

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2019

RESIDENZA, DIMORA, DOMICILIO E CONDIZIONE ALLOGGIATIVA NELLA DISCIPLINA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO

di Paolo Morozzo della Rocca

Abstract: *Diversamente dai casi di nuovi ingressi legali, allo straniero già regolarmente soggiornante sul territorio nazionale è anzitutto richiesto di essere reperibile ma non di conservare una dimora stabile, il cui mantenimento dipende dalle dinamiche di un mercato particolarmente difficile. L'inserimento positivo nel Paese è dunque dimostrato da altri requisiti, come il lavoro e l'apprendimento della lingua, richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno UE. L'autore sottolinea in particolare come il requisito dell'indirizzo di residenza anagrafica presso l'abitazione (talvolta richiesto al cittadino straniero per rinnovare il suo permesso di soggiorno) non sia in realtà previsto dalla legge. La possibilità per gli stranieri di essere iscritti all'anagrafe presso un indirizzo virtuale in mancanza di una dimora stabile non contraddice all'obbligo di reperibilità, assicurato dalla comunicazione alla polizia di un diverso indirizzo di abitazione o almeno di reperibilità. L'iscrizione anagrafica in Italia è la chiave di accesso a diritti sociali fondamentali che vanno riconosciuti anche ai richiedenti asilo, dunque il venire meno dell'effettivo riconoscimento di questi diritti potrebbe condurre alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, co. 1-bis, d.lgs. n. 142 del 2015 come modificato dal d.l. n.113 del 2018.*

Abstract: *Unlike the cases of new legal entries, for foreigners who are already lawfully resident in the national territory it is firstly required to be able to be contacted but not to maintain a stable address where the official residence is established, as its availability depends on the dynamics of the housing market that is particularly difficult. The positive integration in the Country is shown by other requirements, such as employment and the language skills. The registration at the civil registry in Italy is the access key to fundamental social rights that should be recognized for all asylum seekers as well, so the failure to grant such rights can lead to the declaration of unconstitutionality of Article 4, para. 1-bis, d.lgs. n. 142/2015 as amended by d.l. n. 113/2018.*

RESIDENZA, DIMORA, DOMICILIO E CONDIZIONE ALLOGGIATIVA NELLA DISCIPLINA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO

di Paolo Morozzo della Rocca*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il requisito della disponibilità di un’abitazione privata ai fini dell’ingresso e del rilascio del primo permesso di soggiorno. – 3. Il requisito di idoneità dell’alloggio e la sua inapplicabilità allo straniero già regolarmente soggiornante. – 4. Sull’obbligo delle dichiarazioni relative al luogo di dimora e/o di domicilio in capo allo straniero regolarmente soggiornante e sulle conseguenze del suo inadempimento. – 5. Considerazioni conclusive sull’obbligo delle dichiarazioni relative al luogo di dimora e/o di domicilio in capo allo straniero regolarmente soggiornante ma privo di stabile dimora. – 6. Le dichiarazioni sul luogo di dimora e/o di domicilio nella disciplina sulla competenza territoriale, con particolare riguardo al rinnovo del permesso di soggiorno. – 7. Regole anagrafiche e disciplina dell’immigrazione: un cortocircuito burocratico derivante da attività amministrativa illecita. – 8. La mancanza di residenza anagrafica non dovrebbe impedire, se si applicasse la legge, il rinnovo del permesso di soggiorno. – 9. Sui casi nei quali l’indirizzo di abitazione non coincide con una iscrizione anagrafica ancora in essere. Può uno straniero essere iscritto all’anagrafe come persona senza fissa dimora abitando un alloggio di fortuna? – 10. Una prassi caratterizzata da profili di più grave illiceità: il diniego del rinnovo (o dell’aggiornamento) del permesso di soggiorno per mancanza della residenza anagrafica in danno del protetto internazionale (e negli altri casi di protezione speciale). – 11. Inadeguatezza della giurisprudenza di mero annullamento dei provvedimenti amministrativi che violano i diritti di soggiorno e di residenza. – 12. Alcune considerazioni sulla nuova disciplina della residenza anagrafica riguardo ai richiedenti asilo (e ai protetti internazionali). – 13. L’esclusione (controversa) dall’iscrizione anagrafica e la tutela dei diritti dei richiedenti asilo.

1. Premessa

Un paradosso poco percepito delle politiche europee in materia di immigrazione è oggi costituito dalla sorte toccata al diritto ad un’abitazione salubre, già terreno, a partire almeno dagli anni ’70 del secolo scorso, di un forte impegno perché esso venisse assicurato a tutti i residenti in un periodo di grandi flussi migratori sud-nord, interni per lo più all’Europa ed ai singoli suoi Paesi. Da oggetto di un diritto sociale fondamentale l’abitazione diviene infatti requisito d’ingresso e di soggiorno, onere il cui mancato adempimento può comportare gravi conseguenze nel godimento di altri e forse prevalenti diritti, come quello all’unità familiare. In particolare in Italia questo processo va realizzandosi attraverso prassi amministrative

* Professore ordinario di Diritto privato presso l’Università di Urbino.

che profittano di discipline ambigue (che però tali prassi in realtà non avallano) e di una temperie culturale ad esse favorevole.

In tal modo, ciò che per i cittadini costituiva ieri un punto di arrivo fondamentale nell'orizzonte di una cittadinanza sociale compiuta è divenuto oggi un formidabile strumento di emarginazione e di espulsione in quanto registriamo tra i suoi effetti che i familiari degli immigrati regolarmente soggiornanti rimangono separati da loro mentre una parte dei lavoratori (regolarmente impiegati ma non regolarmente alloggiati) rischiano di perdere il loro permesso di soggiorno a volte dopo molti anni di lavoro in Italia.

L'adulterazione del diritto ad abitare nel suo opposto passa attraverso l'uso di istituti giuridici di ambigua configurazione e disciplina (domicilio, residenza, residenza anagrafica, idoneità alloggiativa, reperibilità), la cui corretta riconduzione a sistema non basterebbe a risolvere tutti i problemi (ciò che richiederebbe modifiche al sistema stesso) ma ne eliminerebbe la maggior parte, come confido di poter dimostrare nelle pagine che seguono.

Il diritto anagrafico – nonostante le lacerazioni subite nell'ultimo decennio ad opera di un legislatore incolto – ha logiche di per se stesse inclusive (in quanto demografiche) diverse e del tutto autonome dal diritto dell'immigrazione. Posto dunque che, per legge, solo lo straniero irregolarmente soggiornante non ha titolo per iscriversi all'anagrafe della popolazione residente, l'autonomia dei due settori consentirebbe tuttavia di avere persone prive di residenza anagrafica ad un determinato indirizzo ma utilmente occupate nel mercato del lavoro italiano, oppure persone aventi diritto alla protezione ma bisognose di un sostegno alloggiativo.

Purtroppo la confusione dei linguaggi – con termini comuni ad entrambi i settori ma dal significato variabile, come nel caso del domicilio e della residenza – ha invece portato, alcune questure più di altre, ad affermare un'indebita condizionalità in ragione della quale l'irregolarità anagrafica conduce all'irregolarità amministrativa del soggiorno, anche perché gli amministratori dell'uno e dell'altro sistema disciplinare si confrontano senza comprendersi, anche al fine di conformarsi ad un clima più generale di ruvidezza.

2. Il requisito della disponibilità di un'abitazione privata ai fini dell'ingresso e del rilascio del primo permesso di soggiorno

Come è noto, in alcuni casi, tassativamente determinati, il Testo unico delle norme sull'immigrazione richiede ai fini dell'autorizzazione all'ingresso in Italia che lo straniero disponga di un alloggio presso il quale stabilirsi, prevedendo altresì, in una parte di tali casi, che tale alloggio sia costituito da un'abitazione dotata di standard conformi alle soglie di legge che disciplinano il benessere abitativo. Diverse norme prevedono, in modo più generico la necessità di una sistemazione alloggiativa; e dunque non necessariamente di un'abitazione di proprio uso esclusivo. Così è per le seguenti tipologie di ingresso: cure mediche (art. 36

TUI); volontariato (art. 27-*bis* TUI)¹; soggiorno di studenti, scambio di alunni e tirocinio (art. 39-*bis* TUI). Viene inoltre richiesto il requisito dell'alloggio anche ai fini del rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età, a conversione di quello già rilasciato al minore straniero non accompagnato (ma la norma lo prevede, esplicitamente, solo nel caso dei minori di cui al comma 1-*ter* dell'art. 32 TUI, mentre tace riguardo ai neomaggiorenni già affidati o sottoposti a tutela). Quanto alla disponibilità di un alloggio inteso nel più rigoroso senso della disponibilità di un'abitazione provvista dei requisiti di idoneità abitativa, questa continua oggi ad essere prevista nel caso del ricongiungimento familiare (art. 29 TUI) e per la stipula del contratto di soggiorno e dunque del rilascio del primo permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Tale requisito non riguarda però tutte le altre tipologie di ingresso e di rilascio del permesso di soggiorno per le quali esso non sia espressamente previsto. In particolare – e per evidenti ragioni – il requisito della disponibilità di un alloggio non è previsto né per i richiedenti asilo né per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione internazionale. Non lo è, inoltre, per il rilascio del permesso di soggiorno per protezione sociale di cui all'art. 18 TUI; di quello per protezione temporanea di cui all'art. 20 TUI; di quello per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide²; di tutti quei permessi di soggiorno oggi denominati «per casi speciali»; di quello per assistenza al minore; di alcuni altri, riservati a particolari categorie di lavoratori altamente qualificati; e l'elenco potrebbe continuare in quanto destinato a comprendere tutti i tipi di permesso di soggiorno per i quali la legge nulla dica al riguardo.

La disponibilità dell'alloggio³, inteso come bene di abitazione, dunque non è un requisito sempre necessario ai fini dell'acquisto (e del mantenimento) della regolarità del soggiorno ed è dunque da intendersi come requisito speciale e non generalizzabile dell'ingresso e del soggiorno regolari. Tutto l'opposto, in effetti, rispetto ad una non condivisibile ma piuttosto isolata affermazione del giudice amministrativo secondo cui «la disponibilità di un alloggio idoneo costituisce requisito di carattere generale per la legittima permanenza dello straniero sul territorio italiano»⁴.

Vero è che ai sensi dell'art. 5, co.6, del regolamento di attuazione (d.p.r. 394 del 1999), ai fini del rilascio di qualsivoglia tipo di visto il richiedente deve indicare «le condizioni di

1. In questo caso la norma non richiede direttamente una sistemazione alloggiativa ma il corrispondente impegno a fornirla, da riscontrare tra le risorse impegnate nel progetto di accoglienza.

2. Per tali prime fattispecie si veda l'art. 9, co. 6, d.p.r. 394 del 1999 (regolamento di attuazione del TUI).

3. La quale – come osservato dalla giurisprudenza (Cosi' Corte app. Firenze, 11.12.2002; Trib. Bologna, 25.9.2002, entrambe segnalate da A. Cattaruzzi, in G. Savio, (a cura di), *Codice dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 280) e nonostante un diverso orientamento diffuso nelle prassi amministrative – non implica necessariamente né una relazione di proprietà né un rapporto di locazione o di comodato a termine, potendo anche consistere in una semplice dichiarazione di ospitalità e dunque di comodato parziario e senza termine.

4. Così Tar Emilia Romagna, 9.3.2016, n. 291, in www.immigrazione.it.

alloggio», ma queste ultime sono cosa ben diversa dalla disponibilità di un'abitazione. Ne è riprova il fatto che l'onere dell'indicazione delle condizioni di alloggio riguarda anche e soprattutto le varie ipotesi di visto per soggiorni di breve durata, consistendo di solito in una prenotazione alberghiera od in una ospitalità temporanea presso privati.

La disposizione da ultimo richiamata dimostra peraltro che a ciascun motivo di soggiorno legale possono corrispondere condizioni di alloggio diverse ed in alcuni casi addirittura itineranti e dunque precarie, di cui tuttavia deve essere dato conto agli uffici della pubblica sicurezza.

Si tratta, indubbiamente, di un obbligo di informazione gravante sull'interessato al fine di assicurarne la reperibilità (dopo che sarà avvenuto l'ingresso in Italia e per tutto il tempo della permanenza nel nostro Paese) sul quale sarà opportuno soffermarsi a breve ma che sin d'ora appare di ben diverso contenuto rispetto alla (non richiesta, almeno in termini generali) detenzione qualificata od al possesso legittimo di un bene di abitazione.

3. Il requisito di idoneità dell'alloggio e la sua inapplicabilità allo straniero già regolarmente soggiornante

La disponibilità dell'alloggio che, come s'è appena ricordato, solo nei casi espressamente previsti è tra i requisiti per l'autorizzazione all'ingresso nel nostro Paese, non è invece richiesta dalle disposizioni riguardanti il diverso e successivo momento del rinnovo del permesso di soggiorno, ragione per la quale tutti o quasi i commentatori, dando per scontato che tale disponibilità non sia a quel momento più pretesa dalla legge, tacciono al riguardo per dedicarsi invece ai diversi requisiti che certamente in tale sede il legislatore ha previsto⁵.

Alla silenziosa quiete della dottrina corrisponde però una prassi sempre più controversa e variegata che oggi vede le diverse questure richiedere od anche non richiedere ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno la dimostrazione della disponibilità giuridica di un alloggio, accontentandosi talvolta della mera indicazione di un indirizzo di abitazione ai fini della reperibilità del soggetto oppure, all'opposto, pretendendo non solo che il richiedente abbia disponibilità certificata dell'alloggio, ma che tale alloggio abbia i requisiti di idoneità abitativa essi pure debitamente certificati in relazione al numero degli occupanti ed alle caratteristiche strutturali del bene.

