

---

**ADiM BLOG**  
**Maggio 2020**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

TAR Lazio (sezione I-ter), sentenza dell'11 febbraio 2020, n. 01909

*L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative.*

*Roberto Cherchi*

Professore ordinario di diritto costituzionale  
Università di Cagliari

*Parole chiave*

Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - diritto al soggiorno permanente - tipicità dei casi di revoca – diversità tra i presupposti per il rilascio e quelli per l'aggiornamento del titolo – ingiustificato diniego dell'aggiornamento

*Abstract*

*La sentenza in commento ha confermato la legittimità di un decreto questorile di diniego di aggiornamento di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo. La questura aveva affermato l'incompatibilità tra l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo «virtuale», messo a disposizione dal comune per l'iscrizione dei senza fissa dimora, «con il tipo di autorizzazione richiesta». La sentenza ha confermato la correttezza di questa motivazione e ha evidenziato che lo straniero non era più titolare di alcuni requisiti (reddito sufficiente, alloggio idoneo) previsti per il rilascio di tale permesso di soggiorno. Tuttavia, tali requisiti non devono essere soddisfatti per l'aggiornamento del titolo, né la loro carenza costituisce presupposto di revoca. Sia il decreto*

*questorile che la sentenza non sono conformi al diritto vigente, in base al quale tale permesso di soggiorno è a tempo indeterminato, il suo rinnovo è automatico e le ipotesi di revoca sono tipiche.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

### *1. Una controversia originata dal mancato aggiornamento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*

Uno straniero ha presentato alla questura di Roma una domanda di aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che costituisce documento di identificazione personale per non oltre cinque anni dalla data del rilascio o del rinnovo (art. 17 d.p.r. 394/1999). La questura ha adottato un provvedimento negativo in base all'assunto secondo cui l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale, messo a disposizione dal comune per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora, «non è compatibile con il tipo di autorizzazione richiesta». Lo straniero ha quindi impugnato il decreto presso il TAR Lazio, chiedendo l'annullamento del provvedimento, una pronuncia sulla fondatezza della pretesa ex art. 31, comma 3, d.lgs. 104/2010 (l'attività amministrativa in questione è vincolata) e il risarcimento del danno derivante dalla perdita di una concreta opportunità di lavoro. In seguito alla presentazione di tale ricorso, la questura ha inviato all'interessato una comunicazione con la quale ha fatto presente di aver deciso di annullare in autotutela il provvedimento sfavorevole, e lo ha invitato a presentarsi munito di quattro fotografie formato tessera, passaporto in corso di validità e permesso di soggiorno in suo possesso. In tale sede, tuttavia, l'amministrazione ha confermato il diniego, ribadendo l'inadeguatezza dell'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale ai fini dell'aggiornamento di tale permesso di soggiorno. In sede giudiziale, il TAR Lazio in una prima udienza non ha accolto l'istanza cautelare, ritenendo che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare il secondo decreto negativo, reputato non meramente confermativo del primo, mediante la proposizione di motivi aggiunti. Successivamente la controversia è stata decisa con una sentenza in forma semplificata (ex art. 60 d.lgs. 104/2010), e con essa il TAR ha respinto le domande processuali.

### *2. La motivazione della sentenza*

La sentenza in esame ha affermato la legittimità dell'atto impugnato e la correttezza dell'azione amministrativa in base a due argomenti: a) lo straniero non avrebbe soddisfatto, in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno, i requisiti previsti per il suo rilascio di cui all'art. 9 d.lgs. 286/1998; b) l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale sarebbe incompatibile, come già sostenuto dall'amministrazione, con il tipo di autorizzazione

richiesta.

Sotto il primo profilo, il collegio ha evidenziato che in base alla direttiva 2003/109/CE lo straniero dovrebbe disporre di un reddito sufficiente e di un'assicurazione contro le malattie, in modo da non divenire un onere per lo Stato (considerando n. 7 della direttiva), e che tra i requisiti previsti per il rilascio di tale titolo di soggiorno vi sono la disponibilità di un reddito minimo e di un alloggio con attestazione dell'ufficio comunale di idoneità abitativa (art. 9, d.lgs. 286/1998 e art. 16 d.p.r. 394/1999); di contro, nel caso in esame il reddito dello straniero sarebbe stato pari a 1/7 dell'assegno sociale annuo, e lo stesso si sarebbe limitato a dichiarare, senza mai provare, di avere la propria dimora abituale presso un'abitazione il cui contratto di locazione era intestato a un'altra persona, e senza aver certificato l'idoneità abitativa di tale immobile.

