

---

**ADiM BLOG**  
**Dicembre 2023**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

TAR Lazio, sez. I *ter*, sentenza del 6 novembre 2023, n. 16459

***Certificato di residenza anagrafica e conversione o rinnovo del permesso di soggiorno***

***Gianluca Marcantognini***

Laureando in Giurisprudenza

Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

***Parole chiave***

*Iscrizione anagrafica – domicilio abituale – dimora abituale – residenza di fatto – Corte Edu*

***Abstract***

*Con la sentenza in esame, il TAR Lazio sembra aver nuovamente sconfessato l'ormai frequente prassi amministrativa che, senza sostegno normativo, richiede l'esibizione del certificato di residenza ai fini della conversione o del rinnovo del permesso di soggiorno. Nella sentenza, che annulla il provvedimento di diniego della richiesta di conversione emanato dalla Questura di Roma, i giudici amministrativi fanno leva sulla nozione di "domicilio abituale" elaborata dalla giurisprudenza della Corte Edu, in luogo tanto della definizione di "domicilio" di cui all'art. 43 c.c., quanto dell'affine definizione di "residenza abituale" adottata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.*

## A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

Con la [Sentenza n. 16459/2023](#) il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha annullato il provvedimento di diniego di conversione del permesso di soggiorno per motivi speciali in permesso di soggiorno per lavoro subordinato emanato dalla Questura di Roma nei confronti di uno straniero in precedenza già titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Scaduto il permesso di soggiorno per motivi speciali, ed essendo da anni impiegato in un'attività lavorativa in Italia, il ricorrente presentava un'istanza volta ad ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La Questura di Roma, in ottemperanza all'art. 10-bis della [Legge n. 241/1990](#) – che impone all'autorità competente, prima di emettere un provvedimento negativo, di comunicare agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda – aveva tentato di comunicare al ricorrente che quest'ultima risultava carente del certificato di residenza e del passaporto. Tale comunicazione, tuttavia, non fu mai notificata a causa dell'asserita irreperibilità dell'istante.

Di conseguenza, la Questura rifiutava formalmente la conversione e notificava al ricorrente, questa volta senza incombere in alcun problema di reperibilità, l'ordine di espulsione e di allontanamento.

Il destinatario decideva quindi di impugnare i provvedimenti innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

Il ricorrente riteneva i provvedimenti viziati da difetto e carenza di istruttoria, eccesso di potere, difetto di motivazione e violazione e falsa applicazione della legge, rilevando che l'art. 6, co. 7, del [Decreto legislativo n. 286/1998](#) (cd. *Testo unico sull'immigrazione*) non richiederebbe alcun obbligo generale di iscrizione anagrafica, la quale si rende necessaria solo ai fini del permesso di soggiorno UE.

Il TAR Lazio ha ritenuto di accogliere i motivi di impugnazione.

In particolare, il Tribunale ha richiamato un precedente del Consiglio di Stato ([Consiglio di Stato, sez. III, sentenza del 16 dicembre 2022, n. 11044](#)), dal quale ha ritenuto di evincere che gli artt. 6, co. 7, [D. lgs. n. 286/1998](#) e 9, co. 2, [D.p.r. n. 394/1999](#) facciano riferimento non alla residenza anagrafica, bensì al «domicilio abituale», da intendersi, alla luce della giurisprudenza della Corte Edu sull'art. 8 CEDU (cfr. [Guida all'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo](#)), come il luogo in cui il soggetto ha legami «sufficienti e ininterrotti» (cfr. [Corte Edu, sentenza del 17 ottobre 2013, Winterstein e altri c. France, ric. n. 27013/07](#). V., *infra*, B. 3.).

