

Il “caso” Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza

di Fulvio Cortese*

1. Un breve riassunto della vicenda: *che cosa sta succedendo?*

La vicenda di cui è espressione l'ordinanza in commento è già sufficientemente nota.

Il Sindaco del Comune di Cittadella, in Provincia di Padova, sulla base dei poteri che gli sono riconosciuti quale ufficiale del Governo ex artt. 50 e 54 del “TU enti locali” (d.lgs. 18 agosto 2000, n.267), nonché sulla base di quanto disposto da un complesso intreccio di norme (la legge 24 dicembre 1954, n.1228; il d.p.r. 30 maggio 1989, n.223; il d.lgs. 25 luglio 1998, n.286; il d.p.r. 31 agosto 1999, n.394; il d.lgs. 6 febbraio 2007, n.30) è intervenuto, testualmente, circa “*l’attuazione delle disposizioni legislative generali in materia di iscrizione nel registro della popolazione residente*”, recando altresì “*disposizioni congiunte in materia igienico sanitaria e di pubblica sicurezza*”.

Il contenuto integrale di tale intervento è disponibile al seguente indirizzo: (<http://newscittadella.nextep.it/files/download/ORDINANZA%20RESIDENZE%20ANAGRAFICHE.pdf>)

In estrema sintesi, esso prevede che sia possibile procedere all'iscrizione anagrafica, tra gli altri, degli stranieri comunitari, soltanto laddove questi dimostrino il possesso della capacità di avere risorse economiche sufficienti per sé e la propria famiglia ovvero lo svolgimento di un lavoro autonomo o dipendente.

2. Un primo ed immediato quesito: *si può fare?*

Innanzitutto, e per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco, giova evidenziare che la verifica della legittimità dell'atto in questione non è di per sé scontata e non pare condurre a risultati positivi.

Ciò è dovuto in base ad un'osservazione, per così dire, assorbente, e relativa alla disciplina del potere di cui è espressione l'ordinanza, la quale appartiene al novero dei “*provvedimenti contingibili e urgenti*” che, “*con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico*”, il Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, può adottare “*al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini*” (così l'art. 54, comma 2, del d.lgs. n.267 cit.).

In altri termini, e sulla scorta di orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati, la possibilità di adottare simili provvedimenti non solo risulta necessariamente connessa alla motivazione circostanziata dell'esistenza effettiva di un pericolo grave per la sicurezza e la salute dei cittadini del territorio comunale, bensì appare strettamente circoscritta alla definizione di misure eccezionali e circoscritte, anche sotto il profilo temporale, senza che sia possibile, per tale tramite, decidere in ordine all'articolazione ed alla regolamentazione ordinaria e

generale di procedimenti amministrativi già altrimenti disciplinati, dalla legge o da altre fonti, sia primarie sia secondarie.

Nel caso di specie, però, simili requisiti non appaiono rispettati, poiché:

a) la motivazione appare insufficiente e forse perplessa, poiché il pericolo reale per i cittadini è derivato *sic et simpliciter*, e solo in via ipotetica, dalla correlazione tra *“l’incremento dei flussi migratori e delle richieste di iscrizioni nel registro anagrafico della popolazione”* e il fatto che tale situazione *“potrebbe assurgere a connotati di vera e propria emergenza sotto il profilo della salvaguardia dell’igiene e della sanità pubblica nonché dell’incolumità, dell’ordine e della sicurezza nella loro più ampia accezione”*;

b) il tenore e la finalità concreti dell’ordinanza tradiscono un sostanziale sviamento di potere, volendosi cioè dettare prescrizioni generali di carattere applicativo di una determinata disciplina attraverso il ricorso ad un potere eccezionale e di proiezione inevitabilmente transitoria. Del resto, anche al di là dei rilievi così menzionati, si deve rammentare che, se è ben possibile, ad esempio, che l’autorità di pubblica sicurezza compia accertamenti rivolti a verificare la sussistenza di determinate condizioni economiche e/o di reddito nel contesto della disciplina dell’immigrazione e della verifica, quindi, della continuità dei requisiti per il mantenimento del permesso di soggiorno, non si comprende come sia possibile che a tali accertamenti dia seguito il Sindaco mediante l’attivazione di un potere che, per l’appunto, è costitutivamente disciplinato per far fronte a situazioni di comprovata emergenza.

3. Una seconda riflessione: il problema esiste?

Una volta chiarito che il mezzo utilizzato non pare potersi ricondurre nell’alveo del rispetto dei principi che governano l’esercizio dell’azione amministrativa, ci si deve, tuttavia, domandare se la questione teorica affrontata dall’ordinanza del Sindaco di Cittadella sia comunque fondata.

In altre parole, occorre chiedersi se, a prescindere dal carattere assorbente delle osservazioni sopra brevemente descritte in ordine alla illegittimità dell’esercizio del potere di adottare, in questo frangente, provvedimenti contingibili ed urgenti, il diritto positivo attualmente vigente, e richiamato nel testo dello stesso provvedimento qui rapidamente esaminato, consenta di condizionare l’iscrizione nel registro anagrafico della popolazione residente soltanto coloro che si accerti essere in possesso di determinate disponibilità economiche.

