. 2562 del 2024:

- dell'Ordinanza n. 2/2024 dell'11 luglio 2024, con cui il Dirigente dell'ENAC, competente per la Direzione Territoriale di Milano **Malpensa**, ha disposto l'intitolazione dello scalo aeroportuale di Milano **Malpensa** alla memoria del Presidente **Silvio Berlusconi**;
- di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Quanto al ricorso n. 2583 del 2024:

- dell'Ordinanza n. 2/2024 dell'11 luglio 2024 – pubblicata in data 12.07.2024 sul sito di Enac - del Dirigente dell'ENAC, competente per la Direzione Territoriale di Milano **Malpensa**, in cui ha disposto l'intitolazione dello scalo aeroportuale di Milano **Malpensa** alla memoria del Presidente **Silvio Berlusconi**;
- della Deliberazione n.22/2024 del 5 luglio 2024 (pubblicata il 16 luglio 2024), con la quale il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC ha disposto di intitolare l'aeroporto di Milano **Malpensa** alla memoria di **Silvio Berlusconi**;
- la nota ENAC-PRE-05/07/2024-0099992-P, indirizzata al Ministro dei Trasporti, con la quale il Presidente dell'ENAC trasmetteva la suddetta Deliberazione n.22/2024, adottata dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 5 luglio 2024, per la conseguente approvazione ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. 25 luglio 1997, n.250;
- la nota m_inf. UFFGAB.REGISTRO UFFICIALE.U.0026687.10-07-2024, pervenuta all'ENAC il 10 luglio 2024, con la quale il Ministro dei

Trasporti ha comunicato al Presidente dell'ENAC, ai sensi dell'art. 11 del D.lgs. 25 luglio 1997, n. 250, la condivisione in ordine al contenuto della Delibera n.22 del 5 luglio 2024;

- nonché tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali o comunque connessi con quelli impugnati.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di Enac e del Comune di Milano;

Visto l'intervento *ad opponendum* spiegato dalla Regione Lombardia;

Viste le ordinanze cautelari nn. 1300 e 1301 del 2024;

Vista l'ordinanza collegiale n. 1931 del 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Federico Giuseppe Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 20.06.2023 il Consiglio Regionale della Lombardia con la Deliberazione n. XII/41 approvava l'ordine del giorno n. 34, ATTI:2023/XII.2.6.4.34, avente ad oggetto l'intitolazione dell'aeroporto di Milano "**Malpensa**", situato presso la provincia di Varese, a **Silvio Berlusconi**, imprenditore milanese nominato Cavaliere del Lavoro nel 1977, eletto ripetutamente Europarlamentare, Deputato, Senatore, Presidente del Consiglio Europeo per un semestre nonché Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, deceduto il 12.06.2023.

Con tale deliberazione il Consiglio Regionale impegnava il Presidente e la Giunta regionale ad attivarsi con i soggetti competenti a tal fine.

2. In data 27.10.2023 con nota prot. A1.2023.0503612 il Presidente della Giunta della Regione Lombardia inviava alla Presidenza del Consiglio dei

Ministri e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti tale deliberazione per ogni opportuna valutazione.

3. In data 29.12.2023 con nota prot. USG0013829 P-4.2.1.SG il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri comunicava al Presidente della Regione Lombardia e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che la competenza relativa alla modifica della denominazione dell'aeroporto di cui trattasi appartiene in via esclusiva all'ENAC, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, *“quale Autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile ai sensi dell'art. 687 e ss.mm. del codice della navigazione”*.

4. In ragione di ciò, con nota prot. A1.2024.0117648 del 15.02.2024 il Presidente della Giunta della Regione Lombardia inviava all'ENAC la deliberazione n. XII/41 del Consiglio Regionale, per le conseguenti valutazioni.

5. All'esito della riunione tenutasi in data 05.07.2024, con deliberazione n. 22 il Consiglio di Amministrazione dell'ENAC approvava all'unanimità dei presenti l'intitolazione dell'aeroporto di Milano **Malpensa** a **Silvio Berlusconi**.

6. Nella stessa data l'ENAC con nota prot. ENAC-PRE-05/07/2024 0099992-P trasmetteva la delibera in questione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di ottenere la relativa approvazione da parte dello stesso ai sensi dell'art. 11, comma 3 del D.lgs. 25 luglio 1997, n. 250.

7. E con nota prot. UFFGAB.REGISTRO UFFICIALE.U.0026687 del 10.07.2024 il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti comunicava all'ENAC *“la piena condivisione in ordine al contenuto di tale delibera”*.

8. Sicché in data 11.07.2024 l'ENAC- Direzione Territoriale di Milano **Malpensa** – adottava l'Ordinanza n. 2/2024, con la quale, e con entrata in vigore ad effetto immediato, intitolava l'aeroporto di Milano **Malpensa** a **Silvio Berlusconi**.

9. Avverso quest'ultima ordinanza di intitolazione, nonché avverso gli atti e i provvedimenti presupposti, insorgevano, rispettivamente, il Comune di Milano, per mezzo del ricorso in epigrafe allibrato al R.G. n. 2562 del 2024, e i Comuni di Cardano al Campo, Samarate e Somma Lombardo, con il ricorso allibrato al R.G. n. 2583 del 2024.

Entrambe le impugnative risultavano, peraltro, corredate da apposita istanza cautelare.

10. Resistevano in entrambi i giudizi l'ENAC e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, i quali, oltre a dedurre l'infondatezza nel merito delle impugnative, eccepivano la loro inammissibilità:

- per difetto assoluto di giurisdizione, in quanto gli atti di intitolazione gravati sarebbero privi di efficacia lesiva, nonché configurabili all'interno della categoria degli atti meramente politici e, come tali, non impugnabili ai sensi dell'art. 7, comma 1 del cod.proc.amm.;

- per difetto relativo di giurisdizione in favore del A.G.O., seppur limitatamente alla doglianza di cui al I motivo del ricorso R.G. n. 2562/2024, concernente la protezione del nome "Milano";

- per carenza di legittimazione attiva in capo ai Comuni ricorrenti;

- per carenza di interesse a ricorrere ex art. 100 del c.p.c. stante l'omessa tempestiva impugnazione degli atti presupposti, nonché per assenza di utilità giuridica, non essendo stata lesa alcuna situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela;

- limitatamente alla nota ministeriale, per carenza di specifiche censure ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d) del cod.proc.amm.