Sotto il secondo profilo, il TAR Lazio ha ritenuto che il ricorrente non avesse documentato alla questura l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo «reale ed effettivo», che secondo il collegio sarebbe richiesta dall'art. 6, comma 7, d.lgs. 286/1998 e dall'art. 15 d.p.r. 394/1999. Sarebbe quindi stato corretto il rilievo dell'amministrazione secondo cui l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo virtuale messo a disposizione delle persone senza fissa dimora «non è compatibile con il tipo di autorizzazione richiesta».

Per ciò che concerne la domanda di risarcimento danni, il collegio ha rilevato che il ricorrente non avrebbe provato la prospettiva di assunzione, e che la condotta dell'amministrazione non sarebbe stata soprassessoria, ma semmai ispirata al principio di buon andamento, in quanto la seconda convocazione in questura avrebbe dato al ricorrente un'ulteriore possibilità di provare la titolarità del requisito richiesto (l'iscrizione anagrafica presso un indirizzo «reale ed effettivo»).

## B. COMMENTO

### *1. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo come titolo di soggiorno a tempo indeterminato: la direttiva europea 2003/109/CE e le norme nazionali di recepimento*

Il rinnovo del permesso di soggiorno a tempo determinato è stato definito una *via crucis* amministrativa<sup>1</sup>, che è parte di un fenomeno noto come amministrativizzazione dei diritti dello straniero<sup>2</sup>. Quest'ultimo è tenuto a soddisfare le condizioni per il rinnovo in presenza di

<sup>1</sup> Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio, condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2019, p. 27.

<sup>2</sup> Cfr. A. CAPUTO, *L'immigrazione: ovvero, la cittadinanza negata*, in L. PEPINO (a cura di), *Attacco ai diritti. Giustizia, lavoro, cittadinanza sotto il Governo Berlusconi*, Roma-Bari, 2003, p. 41; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, pp. 196-197; M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà*

contesti amministrativi spesso repulsivi e non di rado votati a ridurre il carico dei richiedenti lamentando la carenza di requisiti legalmente non previsti. Da queste prassi amministrative dovrebbe tuttavia essere esonerato il titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il rilascio di questo titolo di soggiorno presuppone il perfezionamento di un percorso di integrazione sociale dello straniero, attestato dalla sua capacità di soddisfare alcuni requisiti, ossia il possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, la disponibilità di un reddito minimo, di un alloggio idoneo secondo parametri di legge sul benessere abitativo, il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana e l'iscrizione anagrafica. Una volta che è stato acquisito, però, tale permesso dà diritto a un soggiorno tendenzialmente permanente, salvi i casi in cui la revoca è ammessa. Come da ultimo ha posto in evidenza la Corte costituzionale, il permesso di soggiorno UE, «che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo status dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5» (Corte cost., sentenza 15 marzo 2019, n. 50).

La disciplina vigente è inequivoca. L'art. 8, comma 1 della direttiva e l'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 286/1998 prevedono che tale permesso di soggiorno è a tempo indeterminato e che lo status di soggiornante di lungo periodo è permanente, fatte salve le ipotesi di revoca del titolo. Il permesso «costituisce documento di identificazione personale per non oltre cinque anni dalla data del rilascio o del rinnovo» (art. 17 d.p.r. 394/1999), ma alla sua scadenza deve essere automaticamente rinnovato (art. 8, par. 2 della direttiva); inoltre «in nessun caso la scadenza del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo comporta *la revoca o la perdita dello status di soggiornante di lungo periodo*» (art. 9, paragrafo 6 della direttiva).

Anche le disposizioni del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione confermano che l'accertamento dei presupposti per il rilascio non è da ripetersi in occasione del rinnovo. Se infatti l'art. 16 d.p.r. 394/1999 elenca i documenti che lo straniero è tenuto a produrre alla questura ai fini del rilascio del permesso, di contro l'art. 17 dello stesso regolamento prevede solo che alla scadenza quinquennale, ai fini del rinnovo del permesso come documento di identificazione, lo straniero deve fornire nuove fotografie all'amministrazione. Non vi è alcun riferimento alla necessità di presentare nuovamente i documenti previsti per il rilascio e, se ciò fosse previsto, la norma sarebbe illegittima in quanto in violazione di legge. Vi è in questo quadro normativo un elemento di ambiguità (che il TAR Lazio ha evidenziato nella sua sentenza come argomento per il rigetto delle domande processuali): la formula contenuta nell'art. 17 del d.p.r. 394/1999, secondo cui «la carta di soggiorno è a tempo indeterminato», è stata abrogata dall'art. 16 del d.p.r. 334/2004. L'effetto

*personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2015, p. 50 ss.

abrogativo si è prodotto, tuttavia, tre anni prima del recepimento della direttiva 2003/109/CE; attualmente il regolamento di attuazione nulla prevede sul carattere a tempo determinato o indeterminato del titolo, mentre sono inequivoche le disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, della direttiva e di cui all'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 286/1998, secondo le quali il titolo è a tempo indeterminato e dà diritto a soggiorno permanente (salvi i casi di revoca espressamente previsti). Giova infine ricordare che il regolamento deve essere conforme alla legge e che, in caso di antinomia, secondo costante giurisprudenza amministrativa deve essere disapplicato dal giudice.

La revoca del permesso di soggiorno UE è sempre possibile, ma non se vengono a mancare le condizioni previste per il rilascio, ma solo se si inverte una delle ipotesi tipiche di cui all'art. 9 della direttiva e di cui all'art. 9, comma 7, d.lgs. n. 286/1998, che la ammettono solo se: a) il permesso è stato ottenuto fraudolentemente; b) in caso di espulsione, che può essere decisa solo per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato, o per motivi di prevenzione del terrorismo (ai sensi dell'art. 3, comma 1, d.l. n. 144/2005, convertito dalla legge n. 155/2005), o in quanto il soggetto appartiene a determinate categorie di soggetti pericolosi (art. 9, comma 10, d.lgs. n. 286/1998); c) quando lo straniero è pericoloso per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato; d) in caso di assenza dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi; e) in caso di conferimento di permesso di soggiorno UE da parte di un altro Stato membro dell'Unione europea, e comunque in caso di assenza dal territorio dello Stato per un periodo di sei anni. La direttiva inoltre prevede che la decisione sull'allontanamento dello straniero «non è motivata da ragioni economiche» (art. 12, paragrafo 2 della direttiva).

Il TAR Lazio nella sentenza in esame sembra evocare una distinzione tra la revoca - possibile in ogni momento, ma ammissibile solo nei casi tipici di cui all'art. 9, comma 7, d.lgs. 286/1998 - e il rinnovo quinquennale del titolo, in relazione al quale lo straniero dovrebbe dimostrare il possesso di tutti i requisiti del primo rilascio. La tesi è però, in punto di diritto positivo, insostenibile: se l'amministrazione ha il potere di accertare la sussistenza dei requisiti del rilascio in occasione del rinnovo del permesso, allora questo è un titolo a tempo determinato (con una durata più lunga rispetto a quella prevista per gli altri permessi di soggiorno: cinque anni invece che un massimo di due), e non conferisce più un diritto al soggiorno tendenzialmente permanente. Una simile conclusione, oltre a essere in contrasto con la lettera e lo spirito delle disposizioni vigenti, è smentita dalla giurisprudenza relativa a casi in cui l'amministrazione ha negato il rinnovo di questo permesso a persone che non soddisfacevano più il requisito del reddito minimo o in ragione della lamentata irreperibilità dello straniero<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. TAR Veneto, sez. III, 8 luglio 2019, n. 808; TAR Lombardia, 14 gennaio 2015, n. 128; TAR Lombardia, sez. IV, 26 giugno 2015, n. 115; TAR Lombardia, sez. IV, 19 dicembre 2014, n. 695; T.A.R. Lombardia, sez. I, n. 1353/2015; T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. II, 3 luglio 2019, n. 625. Sulla stabilità di soggiorno assicurata dal permesso di soggiorno UE in quanto titolo di soggiorno a tempo indeterminato v. altresì la già citata Corte cost., sentenza 15 marzo 2019, n. 50.

Le preoccupazioni che sono alla base di tali provvedimenti sfavorevoli (come la sostenibilità della spesa pubblica), ha evidenziato un TAR, sono «metagiuridiche», non trovando un riscontro nel diritto positivo<sup>4</sup>.

## ***2. Il preteso requisito dell'iscrizione anagrafica ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo***

Un secondo profilo della motivazione della sentenza è la necessità di un'iscrizione anagrafica presso un indirizzo «reale ed effettivo», che secondo il collegio sarebbe richiesta dall'art. 9 d.lgs. 286/1998 e dall'art. 16 d.p.r. 394/1999, perché in assenza di questa «non è possibile neanche identificare l'ufficio territoriale competente per il rilascio del titolo di soggiorno». Nel caso di specie, lo straniero risultava iscritto all'anagrafe presso uno degli indirizzi virtuali messo a disposizione dal comune di Roma per le persone senza fissa dimora, e aveva altresì prodotto l'indirizzo di un'immobile (il cui contratto di locazione era intestato a un conoscente) come propria dimora abituale.