Oltre a queste due opposte interpretazioni e a tutto ciò che vi sta in mezzo vanno poi segnalate alcune prassi locali a tutt'oggi persistenti nel richiedere altresì l'ottenimento della

5. Così è, ad esempio, nel pur ampio commento al tema di P. Bonetti, *Profili generali e costituzionali*, in B. Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 375 ss., nonché nel commento di G. Savio, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, p. 27 ss.

residenza anagrafica presso l'indirizzo dell'abitazione indicata come propria nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

Dal contenzioso che ne è seguito emerge un orientamento giurisprudenziale non uniforme, che dunque almeno in alcune sue pronunce sembrerebbe mettere a rischio la quiete della dottrina sul punto, affermando – anche se non sempre le massime corrispondono alla *ratio decidendi* del caso concreto – la necessità per lo straniero che chiede il rinnovo del permesso di soggiorno del possesso legittimo o della detenzione di un alloggio (solo da allegare secondo alcune decisioni⁶, oppure da dimostrare)⁷; ed anzi, talvolta il giudice amministrativo ha ritenuto dovesse trattarsi di un «alloggio idoneo» in relazione ai parametri analiticamente previsti dalla legge ma scarsamente presenti nell'abitare medio della popolazione italiana (e straniera) a basso reddito⁸.

Della conformità alle norme vigenti di questo orientamento giurisprudenziale – non a caso espressosi in prevalenza prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n.40 del 2014, della cui importanza si darà conto a breve – è però certamente possibile dubitare.

Vero è che riguardo alla procedura di rinnovo del permesso di soggiorno l'art. 5, co. 4, TUI dispone che «il rinnovo del permesso di soggiorno [...] è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio e delle diverse condizioni previste dal presente Testo unico», specificando poi al successivo comma 5 che «il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato».

Una lettura di questa disposizione avulsa dalle altre norme del TUI potrebbe dunque condurre l'interprete alla conclusione che – sia pure limitatamente ai casi in cui l'ingresso in Italia ed il rilascio del primo permesso di soggiorno richiedono la disponibilità di un alloggio, oppure di un alloggio provvisto dei certificati requisiti di idoneità – detta disponibilità debba essere dimostrata anche in sede di rinnovo di quello stesso permesso di soggiorno. Ma in senso contrario a tale conclusione paiono esservi alcune solide considerazioni.

6. In tal senso Tar Piemonte, Torino, sez. I, 24.10.2014, n. 1573, secondo il quale «non è previsto dalla norma (né, con specifico riferimento alla situazione dell'appellante, può evincersi dai moduli predisposti per le istanze di rinnovo del permesso di soggiorno) che sia lo straniero a dover produrre una certificazione della sussistenza di tali requisiti. E sembra invece ragionevole ritenere che, fermo restando l'onere dello straniero di indicare la disponibilità di un alloggio ed i dati identificativi, la sussistenza dei requisiti debba essere accertata dall'Amministrazione». Questa pronuncia non tiene però conto dell'abolizione del contratto di soggiorno (art. 8-*bis* del citato d.p.r. 394 del 1999) successivamente al primo permesso di soggiorno e dunque non sembra più richiamabile nell'attualità.

7. In tal senso Tar Emilia Romagna, sez. I, 9.3.2016, n. 291; Cons. St., sez. III, 21.10.2013, n. 5100; Cons. St., sez. VI, 14.10.2009, n. 6293.

8. Tar Piemonte, Torino, sez. I, 24.10. 2014, n. 1573.

In primo luogo, a fronte della vaghezza e genericità del rinvio operato dalla norma alle «condizioni previste per il rilascio» ed ai «requisiti richiesti per l'ingresso», pesa il puntiglioso esame ulteriormente richiesto dalla legge riguardo al mantenimento dei requisiti reddituali ed economici da parte del richiedente il rinnovo del proprio permesso di soggiorno, mentre invece nulla viene più riferito all'originario requisito della disponibilità dell'alloggio, mai più nominato.

Decisivo pare, del resto, che il legislatore abbia accomunato sotto il medesimo oscuro ombrello normativo e senza alcuna differenziazione disciplinare i casi di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno e quelli della revoca immediata (evento questo che potrebbe intervenire in qualsiasi momento). Nessuno, infatti, potrebbe davvero ritenere che, al momento della fuoriuscita da un alloggio (ad esempio per finita locazione o per recesso del locatore) il lavoratore regolarmente impiegato e/o il figlio già ricongiunto possano per questo motivo incorrere nell'immediata revoca del permesso di soggiorno e dunque nell'espulsione dal Paese.

Tutto ciò sembra avere destato in dottrina la convinzione che il generico rinvio operato dall'art. 5, co. 4 e 5 TUI ai requisiti e condizioni di cui al precedente art. 4 fosse in realtà rivolto ad altro ed in specie al profilo penale, con particolare riguardo all'eventuale commissione di reati che, se commessi precedentemente, non avrebbero consentito l'ingresso ed il rilascio del primo permesso di soggiorno e di conseguenza non ne dovrebbero consentire nemmeno il rinnovo⁹. Una convinzione, questa, spiegabile con l'esigenza (consueta nella redazione delle leggi ma a volte mal gestita) di brevità della norma, a fronte invece della complessità delle elencazioni riguardanti i reati ostativi in materia di immigrazione.

Ancor meno pare dunque giustificata la più esosa pretesa che lo straniero disponga al momento del rinnovo del permesso di soggiorno di un alloggio dotato dei requisiti di idoneità alloggiativa a suo tempo richiestigli per l'ottenimento del nulla osta al ricongiungimento familiare od all'ingresso per lavoro.

In senso contrario a tale pretesa può richiamarsi in primo luogo l'art. 9 TUI, riguardante il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, il quale richiede la disponibilità di un alloggio idoneo rispetto ai parametri minimi di legge solo nel caso di richiesta di rilascio anche a favore dei familiari, esonerandone quindi il singolo richiedente. Interpretazione questa che non solo è fatta palese dalla lettera della norma ma che viene ribadita dall'art. 16 del regolamento di attuazione, ove il certificato di idoneità alloggiativa dell'immobile utilizzato è preteso solo «nel caso di richiesta relativa ai

9. Uno spunto in tal senso anche in L. D'Ascia, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 128.

familiari»¹⁰. Vero è che (unico caso nel diritto dell'immigrazione) per il rilascio del permesso di soggiorno UE – ma non per il suo aggiornamento¹¹ – viene richiesta altresì l'attualità della residenza anagrafica, ma quest'ultima non deve necessariamente corrispondere alla disponibilità giuridica di un alloggio provvisto della certificazione di idoneità, essendo possibile l'iscrizione anagrafica presso qualunque indirizzo di abitazione nonché, al limite, nella via della casa comunale (od altra via non territoriale istituita ai fini anagrafici) accompagnata dall'indicazione dell'indirizzo di effettiva abitazione nell'apposito spazio del prestampato in distribuzione presso gli uffici postali.

Dunque risulterebbe illogico richiedere un requisito di idoneità alloggiativa per il rinnovo temporaneo di un permesso di soggiorno per poi invece non richiederlo ai fini della conversione di quello stesso permesso di soggiorno temporaneo in uno a validità permanente, i cui requisiti, in linea di principio, dovrebbero caso mai essere maggiormente esigenti.

Invero la disponibilità di un alloggio provvisto dei requisiti di idoneità è un requisito di ingresso e di rilascio del primo permesso di soggiorno solo per due categorie di immigrati: quelli che entrano in Italia per ricongiungimento familiare e quelli che vi entrano sulla base di una chiamata per lavoro.

Che per essi l'onere di dimostrazione di tale requisito si ripeta anche al momento della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno è però messo in dubbio da alcuni più specifici riferimenti normativi dai quali pure sembrerebbe emergere come non dirimente (a prescindere quindi dal possesso o meno delle certificazioni di idoneità) la stessa disponibilità giuridica dell'alloggio.

Riguardo al titolare del permesso unico per lavoro i dubbi più consistenti sulla permanenza del requisito dell'idoneità alloggiativa ai fini del mantenimento del diritto al soggiorno già in precedenza acquisito provengono dall'abrogazione, ad opera del d.lgs. n. 40 del 2014, dell'art. 13, co. 2-*bis* del regolamento di attuazione, ove veniva disposto che «il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è subordinato *alla sussistenza di un contratto di soggiorno per lavoro, nonché* alla consegna di autocertificazione attestante la sussistenza di un alloggio del lavoratore, fornito dei parametri richiamati dall'articolo 5-bis, comma 1, lettera a), del Testo unico»¹².

10. Frintende la norma, a causa di un erroneo copia-incolla del dato normativo, Tar Emilia Romagna, 9.3.2016, cit., *ove* il requisito dell'idoneità dell'alloggio è riferito al singolo richiedente invece che ai suoi familiari.

11. Una volta ottenuto, lo *status* di soggiornante permanente può venir meno solo nei (non pochi) casi tassativamente previsti dalla legge (art. 9 TUI) tra i quali non figura il venir meno della residenza anagrafica. Sicché il rifiuto o l'archiviazione della domanda di aggiornamento del permesso di soggiorno UE per questo motivo si configura come violazione di legge e forse anche come violazione del diritto europeo.

12. Prima dell'art. 12, co. 1, d.p.r. 28.10.2004, n. 334, che aveva introdotto il nuovo comma 2-*bis*, ora abrogato, riguardo al momento del rinnovo del permesso di soggiorno la sussistenza dell'alloggio non era in effetti menzionata in nessuna norma del regolamento.

Il nuovo testo dell'art. 13 del regolamento (dedicato alla disciplina del procedimento del rinnovo del permesso di soggiorno) invece si limita oggi a richiedere conto dei redditi da lavoro o da altre fonti lecite prodotti dal richiedente mentre è stato abolito ogni cenno alla disponibilità o meno dell'alloggio, sia mediante l'eliminazione dello specifico onere di autocertificazione sia mediante l'eliminazione del contratto di soggiorno (il cui obbligo di stipula è così stato limitato ai procedimenti per il rilascio del solo primo permesso di soggiorno) nel quale era stata inserita la clausola di garanzia dell'alloggio idoneo come condizione per l'instaurarsi del rapporto di lavoro e dunque del rilascio (ed in passato in effetti anche del rinnovo) di questo tipo di permesso di soggiorno¹³.

Anche riguardo ai titolari del permesso di soggiorno per motivi familiari la tesi della necessaria allegazione del requisito di idoneità dell'alloggio ai fini del rinnovo di tale permesso sembra fondata su una base non troppo solida¹⁴, sostanzialmente costruita sull'art. 5 TUI in combinato disposto con l'art. 29 TUI che tale requisito indubbiamente prevede come condizione per il rilascio del nulla osta al ricongiungimento¹⁵. Ed infatti, a scongiurare automatismi nelle successive richieste di verifica di questo requisito al momento del rinnovo del permesso di soggiorno sta il principio normativo della tutela della vita privata e familiare promanante dall'art. 8 CEDU e recepito nel diritto interno in attuazione della direttiva europea sul ricongiungimento familiare dall'art. 5, co. 5, TUI, a termini del quale «nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del

13. Le ragioni dell'abrogazione sono dovute alla condivisibile convinzione che il mantenimento del requisito dell'alloggio, successivamente all'autorizzazione all'ingresso ed al rilascio del primo permesso di soggiorno, costituisce un fattore di illecita discriminazione dei lavoratori stranieri già regolarmente soggiornanti nel mercato del lavoro italiano e dunque europeo (cfr. E. Santoro, *Riduzione del danno da contratto di soggiorno: dalla discriminazione alla garanzia*, in questa *Rivista*, n. 3.2005, p. 59 ss.), ma soprattutto è risultato incompatibile con la direttiva europea 2011/98/UE, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, sicché la persistente figura legislativa del «contratto di soggiorno» di cui all'art. 5-bis, d.lgs. n.286/1998 è oggi da intendersi riferita al solo primo rilascio del permesso di soggiorno per lavoro (cfr., al riguardo, M. Paggi, *Rinnovo del permesso per lavoro e abrogazione del contratto di soggiorno: non solo formalità*, in questa *Rivista*, n. 2.2014, p. 85 ss.).

14. Le perplessità poi di certo non diminuiscono nel diverso caso della domanda di conversione in altra tipologia di permesso.

15. Requisito che in vari modi sia il legislatore che la prassi amministrativa hanno cercato di ammorbidire (riuscendovi solo in parte). Difatti, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni quattordici «è sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà» e la prassi intende tale norma in modo da escludere la necessità di certificazioni sull'idoneità dell'alloggio anche nel caso in cui detto alloggio sia quello dove già vive il genitore richiedente, nonché nel senso di escludere sempre dal computo totale delle persone che abiteranno l'alloggio il minore infraquattordicenne, anche se già presente ed anche se non appartenente al nucleo del richiedente il ricongiungimento. È inoltre opinione della stessa Amministrazione che il familiare da ricongiungere possa essere alloggiato in un'abitazione diversa da quella del richiedente il ricongiungimento (in tal senso Ministero dell'interno, circolare 4 aprile 2008, n. 1575. Sul punto le esatte considerazioni di A. Cattaruzzi, in G. Savio (a cura di), *Codice dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 279). La legge consente dunque la possibilità dell'alloggio disgiunto dal familiare richiedente il ricongiungimento, in tal modo facilitando l'utile reperimento da parte del richiedente di un alloggio idoneo in relazione ai soli familiari da ricongiungere.

permesso di soggiorno dello straniero» che ha legami familiari in Italia¹⁶, «si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio»¹⁷.

Non è realistico, infatti, pensare che a causa di uno sfratto per finita locazione, o più semplicemente a causa del trasloco in un appartamento più piccolo, i membri di una famiglia regolarmente ricongiunta e già legalmente soggiornante perdano il loro diritto all'unità familiare, costringendo magari uno solo tra loro (quale? E sulla base di quale criterio?) a rinunciare al permesso di soggiorno e ad abbandonare la casa familiare, che mediante tale (dis)umano sacrificio tornerebbe a riempire il requisito di idoneità alloggiativa perché nuovamente commisurata ad un più piccolo nucleo di familiari conviventi.