11. Interveniva *ad opponendum* in entrambi i giudizi la Regione Lombardia, associandosi alle sopra esposte eccezioni di inammissibilità dei gravami, così come presentate dalle resistenti, nonché insistendo nel rigetto degli stessi.

Si costituiva, altresì, nel giudizio di cui al R.G. n. 2583/2024 il Comune di Milano, insistendo nell'accoglimento del ricorso proposto dagli altri

Comuni lombardi ricorrenti.

12. Questo T.A.R., all'esito della camera di consiglio del 6 novembre 2024, con le ordinanze nn. 1300 e 1301 del 2024 respingeva le rispettive domande di sospensiva per carenza del requisito del *periculum in mora*.

13. All'esito dell'udienza pubblica del 28.05.2025, con ordinanza collegiale n. 1931 del 04.06.2025, il Tribunale:

(a) disponeva, limitatamente agli incumbenti disposti in ordinanza, la riunione dei ricorsi ai sensi dell'art. 70 del cod.proc.amm.;

(b) in ragione dei molteplici profili di incompetenza sollevati dalle ricorrenti, ordinava all'Enac e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ognuna per i propri ambiti di competenza, ai sensi dell'art. 65, comma 2 del cod.proc.amm., l'acquisizione degli atti che definivano lo statuto proprietario dell'Aeroporto di Milano **Malpensa**; e segnatamente: - l'atto di intesa di cui all'art. 693, comma 2 del Codice della navigazione di individuazione dell'Aeroporto di Milano **Malpensa** nel demanio aeronautico statale; - il decreto di assegnazione in uso gratuito dell'Aeroporto di Milano **Malpensa** a ENAC, adottato dal Ministero resistente, di concerto con i Ministri del Tesoro e delle Finanze, in forza dell'art. 8 del D.lgs. n. 250/1997; - ogni ulteriore atto o chiarimento che le suddette Amministrazioni ritenessero utili ai fini del giudizio;

(c) ravvisava la necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio, ai sensi dell'art. 49 del cod.proc.amm., nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, stante il loro coinvolgimento, rispettivamente, nel procedimento di intitolazione in analisi nonché nei procedimenti presupposti di individuazione e di assegnazione in uso dell'aeroporto in questione a ENAC, onerando a tal fine le parti ricorrenti a notificare i rispettivi ricorsi introduttivi a dette Amministrazioni statali entro 15 giorni e, conseguentemente, a depositare le relative notifiche entro i successivi 15 giorni;

(d) rinviava la trattazione nel merito di entrambi i ricorsi all'udienza pubblica del 14.01.2026.

14. In adempimento a detta ordinanza, in data 17.06.2025 i Comuni ricorrenti depositavano l'atto di integrazione del contraddittorio notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero delle Finanze.

ENAC e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dal canto loro, adempivano al suddetto incumbente, depositando la documentazione richiesta.

15. In prossimità del merito resisteva in entrambi i giudizi soltanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, deducendo anche essa l'inammissibilità e l'infondatezza di entrambi i gravami.

Tutte le altre parti costituite, invece, insistevano nell'accoglimento delle rispettive tesi difensive.

16. Giunta l'udienza pubblica del 14 gennaio 2026, il Tribunale ha dichiarato a verbale, ai sensi dell'art. 73, comma 3 del cod.proc.amm., che avrebbe valutato preliminarmente, oltre alle eccezioni sollevate dalle parti, la possibile inammissibilità di entrambe le impugnative per difetto di legittimazione o di interesse.

All'esito della discussione tra le parti costituite i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

17. Preliminarmente, occorre ripercorrere le censure prospettate in entrambe le impugnative, i cui contenuti, come si avrà modo di verificare, per la grande parte coincidono.

17.1. Con i motivi II del ricorso n. 2562/2024 del Comune di Milano e I del ricorso n. 2583/2024 degli altri Comuni lombardi viene dedotta l'incompetenza dell'ENAC ad adottare i gravati atti di intitolazione in quanto:

- non sarebbe rinvenibile un siffatto potere né dagli artt. 687 e ss. del codice della navigazione, né dal D.lgs. n. 250 del 1997, istitutiva di ENAC

stesso, né ancora dal suo Statuto così come approvato con decreto del Ministero delle Infrastrutture n. 13 del 19.01.2015;

- si porrebbe in palese violazione con la disciplina in materia di toponomastica di cui al combinato disposto di cui agli artt. 3 della l. n. 1188 del 1927, 10 della l. n. 1228 del 1954 e 41 del D.P.R. n. 223 del 1989, che riconoscerebbe l'esclusiva competenza in materia di toponomastica ai Comuni.

17.2. Con una seconda censura, enucleata nei motivi III del ricorso n. 2562/2024 e II del ricorso n. 2583/2024, le parti ricorrenti deducono un'ulteriore ragione di illegittimità degli atti gravati per violazione dell'art. 3 della citata l. n. 1188 del 1927, atteso che, non essendo ancora decorsi dieci anni dal decesso della persona denominata, ENAC avrebbe dovuto richiedere apposita autorizzazione da parte della competente Prefettura.

17.3. Ancora, con una terza doglianza, individuata nei motivi IV del ricorso n. 2562/2024 e III del ricorso n. 2583/2024, gli Enti ricorrenti contestano la violazione del combinato disposto di cui agli artt. 1 della l. n. 1188 del 1927 e 1 del Regio Decreto Legge n. 1158 del 1923, per carenza della necessaria autorizzazione del Ministero della Cultura, trattandosi di mutazione di denominazione già sussistente in favore di personaggio contemporaneo.

17.4. Una quarta censura, delineata nei motivi V del ricorso n. 2562/2024 e IV del ricorso n. 2583/2024, contesta l'illegittimità degli atti di intitolazione per violazione degli artt. 97 della Cost. e 1 e 3 della l. n. 241/1990, stante la sostanziale carenza di un adeguato corredo motivazionale da cui possano emergere le ragioni della modifica della denominazione.

17.5. Con la doglianza di cui ai motivi I di entrambe le impugnative gli Enti locali deducono, altresì, la violazione da parte dell'ENAC del principio di leale collaborazione, stante la mancata consultazione e

partecipazione nel procedimento dei Comuni sul cui territorio insiste lo scalo aeroportuale, incluso il Comune di Milano.