In primo luogo, giova ricordare che l'iscrizione anagrafica è un adempimento necessario ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE, ma non del suo aggiornamento o rinnovo: l'aggiornamento è automatico e subordinato esclusivamente alla presentazione di nuove fotografie; la revoca può avere luogo esclusivamente in una delle ipotesi tipiche di cui all'art. 9, comma 7 d.lgs. 286/1998. Anche la mancata comunicazione di dimora abituale non è prevista come presupposto del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno UE o di revoca dello stesso.

È in secondo luogo criticabile l'assunto secondo cui l'iscrizione all'anagrafe presso un indirizzo virtuale da parte di un soggetto senza fissa dimora non integrerebbe l'esercizio del diritto all'iscrizione anagrafica. La reperibilità del soggetto è comunque assicurata dalla dichiarazione di dimora abituale, che costituisce un onere in quanto consente la produzione di effetti giuridici favorevoli (o la mancata produzione di effetti sfavorevoli) nella sua sfera giuridica<sup>5</sup>. Peraltro, è solo in seguito al rinnovo del permesso di soggiorno UE che lo straniero deve ripetere la dichiarazione di dimora abituale presso l'ufficio anagrafe, che è tenuto ad aggiornare la scheda anagrafica dello straniero, dandone comunicazione al questore (art. 7, 3° comma, d.p.r. 223/1989). Proprio nella vicenda che ha dato origine alla controversia, il dialogo tra il richiedente e l'amministrazione nel corso del procedimento di aggiornamento del titolo di soggiorno è stato reso possibile dal fatto che l'interessato aveva comunicato alla questura

<sup>4</sup> Cfr. TAR Lombardia, sez. IV, 14 gennaio 2015, n. 128, pubblicata in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4/2014, p. 194 ss; v. altresì, *ivi*, la nota alla sentenza di N. ZORZELLA, *Le preoccupazioni metagiuridiche delle questure e lo status permanente di soggiornante di lungo periodo*, p. 197.

<sup>5</sup> Sul punto v. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio, condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, cit., p. 10.

un luogo di dimora abituale. La pretesa irreperibilità – oltre a essere una preoccupazione metagiuridica – è smentita dallo stesso sviluppo del procedimento amministrativo.

In conclusione, la questura con il provvedimento amministrativo impugnato sembra aver inteso revocare tacitamente il permesso di soggiorno UE, ponendo lo straniero in un limbo in cui l'esercizio dei diritti diviene difficile perché il mancato rinnovo del titolo suscita la diffidenza degli uffici pubblici e dei soggetti privati con i quali lo straniero stabilisca un contatto. La sentenza in esame avalla una cattiva pratica questorile in materia di aggiornamento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, attuata in violazione delle norme vigenti, proprio in un ambito in cui sarebbero auspicabili sentenze esemplari che ne scoraggiassero la ripetizione.

### C. APPROFONDIMENTI

#### **Giurisprudenza:**

- Corte cost., sentenza 15 marzo 2019, n. 50;
- TAR Veneto, sez. III, 8 luglio 2019, n. 808;
- TAR Lombardia, 14 gennaio 2015, n. 128;
- TAR Lombardia, sez. IV, 26 giugno 2015, n. 115;
- TAR Lombardia, sez. IV, 19 dicembre 2014, n. 695;
- TAR Lombardia, sez. I, n. 1353/2015;
- TAR Lombardia – Brescia, sez. II, 3 luglio 2019, n. 625;

#### **Dottrina:**

- P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione dell'asilo dell'Unione europea*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016.
- P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio, condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1/2019.
- G. SAVIO, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in P. MOROZZO DELLA

ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Rimini, 2019.

- D. THYM, *Citizens and foreigners in EU law. Migration law and its cosmopolitan outlook*, in *European Law Journal*, 2016

**Ulteriori atti e materiali:**

- Ministero dell'Interno, circolare 29 maggio 1995, n. 8, in [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/253/PEZZONI4.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/253/PEZZONI4.pdf)

- Estratto dal verbale delle deliberazioni della giunta capitolina. Seduta del 3 marzo 2017, protocollo RC n. 6691/17, in <https://www.comune.roma.it/resources/cms/documents/DGCDelib. N 31 del 03.03.2017.pdf>

**Per citare questo contributo:** R. CHERCHI, *L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2020.