Merita di essere richiamata, a questo riguardo, una ormai risalente condanna della Germania da parte della Corte di Giustizia, per avere subordinato legislativamente «il rinnovo della carta di soggiorno dei familiari dei lavoratori migranti della Comunità alla condizione che questi vivano in un alloggio adeguato, non solo nel momento in cui si stabiliscono con il lavoratore migrante interessato ma per tutta la durata del soggiorno»¹⁸. Se è vero infatti che il caso riguardava familiari stranieri di cittadini europei, non v'è dubbio che, a seguito della integrazione nel Trattato della Carta dei diritti fondamentali e dell'inclusione tra i principi fondamentali dell'Unione europea del diritto alla vita familiare di cui all'art. 8 della CEDU, la Corte potrebbe ragionevolmente estendere il suo ragionamento ai familiari già soggiornanti del lavoratore straniero.

Più complessivamente, sembra emergere dall'insieme dei dati normativi sin qui scrutinati l'esigenza di un'interpretazione prudentemente orientata dal principio costituzionale di eguaglianza e dai complementari parametri di proporzionalità e ragionevolezza. Se infatti dessimo al vago rinvio dell'art. 5 TU alle «condizioni previste per il rilascio» e ai «requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno» il significato di trasformare la disponibilità di un alloggio idoneo da requisito di primo ingresso (indubbiamente propiziante la futura integrazione del nuovo arrivato) a condizione permanente di mantenimento dell'autorizzazione al soggiorno ci troveremmo a dover spiegare perché questo valga solo per alcuni e non per tutti; perché ne siano esclusi quelli che ambiscono a rendere permanente il loro permesso di soggiorno mentre ne sono invece coinvolti quelli che

16. Secondo il dettato della sentenza additiva della Consulta – Corte cost., 18 luglio 2013, n. 202 – che ha così ampliato l'ambito di applicazione della clausola, originariamente volta dal legislatore solo a favore dei familiari ricongiunti o aventi richiesto il ricongiungimento.

17. Di qui anche la maggiore protezione del familiare relativamente ai provvedimenti di espulsione, su cui, per tutte, l'ancora recente Cass., *19.10. 2018, n. 9794*.

18. Corte giustizia CE, 18.5.1989, n. 249.

mirano solo al rinnovo di un'autorizzazione limitata nel tempo; e perché un bene oggetto di un diritto sociale fondamentale che lo Stato ha sempre promesso (o millantato) di voler promuovere proprio al fine di favorire l'integrazione degli stranieri venga invece trasformato in una spada di Damocle capace di compromettere il diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare degli inermi sopra la quale essa pende¹⁹.

4. Sull'obbligo delle dichiarazioni relative al luogo di dimora e/o di domicilio in capo allo straniero regolarmente soggiornante e sulle conseguenze del suo inadempimento

L'art. 9 del regolamento di attuazione del TUI dispone che lo straniero presenti la domanda di autorizzazione al soggiorno alla questura della provincia del luogo dove intende soggiornare. Nella domanda, a termini del comma 2 dovrà quindi indicare l'indirizzo del luogo dove soggiornerà²⁰.

Si tratta di una dichiarazione di scienza, benché rivolta al futuro, funzionale ad un tempo sia alla realizzazione di un criterio di competenza riguardo alla presa in carico della posizione di soggiorno dello straniero da parte della questura del luogo di dimora, sia alla realizzazione di un obbligo (talvolta forse, più propriamente, di un onere²¹) di reperibilità²². Nulla conduce invece a poter ritenere che detta dichiarazione adempia altresì ad una prescrizione di disponibilità giuridica di un bene di abitazione, la quale in effetti è altrove prevista, ma limitatamente ai casi e agli effetti indicati dalla legge che si sono poc'anzi esaminati.

Che tale requisito sia caratterizzato da tipicità e quindi non sia generalizzabile è ipotesi che pare confermata anche dal comma 4, lett. c) del medesimo art. 9 del regolamento, ove è disposto che l'ufficio possa «richiedere, quando occorre verificare la sussistenza delle condizioni previste dal Testo unico, l'esibizione della documentazione o di altri elementi occorrenti per comprovare [...] la disponibilità di altre risorse o dell'alloggio, nei casi in cui

19. Sul diritto all'abitazione nella prospettiva del diritto costituzionale, cfr. E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017, spec. p. 250 ss.; A. Lollo, *Abitazione degli stranieri e diritti*, in A. Morelli e L. Trucco, *Diritti e territorio. Il valore delle autonomie nell'ordinamento repubblicano*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 117 ss.

20. Il quale può, per avventura, essere diverso da quello in precedenza previsto e dichiarato, ad esempio, al momento del rilascio del visto sulla base di quanto disposto dall'art. 5, co. 5, del regolamento di attuazione, ove è disposto che «lo straniero deve indicare [...] il luogo dove è diretto, il motivo e la durata del soggiorno».

21. Sono numerosi i casi nei quali la comunicazione del domicilio o luogo di dimora (od anche solo dell'elezione di un domicilio) costituisce un onere il cui inadempimento non comporta la comminazione di una sanzione ma il compiersi di effetti legali sfavorevoli allo straniero od il non maturarsi di effetti a lui favorevoli. Tra questi possono essere ricordati quelli contemplati all'art. 3 TUI (notifiche all'ultimo domicilio conosciuto dalla pubblica sicurezza) e quelli riguardanti il domicilio dichiarato dal richiedente asilo ai fini del ricevimento degli atti che lo riguardano, ai sensi dell'art. 11, d.lgs. n. 25 del 2008.

22. Molte inopportune liti sembrano derivare dalla pretesa di una reperibilità sempre immediata, che può invece essere ostacolata da eventi come l'assunzione di un impiego ad una certa distanza dal luogo di dimora. Emblematica la vicenda conclusasi con l'annullamento del diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per irreperibilità, risultata poi contraddetta dalla relata di notifica del provvedimento di diniego eseguita al medesimo indirizzo al quale lo straniero era risultato sconosciuto e dunque irreperibile. Così Tar Campania, 4.1.2019, n. 51.

tale documentazione sia richiesta dal Testo unico o dal presente regolamento». La norma chiarisce infatti che su tale oggetto si debba disporre una verifica solo nei casi espressamente previsti (principalmente quelli del primo permesso di soggiorno per lavoro e per motivi familiari).

Condivide con il citato art. 9 del regolamento il fine della immediata reperibilità sul territorio anche l'art. 6, co. 8, TUI, a termini del quale, anche se non iscritti all'anagrafe, «gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato devono comunicare al questore competente per territorio, entro i quindici giorni successivi, le eventuali variazioni del proprio domicilio abituale».

Tale obbligo è ribadito, con effetti non novativi, riguardo ai lavoratori operanti in Italia a causa di trasferimenti *intra*-societari, ai quali l'art. 27-*quinques* e l'art. 27-*sexies* TUI impongono di dichiarare alla questura competente il domicilio, impegnandosi a comunicarne ogni successiva variazione ai sensi dell'articolo 6, co. 8 TUI.

Ma quali sono le sanzioni o comunque gli effetti giuridici oggettivamente pregiudizievoli conseguenti alla violazione di detto obbligo che, come ora abbiamo visto, trova la sua matrice normativa nell'art. 6, co. 8, TUI?

Non dovrebbe essere qualificata né surrettiziamente utilizzata in termini punitivi l'archiviazione del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, che può aversi quando l'irreperibilità (dovuta alla mancata comunicazione da parte dell'interessato del cambio di domicilio) dia consequenzialmente luogo alla mancata partecipazione dell'ignaro straniero ai passaggi procedurali nei quali è d'obbligo la sua presenza (ad esempio per poter procedere ai rilievi dattiloscopici ed al fotosegnalamento)²³.

Al contrario, sarebbe pensiero di banale buon senso, prima ancora che di buona fede nello svolgimento dell'attività amministrativa, ritenere che la mancata presentazione del richiedente all'appuntamento fissatogli per la sua necessaria partecipazione al procedimento determini per lo meno la necessità di una sua seconda convocazione, mentre la tutela minima di legge, come sappiamo, prevede comunque l'avviso, ai sensi dell'art. 10-*bis*, l. n. 241 del 1990, affinché egli si renda disponibile a proseguire il procedimento²⁴; e pare molto

23. Analoghe considerazioni sono riferibili al diniego, la cui illegittimità non potrà trovare sostegno nel mancato ricevimento del preavviso di rigetto da parte dello straniero che abbia ommesso la comunicazione di variazione del proprio indirizzo. Così *Cons. St., sez. III, 20.3.2018, n. 1771*; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 20.1.2011, n. 154, in *Foro amm.* 2011, 1, p. 30; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 6.12.2012, n. 2961, in *Foro amm.*, 2012, 12, p. 3775.

24. Tar Veneto, Venezia, sez. III, 20.2.2014, n. 248, in *Foro Amm.* 2014, 2, p. 594, secondo cui «è illegittimo il provvedimento della questura di archiviazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dallo straniero non preceduto dalla comunicazione *ex art. 10 bis* della legge n. 241 del 1990» in quanto, osserva il Collegio, «il provvedimento di archiviazione della domanda equivale sostanzialmente ad un provvedimento di diniego del rinnovo, tale da ledere il soggetto il quale dimostri di non aver voluto abdicare al rinnovo del titolo di soggiorno» e di disporre di tutti i requisiti per ottenerlo ai sensi dell'art. 5, TUI.

interessante, a questo riguardo, che secondo il Consiglio di Stato l'indicazione nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno di un corretto numero telefonico escluda la configurabilità di una condizione di irreperibilità dello straniero quando l'Amministrazione abbia ommesso di utilizzare tale dato, limitandosi all'invio all'indirizzo del preavviso di rigetto della domanda²⁵.

Equiparabile nei suoi effetti al più consueto provvedimento di diniego, l'archiviazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno può essa stessa venire meno in autotutela oppure dare luogo ad impugnazione. Va tuttavia osservato come nella pratica lo straniero che ha presentato domanda di rinnovo del permesso di soggiorno disponga già sin dal momento dell'inoltro della domanda di un primo appuntamento per l'ulteriore espletamento delle procedure, cui ne seguiranno eventualmente altri che gli saranno però notificati direttamente presso gli uffici. In tal modo viene sicuramente sdrammatizzato il tema della sicurezza della corrispondenza e del ricevimento degli atti all'indirizzo dichiarato ma non più attuale.

Costituisce dunque un'eccezione rispetto a tale prassi oggi imperante il caso giunto all'attenzione del Consiglio di Stato di un richiedente la cui domanda di rinnovo del permesso di soggiorno era stata archiviata nel 2012 (ma con notifica intervenuta solo nel 2018) dopo che l'Amministrazione gli aveva per tre volte infruttuosamente comunicato l'appuntamento per procedere alle rilevazioni fotodattiloscopiche.

Osserva il Consiglio di Stato che l'irreperibilità dell'interessato (conseguenza del suo inadempimento all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 6, co. 8, TUI) non dimostra la sua volontà di sottrarsi ai rilievi dattiloscopici, tanto più nel caso di specie, dato che l'interessato aveva dimostrato di avere verificato on line, sul sito del Ministero dell'interno, lo stato del procedimento che lo riguardava, «senza avere rinvenuto alcuna convocazione da parte della questura», la quale – osserva ancora il Collegio – «avrebbe dovuto tentare di avvisarlo telefonicamente prima di pervenire alla drastica e sproporzionata determinazione di respingere la sua istanza, con tutti i gravi irreversibili effetti che ne conseguono, sulla base di una presunta volontà, da parte dello straniero, di non sottoporsi ai rilievi dattiloscopici»²⁶.

Si tratta indubbiamente di un'affermazione in principio condivisibile e decisamente avanzata, la quale peraltro può essere integrata dal richiamo all'art. 5, co. 5, TUI, che in

25. Cons. St., 13.6.2014, n. 3030. Questo il relativo passaggio in motivazione: «Considerato che: – dal mancato recapito del preavviso di diniego, in presenza dell'indicazione del numero di telefono cellulare nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno a mezzo del predisposto kit postale, non può ragionevolmente dedursi che il cittadino straniero si sia reso irreperibile pur nell'eventuale inosservanza dell'obbligo (previsto dall'art. 6, co. 8, del d.lgs. n. 286 del 1998) di comunicazione delle variazioni non anagrafiche di domicilio, peraltro non costituente caso di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo [...]». Negli stessi termini, come vedremo a breve, Cons. St., sez. III, 13.9.2018, n. 5381.

26. Cons. St., sez. III, 13.9.2018, n. 5381.

termini più generali impedisce di fondare il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno su di irregolarità amministrative sanabili (prima e fino all'adozione del provvedimento), quale indubbiamente è l'omissione della comunicazione riguardante il mutamento dell'indirizzo di abitazione²⁷.

Soprattutto però, occorre sottolineare l'importanza – ben colta dalle ultime due sentenze citate – dei processi di informatizzazione e di comunicazione testuale su telefonia mobile. Non è infatti ammissibile che l'Amministrazione assegni all'utente, a seguito di una procedura telematica di registrazione, la facoltà di conoscere lo stato del procedimento che lo riguarda e poi ometta di aggiornare le informazioni contenute nel sito; e ciò nemmeno nel caso in cui le informazioni omesse dal sito siano state comunicate per via postale all'interessato stesso all'indirizzo non più attuale risultante dal fascicolo. Va inoltre sottolineata la facilità con cui l'utente può essere raggiunto con brevi messaggi di testo telefonici di convocazione o di informazione, mediante un semplice comando operabile sull'archivio informatizzato dei procedimenti in corso.