17.6. E apparentemente al di fuori di quest'ultimo gruppo di doglianze si staglia, infine, *in parte qua* il I motivo del ricorso n. 2562/2024 del Comune di Milano, il quale deduce l'illegittimità degli atti gravati in quanto posti:

- in violazione dell'art. 6 del codice civile, associando il nome "Milano" a quello di "**Silvio Berlusconi**" in assenza del necessario consenso del Comune titolare del nome;

- in violazione dell'art. 9 della Convenzione del 2001 tra ENAC e SEA s.p.a. (Società Esercizi Aeroportuali), società gestrice dello scalo in questione e controllata dal Comune ricorrente, che riconosce a quest'ultima la qualità di ente proprietario ai sensi e per gli effetti del Codice della Strada e del relativo regolamento per tutta la durata della Convenzione.

18. Ciò posto, preliminarmente il Collegio dispone la riunione delle impugnative in epigrafe ai sensi dell'art. 70 del cod.proc.amm., atteso che, come evincibile dalla narrativa che precede, le stesse sono rivolte avverso i medesimi provvedimenti e condividono, in larga parte, le stesse censure.

19. Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata l'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum* della Regione Lombardia in entrambe le impugnative, essendo indubbio che l'interveniente, in quanto soggetto pubblico promotore dell'iniziativa per l'intitolazione in esame, vanta un "*interesse di fatto*", "*sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso*" (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2024, n. 3347).

20. Il Collegio può ora passare alla trattazione del merito delle controversie.

21. Ebbene, per le ragioni che saranno di seguito esposte, i ricorsi in epigrafe sono in parte inammissibili e per il resto infondati.

21.1. La trattazione procederà dapprima con la trattazione delle eccezioni di difetto assoluto e relativo di giurisdizione.

Successivamente si approderà con la disamina, congiunta, delle questioni di inammissibilità delle impugnative per difetto di legittimazione *ad causam* e di interesse al ricorso con le censure afferenti al tema del potere di toponomastica e alle connesse violazioni di legge riguardanti le garanzie procedurali e la motivazione degli atti gravati.

22. Muovendo con l'ordine sopra impresso, il Collegio ricorda che, innanzitutto, le Amministrazioni resistenti e l'interveniente Regione Lombardia eccepiscono l'inammissibilità dei gravami per difetto assoluto di giurisdizione.

Gli atti di intitolazione, invero, sarebbero privi di efficacia lesiva, nonché configurabili all'interno della categoria degli atti meramente politici, come tali non impugnabili ai sensi dell'art. 7, comma 1 del cod.proc.amm.

23. Sennonché, tale eccezione non può essere condivisa.

24. Non può, invero, essere riconosciuta a tutti gli atti che hanno condotto all'intitolazione in esame la natura di atto politico, con il conseguente limite alla loro sindacabilità dinanzi a questo G.A. in forza dell'art. 7 della cod.proc.amm.

La limpida e consolidata giurisprudenza amministrativa *in subiecta materia* ha rammentato che *“la sottrazione al sindacato giurisdizionale di atti che pur soggettivamente e formalmente amministrativi hanno natura politica, si fonda sul presupposto che gli stessi costituiscono espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico; pertanto, alla nozione di atto politico concorrono due requisiti, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo: occorre, da un lato, che si tratti di atto o provvedimento emanato dal Governo, e cioè dall'Autorità amministrativa cui compete la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, dall'altro, che si tratti di atto o provvedimento emanato nell'esercizio del potere politico, anziché nell'esercizio di attività*

meramente amministrativa” (cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 marzo 2024, n. 2288; id., sez. III, 11 marzo 2024, n. 2291; id., sez. II, 3 luglio 2023, n. 6435; id., sez. IV, 7 giugno 2022, n. 4636).

24.1. Ebbene, gli atti oggetto del presente giudizio non presentano i suddetti requisiti.

Gli atti adottati da ENAC, ossia la deliberazione n. 22/2024 del CDA e la successiva Ordinanza n. 2/2024, non condividono chiaramente il requisito soggettivo, non potendo ritenersi questi emanati dal Governo o comunque dai supremi organi dello Stato individuati dalla Costituzione.

E nemmeno il requisito oggettivo, giacché tali atti non sono espressione di un potere *strictu sensu* politico, non essendo preposti ad assolvere la funzione di cura degli interessi pubblici statali supremi.

Allo steso tempo non assume la natura di atto politico la nota prot. UFFGAB.REGISTRO UFFICIALE.U.0026687 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la cui sottoscrizione da parte del Ministro non la priva della propria valenza di atto ministeriale oggettivamente amministrativo di vigilanza e controllo della suddetta delibera del CDA di ENAC n. 22/2024 in forza dell’art. 11, comma 3 del D.lgs. 25 luglio 1997, n. 250.

25. Parimenti è priva di pregio la tesi per cui gli atti in disamina sarebbero sprovvisti di qualsiasi tipologia di lesività in astratto e conseguentemente insindacabili.

25.1. Principiando con la nota ministeriale di assenso alla delibera del CDA, è evidente la sua passibilità a un vaglio giurisdizionale di legittimità. La nota, invero, è espressione dell’esercizio di uno specifico potere di controllo definito dalla sopra menzionata disposizione del D.lgs. n. 250/1997, cui la stessa giurisprudenza amministrativa riconosce la sua rilevanza quale parametro di legittimità nel caso di gravame di connesse deliberazioni del CDA di ENAC (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1361; T.A.R. per il Lazio – Roma, sez. III, 17 aprile 2015, n. 5696).

Proprio siffatto quadro non esclude, dunque, la possibilità che tali atti di controllo possano essere di per sé sindacati dinanzi a questo G.A. ove incidano sulla sfera giuridica di ENAC o di un terzo, per esempio privando la deliberazione della propria efficacia ovvero richiedendone un riesame della stessa o, ancora, annullandola – anche in un momento successivo all’acquisto della sua efficacia – qualora ritenuta *“in contrasto con gli indirizzi di politica generale del Governo o con le disposizioni contenute nel contratto di programma”*.

25.2. Parimenti il Collegio ritiene chiaramente sindacabili anche gli ulteriori atti di intitolazione disposti da ENAC, in quanto provvisti di potenziale idoneità lesiva almeno nei confronti del soggetto gestore dello scalo aeroportuale, costituendo per questi atti impositivi di obblighi suscettibili di esecuzione.

26. In definitiva, in ragione di quanto sopra esposto, la complessiva eccezione di inammissibilità di entrambi i ricorsi per difetto assoluto di giurisdizione deve essere respinta.

27. Occorre, a questo punto, procedere con la trattazione della diversa eccezione di inammissibilità del solo ricorso n. 2562/2024 del Comune di Milano per difetto relativo di giurisdizione.