Sia consentito, per il momento, soffermarsi sulla posizione di coloro che non sono ascrivibili alla categoria dei cittadini italiani.

Per quanto concerne l’iscrizione anagrafica degli stranieri al registro della popolazione residente, la ricognizione della legislazione citata nell’ordinanza consente di ricostruire il seguente quadro.

L’art. 7, comma 3, del d.p.r. n.223/1989 (*“Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente”*), approvato in attuazione dell’art. 13 della legge n.1228/1954 (*“Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente”*), e poi modificato, per ciò che interessa, dai d.p.r. 31 agosto 1999, n.394 e 18 ottobre 2004, n.334, prevede: *“Gli stranieri iscritti in anagrafe hanno l’obbligo di rinnovare all’ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale”*

nel comune, entro sessanta giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno, corredata dal permesso medesimo e, comunque, non decadono dall'iscrizione nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno. Per gli stranieri muniti di carta di soggiorno, il rinnovo della dichiarazione di dimora abituale è effettuato entro sessanta giorni dal rinnovo della carta di soggiorno. L'ufficiale di anagrafe aggiornerà la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore”;

Tuttavia, per gli stranieri, siano essi extracomunitari “regolari” (e dotati quindi di permesso di soggiorno) o comunitari (per i soggiorni superiori a tre mesi), non è sufficiente la sola dichiarazione di dimora abituale nel comune, sia pur rinnovata secondo le cadenze da ultimo ricordate, poiché:

1) per i comunitari, l'art. 7 del d.lgs. n.30/2007 (*“Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”*) stabilisce che essi, per poter soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi, e per poter chiedere quindi l'iscrizione anagrafica al registro dei residenti (obbligatoria, per l'appunto, oltre i tre mesi: così l'art. 9, comma 2, del d.lgs. n.30/2007) si trovino, alternativamente, nelle seguenti condizioni:

- siano lavoratori subordinati o autonomi nello Stato;
- dispongano *“per sé e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno”* oltre che di *“un'assicurazione sanitaria”* o di *“un altro titolo idoneo comunque a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale”*;
- siano iscritti *“presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale”* e dispongano comunque *“per sé e per i proprio familiari sufficienti risorse economiche per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno”*;
- siano familiari (secondo quanto definito all'art. 2 del medesimo d.lgs.) che accompagnano o raggiungono *“un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiornare”* ai sensi delle condizioni così descritte.

L'art. 13 dello stesso d.lgs. stabilisce espressamente che il venir meno di tali condizioni comporta la conseguenza di non poter più godere del diritto di soggiorno, precisando, comunque, che, ferme le disposizioni concernenti l'allontanamento per motivi di ordine e sicurezza pubblica (cfr. da ultimo le modificazioni introdotte dal noto decreto legge 1° novembre 2007, n.181, approvato dopo altrettanto note e tragiche vicende riportate da tutti gli organi di stampa ed accadute nel Comune di Roma), *“un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari, qualora; a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi; b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato per cercare un posto di lavoro”* (In quest'ultimo caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere iscritti nel Centro per l'impiego da non più di sei mesi, ovvero di aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa (...) e di non essere stati esclusi dallo stato di disoccupazione (...)).

2) per gli extracomunitari “regolari”, il regime è differente: l’art. 6, comma 7, del d.lgs. 286/1998 (*“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”*) prevede che le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante siano *“effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione”*, e che, in ogni caso, *“la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza”* (dell’avvenuta iscrizione o variazione l’ufficio offre *“comunicazione alla questura territorialmente competente”*).

Ciò nonostante, il comma 5 del medesimo articolo precisa che, per *“le verifiche previste dal presente testo unico o dal regolamento di attuazione”*, sia consentito, all’*“autorità di pubblica sicurezza”*, e *“quando vi siano fondate ragioni”*, richiedere agli stranieri *“informazioni e atti comprovanti la disponibilità di un reddito, da lavoro o da altra fonte legittima, sufficiente al sostentamento proprio e dei familiari conviventi nel territorio dello Stato”*.

Giova peraltro ricordare che, tra le condizioni del rilascio del permesso di soggiorno, figura comunque la dimostrazione, da parte del richiedente, di condizioni tali da garantire una certa autosufficienza sotto il profilo economico: l’art. 26, comma 3, del d.lgs. n.286 cit., con riguardo all’extracomunitario “lavoratore autonomo” precisa che lo stesso debba *“comunque dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa e di un reddito annuo, proveniente da fonti lecite, di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l’esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria”*; l’art. 9 del d.p.r. n.334/1999 cit. (che costituisce il regolamento di attuazione del d.lgs. n.286 parimenti cit.) prevede in generale che il rilascio del permesso di soggiorno sia subordinato anche, tra l’altro, all’esibizione *“della documentazione o di altri elementi occorrenti per comprovare: (...) la disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti commisurati ai motivi e alla durata del soggiorno (...), rapportata al numero delle persone a carico; (...) la disponibilità di altre risorse o dell’alloggio, nei casi in cui tale documentazione sia richiesta dal testo unico o dal presente regolamento”*.