Tornando all'esegesi delle norme, va invece osservato che l'obbligo posto allo straniero dall'art. 6, co. 8, TUI riguarda un'attività di comunicazione che non entra nel merito della condizione alloggiativa goduta dall'interessato. Ciò suscita nell'interprete una serie di interrogativi, incluso quello relativo all'ammissibilità di una posizione di regolare soggiorno priva però di un'abitazione stabile a disposizione dell'interessato.

L'opinione di chi scrive, per le ragioni che a breve verranno esposte, è che a questo interrogativo si debba dare risposta positiva, sia pure con opportune cautele. Di minore difficoltà teorica, cui però corrispondono molteplici concrete difficoltà, dovrebbe invece essere l'eleggibilità e dunque la comunicazione all'Amministrazione di un indirizzo di abitazione non accompagnato da un titolo di detenzione.

Infatti, consentire allo straniero regolarmente soggiornante di dichiarare il suo vero indirizzo di abitazione, anche quando non disponga di copia della cessione di fabbricato o di altra dichiarazione di ospitalità debitamente documentata, né di un diverso titolo di detenzione (locazione, *sub*-locazione, comodato, uso, usufrutto, acquisto in proprietà, etc.) oltre a corrispondere esattamente e “senza glossa” alla lettera della legge costituirebbe un atto di estrema saggezza da parte dell'Amministrazione, poiché è nota l'ampia informalità e l'irregolarità in termini sia civilistici che tributari del mercato italiano degli alloggi, soprattutto riguardo alle fasce economicamente più modeste dei suoi utenti.

Purtroppo, pur senza un convincente fondamento legale, alcune questure pretendono invece che dell'indirizzo dichiarato lo straniero fornisca un titolo personale di legittimazione

27. Come nota Tar Toscana, sez. III, 23.9.2015, n. 1264.

all'uso che egli non è però in grado di esibire in mancanza della collaborazione in tal senso del suo vero ospitante (di solito un locatore o *sub*-locatore).

In questo modo si realizzano una serie di effetti non desiderabili. In particolare:

a) le questure non vengono a conoscenza delle reali soluzioni abitative degli immigrati (specie nelle grandi città);

b) gli interessati, non avendo sufficienti risorse per stipulare regolari contratti di affitto (il cui costo è notevolmente più alto di un affitto senza contratto e ancor più di un *sub*-affitto), si orientano verso l'alternativa costituita da un curioso doppio acquisto: quello del diritto all'uso dell'alloggio dove effettivamente abitano, e quello di una dichiarazione di ospitalità-cessione di fabbricato o di un contratto di godimento (falso affitto o falso comodato) su di un immobile diverso da quello abitato, il cui reperimento serve unicamente a fini documentali per le dichiarazioni di polizia ed eventualmente per quelle anagrafiche, ed il cui prezzo è dunque affrontabile, benché vissuto come una specie di ingiusta soprattassa per l'ottenimento del rinnovo del permesso di soggiorno;

c) i locatori disonesti possono tranquillamente contare sul fatto che la loro pratica commerciale illegale non emergerà, mancando ai loro affittuari la ragione e forse la stessa possibilità di dichiarare la verità del loro abitare, la quale sarebbe loro pregiudizievole ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno.

Può essere spiegata da questi molteplici effetti perversi l'esistenza di una prassi amministrativa e di un flusso giurisprudenziale il cui oggetto non è la mancata osservanza dell'obbligo di comunicare tempestivamente le variazioni di indirizzo bensì la falsità della dichiarazione riguardo al luogo di abitazione indicato.

Al riguardo il giudice amministrativo ha avuto modo di affermare che «la falsità dei documenti prodotti a corredo della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per ottenere il titolo di soggiorno produce un automatico effetto ostativo al suo rilascio». E ciò anche «in ragione del fatto che la veridicità della documentazione esibita e delle dichiarazioni rese è già di per sé un valore nell'ambito di un procedimento come quello di cui è causa che coinvolge strettamente la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, e rispetto al quale assume specifico rilievo la puntuale conoscenza della dimora dello straniero onde consentire all'autorità competente di svolgere, in qualsiasi momento, ogni opportuno controllo»²⁸.

Del resto a questo riguardo sarebbe difficile ignorare la severa indicazione del legislatore, il quale all'art. 5, co. 8-*bis*, TUI dispone che «chiunque [...] contraffà o altera documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di reingresso, di un permesso di soggiorno, di un contratto di soggiorno o di una carta di soggiorno oppure utilizza uno di tali documenti contraffatti o alterati, è punito con la reclusione da uno a sei

28. Tar Campania, Napoli, sez. VI, 16.1.2015, n. 336.

anni. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso la reclusione è da tre a dieci anni. La pena è aumentata se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale».

Resta però da valutare, caso per caso, come reagire riguardo alla sorte (ed in particolare riguardo al diritto di soggiorno) di coloro che ad una pur sempre inaccettabile falsificazione siano ricorsi per esaudire una richiesta documentale non prevista dalla legge e quindi arbitraria.

Il punto necessita forse di un ulteriore passaggio a beneficio della chiarezza. È infatti noto che chiunque ospita altri, a qualsiasi titolo, in un'abitazione di cui ha la disponibilità deve farne pronta segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza. Ed anzi, nel caso di un ospite straniero la norma si fa più severa, disponendo l'art. 7 TUI che se non viene data la prescritta comunicazione entro quarantotto ore, la persona che vi era tenuto è passibile della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 160 a 1.100 euro.

Ma di tale dichiarazione l'ospite straniero non ha certo la disponibilità, essendo questa un obbligo gravante sulla sua controparte negoziale. Sarebbe dunque più che ragionevole consentirgli – nei soli casi in cui non sia in grado di fornire il titolo di detenzione dell'alloggio od almeno la dichiarazione di cessione di fabbricato – di presentare lui stesso una dichiarazione riguardo al luogo dove è alloggiato, consentendo così alle autorità di verificarne l'esattezza ed eventualmente di procedere alla comminazione delle dovute sanzioni nei confronti dell'ospitante così restio a dichiarare.

Resta in ultimo da sottolineare la necessità di ben distinguere i casi di falsa dichiarazione da quelli di mero inadempimento all'obbligo di comunicazione del proprio indirizzo di abitazione e delle successive variazioni.

Sebbene, come abbiamo visto poc'anzi, sia forse rimproverabile alla complicata burocrazia dell'immigrazione di essere un fattore talvolta potentissimo di induzione alla falsità, non v'è dubbio che la buona fede e la correttezza siano principi non rinunciabili da perseguire senza tentennamenti e la cui violazione, nei casi più seri, potrebbe opportunamente comportare la perdita del diritto al soggiorno.

Riguardo invece all'omessa comunicazione di una variazione di indirizzo il legislatore ha sapientemente ommesso di collegarvi una sanzione, forse già bastando le conseguenze pregiudizievoli che tale incuria omissiva è da sé in grado di provocare.

In particolare, come è stato opportunamente osservato dal Consiglio di Stato, la violazione di tale obbligo non può certo essere «sanzionata con il rigetto dell'istanza di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno», ribadendo il Giudice che «in conformità al principio generale di diritto che le norme sanzionatorie sono di stretta interpretazione, la

inosservanza di tale disposizione, di per sé sola, non può rappresentare, comunque, idonea ragione ostativa al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno»²⁹.

5. Considerazioni conclusive sull'obbligo delle dichiarazioni relative al luogo di dimora e/o di domicilio in capo allo straniero regolarmente soggiornante ma privo di stabile dimora

Come già emergeva dalle pagine che precedono, non è del tutto escluso che un soggetto regolarmente impiegato e dunque dotato di un reddito da lavoro superiore alla soglia prevista dalla legge (pari almeno all'importo annuo dell'assegno sociale) non riesca – né tramite la stipula di un regolare contratto, né con diverse modalità più informali – a reperire un alloggio proprio, venendo così a trovarsi in una situazione di totale disagio abitativo³⁰.

S'è già visto come tale problematica evenienza non sia di per sé motivo di rifiuto del rinnovo dell'autorizzazione al soggiorno, né tanto meno di revoca del permesso di soggiorno già posseduto. Di ciò sembra essere ulteriore riprova l'art. 6, co. 7 TUI, ove è disposto che, ai fini dell'iscrizione anagrafica, riservata dalla legge ai soli immigrati regolarmente soggiornanti, «la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un Centro di accoglienza».

Infatti solo chi è privo della disponibilità di un alloggio viene ospitato in un Centro di accoglienza; e non si può ragionevolmente ritenere che la continuità nella regolarità del soggiorno dipenda dall'essere stati beneficiati di tale forma di pubblica beneficenza, in danno invece di chi sia stato escluso dalla medesima opportunità, ad esempio perché titolare di un reddito magari solo leggermente superiore a quello di chi è stato ammesso in ragione della sua maggiore fragilità sociale ed economica.

Di conseguenza – e pur ribadendo che il suo inadempimento non comporta di per sé la sanzione della perdita del diritto al soggiorno – è da chiedersi in qual modo l'obbligo di comunicazione del proprio attuale domicilio possa essere adempiuto dallo straniero privo di alloggio, ma anche – e forse soprattutto – quale domicilio egli debba/possa indicare nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno senza commettere un falso (sia pure non documentale).

Il punto è ad oggi privo di una soluzione in senso formale che possa essere suggerita agli interessati: certamente costituisce valido ed idoneo indirizzo quello del Centro di accoglienza dove si è eventualmente ospitati; manca però la possibilità, per tutti gli altri interessati che versino in condizioni di difficoltà nel reperimento di un alloggio (difficoltà oggi purtroppo non così rara), di indicare un indirizzo di prossimità (presso una famiglia di

29. Cons. St., sez. III, 13.10.2017, n. 4766. Ed in senso conforme, da ultimo: Cons. St., sez. III, 8.6.2018, n. 3463.

30. A tale paradosso conducono, come è noto, una serie di fattori: la perdita del potere di acquisto dei salari, soprattutto dei prestatori di servizi terziari, le asprezze ed inefficienze del mercato degli alloggi, l'assenza di efficaci politiche pubbliche riguardo al diritto sociale all'abitazione.

appoggio, una associazione, oppure un Centro di servizio messo a disposizione, ad esempio, dall'ente locale) presso il quale impegnarsi ovviamente a rimanere reperibile.

Ciò comporta, ad oggi, il moltiplicarsi di indicazioni di indirizzi di dimora del tutto fittizi, con o senza l'aggiunta di falsi documentali o di contratti di locazione o di comodato simulati.

6. Le dichiarazioni sul luogo di dimora e/o di domicilio nella disciplina sulla competenza territoriale, con particolare riguardo al rinnovo del permesso di soggiorno

V'è un altro importante effetto che discende dall'indicazione da parte dello straniero del luogo della propria dimora: quello della individuazione dell'amministrazione territorialmente competente a trattare la sua posizione di soggiorno od altre sue posizioni di interesse e dunque, in primo luogo, la questura e la prefettura della provincia di sua dimora.

Eccone alcuni esempi: a termini dell'art. 5, co. 4 il rinnovo del permesso di soggiorno deve essere richiesto «dallo straniero al questore della provincia in cui dimora»; l'art. 26-*bis*, co. 7, TUI dispone anch'esso che l'organismo interministeriale deputato alla deliberazione sull'autorizzazione al soggiorno per gli investitori stranieri trasmetta il deliberato «nulla osta alla questura della provincia in cui il richiedente dimora»; l'art. 29, co. 7, TUI dispone che la domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare sia inviata allo Sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura «competente per il luogo di dimora del richiedente»; a termini dell'art. 34, co. 7, TUI lo straniero «è iscritto nella azienda sanitaria locale del Comune in cui dimora»; l'art. 6, d.lgs n. 25 del 2008 dispone, infine, che la domanda di protezione internazionale sia presentata personalmente alla frontiera oppure presso «l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora del richiedente».

Sono queste solo alcune delle norme che sulla base della dimora dello straniero dovrebbero ripartire la competenza – e dunque il carico di lavoro – tra le diverse amministrazioni periferiche dello Stato, ma che non di rado, purtroppo, vengono invece utilizzate da ciascuna amministrazione per negare la propria competenza a ricevere le istanze degli interessati (riguardo, in particolare, per ciò che concerne le questure, al rinnovo del permesso di soggiorno ed alla presentazione della domanda di protezione internazionale).

Ne deriva così un abbandono “in orbita” dell'interessato che – spesso privo della capacità di districarsi tra obiezioni, richieste di documenti e reinvii all'amministrazione segnalata come competente da chi invece si ritiene incompetente – rischia soprattutto di superare i termini perentori di presentazione dell'istanza che lo riguarda, come nel caso della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno. Come più volte si è rammentato, tale domanda deve infatti essere presentata, secondo il disposto dell'art. 5, co. 4, TUI, al questore della Provincia in cui l'interessato dimora.

L'espressione "dimora" andrebbe qui esattamente intesa come il luogo della più significativa presenza dello straniero, provabile (ma solo con valore di presunzione relativa³¹) dall'iscrizione al registro anagrafico della popolazione residente in uno dei Comuni della Provincia. Tuttavia in mancanza di tale iscrizione (non richiesta da alcuna norma del Testo unico sull'immigrazione ai fini del mantenimento della regolarità del soggiorno) il fatto della dimora può essere palesato dalla titolarità di un contratto di godimento di un immobile di abitazione o comunque di un alloggio, od ancora dallo svolgimento sul territorio della Provincia di un'attività lavorativa che ne richieda pressoché quotidianamente la presenza oppure dall'iscrizione in quella Provincia alle liste di disoccupazione.

L'ordine di esposizione nella elencazione dei riferiti criteri di collegamento alla competenza territoriale non è casuale perché ben potrebbe accadere che uno straniero risieda in un'abitazione collocata in una località ed in una Provincia diversa da quella dove lavora, grazie anche all'efficienza dei mezzi di trasporto; oppure che abbia un lavoro distante dalla casa familiare dove però continua a risiedere con i propri cari, facendovi ritorno nei fine settimana. Prevale dunque, anche in tali casi, il criterio del luogo di residenza anagraficamente accertata od almeno documentata da un titolo di godimento o di ospitalità, potendo però la dimora così documentata supplire alla mancanza di un indirizzo registrato all'anagrafe (ed invece non certo contraddirlo, a meno che l'interessato non abbia già avviato la richiesta di variazione anagrafica attendendone ancora riscontro).

