

Anche chi convive con un cittadino italiano o comunitario ma è privo di permesso di soggiorno ha diritto alla registrazione del contratto di convivenza

ActionAid Italia e ASGI presentano un approfondimento giuridicamente orientato sulla registrazione del contratto di convivenza in relazione alla condizione delle persone cittadine di un paese terzo considerate non in regola con la disciplina del soggiorno. La nota è predisposta alla luce della normativa vigente, delle ultime sentenze di diversi Tribunali italiani, e - non ultimo - delle decisioni di molti comuni.

Alcuni rilevanti profili della legge n. 76 del 2016 investono il funzionamento dell'anagrafe. Le novità introdotte con l'entrata in vigore della normativa hanno segnato nel nostro paese una discontinuità giuridica, politica e culturale rispetto allo scenario precedente. Alla luce dell'impatto che la legge può avere sulla qualità della vita e sui diritti esercitabili da moltissime persone, è necessario che la sua applicazione sia coerente con il contenuto della norma, con l'orientamento dottrinale più rilevante, con quanto stabilito dalla copiosa giurisprudenza su scala nazionale.

La legge n. 76 del 2016 si occupa, tra l'altro, della registrazione del contratto di convivenza. In relazione ai casi in cui una delle parti sia una persona cittadina di un paese terzo considerata non in regola con la disciplina del soggiorno e l'altra sia una persona cittadina italiana o europea, è intervenuta la circolare del Ministero dell'interno n. 78/2021, che a sua volta richiama il parere formulato dall'Avvocatura generale dello stato. Nella parte conclusiva della circolare è riferito che:

"alla registrazione del contratto di convivenza non può essere certamente riconosciuto il carattere di debita attestazione, dal momento che, a monte, manca la preliminare regolarità del soggiorno in Italia" del soggetto extracomunitario "necessaria per concludere il contratto stesso". Quest'ultimo, in particolare, non può essere considerato un componente della famiglia anagrafica, "in quanto privo di valido documento di soggiorno e quindi irregolare sul territorio dello Stato".

L'Avvocatura Generale dello Stato conclude le proprie osservazioni, evidenziando come il "requisito della dichiarazione anagrafica previsto dal predetto comma 37 dell'art. 1 della Legge n. 76/2016, sia posto dall'Ordinamento al fine di consentire la puntuale identificazione di tutti i soggetti stranieri che circolano sul territorio dello Stato, e quindi, a tutela di un interesse generale, quale quello della sicurezza e dell'ordine pubblico."

[i virgolettati sono nel testo originario: sono una citazione diretta del parere dell'Avvocatura].

In sintesi l'Avvocatura di Stato ritiene che solo chi è in possesso di un permesso di soggiorno regolare possa registrare un contratto di convivenza presso un Comune: chi ne è privo non, secondo l'Avvocatura, non può essere considerato un componente della famiglia anagrafica.

È prospettiva molto chiara, ma che è incompatibile con il contenuto della numerosa giurisprudenza intervenuta su questo profilo specifico, prima e dopo l'emanazione della circolare stessa.

Infatti l'elenco dei Tribunali che, da sud a nord, hanno disposto la registrazione del contratto di convivenza **anche quando una delle due persone è priva di permesso di soggiorno** è lunghissimo. Ne fanno parte quelli di Napoli, Benevento, Venezia, Bologna, Mantova, Modena, Milano, Catania, Bari, Brindisi. Si tratta di pronunce numericamente cospicue, dal contenuto convergente. Sebbene sia pacifico che la decisione di un Tribunale ha conseguenze dirette solo tra le parti in causa, allo stesso tempo appare fondamentale che ciascuno degli attori pubblici impegnati nel momento attuativo della legge analizzi il contenuto dei precedenti giudiziari al fine di trarne indicazioni preziose sull'interpretazione più puntuale da dare alla norma. In questo caso, il numero e la coerenza delle decisioni sono tali da rendere inevitabile il serrato confronto con il loro contenuto, alla ricerca della corretta applicazione della normativa.

Di seguito si riassume, per titoli, qual è la lettura corretta della legge secondo le associazioni scriventi, la dottrina, moltissimi Tribunali e - non ultimo - molti comuni, che consentono a tutti gli effetti la registrazione del contratto di convivenza anche nei casi in cui uno dei contraenti è una persona cittadina di un paese terzo che non dispone di un titolo di soggiorno:

1. La dichiarazione anagrafica di cui all'art. 13, co. 1 lett b) d.p.r. 223/1989 non può che avere effetti dichiarativi, non costitutivi, di una fattispecie già perfezionata.

2. L'art. 3, co. 2 della Direttiva 38/2004/CE impone allo Stato membro di agevolare l'ingresso e il soggiorno del partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata. L'utilizzo del verbo «agevolare» impone allo Stato membro di riconoscere uno specifico vantaggio sul piano amministrativo alle domande di ingresso e soggiorno proposte dai familiari di cittadini europei, ponendo gli stessi in posizione differenziata rispetto agli stranieri privi di legami affettivi con un cittadino dell'Unione, in continuità con quanto stabilito dalla Corte di Giustizia UE, 5/9/2012, causa C-83/11.

3. In relazione alla definizione di familiare di un cittadino dell'Unione e al diritto di questo all'ingresso e alla permanenza di uno Stato membro, le norme della Direttiva sono chiare e hanno carattere self-executing: devono essere applicate anche nei rapporti tra individuo e stati membri

4. La Direttiva 38/2004/CE ha trovato attuazione nell'art. 2 lett. a) n. 2) del d.lgs. 30/2007, che annovera tra i familiari «il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante».

5. La valorizzazione di vincoli familiari non formalizzati è coerente con il contenuto dell'art. 8 della Convenzione EDU.

6. In continuità con il carattere fattuale della fattispecie e coerentemente con il contenuto della normativa comunitaria, chi ha costituito una stabile relazione affettiva con un cittadino di un Paese membro dell'Unione europea è «familiare» di quest'ultimo a prescindere dalla formalizzazione del legame.

7. L'attestazione di cui alla Part. 3, co. 2 della Direttiva 38/2004/CE non può coincidere con la registrazione della dichiarazione anagrafica di cui all'art. 13, co. 1 lett b) d.p.r. 223/1989.

8. Ai fini dell'iscrizione nei registri della popolazione residente, una deroga al requisito del possesso di un permesso di soggiorno è già prevista per i cittadini dei paesi terzi che richiedono contestualmente il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. Un trattamento simile è imposto dalla menzionata disciplina comunitaria in favore dei familiari di cittadini di un paese membro;

9. In conformità con quanto stabilito dall'art. 8 CEDU e della Direttiva 38/2004/CE, è da ritenersi pacifica la sussistenza del diritto, per il partner cittadino di un paese terzo, residente in un Comune italiano, di ottenere il riconoscimento della situazione di fatto validamente accertata mediante l'iscrizione nel registro della popolazione residente e nello stato di famiglia del convivente, anche in assenza di permesso di soggiorno.

È indispensabile che in ogni comune che dovesse applicare la normativa in maniera difforme da quanto prospettato aggiorni le proprie procedure e le renda coerenti con il contenuto dell'emergente giurisprudenza.

Sarebbe intollerabile che continui l'esclusione generalizzata dei diritti viziata da un'interpretazione non coerente della legge. È necessario che le procedure siano rapidamente aggiornate al fine di evitare l'instaurazione di ulteriore contenzioso, prevenire la condanna alle spese, e soprattutto ricondurre nella sfera dei diritti le persone che finora sono state escluse in maniera illegittima.

Roma, 21 dicembre 2022

ActionAid Italia

ASGI