In particolare, a detta delle Amministrazioni resistenti, sussisterebbe la giurisdizione del Giudice Ordinario atteso che la posizione giuridica che il Comune di Milano rivendica e di cui lamenta la lesione costituirebbe una posizione di diritto soggettivo.

Ciò sarebbe desumibile dalla circostanza per cui, come rappresentato nel motivo I di ricorso, la lesione derivante dagli atti di intitolazione si sostanzierebbe nella associazione del nome “Milano”, quale elemento identificativo della comunità di cittadini che l’ente ricorrente rappresenta, con quello di “**Silvio Berlusconi**”. Associazione che avrebbe, però, richiesto il necessario consenso del Comune titolare del nome, pena la violazione degli artt. 6 del codice civile.

28. Sennonché, detta eccezione è destituita di fondamento, sicché deve essere ritenuta la giurisdizione dei questo G.A. nel disaminare l'impugnativa n. 2562/2024 nella sua interezza.

29. La paventata violazione dell'art. 6 del c.c., così come prospettata dal Comune ricorrente nel primo motivo, non determina di per sé il radicamento di una posizione di diritto soggettivo e il conseguente spostamento della giurisdizione da questo G.A. al G.O.

Il Comune di Milano, invero, non rivendica il diritto all'uso esclusivo del proprio nome, perché non chiede la cessazione del fatto lesivo *ex art. 7 del c.c.*, bensì, lega inscindibilmente la lesione del nome "Milano" con la propria estromissione dal relativo procedimento di intitolazione, prospettando in tal modo un'illegittimità di carattere puramente procedimentale.

Ciò è chiaramente desumibile dal seguente passaggio della censura a mente del quale il Comune evidenzia come *"la partecipazione (...) al procedimento di intitolazione avrebbe consentito di evidenziare le ragioni per cui la scelta di modificare il nome storico dell'Aeroporto di Milano - **Malpensa**, accostandogli il nome di un personaggio politico contemporaneo, non può considerarsi rispettosa della volontà della cittadinanza milanese nel suo insieme"* (cfr. pag. 6 del ricorso).

Senza contare che, nel contesto del motivo in analisi, la parte ricorrente accosta la sopracitata ragione di illegittimità con altre sempre di ordine procedimentale quali:

- la generale violazione del principio di leale collaborazione, avendo l'ENAC provveduto a deliberare il cambio di denominazione dell'aeroporto di **Malpensa** senza alcuna interlocuzione anche con i comuni sul cui territorio l'aeroporto insiste, oltre che con il Comune di Milano (pagg. 7 e 8);

- la violazione della "consuetudine" che accosta da anni l'aeroporto Milano **Malpensa** con il Comune ricorrente, essendo questo parte integrante,

assieme a Linate, del sistema aeroportuale di Milano, sicché “il controverso cambio di denominazione avrebbe imposto una preventiva interlocuzione con l’odierno ricorrente” (cfr. pag. 8);

- la mancata partecipazione, persino, della società gestrice SEA S.p.A., in rapporto alla quale il Comune ricorrente è socio di maggioranza (cfr. pagg. 8 e 9).

30. Da tale quadro ricostruttivo discende, ad avviso del Collegio, la sicura qualificazione della situazione giuridica soggettiva prospettata dal Comune di Milano nell’alveo dell’interesse legittimo, e ciò:

- tanto nella sua accezione di interesse legittimo “procedimentale”, afferente alla partecipazione al procedimento di intitolazione e all’assolvimento del relativo onere motivazionale, prospettato diffusamente nei motivi I e V;

- quanto nella sua accezione di interesse legittimo “finale”, concernente, invece, l’esercizio della complessiva *potestas* di toponomastica di cui al combinato disposto degli artt. 1, 3, 4 della l. n. 1188/1927, 1 del R.D.L. n. 1158/1923, 10 della l. n. 1228/1954 e 41 del D.P.R. n. 223/1989, così come enucleato diffusamente nei motivi II, III e IV.

Sicché, per le ragioni sopra esposte, l’eccezione di difetto relativo di giurisdizione deve essere respinta.

31. Il Collegio può, dunque, muovere verso la trattazione delle ulteriori eccezioni di inammissibilità dei gravami per difetto di legittimazione *ad causam* nonché di interesse a ricorrere.

31.1. Specificamente, i Comuni ricorrenti difetterebbero di un interesse legittimo a ricorrere, non solo perché gli atti sarebbero privi di attitudine lesiva, ma anche perché, in applicazione dei canoni pretori su tale condizione dell’azione, non vi sarebbe alcuna situazione giuridica soggettiva in capo agli stessi meritevole di tutela.

I Comuni, peraltro, sarebbero carenti della necessaria legittimazione a proporre le doglianze relative alle asserite violazioni inerenti all’omessa

adozione delle autorizzazioni del Prefetto competente e del Ministero della Cultura.

31.2. E con limitato riguardo al ricorso n. 2562/2024 il Comune di Milano sarebbe sprovvisto della *vicinitas*, necessaria per sostenere un'idonea legittimazione ad agire.

Detto Comune non sarebbe, infine, legittimato ad avanzare i profili di illegittimità afferenti al mancato coinvolgimento nel procedimento di intitolazione del gestore SEA S.p.A.

32. Nei termini che saranno appresso esposti tali eccezioni sono meritevoli di accoglimento, sicché entrambe le impugnative devono essere dichiarate inammissibili per difetto delle necessarie condizioni dell'azione.

33. Innanzitutto, non sfuggono alla censura di inammissibilità le censure indicate nei paragrafi 17.2. e 17.3. dirette a rilevare l'illegittimità degli atti di intitolazione per mancato previo rilascio di apposita autorizzazione da parte della Prefettura competente e/o ancora da parte del Ministero della Cultura.

Il Collegio ricorda che la legittimazione ad agire *“serve ad individuare la titolarità del diritto ad agire in giudizio. Ragionando ex art. 81 c.p.c, per il quale ‘fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui’, la legittimazione ad agire spetta a chiunque faccia valere nel processo un diritto assumendo di esserne titolare”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2024, n. 8965).