Tuttavia, ove lo straniero non disponga né dell'una né dell'altra delle due evidenze ora ricordate riguardo all'utilizzo di un alloggio nella Provincia, la dichiarazione dello straniero di dimorarvi effettivamente potrà essere supportata dalla documentazione relativa alla sua attività lavorativa o ad altre circostanze sintomatiche della sua effettiva presenza (ad esempio la frequenza scolastica dei figli conviventi); ed infine, quale ultimo criterio del tutto residuale, (non applicabile, ad esempio, per i rinnovi del permesso di soggiorno per lavoro) a radicare la competenza per territorio potrà soccorrere, in mancanza di indici diversi e/o contrari, la circostanza che i precedenti rilasci siano avvenuti presso la medesima questura, potendo in tal caso presumersi la continuità della dimora nella stessa Provincia.

Violano pertanto l'art. 5, co. 4, TUI quelle questure che dichiarano irricevibili per difetto di competenza le domande di rinnovo del permesso di soggiorno sulla sola base della mancanza della residenza anagrafica sul territorio provinciale, così come pure risultano illegittime, se non illecite – per le diverse e ancor più evidenti ragioni che a breve si esporranno – le prassi di quelle questure che rigettano od archiviano le domande di rinnovo del permesso di soggiorno con la motivazione della mancanza, nella documentazione

31. Principio pacifico in dottrina e giurisprudenza, su cui Cass. 27.9.1996, n. 8554.

presentata dal richiedente (ma non prescritta dal modulo ministeriale), di un indirizzo di abitazione corrispondente all'indirizzo registrato all'anagrafe di un Comune ricompreso nella Provincia di competenza.

7. Regole anagrafiche e disciplina dell'immigrazione: un cortocircuito burocratico derivante da attività amministrativa illecita

Un dirigente dell'ufficio stranieri od il suo questore potrebbero ingenuamente pensare – sebbene l'ingenuità non sia propriamente una qualità richiesta dalla loro funzione – che i contratti di affitto in Italia siano tutti fiscalmente regolari e che quindi per essere iscritto all'anagrafe della popolazione residente nel Comune di abitazione allo straniero sia sufficiente farne richiesta. Ed in effetti così parrebbe da una prima e candida lettura dell'incipit dell'art. 6, co. 7, TUI, ove è affermato che «le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani».

Ma il vero è che – anche e soprattutto a causa di recenti norme non sempre limpide e della scarsa vocazione chiarificatrice degli uffici che a ciò sarebbero deputati – allo straniero che vive e lavora sul territorio di un Comune non basterà affatto farne domanda per essere iscritto entro i due giorni lavorativi dalla domanda stessa (come pure prevederebbe la legge).

Egli dovrà infatti autocertificare dettagliatamente gli estremi del titolo di godimento dell'immobile utilizzato, riempiendo un modulo nel quale gli è chiesto (sebbene tale richiesta sia esorbitante rispetto al dato normativo) di indicare anche i dati relativi alla registrazione dell'atto. Solo in alcuni Comuni e non in altri verrà accettata per buona la cessione di fabbricato che lo indichi nella qualità di ospite (specie se non è familiare o non possa dimostrare di esserlo con documenti di stato civile variamente sottoposti a pretese, talvolta giuste ma più spesso sbagliate, di verifica dell'autenticità e/o di valorizzazione). In alcuni Comuni gli verrà richiesta l'autorizzazione del proprietario-locatore a prendere la residenza all'indirizzo dell'immobile locato, mentre in altri verrà invece rispettata la legge, secondo la quale il proprietario che si ingerisce in tale scelta del conduttore (di solito per opporvisi) commette un abuso ed è pertanto sanzionabile.

Se l'interessato non dispone del passaporto in corso di validità in alcuni Comuni accetteranno un diverso documento di riconoscimento valido, in altri invece no. Se ha familiari con sé (o semplicemente se li ha in qualche parte del mondo), questo solo fatto complicherà l'iscrizione oltre misura in alcuni Comuni, mentre in altri no. Se nel passaporto non è indicata la città di nascita, o è indicata la Provincia di nascita invece della precisa località dove è nato, in alcuni Comuni gli chiederanno di cambiare il passaporto od in alternativa di aggiornare il permesso di soggiorno chiedendo alla questura od alle proprie autorità nazionali che venga modificato il dato del luogo di nascita nell'uno o nell'altro

documento, in altri Comuni invece no. Similmente, se nel passaporto è presente, rispetto ai dati contenuti nel permesso di soggiorno, una variante di consonante od altra pur quasi impercettibile variazione nel nome o nel cognome (dovuta ad esempio alle incertezze della traslitterazione dal cirillico al latino) l'iscrizione anagrafica sarà impedita in alcuni Comuni ed in altri invece no. Sorte non migliore riceverà una donna se nel passaporto è correttamente indicato il genere femminile mentre nel permesso di soggiorno (per un non così imprevedibile errore di stampa del poligrafico) è indicata la lettera che sigla la sua appartenenza al genere maschile, pur nell'esattezza di tutti gli altri dati.

L'elenco delle possibili difficoltà di iscrizione all'anagrafe potrebbe ancora continuare, ed esso non riuscirebbe comunque a dare ragione di altre importanti questioni, tra le quali quella dell'iscrivibilità all'anagrafe della popolazione residente anche degli stranieri regolarmente soggiornanti che versino però nell'ambigua condizione di persona senza fissa dimora a causa della mancanza di una stabile abitazione.

Va peraltro osservato, con un occhio insistito sulla particolare condizione dei lavoratori che abitano presso i loro datori di lavoro, che spesso sono proprio questi ultimi (timorosi, talvolta, per il fatto di avere dissimulato, in tutto o in parte, il rapporto di lavoro) a negare loro la possibilità dell'iscrizione anagrafica³². Altre volte l'impedimento proviene invece dal locatore o dal *sub*-locatore, che impone al conduttore straniero l'informalità della locazione e che non di rado affitta posti-letto sovraffollando l'immobile.

8. La mancanza di residenza anagrafica non dovrebbe impedire, se si applicasse la legge, il rinnovo del permesso di soggiorno

Immaginiamo il caso di uno straniero che, pur potendo, non si sia iscritto all'anagrafe della popolazione residente all'indirizzo della lussuosa casa dove abita, avendo trovato un ottimo impiego, ad esempio, come direttore di un importante museo.

32. Seppure il conduttore straniero volesse rendere la dichiarazione anagrafica nonostante il dissenso del datore di lavoro convivente o del locatore (con la sicura prospettiva di essere licenziato in tronco, o cacciato dall'appartamento, o peggio ancora) si troverebbe di fronte ad un banale ma dirimente ostacolo procedimentale. Infatti, il modulo ministeriale da compilare al momento della dichiarazione anagrafica prevede che il dichiarante vi indichi i dati anagrafici delle persone già iscritte all'anagrafe presso la medesima sua abitazione. Tali persone sono certamente interessate al procedimento di iscrizione anagrafica dello straniero loro conduttore od ospite; e dunque l'ufficiale di anagrafe dovrebbe far pervenire loro comunicazione del procedimento perché possano eventualmente intervenire per far valere i loro interessi (su tale punto sembra esservi unanime opinione delle riviste professionali del settore. Cfr., per tutti, G. Pizzo, *Controinteressati nelle procedure anagrafiche*, in *Lo stato civile italiano*, 2014, 5, p. 26 ss. N. Corvino, *Le occupazioni abusive e i risvolti anagrafici*, in *I servizi demografici*, 2014, 6, p. 19; L. Palmieri e R. Minardi, *Speciale anagrafe. La nullità dell'iscrizione anagrafica in immobili occupati abusivamente. prima parte. I principi generali*, in *I servizi demografici*, 2014, 9, p. 49), ma in via di fatto è diffusa negli uffici la prassi di far constare il loro preventivo assenso.

Sebbene l'omissione di dichiarazioni anagrafiche costituisca un illecito amministrativo sanzionabile con una modesta multa³³, la mancanza della residenza anagrafica non è invece considerata pregiudizievole dalla normativa sull'immigrazione riguardo alle procedure di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, ad eccezione del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che attribuisce allo straniero un'autorizzazione amministrativa al soggiorno a tempo illimitato³⁴.

Per il rinnovo in generale del permesso di soggiorno occorre invece rifarsi, pur con le puntualizzazioni oggetto dei paragrafi precedenti, all'art. 5, co. 5, TUI, ove il rifiuto del rinnovo può avvenire solo se «mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato»³⁵. E poiché tra le condizioni richieste per il regolare ingresso non può esservi ovviamente l'iscrizione anagrafica (requisito impossibile a chi varca la frontiera senza ancora avere potuto chiedere il rilascio del primo permesso di soggiorno) questa certamente non può essere pretesa, in mancanza di altra esplicita prescrizione, nel momento del rinnovo del permesso di soggiorno.

A conferma di quanto ora osservato andrebbe anche letto l'art. 42 del regolamento di attuazione del TUI, ove è stabilito che l'iscrizione al servizio sanitario nazionale (comunque consentita per tutta la durata del permesso di soggiorno e per il periodo di attesa del suo rinnovo³⁶) avviene, in mancanza di un luogo di residenza, sulla base della «effettiva dimora». Al comma 2 è poi specificato che «in mancanza di iscrizione anagrafica, per luogo di effettiva dimora si intende quello indicato nel permesso di soggiorno, fermo restando il disposto dell'articolo 6, commi 7 e 8, del Testo unico [...]».

Dunque la regolarità del soggiorno non è inficiata dalla mancanza di residenza anagrafica, il cui difetto, come non può giustificare la cessazione o la mancata iscrizione al servizio sanitario nazionale, nemmeno può essere ragione di revoca del permesso di soggiorno, oppure di diniego o di archiviazione della domanda di rinnovo.

33. Detta sanzione, non superiore nel massimo a circa 200 euro, è prevista dall'art. 11 della legge n. 1228/1954.

34. A termini dell'art. 16, co. 2, lett. c), d.p.r. n. 394/1999, ove il riferimento è *tout court* alla residenza (intesa però come residenza anagrafica dall'Amministrazione dell'interno). Quanto al più specifico obbligo di rinnovare all'ufficiale di anagrafe la dichiarazione di dimora abituale nel Comune, entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art. 7, d.p.r. n. 223/1989 (regolamento anagrafico), si tratta certamente di un onere che, se inadempito, può condurre alla cancellazione anagrafica ma non certo alla revoca del permesso di soggiorno od al diniego del suo rinnovo.

35. La norma attenua nelle successive parole tale severa prescrizione facendo «salvo quanto previsto dall'art. 22, co. 9 e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili». Viene inoltre disposto che «nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

36. Agli stranieri privi di autorizzazione al soggiorno è comunque assicurato l'accesso alle prestazioni di cura essenziali senza però che possano iscriversi al S.S.N.

Vero è che la presenza in Italia di stranieri regolarmente soggiornanti ma anagraficamente non residenti non è un fatto in sé positivo, innanzitutto perché dalla residenza anagrafica dipende l'accesso in concreto ad una molteplicità di diritti sociali. Sarebbe però paradossale pensare di superare questo problema generatore di diseguaglianze negando in radice il diritto di soggiorno a coloro che ne sono le prime vittime perché impediti, da una serie di disfunzioni e di cattive prassi, ad iscriversi all'anagrafe.

La pur scarsa giurisprudenza sul punto, come meglio vedremo al paragrafo 10, pare piuttosto netta. In particolare va subito richiamata una decisione del Tar del Lazio che ha annullato un provvedimento di revoca del permesso di soggiorno motivato dalla questura con il sopravvenire di una nota del Comune di Viterbo che aveva a sua volta rigettato la domanda di iscrizione anagrafica dello straniero all'indirizzo da lui indicato. Nel suo ricorso lo straniero ha però dimostrato la propria effettiva dimora a tale indirizzo ed il giudice amministrativo ha ritenuto che la vertenza anagrafica ancora pendente tra lo straniero ed il Comune di Viterbo non riguardasse la diversa questione della regolarità del soggiorno, data l'estraneità della residenza anagrafica alla disciplina del soggiorno stesso³⁷.

Ben diverso da questo caso viterbese è quello ambiguamente deciso da una pressoché coeva sentenza del Consiglio di Stato (talvolta richiamata dall'Amministrazione a motivazione dell'archiviazione/diniego delle domande di rinnovo del permesso di soggiorno) la cui prudente massimazione tuttavia si limita a ribadire che l'indispensabilità – e dunque sostanzialmente l'obbligo – «anche per i cittadini stranieri residenti nel territorio nazionale dell'iscrizione all'anagrafe e di comunicazione delle variazioni risponde all'esigenza di formalizzare e garantire la certezza di situazioni giuridiche soggettive che fanno stato e dei conseguenti rapporti giuridici, ai fini anche della loro ostensibilità e opponibilità nelle varie sedi»³⁸. Nulla di più, quindi, di quanto anche in questo scritto viene riconosciuto essere la funzione anagrafica in linea generale, purché tale massima non venga abusata, nella sua

37. Tar Lazio, 19.7.2012, in <http://www.immigrazione.biz/sentenza.php?id=1785>, nonché <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/agosto/tar-lazio-iscri-anagr.pdf>.