Nell'accogliere il ricorso i giudici hanno inoltre evidenziato che l'amministrazione non ha mai effettuato verifiche al fine di stabilire il «domicilio abituale» del ricorrente<sup>1</sup>, ciò che avrebbe sanato, *ex art.* 5, co. 5, del [D. lgs. 286](#) cit., la sua mancata indicazione nell'istanza di conversione

---

<sup>1</sup> Peraltro, le suddette verifiche sarebbero risultate decisamente agevoli, considerato che l'istante si trovava da molti anni in Italia e che negli ultimi tempi è accertato risultasse stabilmente impiegato in un'attività lavorativa. L'agevole rintracciabilità del ricorrente, inoltre, è confermata anche dall'avvenuta notifica dei provvedimenti di espulsione e di allontanamento il giorno stesso della loro emanazione.

del permesso di soggiorno. In questo modo, i provvedimenti risultavano viziati da carenze istruttorie.

I giudici amministrativi, tuttavia, non hanno esplicitamente chiarito in quale tra le cause di annullabilità del provvedimento amministrativo, di cui all'art. 21-*octies* della [Legge n. 241/1990](#), sia incorsa l'amministrazione: se in una violazione di legge o in un eccesso di potere, o in entrambe.

Da un lato, infatti, il difetto di istruttoria rappresenta una figura sintomatica dell'eccesso di potere, essendo quest'ultimo un vizio di legittimità dal contenuto sfumato, che, quindi, necessita di essere valutato caso per caso.

Dall'altro lato, avendo richiesto il certificato di residenza per la conversione del permesso di soggiorno, la Questura di Roma sembra aver violato e male applicato la normativa di riferimento, che, come si avrà modo di sottolineare in seguito, non contempla l'iscrizione anagrafica tra le condizioni necessarie.

## B. COMMENTO

### 1. L'iscrizione anagrafica non rappresenta un requisito per la conversione o il rinnovo del permesso di soggiorno

Dalla vicenda processuale emerge una controversa prassi amministrativa che non trova fondamento normativo: la richiesta dell'iscrizione all'anagrafe comunale quale condizione per il rinnovo o la conversione del permesso di soggiorno.

Ripercorrendo l'iter procedurale della conversione si osserva che, *ex art. 5, co. 9, D. lgs. 286 cit.*, il permesso di soggiorno può essere convertito qualora sussistano i requisiti e le condizioni previsti per il titolo richiesto (ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso).

Il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che rileva nel caso di specie, richiede, ai sensi dell'art. 5, co. 3-*bis* del [D. lgs. 286 cit.](#), la previa stipula di un contratto di soggiorno per lavoro tra il datore e lo straniero attraverso il quale, ai sensi del successivo art. 5-*bis*, il primo garantisce la disponibilità, per il lavoratore, di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (sui dubbi di legittimità costituzionale di tale istituto, v. [L. NERI](#)).

Se è quindi senz'altro vero che l'emissione di tale permesso di soggiorno è subordinata alla disponibilità di un alloggio, è altrettanto vero che né questa, né altra disposizione di legge richiede la sussistenza del requisito della residenza anagrafica per il rilascio del permesso di soggiorno in questione, così come per qualsiasi altra tipologia di titolo di soggiorno, ad eccezione, *ex art. 16, co. 2, lett. c), del D.p.r. n. 392/1999*, del permesso di soggiorno UE.

Sul punto, la Questura di Roma sembra aver erroneamente considerato l'art. 6, co. 7, del [D. lgs. 286 cit.](#) – in forza del quale «[l]e iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani (...)» – quale base giuridica dalla quale potersi ricavare un obbligo generalizzato di iscrizione

anagrafica in capo agli stranieri come imprescindibile condizione per il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno.

A ben vedere, però, la disposizione in questione intende piuttosto garantire la parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, in considerazione del fatto che la residenza anagrafica garantisce l'accesso a servizi espressione di diritti fondamentali (quali, ad esempio, l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, alle liste elettorali, alle liste di collocamento, l'accesso al gratuito patrocinio).

Peraltro, oltre a costituire un diritto civile – preconditione del godimento di diritti sociali – va comunque rilevato che, *ex art. 2*, [Legge n. 1228/1954](#), l'iscrizione anagrafica rappresenta del pari un obbligo, sia per i cittadini italiani che per gli stranieri, necessario alla pubblica amministrazione per i controlli sulla popolazione residente (cfr. [Consiglio di Stato, sez. III, sentenza del 16 dicembre 2022, n. 11044](#)). Del resto, tale prospettiva è adottata dallo stesso TAR Lazio allorché sottolinea che la richiesta di permesso di soggiorno dev'essere corredata del luogo ove l'interessato dichiara di voler soggiornare «ai fini di tutela della pubblica sicurezza, perché tale indicazione permette alle autorità di pubblica sicurezza di individuare e rintracciare i soggetti richiedenti il permesso».