Ora, per il tramite delle censure in disamina, tutti Comuni ricorrenti hanno chiaramente contravvenuto al disposto dell'articolo 81 del c.p.c. - che trova applicazione nel processo amministrativo in virtù del rinvio esterno sancito dall'articolo 39 del cod.proc.amm. – deducendo dinanzi a questo G.A. profili di illegittimità degli atti di intitolazione per omesso rilascio di un atto autorizzatorio, che, tuttavia, avrebbero potuto essere legittimamente contestati soltanto dalle Amministrazione pubbliche pretermesse, ovverosia il Ministero dell'Interno e il Ministero della Cultura.

Ciò in quanto nel processo amministrativo un soggetto giuridico, incluso un Ente locale, *“pur dotato di interesse di fatto, può essere privo di giuridica legittimazione a proporre un'azione giudiziaria, qualora la stessa, sia pure strumentalmente, sia volta a provocare effetti giuridici (ancorché indiretti e mediati) nella sfera di un altro soggetto, in quanto l'esercizio nell'ambito del giudizio amministrativo dell'azione non può essere delegato fuori da una espressa previsione di legge, né surrogato dall'azione sostitutiva di un altro soggetto, ancorché portatore di interessi convergenti o connessi”* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 maggio 2014, n. 2439).

Da qui l'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva dei motivi di entrambe le impugnative, così come enucleati nei paragrafi 17.2. e 17.3.

34. Sulla stessa scia deve essere dichiarata l'inammissibilità del I motivo del ricorso n. 2562/2024 del Comune di Milano nella parte in cui solleva l'illegittimità dell'intitolazione in ragione della mancata partecipazione al relativo procedimento della società gestrice dello scalo aeroportuale, SEA S.p.A.

Secondo i principi di teoria generale del diritto, le società di capitali hanno personalità giuridica autonoma e, quindi, sono titolari di posizioni giuridiche soggettive attive (diritti e interessi legittimi) autonome e differenziate rispetto ai soci che fanno parte della compagine societaria.

È, dunque, da condividere l'assunto, esposto dall'ENAC nelle proprie difese, per cui, nonostante sia pacifica la circostanza che il Comune di Milano risulti azionista di maggioranza di detta società ed esprima, pertanto, un relativo potere di controllo, eventuali lesioni circa il mancato coinvolgimento di SEA nel processo deliberativo in parola avrebbero essere fatte valere in giudizio da quest'ultima per mezzo dei suoi organi amministrativi e non dal socio di maggioranza.

Si deve riconoscere, pertanto, anche per questo profilo il difetto di legittimazione attiva del Comune di Milano con riferimento al I motivo di

ricorso *in parte qua*, non potendo ravvisarsi la legittimazione attiva al socio, per quanto di maggioranza, per doglianze che incidono sulla sfera giuridica della società (cfr. *ex multis*, Cass. Civ. n. 27733/2013; Cass. Civ. SS. UU. n. 27346/2009 e Cass. Civ. n. 2087/2012, richiamate da T.A.R. per il Friuli-Venezia Giulia, Sez. I, 20 novembre 2021, n. 347).

35. Sussiste, inoltre, il difetto di legittimazione attiva del Comune di Milano con riferimento ai motivi I, II, III, IV e V di cui al ricorso n. 2562/2024 relativi alla violazione della potestà comunale in materia di toponomastica, nonché alle connesse violazioni di ordine procedimentale sulla partecipazione al procedimento di intitolazione e sul difetto di motivazione.

36. È propedeutico, a tal fine, passare in rassegna il complesso ordito normativo invocato dalla ricorrente nelle sopradescritte censure.

36.1. Emergono, innanzitutto, le diverse disposizioni adottate durante il periodo del Regno d'Italia e ancora in vigore.

Secondo l'art. 1 del R.D.L. 10.05.1923, n. 1158: *“Le Amministrazioni municipali, qualora intendano mutare il nome di qualcuna delle vecchie strade o piazze comunali, dovranno chiedere ed ottenere preventivamente l'approvazione del Ministro dell'istruzione pubblica per il tramite delle competenti Soprintendenze ai monumenti”*.

La successiva legge n. 1188 del 23.06.1927 disegna più dettagliatamente il potere di toponomastica comunale.

Con l'introduttivo art. 1 l'atto normativo prevede che: *“Nessuna denominazione può essere attribuita a nuove strade e piazze pubbliche senza l'autorizzazione del prefetto o del sottoprefetto, udito il parere della [deputazione di storia patria], o, dove questa manchi, della società storica del luogo o della regione”*.

I successivi articoli 3 e 4 completano il quadro delle attribuzioni in capo al Comune con riferimento ai monumenti e ai ricordi permanenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Nello specifico, l'articolo 3 prescrive come:

“Nessun monumento, lapide od altro ricordo permanente può essere dedicato in luogo pubblico od aperto al pubblico, a persone che non siano decedute da almeno dieci anni. Rispetto al luogo deve sentirsi il parere della Regia commissione provinciale per la conservazione dei monumenti. Tali disposizioni non si applicano ai monumenti, lapidi o ricordi situati nei cimiteri, né a quelli dedicati nelle chiese a dignitari ecclesiastici od a benefattori”.

L'articolo 4, dal canto suo, deroga alle suddette disposizioni, disponendo che: *“È inoltre in facoltà del Ministro per l'interno di consentire la deroga alle suindicate disposizioni in casi eccezionali, quando si tratti di persone che abbiano benemeritato della nazione”.*

36.2. Venendo, poi, alle disposizioni emesse con l'avvento della Repubblica Italiana, il potere di toponomastica è ulteriormente definito dagli artt. 10 della l. n. 1228/1954 e 41 del D.P.R. n. 223/1989.

L'art. 10 della l. n. 1228/1954 dichiara, in particolare, che:

“Il Comune provvede alla indicazione dell'onomastica stradale e della numerazione civica. La spesa della numerazione civica può essere posta a carico dei proprietari dei fabbricati, con la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 153 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148. I proprietari di fabbricati provvedono alla indicazione della numerazione interna”.

L'art. 41 del D.P.R. n. 223/1989 prescrive, infine, per quel d'interesse, quanto segue:

“3. L'attribuzione dei nomi deve essere effettuata secondo le norme di cui al regio decreto-legge 10 maggio 1923, n. 1158, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, e alla legge 23 giugno 1927, n. 1188, in quanto applicabili.

4. In caso di cambiamento di denominazione dell'area di circolazione deve essere indicata anche la precedente denominazione.

5. *Nell'ambito del territorio comunale non può essere attribuita una stessa denominazione ad aree di circolazione dello stesso tipo, anche se comprese in frazioni amministrative diverse*".

