

## **Annullamento straordinario dell'ordinanza del Sindaco di Messina che obbliga chi intende attraversare lo stretto di Messina a registrarsi**

- [Cons. St., sez. I, 7 aprile 2020, n. 735 - Pres. Torsello, Est. Carpentieri](#)

### **Covid-19 – Sicilia - Ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020 - Annullamento straordinario ex artt. 138, t.u. enti locali e 2, comma 3, lett. p), l. n. 400 del 1988 – Va disposto.**

*Va disposto l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, ai sensi degli artt. 138, t.u. enti locali e 2, comma 3, lett. p), l. n. 400 del 1988, dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, che impone a "chiunque intende fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggi a piedi sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto" l'obbligo di registrarsi, almeno 48 ore prima della partenza, "nel sistema di registrazione on-line [www.sipassaacondizione.comune.messina.it](http://www.sipassaacondizione.comune.messina.it), fornendo una serie di dati identificativi e di informazioni personali", e di "Attendere il rilascio da parte del Comune di Messina del Nulla Osta allo spostamento, essendo necessaria una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali (1).*

1) La Sezione ha espresso parere favorevole sulla proposta del Ministero dell'interno di annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 138 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e dell'art. 2, comma 3, lettera p), della legge n. 400 del 1988, dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020, che intende imporre a "Chiunque intende fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, sia che viaggi a piedi sia che viaggi a bordo di un qualsiasi mezzo di trasporto" l'obbligo di registrarsi, almeno 48 ore prima della partenza, "nel sistema di registrazione on-line [www.sipassaacondizione.comune.messina.it](http://www.sipassaacondizione.comune.messina.it), fornendo una serie di dati identificativi e di informazioni personali, e di "Attendere il rilascio da parte del Comune di Messina del Nulla Osta allo spostamento".

La Sezione ha in primo luogo ribadito (richiamando propri precedenti pareri: [n. 1588 del 2010](#), [n. 1675 del 2009](#), n. 1796 del 2008, n. 1707 del 2007, n. 1481 del 2006, n. 9771 del 2005, n. 1313 del 2003) la perdurante vigenza dell'istituto dell'annullamento straordinario degli atti degli enti locali, con riguardo alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, pur dopo la riforma del titolo V della Costituzione introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato (stante la sopravvenuta abrogazione, ad opera del primo decreto correttivo e integrativo del codice del processo amministrativo - d.lgs. n. 195 del 2011 - della norma di abrogazione del secondo periodo del comma 26 dell'art. 17 della legge n. 127 del 1997, disposta inizialmente dal n. 18 del comma 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 al suddetto codice).

La Sezione ha altresì evidenziato come l'istituto dell'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, lungi dal potersi considerare superato, evidenzia, oggi, una sua rinnovata attualità e rilevanza, proprio a fronte di fenomeni di dimensione globale quali l'attuale emergenza sanitaria da pandemia che affligge il Paese, al fine di garantire il razionale equilibrio tra i poteri dello Stato e tra questi e le autonomie territoriali. Tale potere - ha ribadito la Sezione - trova la sua ragion

d'essere nell'obbligo gravante sul Presidente del Consiglio dei ministri, sancito dall'art. 95 Cost., di assicurare il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, nel quadro di unità e di indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., come bene evidenziato da una non recente, ma non meno attuale, giurisprudenza della Consulta (sentenza n. 23 del 1959) secondo cui "L'istituto, radicato nella tradizione del nostro Stato, . . . ha sopra tutto la funzione di contribuire a mantenere in armonia . . . il carattere unitario dell'ordinamento della pubblica Amministrazione nonostante la molteplicità dell'articolazione di questo in una pluralità di organismi dotati di varia autonomia, inserendosi in piena armonia nel sistema concepito dall'art. 5 Cost., nel quale il decentramento organico e istituzionale è ordinato in modo da non contrastare col carattere unitario dello Stato".