L'ambivalenza della residenza anagrafica emerge, inoltre, dalla [Sentenza n. 186/2020](#) della Corte costituzionale, in cui si sottolinea che l'iscrizione anagrafica, oltre a garantire l'esercizio dei diritti che la legge riserva ai "residenti", rappresenta «il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico (...) a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo».

Ciò comunque non inficia il fatto che la normativa sul diritto dell'immigrazione non richiede l'iscrizione anagrafica per ottenere la conversione del permesso di soggiorno. Tale conclusione si può indirettamente desumere anche dall'art. 42, co. 1, del [D.p.r. 394](#) cit., che prevede che l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale avvenga sulla base della propria «residenza» o, in mancanza, della propria «dimora effettiva». Il legislatore, quindi, contempla la possibilità che lo straniero regolarmente soggiornante non risulti iscritto all'anagrafe comunale, in tal caso prevedendo il criterio alternativo della «dimora effettiva» al fine di permettere comunque l'iscrizione dello straniero al Servizio sanitario nazionale (in questo senso, [P. MOROZZO DELLA ROCCA](#), p. 21).

## **2. L'adozione, da parte del TAR Lazio, della nozione di "domicilio abituale" elaborata dalla Corte Edu**

Un ulteriore punto di interesse nella pronuncia in questione è l'adozione, da parte del TAR Lazio, del concetto di «domicilio abituale» così come elaborato dalla giurisprudenza della Corte Edu, implicitamente accantonando la definizione di "domicilio" di cui all'art. 43 del [Codice civile](#), nonché quella di "residenza abituale" propria del diritto UE.

I giudici amministrativi hanno effettuato tale richiamo per chiarire cosa debba intendersi con

il «luogo dove l'interessato dichiara di voler soggiornare» che – ai sensi dell'art. 9, co. 2, lett. b), del [D.p.r. 394](#) cit. – è un'indicazione che dev'essere necessariamente contenuta in ogni richiesta di permesso di soggiorno, sottolineando, in questo modo, come nessun rilievo assuma il requisito della residenza anagrafica.

La nozione di domicilio delineata dalla Corte Edu deriva dall'interpretazione dell'art. 8 della [CEDU](#), il quale sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare (anche) attraverso la protezione del proprio domicilio dalle illegittime ingerenze esterne.

Nello specifico, la Corte europea ha avuto modo di chiarire che la nozione di domicilio è un concetto autonomo che non dipende dalla qualificazione attribuita dal diritto interno, con la conseguenza che, ai fini dell'applicazione della disciplina protettiva di cui all'art. 8 cit., un determinato luogo rappresenta un domicilio quando, dalle circostanze fattuali del caso concreto, con lo stesso il soggetto abbia instaurato legami «sufficienti e ininterrotti» (cfr. [Corte Edu, sentenza del 17 ottobre 2013, Winterstein e altri c. France, ric. n. 27013/07](#), punto 141).

L'art. 43 c.c., invece, definisce il domicilio come il luogo in cui la persona ha stabilito la «sede principale dei suoi affari ed interessi». Due sono, in particolare, i requisiti che generalmente devono sussistere affinché un determinato luogo possa essere considerato, a fini civilistici, un domicilio: un requisito “oggettivo”, rappresentato dall'effettiva presenza del soggetto nel luogo dei suoi affari ed interessi; un requisito “soggettivo”, consistente nella intenzione di fissare in tale luogo la sede stabile, nonché principale, di tali affari.

Nel caso di specie, tuttavia, il riferimento al concetto di domicilio effettuato dal TAR – e, prima, dal CdS – appare una forzatura.