38. Cons. St., 5.9.2012, n. 4710, la cui massimazione, (per questa ragione definita prudente nel testo) cerca di ovviare ad alcuni confusi passaggi dell'estensore, il quale mostra di non avere conoscenza esatta del diritto anagrafico, confondendo, ad esempio, le sanzioni previste per l'omessa dichiarazione anagrafica con quelle previste per la mancata comunicazione di cessione di fabbricato (questo il passo dove, in carattere sottolineato, rilevo la segnalata confusione: «indubbia l'applicazione della sanzione pecuniaria per la omessa iscrizione/variazione anagrafica a carico vuoi dei cittadini italiani vuoi degli stranieri, per i quali è peraltro prevista una specifica maggiore sanzione»). Ma l'approssimazione nella redazione della motivazione trova il suo culmine nel seguente passo: «[...] il permesso non risponde ad alcun automatismo ed è sottoposto comunque alla sussistenza di presupposti anche a tutela della pubblica sicurezza, per cui lo stesso non può essere rilasciato a chi non sia in grado di provare di avere una residenza e un alloggio certo ovvero a chi non provi, per di più immotivatamente, di dare contezza di sé». Questo passo, ben poco preoccupato di dare precisi contorni alla regola generale, potrebbe forse essere letto (diversamente da quanto inteso da alcune questure) nel senso che dando contezza di sé, includendo in tale nozione, ma in termini più esemplificativi che tassativi, sia il proprio reddito che il proprio abitare (e quindi non necessariamente una residenza in senso anagrafico), si dimostra di avere titolo al rinnovo del permesso di soggiorno.

stentorea forma, per disapplicare la più articolata disciplina del procedimento amministrativo.

Nel caso di specie uno straniero aveva indicato di abitare ad un indirizzo dove in effetti non viveva e dove tuttavia insisteva un'iscrizione anagrafica non veritiera a suo nome. Non conosciamo le ragioni del doppio falso (quello realizzato indicando il falso indirizzo nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno e quello realizzato al momento della dichiarazione anagrafica), ma l'estensore osserva che solo riguardo ad un periodo successivo al diniego del rinnovo del permesso di soggiorno lo straniero aveva allegato, ma non provato, l'utilizzo di un'altra abitazione. Sembra dunque che la *ratio* della decisione – forse non perfettamente espressa dall'estensore della sentenza – risiedesse nella constatazione della sua irreperibilità, aggravata dalla falsità delle dichiarazioni rese e non invece dalla semplice assenza del requisito di iscrizione anagrafica.

9. Sui casi nei quali l'indirizzo di abitazione non coincide con una iscrizione anagrafica ancora in essere. Può uno straniero essere iscritto all'anagrafe come persona senza fissa dimora abitando un alloggio di fortuna?

Ci si aspetterebbe, ovviamente, la coincidenza dell'indirizzo dell'abitazione dichiarata al momento del rinnovo del permesso di soggiorno con l'indirizzo di iscrizione anagrafica. Può tuttavia accadere che dopo avere lasciato l'abitazione dove aveva già fissato la propria residenza anagrafica lo straniero reperisca, magari temporaneamente, un alloggio presso il quale non gli sia consentito ottenere la residenza anagrafica ma che non di meno è il suo attuale indirizzo di abitazione, che egli avrebbe l'obbligo di comunicare tempestivamente all'autorità di polizia ai sensi dell'art. 6, co. 8, TUI e che comunque dovrebbe altresì indicare nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per non formulare una falsa dichiarazione.

In tali casi la questura potrà pretendere che lo straniero si attivi, ove non l'abbia già fatto, per ottenere la coincidenza tra i due indirizzi mediante una dichiarazione di mutazione anagrafica che, da sola, se completa dei suoi elementi informativi, esaurisce l'obbligo dichiarativo sollecitato anche nel caso in cui il Comune non provveda (come invece sarebbe d'obbligo) alla tempestiva variazione nei registri anagrafici.

Ma potrebbero esservi anche altre legittime ragioni della non coincidenza tra l'indirizzo indicato nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno e quello risultante nei registri anagrafici³⁹. Ad esempio, lo straniero potrebbe essere iscritto all'anagrafe mediante l'utilizzo dell'indirizzo solo virtuale (alla via territorialmente non esistente all'uopo istituita

39. Anche perché il procedimento anagrafico di cancellazione dall'indirizzo richiede il decorrere di un anno di sicura irreperibilità a quello stesso indirizzo, oltre che la mancanza di notizie circa la mantenuta presenza del soggetto sul territorio comunale, benché ancora senza un nuovo indirizzo.

dal Comune) riservato dalla legge 1224 del 1956 e dal d.p.r. 223 del 1989 alle persone senza fissa dimora e/o senza tetto, tanto più che oggi, a seguito di una ben stratificata (e a tratti incoerente) modifica di tale istituto anagrafico, l'iscrizione per domiciliazione nella via virtuale all'anagrafe della popolazione residente riguarda una platea di persone ben più ampia delle sole persone materialmente prive di un tetto, consentendo l'apparente contraddizione dell'essere senza un tetto anagrafico pur disponendo di un tetto reale presso il quale esercitare la reperibilità anche ai fini di polizia, come nel caso dello straniero cui sia rifiutata dal Comune l'iscrizione anagrafica all'indirizzo dove vive (ad esempio per la mancanza di un titolo legittimo di occupazione) ma di cui è certa la continuativa presenza⁴⁰.

Che tale esito normativo non sia del tutto ragionevole è fuor di dubbio, dato l'attuale normativa anagrafica produce il paradosso della creazione di persone senza fissa dimora, ma... provviste di fatto di una dimora (ancorché non registrabile all'anagrafe). Ma il superamento dell'attuale *impasse* della disciplina anagrafica, di cui pochi si preoccupano, non dovrebbe avvenire attraverso la cancellazione dai registri di una parte piccola o grande dei residenti, bensì consentendo all'anagrafe di adeguarsi alla realtà dell'effettivo abitare sul territorio comunale degli interessati; e smettendo, se possibile, di introdurre ostacoli disciplinari al pieno adempimento della funzione demografica da parte del sistema anagrafico nazionale.

Lo stesso Ministero dell'interno, in una sua circolare del 18 maggio 2015, ha riconosciuto la facoltà per il cittadino straniero di essere iscritto anagraficamente alla via virtuale per persone senza fissa dimora, valutandone positivamente l'utilizzo soprattutto nei casi che si riferiscono a persone titolari di protezione internazionale prive di un'abitazione. Tale circolare ha anche colto l'occasione per ricordare come la regola, che per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno determina la competenza della questura del luogo di effettiva dimora, non possa andare a scapito della libertà di circolazione, oltre che di residenza, del cittadino straniero regolarmente soggiornante, e specialmente del protetto internazionale⁴¹.

Pare utile, al riguardo, segnalare un'interessante decisione del giudice amministrativo che ha dichiarato illegittimo un decreto di rigetto della istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, motivato con riferimento alla mancanza di disponibilità di un alloggio perché detenuto solo con «clausola di destinazione turistica e temporanea» (dunque per non residenti), ritenendo invece il giudice che ciò non inficiasse il fatto della

40. Sul punto sia consentito rinviare a P. Morozzo della Rocca, *I luoghi della persona e le persone senza luogo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, p. 39 ss.

41. Circ. 18.5.2015, proveniente dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, a firma del Capo Dipartimento.

detenzione materiale di un'abitazione, in ossequio alle norme all'epoca vigenti che richiedevano la stipula del contratto di soggiorno (e dunque anche la disponibilità di un alloggio) pure ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno⁴².

10. Una prassi caratterizzata da profili di più grave illiceità: il diniego del rinnovo (o dell'aggiornamento) del permesso di soggiorno per mancanza della residenza anagrafica in danno del protetto internazionale (e negli altri casi di protezione speciale)

Non da oggi, ma, sia pure con studiata intermittenza, sino almeno dall'inverno 2014/15 alcune questure (come si comprende dalla giurisprudenza che tali prassi ha puntualmente sconfessato, ma non ancora sanzionato) hanno preteso dai cittadini stranieri, inclusi i titolari di protezione internazionale, il possesso di una posizione anagrafica attuale coincidente con l'indirizzo di effettiva abitazione sul territorio della Provincia.

Se per le ragioni già esaminate tale richiesta è da ritenersi illegittima già riguardo alla più ampia platea degli stranieri, lo è tuttavia in modo più pronunciato per i titolari di protezione internazionale, cui forse andrebbero assimilati anche i titolari dei casi di protezione speciale oggi ancora riconoscibili pur dopo l'abolizione della più favorevole disciplina della cosiddetta protezione umanitaria.

A rendere più grave l'illiceità di tali prassi sta l'ovvia considerazione che il rilascio del permesso di soggiorno ed il mantenimento della sua validità nel tempo mediante le procedure di aggiornamento o di rinnovo costituiscono le prime e più basiche modalità di adempimento del dovere di protezione gravante sullo Stato competente in base al diritto internazionale e soprattutto europeo dell'asilo⁴³, in adempimento del quale l'art. 23 del d.lgs. n.251 del 2007 prevede che sia rilasciato un permesso di soggiorno per asilo con validità quinquennale incondizionatamente rinnovabile (salvo il ricorrere di speciali preclusioni tassativamente previste) ai titolari dello *status* di rifugiato; ed un permesso di soggiorno anch'esso di validità quinquennale, rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria agli altri titolari di protezione internazionale.

Il rinnovo del titolo di soggiorno dipende dunque esclusivamente dal permanere delle ragioni della protezione, non potendo trovare ostacolo nell'esame di requisiti dai quali già in pendenza della domanda di asilo il futuro rifugiato o protetto sussidiario era stato escluso, come ben ribadito dall'art. 9, co. 6 del regolamento di attuazione del TUI.

42. Tar Emilia-Romagna, Bologna, 25.10.2006, n. 2818.

43. Tanto più riguardo ad un Paese che non sembra avere assicurato quel più articolato livello della protezione pur auspicato dal diritto internazionale e da quello dell'Unione in materia di adeguate politiche di protezione sociale, del lavoro e della casa.

A sovrabbondante conferma di quanto ora osservato può del resto invocarsi anche l'art. 22 del d.lgs. n.251 del 2007, ove è stabilito che ai familiari del rifugiato e del protetto sussidiario che non abbiano essi stessi diritto alla protezione è rilasciabile un permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 30 TUI, mentre quelli non ancora presenti sul territorio nazionale sono ricongiungibili al titolare di protezione internazionale ai sensi dell'art. 29-*bis* TUI, vale a dire, in entrambi i casi, con esenzione dai requisiti di reddito e di alloggio.

Questa nostra disciplina è solo in parte il frutto delle convinzioni del legislatore italiano, costituendo altresì il necessario, ancorché perfettibile, precipitato della disciplina convenzionale ed europea di cui va ricordata, in primo luogo, la tassatività dei casi nei quali è consentito ad uno Stato membro di revocare, di cessare o di rifiutare il rinnovo o il rilascio di un permesso di soggiorno di un rifugiato. Detti casi sono previsti dall'art. 21 e dall'art. 24 della Direttiva 26 giugno 2013, n. 32 e si hanno: a) quando vi siano ragionevoli motivi per considerare che (l'interessato) rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato membro nel quale si trova (art. 21, co. 2); b) quando, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro (art. 21, co. 2); c) quando ostino al rinnovo imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (art. 24, co. 1).

Il sistema europeo di asilo incorpora così in sé, sia pure superandola nella prospettiva di una maggiore e più ampia tutela, la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 28 luglio 1951, al cui art. 27 è fatto obbligo agli Stati di assicurare alle persone protette il rilascio «dei documenti di identità», ciò che presuppone il mantenimento dell'autorizzazione al soggiorno.

11. Inadeguatezza della giurisprudenza di mero annullamento dei provvedimenti amministrativi che violano i diritti di soggiorno e di residenza

L'infondatezza delle prassi amministrative sin qui segnalate non solo è sembrata palese a chi scrive, ma nei lunghi anni nei quali è stata lasciata libera di manifestarsi da chi avrebbe dovuto mettere loro fine ha trovato ripetute smentite e contraria giurisprudenza; quest'ultima consolidata e numerosa, anche se non pubblicata e dunque poco conosciuta anche, in parte, a chi scrive⁴⁴.

44. Giurisprudenza che, a conoscenza di chi scrive, si concentra sul Lazio perché è proprio presso la questura di Roma che le prassi qui stigmatizzate hanno avuto prevalentemente sviluppo, come del resto evidenziato dalla stessa circolare del Ministero dell'interno del 18 maggio 2015 citata in precedenza. Tra le decisioni che l'autore ha avuto occasione di leggere si segnalano le seguenti, tutte favorevoli ai titolari di protezione internazionale ricorrenti contro il decreto di irricevibilità della loro domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per la mancanza di un indirizzo di residenza anagrafica: Trib. Roma, 4.11.2016, R.G. n. 39273/2015; Trib. Roma, 12.1.2017, n. 873; Trib. Roma, 27.3.2017, n. 6356; Trib. Roma, 5.7.2017, n. 14102.

Tali prassi sembrano tuttavia prescindere dall'interpretazione della giurisprudenza tenendo forse in maggior conto un clima di ruvidezza che le consente e forse le incoraggia dall'alto, in un tempo nel quale il legislatore dell'immigrazione sta ponendo mano con energia e durezza considerevoli alla materia dell'immigrazione. Potrebbe dunque essere conveniente, nonostante l'illiceità di cui si colora tale azione, "sfoltire" le file dei richiedenti il rinnovo del permesso di soggiorno dichiarando irricevibili le domande mancanti di un requisito inesistente, in quanto non richiesto dalla legge, adempiendo però in questo modo ad attese di natura politica.

La residenza anagrafica, tra l'altro, è da tempo oggetto di una *via crucis* amministrativa presso gli Sportelli anagrafici comunali che affligge sia i residenti di alcune grandi città – ed *in primis* la Capitale⁴⁵ – sia gli abitanti di alcuni Comuni non grandi ma talvolta repulsivi verso i loro nuovi residenti.