37. Tanto premesso, al netto di ulteriori profili sulla concreta esplicazione del potere in disamina con riferimento agli scali aeroportuali di cui si darà menzione fra un istante, è sicuramente condivisibile l'assunto per cui soltanto i Comuni nel cui territorio insiste materialmente il complesso immobiliare aeroportuale di **Malpensa** possano legittimamente rappresentare dinanzi al G.A. una sufficiente legittimazione ad agire con riferimento alla materia della toponomastica.

37.1. Ciò per due concordanti ragioni.

Da un lato, i Comuni su cui grava l'infrastruttura sono gli unici titolari del potere di toponomastica sul territorio di propria pertinenza; soltanto questi, pertanto, potranno *in abstracto* legittimamente avanzare le doglianze con le quali è oggetto di contestazione un'asserita lesione all'esercizio di siffatto potere da parte dei soggetti pubblici e privati titolari dello scalo, *alias* ENAC e SEA S.p.A. (circostanza, per l'appunto, verificatasi con l'impugnativa n. 2583/2024 dei Comuni di Cardano al Campo, Samarate e Somma Lombardo).

Dall'altro, manca un **collegamento** diretto, una *vicinitas*, tra il territorio del Comune di Milano e l'efficacia spaziale del provvedimento gravato. Come emerso inequivocabilmente dall'istruttoria disposta da questo Tribunale, l'aeroporto di **Malpensa** non insiste nel territorio del Comune di Milano né tantomeno nel territorio della provincia di Milano, dal momento che l'infrastruttura è posta interamente nel territorio della provincia di Varese.

37.2. Ne consegue l'inammissibilità dell'impugnativa del Comune di Milano per difetto di legittimazione attiva con riferimento ai motivi di ricorso I, II, III, IV e V.

38. Il Collegio deve, quindi, procedere con la disamina delle impugnative addentrandosi, nello specifico, nel loro rapporto con la titolarità in capo ai

Comuni ricorrenti di una situazione giuridica soggettiva idonea a sostenere il giudizio dinanzi al G.A. e produttiva di una possibile lesione.

39. Dapprima occorre, però, sgombrare il campo in ordine alla questione, posta dai motivi I, II e III del ricorso n. 2583/2024, se spetta ai Comuni limitrofi ricorrenti, e non titolari dell'infrastruttura, il potere di intitolazione dello scalo aeroportuale di **Malpensa** in ragione della generale *potestas* toponomastica.

40. Orbene, ad avviso del Collegio, nel caso di specie non sussiste alcuna competenza di intitolazione della infrastruttura aeroportuale in capo ai Comuni lombardi ricorrenti.

41. Sono plurime le ragioni che militano per tale conclusione.

42. In primo luogo, la giurisprudenza amministrativa, nell'unico caso venuto all'attenzione di questo G.A. ma allo stesso modo meritevole di condivisione, ha ravvisato, nella sentenza del T.A.R. Catania, n. 1223 del 2012, che per il cambio di intitolazione di uno scalo aeroportuale non trovi applicazione il combinato disposto di cui agli artt. 1 della L. 23.06.1927, n. 1188 e l'art. 1 del R.D.L. 10.05.1923, n. 1158.

Specificamente, il Tribunale catanese, pronunciandosi con riferimento all'intitolazione dello scalo aeroportuale di Comiso da parte del medesimo Ente Locale, e contestata da una associazione locale, ha chiarito:

- la non pertinenza degli artt. 1 della L. 23.06.1927, n. 1188 e 1 del R.D.L. 10.05.1923, n. 1158 con riferimento allo scalo aeroportuale;
- la conseguente insussistenza dell'obbligo di acquisizione di apposita autorizzazione per l'intitolazione da parte della Prefettura competente (in quel caso la Prefettura di Ragusa).

Il passaggio motivazionale della sentenza, cui è d'uopo ripercorrere per esteso, recita quanto segue:

“L'infondatezza del ricorso esime il Collegio dall'analisi della questione, pure proposta dal Comune intimato, relativa alla legittimazione processuale dei ricorrenti.

Questi, a sostegno della sua domanda, invocano l'art. 1 della L. 23.6.1927, n. 1188 e l'art. 1 del R.D.L. 10.5.1923, n. 1158.

Le dette norme, rispettivamente, così statuiscono:

Art. 1. Nessuna denominazione può essere attribuita a nuove strade e piazze pubbliche senza l'autorizzazione del prefetto o del sottoprefetto, udito il parere della [deputazione di storia patria], o, dove questa manchi, della società storica del luogo o della regione.

Art. 1 Le Amministrazioni municipali, qualora intendano mutare il nome di qualcuna delle vecchie strade o piazze comunali, dovranno chiedere ed ottenere preventivamente l'approvazione del Ministro dell'istruzione pubblica per il tramite delle competenti Soprintendenze ai monumenti.

La vigenza di quest'ultima disposizione si ricava dal comma 1 dell'art. 1 del D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 (regolante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), in combinato disposto con l'allegato 1 allo stesso decreto, così come modificato dall'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c) del D.Lgs. 13 dicembre 2010, n. 213 e, successivamente, dall'art. 2, comma 50, del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10.

Come ritenuto da questo stesso Tribunale (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 09 febbraio 2010, n. 171) <<per attribuire una nuova denominazione ad una strada, il comune, prima di procedere alla variazione della denominazione esistente, deve previamente chiedere ed ottenere sia l'autorizzazione del Ministero dei beni culturali, ai sensi dell'art. 1 r. d. l. 10 maggio 1923, n. 1158, convertito nella l. 17 aprile 1925, n. 473, trattandosi di mutazione della denominazione già sussistente, sia l'autorizzazione prefettizia di cui all'art. 1 l. 23 giugno 1927, n. 1188, ove la scelta ricada sul nominativo di un personaggio contemporaneo (T.A.R. Lazio Sez. II, 07-03-1983, n. 199).

Il principio si applica anche alle piazze comunali>>.

Nulla è, però, previsto per fattispecie diverse, quale è quella in esame.

Né può dirsi che il Comune abbia violato le regole del procedimento di revoca, posto che, diversamente da quanto sostenuto in ricorso, ha provveduto a chiedere il parere della Prefettura di Ragusa, che, con nota prot. n. 27852/Gab. del 10.10.2008, diversamente da quanto prima ritenuto con la precedente nota del 12.06.2008, n°17862/Area II, ha - questa volta correttamente - declinato la propria competenza, non vertendosi nelle ipotesi sopra indicate di "normale" toponomastica.