Al fine di superare il requisito della “residenza anagrafica” (“residenza legale”) per il rilascio del permesso di soggiorno, il TAR avrebbe potuto più coerentemente interpretare il «luogo in cui l'interessato dichiara di voler soggiornare» alla luce della nozione di “residenza di fatto” (assimilabile alla “dimora abituale”), la cui sussistenza può essere provata – e verificata dall'amministrazione – a prescindere dalla formale iscrizione anagrafica, di cui rappresenta comunque il presupposto *ex art. 43 c.c.*

Con “dimora abituale”, infatti, si intende il luogo di permanenza in cui il soggetto manifesta l'intenzione di abitare stabilmente, «rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali» (cfr. [Cass. Civ., sez. I, Sentenza del 1° dicembre 2011, n. 25726](#)). Su tale concetto, v. anche [F. DINELLI](#)).

In questo modo, il giudice amministrativo avrebbe evitato di prendere in considerazione un istituto – quale il domicilio – a cui l'ordinamento italiano invece attribuisce un'accezione specifica e inadatta al caso di specie, tanto che ciò ha poi indotto il TAR a reinterpretarne la nozione alla luce della giurisprudenza della Corte Edu. Quest'ultima, infatti, definisce il domicilio come il luogo in cui il soggetto ha stabilito *generici* “legami” («links»), pur se sufficienti ed ininterrotti, e non la più *specificata* «sede principale dei suoi affari ed interessi» di cui all'art. 43 c.c.

Per la medesima ragione, il TAR ha ritenuto di accantonare anche la nozione di “residenza abituale” del diritto dell'Unione europea (in tema, v. [M. P. F. BOTTONI](#)), che la Corte di giustizia

generalmente considera come «il luogo in cui l'interessato ha fissato, con voluto carattere di stabilità, il centro permanente o abituale dei propri interessi, fermo restando che (...) occorre tener conto di tutti gli elementi di fatto che contribuiscono alla sua costituzione» (cfr. a [CGUE, sentenza del 15 settembre 1994, Pedro Magdalena Fernández c. Commissione, C-452/93 PPU, ECLI:EU:C:1994:332](#)).

Adottando la nozione più ampia e onnicomprensiva di domicilio, il Tribunale ha quindi inteso garantire al ricorrente il maggior grado di tutela possibile, poiché ciò rende in astratto più semplice la sua individuazione e, pertanto, più evidente l'inadeguatezza dell'istruttoria amministrativa. La medesima finalità, tuttavia, si sarebbe potuta perseguire facendo più correttamente riferimento alla nozione di "dimora abituale", la quale avrebbe inoltre evitato al giudice amministrativo di richiamare forzatamente il diritto sovranazionale in luogo di categorie giuridiche interne più pertinenti.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

[TAR Lazio, sez. I ter, sentenza del 6 novembre 2023, n. 16459.](#)

#### Giurisprudenza:

TAR Lazio, sez. I ter, sentenza del 6 novembre 2023, n. 16459.

Consiglio di Stato, sez. III, sentenza del 16 dicembre 2022, n. 11044.

Cass. Civ., sez. I, Sentenza del 1° dicembre 2011, n. 25726.

Corte Edu, sentenza del 17 ottobre 2013, *Winterstein e altri c. France*, ric. n. 27013/07.

CGUE, sentenza del 15 settembre 1994, *Pedro Magdalena Fernández c. Commissione*, C-452/93 PPU, ECLI:EU:C:1994:332.

#### Dottrina:

P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2021.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2019.

G. NEPI MODONA e V. FERRARIS (a cura di), *Diritto dell'immigrazione e servizi sociali*, in *Manuali per il servizio sociale (5)*, Torino, 2019.

F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

M. P. F. BOTTONI, *Residenza abituale: nozione, ruolo e significato*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n. 17 bis, dicembre 2022, pp. 144-159.

#### Altri materiali:

Cancelleria della Corte Edu, *Guida all'art. 8 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza*, reperibile al seguente link: [Guida all'art. 8 CEDU](#)

**Per citare questo contributo:** G. MARCANTOGNINI, *Certificato di residenza anagrafica e*

*conversione o rinnovo del permesso di soggiorno, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, dicembre 2023.*