Il giudice, chiamato a decidere sui provvedimenti di irricevibilità o di diniego delle domande di rinnovo del permesso di soggiorno, dovrebbe dunque considerare quanto pochi siano i casi che giungono alla sua attenzione rispetto alla ben più grande massa di coloro che hanno subito e forse ancora subiranno l'ingiustizia senza proporre ricorso, per buona fede, ignoranza, mancanza di consiglio oppure per difficoltà a reperire per tempo un buon avvocato.

Una prassi amministrativa pur gravemente illegittima non troverà certo freno in qualche decisione che, compensando le spese, restituisca dilazionata nel tempo, e solo ad alcuni una ragione costata loro attese angosciose (come si vive temendo che il proprio permesso di soggiorno sia ormai perduto?) e perdite economiche difficilmente risarcibili (dato, ad esempio, che i datori di lavoro e le agenzie di collocamento non prendono in considerazione aspiranti lavoratori privi del permesso di soggiorno o la cui domanda di rinnovo abbia sia di molto datata rispetto al momento dell'eventuale assunzione).

Due sono quindi le possibili vie di uscita alternative alla sempre sperabile ma poco affidabile resipiscenza del cattivo interprete istituzionale: la moltiplicazione dei ricorsi (con le connesse conseguenze ed esternalità negative, incluso il sovraccarico dei Tribunali⁴⁶), oppure una più vigorosa censura del negligente (o forse infedele) amministratore il cui illegittimo operato, danneggiando serialmente un'ampia platea, non solo produce un esteso danno sociale ma anche, di certo, un danno erariale che andrebbe segnalato e sanzionato.

Tale prospettiva, auspicabile riguardo all'illecita attività amministrativa connessa ai (mancati) rinnovi dei permessi di soggiorno dovrebbe però anche valere – si consenta qui di

45. Sul caso di Roma sia consentito il rinvio a P. Morozzo della Rocca, *I luoghi*, cit., p. 77 ss.

46. I Tar ed il Consiglio di Stato per i rinnovi dei soggiorni in generale, le sezioni specializzate presso il Tribunale civile sede di Corte d'appello per i permessi di soggiorno aventi invece titolo nell'asilo o nel diritto all'unità familiare.

osservarlo per inciso – anche per quegli uffici anagrafici comunali che violano sistematicamente il diritto alla residenza anagrafica della loro utenza più fragile.

12. Alcune considerazioni sulla nuova disciplina della residenza anagrafica riguardo ai richiedenti asilo (e ai protetti internazionali)

L'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 ha modificato radicalmente la condizione giuridico-anagrafica dei richiedenti asilo, i quali oggi, a mio parere, non sono più legittimati all'iscrizione nei registri della popolazione residente, a meno che non fossero già titolari, al momento della richiesta di asilo, di un diverso permesso di soggiorno.

Detta norma ha infatti novellato l'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015, a termini del quale, ora, «il permesso di soggiorno [per richiesta di asilo] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223 e dell'art. 6, co. 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La scelta del legislatore – pur discutibile – è tuttavia chiara, sebbene tecnicamente abborracciata e priva dell'affermazione letterale secondo cui i richiedenti asilo non possono iscriversi all'anagrafe. D'altra parte non v'è dubbio che presso i consiglieri del Principe il possesso del permesso di soggiorno e la condizione giuridica di regolarità del soggiorno sono situazioni considerate interamente ed esattamente equivalenti, sicché riterrei che il legislatore storico abbia scritto il nuovo art. 4 d.lgs. 142/2015 ponendolo come un'eccezione esplicita all'art. 6, co. 7, d.lgs. 286/1998⁴⁷.

Né sembra potersi dare altra risposta, diversa da quella qui ipotizzata, al canone interpretativo secondo il quale una norma deve essere letta nel senso che consenta di dargli un significato. Non si capisce infatti perché mai il legislatore avrebbe dovuto scrivere tale disposizione per impedire ai richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe esibendo il permesso di soggiorno provvisorio, senza tuttavia impedire loro di iscriversi senza tale documento, il quale è peraltro l'unico che può adeguatamente attestare l'attualità del loro *status* di richiedente asilo⁴⁸.

Detta eccezione alla regola generale dell'iscrivibilità all'anagrafe di tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti è del resto coerente con l'idea che non vada in alcun modo promossa l'inclusione sociale dei richiedenti asilo poiché si tratta di persone in ampia parte destinate a ricevere il diniego della domanda di protezione internazionale e dunque a perdere

47. Abilmente si è tentato di fare leva sulla rozzezza dell'espressione per negarle il significato che tuttavia, purtroppo, mi pare resti piuttosto palese. Mi riferisco, principalmente, al contributo di D. Consoli e N. Zorzella, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione Giustizia*, postato in data 8 gennaio 2019, http://questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php.

48. Il cosiddetto modulo C3, ad esempio, dimostra che la domanda di asilo è stata presentata ma non che non sia stata successivamente abbandonata. Di tale modulo peraltro l'interessato non riceve copia timbrata dall'ufficio.

entro un arco temporale a dire il vero sino ad oggi piuttosto variabile (dai sei mesi a due anni) il diritto a soggiornare legalmente in Italia.

Poiché il legislatore nel caso che ci occupa fa di mestiere il Ministro degli interni, è abbastanza plausibile che la rappresentazione della realtà ora brevemente riportata (pur se inesatta sino ad oggi) costituisca anche una profezia pronunciata da chi ha, almeno in parte, il potere di realizzarla (le Commissioni per il riconoscimento dello *status* di protezione internazionale sono infatti composte, prevalentemente, da funzionari del Ministero dell'interno, certamente preparati ma non del tutto indipendenti rispetto alle sue direttive).

Su questo “pessimismo previsionale perseguito” riguardo alla sorte giuridica dei richiedenti asilo si basa del resto, oltre che l’abolizione dell’iscrizione anagrafica, anche il programma di eliminazione o quanto meno di fortissima riduzione dei servizi culturali presso i Centri di accoglienza (ad essere falciati, probabilmente, saranno soprattutto i corsi di lingua italiana), nonché la decisione di eliminare dai progetti di accoglienza l’accesso a corsi professionali specificamente previsti⁴⁹.

In modo verosimilmente coerente con la decisione di eliminare l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, l’art. 13 del decreto-legge ha anche abrogato l’art. 5-*bis* del d.lgs. n. 142/2015, ove si disponeva che «il richiedente protezione internazionale ospitato nei Centri [di accoglienza] è iscritto nell’anagrafe della popolazione residente ai sensi dell’articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente»⁵⁰.

Il lapalissiano ragionamento è senza dubbio quello secondo cui se il richiedente asilo non è legittimato alla residenza non lo è nemmeno nel caso, piuttosto comune, che egli dimori in un Centro di accoglienza. Se questa è certamente l’evidente *ratio* dell’intervenuta abrogazione dell’art. 5-*bis* del d.lgs. 142/2015, va tuttavia osservato come, limitandosi ad un mero intervento demolitivo, il legislatore abbia fatto venire meno una disposizione che, pur rivolgendosi esplicitamente ai soli richiedenti asilo, coinvolgeva però indirettamente ma necessariamente anche quelli che avevano ottenuto ed ancora in futuro otterranno il riconoscimento della protezione internazionale.

49. L’art. 12, d.l. n. 113/2018 ha infatti pure abrogato l’art. 22, co. 3, d.lgs. n. 115/2015, ove era sino ad oggi disposto che «I richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell’articolo 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell’ente locale dedicato all’accoglienza del richiedente».

50. Continuava la norma ora abrogata disponendo altresì: «2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. 3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell’allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1».

In effetti una volta riconosciuti rifugiati o titolari di protezione sussidiaria, gli stranieri che versano in questa nuova e migliore condizione di soggiorno non sono esclusi nemmeno oggi dal diritto/dovere della dichiarazione anagrafica, che essi eserciteranno sulla base del possesso di un permesso di soggiorno di durata quinquennale per rifugiato o per protetto sussidiario indicando il luogo della loro effettiva dimora, il quale sarà spesso costituito, almeno nel primo periodo dopo il riconoscimento della protezione, da un Centro di accoglienza.

A tali situazioni alloggiative si applicava sino a ieri l'ormai abrogato art. 5-*bis*, d.lgs. 142/2015, il quale aveva alcuni evidenti pregi, anche se forse non da tutti apprezzati, tra cui l'esplicito rafforzamento delle responsabilità del direttore del Centro riguardo alle variazioni anagrafiche in ingresso ed in uscita, nella sua qualità di responsabile della convivenza anagrafica; nonché la certezza della qualificazione del Centro stesso come luogo di stabile dimora ai fini dell'iscrizione anagrafica, con la conseguente improponibilità di rinvii ed inadempienze da parte soprattutto di quegli enti gestori e di quei Comuni restii a fare risultare all'anagrafe le accoglienze effettivamente realizzate.

Va tuttavia considerato come tutto ciò che l'art. 5-*bis*, d.lgs. 142/2015 dettagliava con meritoria esplicitezza oggi lo si possa comunque ritrovare come ovvio precipitato dei principi e delle regole comuni in materia anagrafica.

Vero è, in particolare, che a tutt'oggi il Centro di accoglienza della rete SPRAR è una convivenza anagrafica ai termini dell'art. 5, d.p.r. n. 223/1989; vero è, di conseguenza, che il suo direttore è il responsabile della convivenza anagrafica ed è tenuto a presentare tempestivamente le dichiarazioni anagrafiche riguardanti gli ospiti ammessi al Centro, i quali non avrebbero diritto all'accoglienza se avessero una diversa residenza in Italia e dunque non possono che essere residenti presso il Centro stesso sin dal primo giorno.

Vero è, infine, che l'omissione della dichiarazione anagrafica, se è scusabile in capo ai singoli ospiti, probabilmente ignari di ciò che dispone la disciplina anagrafica, non lo è affatto né in capo all'imprenditore dell'accoglienza che ben dovrebbe conoscere le leggi correlate a tale attività⁵¹, né in capo allo stesso ufficiale di anagrafe che sappia dell'esistenza del Centro di accoglienza sul territorio del Comune e non si preoccupi di verificare d'ufficio l'avvenuta iscrizione degli ospiti oppure, ancor peggio, si mostri restio all'iscrizione una volta che questa sia richiesta nei modi di legge dai diretti interessati o dal responsabile della

51. Sul versante anagrafico dovrebbe trovare applicazione nei riguardi del responsabile della convivenza negligente la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 11 della legge n. 1228/1954, moltiplicata per il numero degli ospiti non segnalati. Sul versante dei rapporti con l'Amministrazione appaltante non v'è dubbio che l'omissione anagrafica costituisca inadempimento dei doveri prestazionali dell'appaltatore.

convivenza. In tal caso la responsabilità sarà di natura disciplinare, salva restando l'eventuale azione per i danni civili⁵².

13. L'esclusione (controversa) dall'iscrizione anagrafica e la tutela dei diritti dei richiedenti asilo

Un duro confronto tra alcuni sindaci ed il Ministro Salvini ha avuto inizio nei primi giorni del 2019 riguardo ai propositi dei primi di disapplicare il decreto legge n. 113 nei loro territori. Lo scontro è poi evoluto per un verso nella ricerca di soluzioni amministrative ibride o temporanee⁵³, mentre per altro verso non v'è dubbio che i ricorsi al giudice civile contro i dinieghi di iscrizione anagrafica da parte di altri Comuni porteranno a sollevare la questione della illegittimità costituzionale per violazione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo e per violazione del principio di eguaglianza.

Ci si è chiesti – ed è forse questa l'ipotesi fugacemente allusa da Sabino Cassese⁵⁴ – se si possa profilare un conflitto tra norme⁵⁵, o piuttosto una violazione del principio di eguaglianza, per il fatto che mentre l'art. 6, co. 7 TUI afferma il diritto alla residenza degli stranieri regolarmente residenti, il decreto Salvini la esclude solo per i richiedenti asilo nonostante essi siano titolari di un permesso di soggiorno⁵⁶.

Al riguardo l'interprete deve porsi una molteplicità di interrogativi. Mi limito ad elencarne tre: il carattere provvisorio del permesso di soggiorno dato al richiedente asilo (nonché la circostanza che tale permesso di soggiorno sia consequenziale al divieto di *refoulement*) giustifica una differenziazione di effetti tale da escludere – unico caso espressamente previsto – il diritto all'iscrizione anagrafica?

52. È stata posta la questione dell'esistenza o meno di un diritto a conservare la posizione anagrafica già acquisita sotto il vigore della precedente disciplina da parte dei richiedenti asilo che ad oggi non siano ancora riconosciuti ma nemmeno definitivamente denegati (ad esempio perché ricorrenti). Si tratta indubbiamente di una platea solo temporaneamente presente nei registri anagrafici della popolazione residente per la quale sarebbe per lo meno azzardato procedere in automatico alla cancellazione dai registri anagrafici proprio in ragione del principio di irretroattività della legge. La lettera della norma [«Il permesso di soggiorno (n.d.r. per richiesta di asilo) non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica»] porta l'interprete a ritenere che il legislatore abbia voluto impedire “solo” le nuove iscrizioni anagrafiche dei richiedenti asilo, senza intervenire sulle posizioni anagrafiche già esistenti.

53. A Napoli, ad esempio, è stata riesumato per i richiedenti asilo lo schedario della popolazione temporaneamente residente, già caduto in disuso, la cui normale funzione dovrebbe però essere quella di registrare la presenza di persone non iscrivibili come residenti perché ancora residenti altrove, anche se soggiornanti da un tempo apprezzabile sul territorio comunale.

54. Su *Il Mattino* del 3 gennaio 2019.

55. Che però personalmente riterrei escluso, in quanto il nuovo testo dell'art. 4, d.lgs. 142/2015 ad opera del d.l. n. 113/2018 è norma speciale che successiva rispetto all'art. 6, co. 7, TUI, che pertanto non viene affatto abrogato ma solo limitato nella sua applicazione.