Comunque, per un verso non può dirsi che il Comune non si sia attivato per ottenere l'autorizzazione prefettizia; per altro verso, trattandosi di autorizzazione non necessaria - per la quale la stessa Prefettura ha declinato, con nota del 10.10.2008, prot.n°27852/Gab., il proprio potere, non occorre alcun contrarius actus" (cfr. T.A.R. per la Sicilia – Catania, 10 maggio 2012, n. 1223).

La mancata riconduzione dell'intitolazione dello scalo aeroportuale nella "normale" toponomastica in tema di vie, strade o piazze pubbliche nei termini sopra esposti mette fuori gioco, pertanto, la complessiva competenza comunale enucleata dal combinato disposto di cui agli artt. 1 della l. n. 1188/1927, 1 del R.D.L. n. 1158/1923, 10 della l. n. 1228/1954 e 41 del D.P.R. n. 223/1989, nonché i connessi e presupposti poteri di autorizzazione della Prefettura territorialmente competente e del Ministero della Cultura.

43. Ancora, ad avviso del Collegio, non può operarsi nemmeno un'interpretazione *latu sensu* estensiva della competenza comunale in tema di toponomastica, in quanto si porrebbe in contrasto con la stessa *ratio* del potere amministrativo in questione.

43.1. La toponomastica, invero, presuppone correttamente un **legame** tra la cittadinanza e il territorio del Comune di residenza, nella sua configurazione urbana e suburbana in piazze, vie e strade; territorio in cui

si esprimono e si riversano i plurimi aspetti della personalità del cittadino, tanto nella sua individualità quanto nelle formazioni sociali cui questo aderisce e partecipa in forza dell'art. 2 della Costituzione.

Proprio con riferimento al territorio comunale che l'ordinamento riconosce spazi sempre più ampi di sussidiarietà orizzontale attraverso l'implementazione di modelli di amministrazione condivisa.

Nello specifico, attraverso la forma del partenariato sociale di cui all'art. 201 del Codice dei Contratti Pubblici, nonché per mezzo della stipulazione di patti di collaborazione o di accordi di cittadinanza tra l'Ente locale e la comunità (organizzata intorno a un'associazione, un comitato o un ente del terzo settore) per la gestione e la rigenerazione di spazi urbani e per la cura di beni comuni ("microrigenerazione urbana"), quest'ultimi introdotti da appositi regolamenti comunali.

Tale **legame** a doppio filo tra cittadinanza e territorio comunale, e in particolare nei suoi spazi urbani, non trova, tuttavia, rispondenza nel caso di scali aeroportuali come quello di **Malpensa**, con "*qualifica di aeroporto intercontinentale (classe "4.E" ICAO), comunitario di carattere internazionale, nazionale e di aviazione generale*" (Annesso XLII dell'Ufficio Commissariale art. 8 D.L.vo. n. 250/97 del giugno 2003), appartenente allo Stato italiano nell'ambito del demanio aeroportuale di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 250/1997, la cui attività e funzionalità è rivolta al soddisfacimento di interessi pubblici di rango nazionale, europeo e, perfino, internazionale, afferenti alla circolazione internazionale di merci e persone tra l'Europa e il resto del mondo.

43.2. Del resto anche con riferimento all'intitolazione di edifici scolastici, il cui **legame** con il territorio circostante è sicuramente più stretto ma, comunque, recessivo rispetto agli interessi pubblici nazionali legati all'istruzione, la giurisprudenza amministrativa più convincente nega al Comune il riconoscimento del relativo potere di intitolazione.

In tal senso la sentenza n. 3135/2003 del T.A.R. Veneto precisa che quanto segue:

“Requisito per l'applicazione dell'argomento analogico è l'eadem ratio tra le fattispecie disciplinate –con riguardo alla vicenda odierna- dal Legislatore del 1923 e del 1927, e la fattispecie relativa alla intitolazione di una scuola elementare.

Tale identità di ratio però non sussiste.

L'intitolazione di una scuola elementare non è cioè caratterizzata dalla eadem ratio rispetto alla denominazione di una strada o piazza pubblica.

Si tratta di situazioni tutt'altro che equivalenti.

Una cosa è l'intestazione di una piazza.

Altro è l'intitolazione di una scuola elementare, edificio destinato specificamente all'istruzione e frequentato da insegnanti e alunni: luogo di insegnamento.

Sono proprio le peculiarità che distinguono una scuola da una via o da una piazza a precludere l'applicazione in via analogica delle leggi su citate ai casi di intitolazione di scuole, per quanto riguarda le attribuzioni in tema di emanazione del provvedimento finale di denominazione e, in generale, per ciò che attiene al riconoscimento di un ruolo determinante ai comuni in questa materia.

Il fatto è che ci troviamo di fronte a una situazione del tutto peculiare, insuscettibile di analogie con altre situazioni (e, in particolare, come si è appena visto, con l'intitolazione di strade e di piazze pubbliche)” (cfr. T.A.R. per il Veneto, Sez. I, 3 giugno 2003, n. 3135).

Ne discende che, anche in forza della dimensione ontologicamente “extralocale” assunta dallo scalo di **Malpensa**, la disciplina della toponomastica in senso stretto debba ritenersi non suscettibile di applicazione con riferimento all'intitolazione degli scali aeroportuali.

44. Per le medesime ragioni poc'anzi esposte, il Collegio ritiene che non possa trovare applicazione allo scalo aeroportuale in analisi anche la

particolare disciplina della toponomastica enucleata dagli artt. 3 e 4 della l. n. 1188/1927 con riferimento ai c.d. “ricordi permanenti”.

Non sussiste, invero, la *eadem ratio* tra l'intitolazione dello scalo aeroportuale, che peraltro non dà luogo ad alcuna modifica dei codici ICAO e IATA, e quella relativa ai monumenti, lapidi e ricordi permanenti in luogo pubblico od aperto al pubblico, stante la dimensione ontologicamente “locale” del potere di controllo attribuito dalle disposizioni in questione al Comune.

In altri termini, la logica complessiva del potere di toponomastica in disamina (che ravvisa un **legame** a doppio filo tra cittadinanza e territorio comunale in materia di strade e piazze) impone che sia evincibile un altrettanto **legame** inscindibile tra quella specifica comunità locale, il territorio comunale e il monumento o altro ricordo permanente in questione, a tal fine da abilitare l'attribuzione all'Ente locale di funzioni di controllo e di polizia.