In questo senso, ha chiarito la Sezione, nell'atto di annullamento straordinario convivono, dunque, elementi propri dell'ordinario controllo di legittimità insieme ad elementi di straordinarietà della misura che, per essere preordinata primariamente a tutela dell'unità dell'ordinamento e per essere

rimessa alla decisione dei vertici istituzionali dello Stato (delibera del Consiglio dei ministri) e alla emanazione del Capo dello Stato, che rappresenta l'unità della Repubblica in tutte le sue articolazioni e manifestazioni istituzionali, si pone su un piano di alta amministrazione e richiede, per il suo esercizio, che gli elementi di illegittimità che viciano l'atto assumano una connotazione e una rilevanza tali costituire una lesione concreta e attuale all'unitarietà dell'ordinamento giuridico nazionale. In questo senso, nell'annullamento straordinario del Capo dello Stato l'elemento finalistico – la tutela dell'unità dell'ordinamento, da assicurarsi mediante l'esercizio di poteri straordinari di alta amministrazione – presenta un'evidente prevalenza sull'elemento causale oggettivo della rilevazione di vizi di illegittimità dell'atto da annullare. In altri termini, le illegittimità dell'atto annullato, che vengono in rilievo soprattutto e naturalmente (ma non solo) sotto il profilo dell'incompetenza dell'ente locale, funzionale e/o territoriale, in termini di esorbitanza dai fisiologici limiti di attribuzione dell'ente locale medesimo, rilevano solo in quanto mezzo o strumento attraverso il quale si attua la lesione dell'unità dell'ordinamento giuridico, la cui tutela costituisce il fine precipuo dell'istituto straordinario in esame.

La Sezione ha dunque evidenziato come in presenza di emergenze di carattere nazionale, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali.

Fatta questa premessa, la Sezione ha affermato che è del tutto inconfigurabile, nel vigente ordinamento giuridico, un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligatoria al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale. Né può ammettersi che un simile effetto, del tutto anormale, possa essere comunque conseguito in via indiretta, in ragione del fatto che, per ragioni fisiche e geografiche o legate alla concreta configurazione attuale delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, sia necessario un qualche attraversamento del territorio comunale da parte di persone provenienti da altre aree territoriali e dirette verso altri comuni di destinazione.

L'ordinanza oggetto di annullamento straordinario, inoltre, impone determinati obblighi di fare a tutte le persone che intendano "fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina" consistenti nella registrazione, almeno 48 ore prima dell'orario previsto di partenza, nel sistema on-line [www.sipassaacondizione.comune.messina.it](http://www.sipassaacondizione.comune.messina.it), disponibile sul web e sulla pagina istituzionale del Comune di Messina, fornendo una serie di dati identificativi personali e relativi alla località di provenienza, a quella di destinazione e ai motivi del trasferimento.

Sotto tale profilo la previsione in esame si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., che fa divieto a qualsiasi pubblica autorità di imporre ai cittadini prestazioni personali o patrimoniali "se non in base alla legge" (legge che, in questo caso, certamente non sussiste).

L'ordinanza in esame si pone altresì in contrasto con il principio di uguaglianza espresso dall'art. 3 Cost., poiché introduce una irragionevole disparità di trattamento nei confronti delle persone che per motivi legittimi hanno necessità di attraversare lo Stretto, rispetto alla generalità dei cittadini sul restante territorio nazionale.

Ma soprattutto l'ordinanza in questione, nella parte in cui introduce, senza alcuna base di legge, un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale (obbligo di "Attendere il rilascio da parte del Comune di Messina, e per esso della Polizia Municipale . . . del Nulla Osta allo spostamento"), si pone in contrasto diretto ed evidente con la libertà personale e la libertà di circolazione previste dagli artt. 13 e 16 Cost..

L'ordinanza viola infine anche le attribuzioni riservate allo Stato in materia di profilassi internazionale, di cui all'art. 117, secondo comma lett. q), Cost., materia in appartenenza statale, come ribadito di recente dalla Consulta (sentenza n. 5 del 2018).

Anno di pubblicazione:

**2020**

Materia:

**Covid-19, Sicilia**