56. In tal senso, infatti, vedi il Comunicato ASGI del 5 gennaio 2019, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/pieno-appoggio-alle-iniziative-per-tutelare-il-diritto-alliscrizione-anagrafica-dei-richiedenti-asilo/>.

Quali sono in concreto i diritti il cui esercizio è impedito al richiedente asilo in conseguenza del diniego della residenza anagrafica?

Ed infine, può ipotizzarsi un diritto costituzionalmente protetto del richiedente asilo alla residenza?

In tale ultimo senso è stato affermato che «consentire allo straniero l'esercizio della libertà di soggiorno, che l'art. 16 Cost. riserva ai soli cittadini, e di contro negargli la libertà di domicilio, alla prima strettamente correlata e che l'art. 14 Cost. considera libertà inviolabile di ogni persona, costituisce una palese e irragionevole discriminazione nell'esercizio e nel godimento di una libertà fondamentale, lesiva quindi degli artt. 2 e 3.1 Cost.»⁵⁷. L'argomentazione rischia però di condurre ad esiti opposti a quelli in ordine ai quali è stata presentata in quanto, a veder bene, il diritto alla residenza non trova il suo riferimento costituzionale nell'art. 14 bensì proprio nella libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., che l'autore citato riferisce ai soli cittadini, ma che invece non sembra irragionevole riferire a tutti i soggetti titolari previamente autorizzati al soggiorno in Italia, nel rispetto, o meglio, «salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità e di sicurezza». L'art. 14 Cost assume invece una nozione di domicilio – diversa da quella civilistica – da intendere come immediata estensione spaziale dell'intimità della persona (la cui abitazione, ad esempio, non potrà quindi essere perquisita al di fuori dei casi previsti dalla legge)⁵⁸. Pertanto ad essere inviolabile, più che la libertà del domicilio, è il domicilio stesso ove non sussista una specifica giustificazione che invece ne legittimi l'invadenza.

Se dunque è vero che l'inviolabilità del domicilio è norma di libertà posta a tutela di ogni persona, pure è vero che non è su di essa che conviene poggiarsi per affermare il diritto alla iscrizione anagrafica, che abbiamo invece visto principalmente riconducibile all'art. 16 Cost., il cui ambito soggettivo di applicazione non può non riguardare anche gli stranieri regolarmente soggiornanti, dovendo intendersi anche in questo caso l'espressione “cittadino” utilizzata dal Costituente nel suo più universalistico senso consegnatoci dalla rivoluzione borghese e depositatosi nel linguaggio giuridico successivo. Essa è dunque

57. Così S. Curreri, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in Federalismi.it, 2018, 22, p. 11.

58. Per tutti, R. Bin e G. Petruzzella, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 459 ss. Vero è che dell'art.14 Cost. è fatta anche una lettura, soprattutto civilistica, che collega la norma al più ampio ambito della vita privata e familiare nei suoi aspetti dinamici. Ma tale lettura, approcciata talvolta dai civilisti, incluso l'autore di queste pagine, si connette al tema della residenza anagrafica solo marginalmente, senza poter invadere il campo occupato dall'art. 16 Cost. Sul punto cfr. L. Lenti, *Diritto di famiglia e servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 101 ss., e più specificamente P. Morozzo della Rocca, *I luoghi*, cit., p. 34 ss.

riferibile a tutti i membri della comunità dei residenti (*rectius*: regolarmente – e stabilmente – soggiornanti) nel Paese⁵⁹.

Si tratta quindi di valutare se il richiedente asilo abbia o meno la qualità di membro della comunità dei residenti, in quanto titolare di un progetto di stabile residenza in Italia assecondato – almeno in via provvisoria e sino alla decisione sul merito – dal rilascio del permesso di soggiorno provvisorio ma rinnovabile per tutta la durata di questa sua condizione di richiedente asilo. Pare a chi scrive che tale percorso argomentativo sia percorribile sottolineando l'effettiva sussistenza di entrambi gli elementi oggettivo e soggettivo che definiscono la nozione di residente, ovvero: la presenza legale sul territorio e la soggettiva progettualità di rimanervi, non contraddetta da una decisione che in modo autoritativo impedisca a questa intenzione di realizzarsi.

Merita però attenzione anche una seconda argomentazione proposta nel medesimo commento al d.l. n.113 del 2018 poc'anzi richiamato, secondo cui «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le Convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente Testo unico dispongano diversamente» (art. 2.2, d.lgs. 286/1998) per cui «una volta che il diritto a soggiornare [...] non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini (Corte cost., 306/2008, § 10)».

Ad essere di pregio non è qui l'affermazione del principio di eguaglianza nel godimento dei diritti civili dei cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, certamente discendente dallo stesso art. 2 Cost., sia pure sulla base di un non facile e a tratti tortuoso itinerario interpretativo ed anche legislativo, di cui proprio l'art. 2 TUI costituisce l'esito ad oggi più evoluto⁶⁰.

L'iscrizione anagrafica non è infatti riducibile ad un diritto civile in senso stretto ma ad una posizione per certi versi assimilabile ad uno *status*, da cui promana una molteplicità di diritti e doveri sociali (e, ma questa è tutt'altra vicenda, politici). Il punto per noi centrale è che non pochi di tali diritti sono qualificabili come diritti fondamentali certamente spettanti anche al cittadino straniero.

59. Sottolinea l'appartenenza del diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica del residente, all'ambito delle libertà garantite dall'art. 16 Cost., R. Mucci, *I servizi anagrafici e dello stato civile*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di) S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo 1, Milano, Giuffrè, 2003, p. 93 ss. Va tuttavia osservata la diretta sussumibilità nell'ambito delle libertà di cui all'art. 16 Cost. già della residenza nella sua conformazione civilistica, di cui la disciplina anagrafica è estensione amministrativa, benché, come nota E. Rossi, *Anagrafe della popolazione*, in *Enc. Dir., Agg. I*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 78, sia indubbio «il sempre maggiore rilievo pubblicistico che il concetto di residenza è venuto ad assumere, a fronte della tradizionale conformazione civilistica della nozione».

60. Sul punto, al netto di ben più vasta letteratura, si rinvia a P. Bonetti, *I principi, i diritti e i doveri, le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 144 ss., nonché a R. Bonini, *La condizione di reciprocità nei rapporti di diritto privato dello straniero*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015, p. 315 ss.

In effetti, se l'art. 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili della persona, mentre l'art. 2 TUI assicura che il godimento dei diritti fondamentali sia assicurato a tutti gli stranieri comunque presenti (e cioè privi di autorizzazione al soggiorno), a maggior ragione tali diritti devono essere riconosciuti ai richiedenti asilo, che sono titolari di un permesso di soggiorno.

Ciò vale in primo luogo per le prestazioni scolastiche intese in senso ampio, mentre anche l'iscrizione al servizio sanitario nazionale non è condizionata, come già poc'anzi ho ricordato, al possesso della residenza anagrafica, ma alla sola regolarità del soggiorno, fermo restando il diritto alle cure essenziali anche per gli irregolari, categoria di cui però i richiedenti asilo non fanno parte.

Ci sono inoltre alcuni diritti e prestazioni sociali necessariamente riconosciuti ai richiedenti asilo, a prescindere dalla loro riconducibilità alla categoria dei diritti fondamentali e/o inviolabili della persona, per la cui pratica attuazione tuttavia il welfare pubblico fa normalmente riferimento alla residenza anagrafica. Si pensi ad esempio all'inserimento dei figli negli asili e scuole materne, o alle tariffe nei trasporti agevolate rispetto ai non residenti. In altri casi, poi, la residenza anagrafica svolge un ruolo misterioso (perché non derivante dalla legge) ma ambigualmente effettivo, come nelle procedure di assunzione, a cui peraltro i richiedenti asilo sono legittimati sin dal compimento dei due mesi successivi alla domanda di protezione, mentre un problema è pure costituito dall'illegittimo rifiuto delle banche di aprire conti correnti a non residenti, la qual cosa può a sua volta determinare problemi nel pagamento del salario – che molti datori di lavoro svolgono ormai, necessariamente, mediante bonifico – e dunque scoraggia od impedisce l'assunzione del lavoratore richiedente asilo.

Pare inoltre contraddittorio che il richiedente asilo, pur legittimato dalla legge ad assumere un impiego, possa vedersi negato l'accesso all'iscrizione al Centro per l'impiego e dunque alle politiche attive del lavoro, nonché allo stato di disoccupazione, perché mancante del requisito della residenza anagrafica⁶¹.

Sono queste più dettagliate situazioni di legittimo interesse (vera carne dei diritti di residenza in senso sociale ed economico) che danno sostanza alle proteste contro l'esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione nei registri della popolazione residente; anche se, come è stato bene messo in luce da altri, esiste un prepotente quanto illecito abuso della richiesta della residenza anagrafica là dove la legge non lo prevede o addirittura lo escluderebbe⁶².

Ad ogni modo, sia che si intenda sostenere l'incostituzionalità dell'esclusione del richiedente asilo dall'iscrizione nei registri della popolazione residente, sia che si voglia

61. Sull'accesso a tali misure dei richiedenti asilo, prima del d.l. n. 113/2018, si veda la Comunicazione n. 6202 del 23 maggio 2018 dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro.

62. Mi riferisco alla puntualissima ricognizione svolta da D. Consoli e N. Zorzella, *L'iscrizione*, cit., nella seconda parte del loro scritto.

contrastare per altra via la sua consequenziale esclusione dai diritti sociali normalmente connessi all'iscrizione anagrafica il primo e fondamentale passo da compiere dovrebbe necessariamente muovere dalle avare ma significative parole introdotte dal decreto-legge n. 113 al d.lgs. n. 142 del 2015 (nuovo testo) che oggi, dopo avere sancito all'art. 4, co. 1-*bis*, che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» tuttavia afferma poi al successivo art. 5, co. 3, che «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio».

Quest'ultima disposizione non andrebbe sminuita – come di certo ad alcuni piacerebbe – ma sottoposta ad un'interpretazione costituzionalmente orientata che, tra l'altro, comprenda nel termine «servizi» la più ampia sfera possibile dei diritti sociali di cui sono debitori e garanti sia gli enti locali che le diverse amministrazioni dello Stato, nella loro disseminazione territoriale.

Si potrebbe dunque sostenere che almeno una delle due seguenti ipotesi sia vera: e cioè che ogni norma di legge o regolamentare la quale contempla il requisito di residenza anagrafica è da leggersi nei riguardi del richiedente asilo sostituendo tale requisito con quello del suo domicilio; oppure che l'esclusione del richiedente asilo dalla residenza anagrafica è incostituzionale perché esclude in modo surrettizio e discriminatorio tale soggetto dal godimento di diritti che la stessa legge ed anche il sistema europeo dell'asilo invece mostrano di riconoscergli, o che comunque gli spettano in quanto regolarmente soggiornante in Italia.

Nel primo caso il nuovo art. 5, co. 3, d.lgs 142/2015 andrebbe dunque valorizzato – malgrado la sua genericità, o forse proprio grazie ad essa, ampliandone il significato meramente letterale – come criterio di legittimazione a disposizione dei sindaci e di tutti gli amministratori intenzionati a tutelare davvero i diritti dei richiedenti asilo, ma anche come “criterio di costrizione” utilizzabile in sede giurisdizionale contro la negazione diretta od obliqua dei diritti sociali da parte delle diverse amministrazioni e dei sindaci stessi (da una parte consistente di loro, del resto, è venuto l'*input* politico all'esclusione dei richiedenti asilo dall'anagrafe dei residenti).

Nel secondo caso, invece, per sostenere l'incostituzionalità dell'esclusione dei richiedenti asilo dalla residenza anagrafica andrebbe ipotizzata, in premessa, l'inidoneità dell'art. 5, co. 3, d.lgs. n.142/2015 a costituire norma di efficace sostituzione del requisito di domicilio al requisito di residenza anagrafica, ad esempio ipotizzandone il tratto meramente declamatorio e/o la sua soccombenza di fronte alle disposizioni di pari rango o di altre discipline che invece continuano a richiedere il requisito della residenza anagrafica per l'accesso ai benefici di volta in volta previsti.

Le due prospettive peraltro, proprio perché teoricamente alternative, sono forse cumulabili sul piano pratico, offrendo un doppio binario (domanda in via principale e sua alternativa in via subordinata) di tutela al richiedente asilo escluso da un servizio o da una prestazione sociale⁶³.

Ad esempio, potrebbe ragionevolmente sostenersi che il requisito di residenza anagrafica previsto dall'art. 11, d.lgs. n. 150/2015 in materia di accesso alle politiche ed ai servizi per il lavoro debba oggi intendersi surrogato dal requisito di effettivo domicilio del richiedente asilo proprio in forza del nuovo art. 5, co. 3, d.lgs. 142/2015. Ma nel caso in cui la surrogazione della residenza tramite il domicilio non dovesse trovare l'approvazione dell'interprete, allora dovrebbe essere rilevata l'incostituzionalità della norma abrogatrice della residenza per i richiedenti asilo (o meglio del combinato disposto tra l'art. 11, d.lgs. n. 150/2015 e l'art. 4, co. 1-*bis*, d.lgs. 142/2015) in quanto impedisce al richiedente asilo autorizzato al lavoro (in forza di una disciplina nazionale che recepisce sul punto il diritto derivato europeo in materia di asilo) di accedere a servizi che spettano alla generalità delle persone autorizzate al lavoro.

63. Il richiedente asilo che voglia agire per il riconoscimento del diritto alla residenza anagrafica potrà farlo ricorrendo al giudice ordinario individuato nel Tribunale territorialmente competente e non presso la sezione specializzata del Tribunale sede della Corte d'appello. In senso diverso, tuttavia, E. Santoro, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, gennaio 2019, <http://www.altrodiritto.unifi.it/adirmigranti/parere-decreto-salvini.htm>.