Legame che, però, si ribadisce, per quanto concerne lo scalo aeroportuale in questione, è chiaramente insussistente stante l'appartenenza dell'infrastruttura allo Stato, la sua funzione ontologicamente “extralocale”, nonché il riconoscimento di poteri di polizia e di controllo all'ENAC e, per certi aspetti, anche al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

45. In definitiva, in forza della ricostruzione sistematica sopra offerta, non può essere riconosciuta in capo ai Comuni limitrofi ricorrenti alcuna competenza in ordine all'intitolazione dello scalo aeroportuale di **Malpensa** in forza dell'invocato potere di toponomastica di cui al combinato disposto degli artt. 1, 3, 4 della l. n. 1188/1927, 1 del R.D.L. n. 1158/1923, 10 della l. n. 1228/1954 e 41 del D.P.R. n. 223/1989.

Conseguentemente, sono destituiti di fondamento i motivi I *in parte qua*, II, III e IV del ricorso dei Comuni lombardi limitrofi n. 2583/2024, nella misura in cui rivolti a contestare l'illegittimità degli atti di intitolazione:

- per lesione della propria competenza a intitolare lo scalo aeroportuale in forza della disciplina della toponomastica, non essendo rinvenibile alcuna competenza in materia (motivo I);
- per la violazione della normativa in materia di toponomastica, incluso quella relativa ai ricordi permanenti, non essendo applicabile detta disciplina allo scalo aeroportuale di **Malpensa** (motivo II e III);
- per la violazione di ordine procedimentale del principio di leale collaborazione e del giusto procedimento, anche sotto il profilo della congruità e adeguatezza della motivazione, non essendo rinvenibile dal quadro normativo sopra descritto alcun obbligo di partecipazione in favore delle suddette Amministrazione, stante il potere di intitolazione di esclusivo appannaggio delle Amministrazioni statali resistenti e intervenute (motivo IV).

46. Definito quanto sopra, residua, infine, la censura, avanzata nei motivi II del ricorso n. 2562/2024 del Comune di Milano e I del ricorso n. 2583/2024 degli altri Comuni lombardi, secondo cui ENAC non avrebbe alcuna competenza nell'adozione degli atti di intitolazione gravati.

47. Tale doglianza è, tuttavia, inammissibile essendo, a questo punto, i Comuni ricorrenti detentori di un interesse di mero fatto, improduttivo di alcuna lesione giuridicamente rilevante nei confronti di costoro.

47.1. Il Collegio ribadisce che il principio di diritto cristallizzato dall'Adunanza Plenaria per cui l'azione di annullamento proposta innanzi al giudice amministrativo è subordinata alla sussistenza di tre condizioni:

a) la titolarità di una posizione giuridica, in astratto configurabile come interesse legittimo, inteso come posizione qualificata - di tipo oppositivo o pretensivo - che distingue il soggetto dal "*quisque de populo*" in rapporto all'esercizio dell'azione amministrativa;

b) l'interesse ad agire, ovvero la concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in

corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 del cod. proc. civ.;

c) la legittimazione attiva o passiva di chi agisce o resiste in giudizio, in quanto titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo (cfr. Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

47.2. È sicuramente pacifico che il Comune, in qualità di ente esponenziale di una collettività, sia titolato a contrastare dinanzi al G.A. tutte quelle attività - poste in essere in forza di appositi provvedimenti amministrativi ipoteticamente illegittimi - che si ritengono “*suscettibili di compromettere i valori propri dell'anzidetta collettività*” (cfr. T.A.R. per la Campania - Salerno, Sez. II, 14 giugno 2022, n. 1672).

Ma è altrettanto pacifico che tale legittimazione abbia come presupposto la titolarità di una posizione giuridica qualificata, almeno nelle connotazioni dell'interesse diffuso, che sia suscettibile ad essere oggetto di una lesione personale, concreta e attuale per mezzo degli atti gravati.

Di converso, non può ritenersi sussistente una tale connotazione qualora la situazione soggettiva portata in giudizio si attegga a un interesse di mero fatto, sganciato dal conseguimento di una concreta utilità in connessione con un determinato bene della vita e in rapporto al quale il provvedimento impugnato non sia capace di produrre una lesione.

In tal caso la stessa ammissibilità dell'azione annullatoria viene meno stante la natura soggettiva del processo dinanzi al giudice amministrativo e la conseguente eccezionalità delle azioni popolari.

48. Venendo, dunque, alle doglianze in esame, queste sono chiaramente inammissibili essendo i Comuni portatori un interesse di mero fatto con riferimento agli atti di intitolazione.

Esclusa, infatti, la sussistenza di un interesse proprio relativo all'esercizio della competenza in materia di toponomastica, residua in capo ai Comuni ricorrenti un interesse di mero fatto, insuscettibile di protezione giuridica dinanzi a questo T.A.R., avendo l'intitolazione dello scalo aeroportuale in

esame una valenza meramente simbolica, inquadrabile nell'ambito della categoria dell'onorificenza.

Ne consegue che nei confronti di tutti i Comuni ricorrenti gli atti gravati sono improduttivi di una lesione concreta, non essendo rinvenibile nel caso di specie né una concreta utilità né alcun bene della vita suscettibile di tutela.

49. Per le ragioni sopra esposte la complessiva censura di cui ai motivi II del ricorso n. 2562/2024 e I del ricorso n. 2583/2024 è inammissibile per difetto di titolarità di un interesse qualificante.

50. Tirando le fila del discorso, i ricorsi in epigrafe vengono perciò così definiti:

- è in parte infondato il ricorso n. 2583/2024 dei Comuni di Cardano al Campo, Somma Lombardo e Samarate, limitatamente ai motivi I *in parte qua*, II, III e IV;

- sono, per la restante parte, inammissibili per difetto delle condizioni dell'azione tutti gli ulteriori motivi di ricorso di entrambe le impugnative in disamina.

La complessità e la novità delle questioni giuridiche trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, e previa loro riunione, così dispone:

- respinge in parte, in quanto infondato, il ricorso di cui al R.G. n. 2583/2024 dei Comuni di Cardano al Campo, Somma Lombardo e Samarate, limitatamente ai motivi I *in parte qua*, II, III e IV;

- dichiara, per la restante parte, entrambe le impugnative inammissibili per difetto delle condizioni dell'azione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Marilena Di Paolo, Referendario

Federico Giuseppe Russo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Federico Giuseppe Russo

IL PRESIDENTE

Antonio Vinciguerra

IL SEGRETARIO