Inoltre, per l’extracomunitario “regolare” che voglia ottenere un permesso di soggiorno CE cd. *“di lungo periodo”* (art. 9, sempre del d.lgs. n.286 cit.), occorre dimostrare la sussistenza del requisito concernente la *“disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell’articolo 29, comma 3, lettera b) [che disciplina i requisiti per poter ottenere il ricongiungimento familiare, n.d.r.] e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall’Azienda unità sanitaria locale competente per territorio”*.

Dal quadro così sintetizzato (e peraltro in modo incompleto: cfr. le situazioni particolarissime degli apolidi o degli asilanti), emergono i seguenti elementi:

- per lo “straniero” *tout court* pare comunque necessario un accertamento, diretto o indiretto, della capacità di disporre di mezzi sufficienti al proprio sostentamento (e al sostentamento, evidentemente, dei propri familiari);

- non vi sono delucidazioni espresse sui limiti e sui modi di tale accertamento con riguardo alla situazione dello straniero comunitario, la cui aspirazione a risiedere in un determinato Comune è, anche quanto a verifica e controllo delle capacità di autonomo sostentamento, affare direttamente imputabile al Sindaco e all'esercizio delle sue competenze di ufficiale di governo, salve, ovviamente, indicazioni normative di rango secondario provenienti dal Governo ovvero direttive e/o istruzioni emananti dal Ministero dell'Interno;
- esiste realmente, pertanto, un problema di effettiva applicazione di un simile regime disciplinare.

4. Una terza osservazione: *la tentazione della supplenza e il pericolo del cortocircuito*

Ciò premesso, si palesa in tutta la sua attualità un'ultima osservazione.

Se è vero che il problema da ultimo descritto esiste, e se è vero che ad esso non si può ragionevolmente ovviare con l'attivazione del potere di ordinanza ex art. 54 "TU enti locali", resta da capire se i Sindaci possano comunque, nella situazione di chi si trova a dover adempiere ad un obbligo di accertamento del tipo di quello finora discusso, indirizzare agli uffici di loro diretta dipendenza le direttive e/o le istruzioni che dovrebbero opportunamente disporre gli organi statali.

Un tale quesito appare rilevante per la circostanza che mentre alcuni Sindaci di altri Comuni hanno seguito l'esempio del Sindaco di Cittadella, diversi Sindaci si avvicinano a perseguire la medesima strada proprio in quest'ultima direzione, emanando, cioè, direttive o circolari che rammentino gli obblighi di accertamento sopra sintetizzati e che eventualmente illustrino, nel contesto dell'ordinamento vigente, le concrete modalità procedurali o le forme delle acquisizioni fattuali o documentali necessarie.

Di certo, tali circolari e/o direttive non potranno seguire il modello dell'accertamento previsto nell'ordinanza del Sindaco del Comune di Cittadella, che comunque, anche al di là del non corretto utilizzo del potere ex art. 54 "TU enti locali", richiama in modo contraddittorio e a sua volta illegittimo l'istituto della dichiarazione dell'interessato ex artt. 46 e 47 del d.p.r. n.445/2000 (meglio noto come "TU sulla documentazione amministrativa").

Ciò si deve precisare non tanto in quanto il ricorso a simile istituto sia errato, bensì laddove esso è comunque del tutto snaturato nel contesto di un procedimento che contempla ugualmente il controllo sistematico della reale rispondenza della dichiarazione prima di procedere all'iscrizione anagrafica.

Tuttavia l'elemento che invita alla riflessione è la generale perplessità sul fatto che le menzionate direttive e/o circolari possano essere effettivamente prese nel caso di specie, giacché esse rischiano di prestarsi all'inconveniente di agevolare intollerabili disparità di trattamento ovvero di integrare surrettiziamente il tenore elastico delle previsioni legislative (disporre di risorse economiche sufficienti) con la previsione di requisiti specifici e non contemplati (quali specifici limiti di reddito ovvero altri indici sintomatici comunque privi di un riferimento omogeneo), con illegittima compressione di diritti previsti da fonti primarie, dal Trattato CE nonché dalla stessa Costituzione.

In buona sostanza, in tal modo, si incorre nella frammentazione della stessa esigenza di uniformità che la rinnovata disciplina del diritto di circolazione e soggiorno di matrice europea vorrebbe garantire, e questo non certo con riguardo all'evidente volontà della stessa fonte sovranazionale (la direttiva attuata dal d.lgs. n.30/2007) di tollerare regolamentazioni diverse, sempre nel limite della ragionevolezza, circa l'accertamento delle situazioni economiche nei diversi stati membri, bensì, piuttosto, con riferimento alla discriminazione che potrebbe generarsi all'interno dell'ordinamento italiano, a seconda del Comune considerato.

Si tratta, in sostanza, di un tipico caso di cortocircuito della disciplina positiva, situazione che dovrebbe essere opportunamente risolta, all'evidenza, da un intervento regolamentare di fonte governativa e non certo da improbabili e pionieristiche esperienze di "supplenza" da parte di organi decentrati, sia pur *sui generis*, della medesima amministrazione statale.

* Ric. dell'Università di Trento - cortese@jus.unitn.it