

I ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità del diniego e il pregiudizio da esso derivante per la ██████████ per l'impossibilità di ottenere il permesso di soggiorno.

Circa la sussistenza del *fumus boni iuris*, i ricorrenti contestano la motivazione adottata dal Comune di [REDACTED] nel provvedimento di rigetto, rilevando che l'iscrizione nei registri anagrafici della [REDACTED] cittadina straniera, non integra un elemento costitutivo del contratto di convivenza, il quale sarebbe, pertanto, di per sé registrabile presso il Comune.

In tal senso, argomentano che l'adempimento dell'iscrizione anagrafica del contratto di convivenza assumerebbe rilievo solo ai fini dell'opponibilità ai terzi delle clausole in esso contenute, non costituendo adempimento necessario al fine di conferire valenza alla situazione di fatto costituita dalla relazione di convivenza.

In altre parole, il "convivente di fatto" acquisirebbe lo "status di familiare" a prescindere dalla registrazione anagrafica, poiché la nozione legale di convivenza di fatto non prevede, quale elemento costitutivo, la dichiarazione anagrafica, trattandosi di un elemento "formale" che contrasterebbe con la natura stessa di questa forma familiare che è, appunto, "di fatto".

Osservano che gli elementi costitutivi della convivenza di fatto sono solo quelli indicati al comma 36 dell'art. 1 L. 76/2016, a mente del quale per «conviventi di fatto» si intendono due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile.

Evidenziano, inoltre, che il rigetto del Comune di [REDACTED] si pone in violazione della normativa sovranazionale e, in particolare, dell'art. 3, comma 2, lett. b) del d.lgs. 30/2007, che recepisce la direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, e riconosce il diritto all'agevolazione dell'ingresso e del soggiorno anche al partner con cui "il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione".

Con riguardo al diniego di iscrizione anagrafica della [REDACTED], i ricorrenti censurano la condotta del Comune, evidenziando che gli unici presupposti per l'iscrizione anagrafica sono il domicilio nel territorio del Comune, inteso come luogo in cui la persona concentra la generalità dei propri interessi (in tal senso, v. Cass. Civ. 20 luglio 1999, n. 775); il possesso di un documento di riconoscimento, come individuato dall'art. 1, lett. c) del D.P.R. 445/2000, vale a dire del "documento munito di fotografia del titolare e rilasciato su supporto cartaceo, magnetico o informatico, dall'Amministrazione competente dello Stato italiano o di altri Stati, con la finalità prevalente di dimostrare l'identità personale del suo titolare personale del titolare". Deducevano, pertanto, che a fronte della ricorrenza di entrambi i sopraindicati requisiti, il diniego opposto dall'amministrazione comunale è da ritenersi illegittimo.

In ordine alla sussistenza del *periculum in mora*, i ricorrenti hanno evidenziato che la mancata iscrizione all'anagrafe precluderebbe alla [REDACTED] la fruizione di molti diritti fondamentali, quali l'impossibilità ad accedere alle prestazioni del servizio sanitario nazionale ed individuare un medico di base, di conseguire la patente italiana, di iscriversi ai centri per l'impiego, di aprire una partita I.V.A. e così via.

Con memoria difensiva dell'11 settembre 2024 si costituiva il Ministero dell'Interno in persona del Ministro *pro tempore*, eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione passiva e la necessità di instaurazione del contraddittorio nei confronti del Sindaco del Comune di [REDACTED], nella qualità di Ufficiale del governo; nel merito, ha chiesto il rigetto della domanda avversaria in quanto infondata in fatto e in diritto.

Ordinata l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Sindaco del Comune di [REDACTED], nella predetta qualità - che restava contumace - le parti rassegnavano le proprie

conclusioni scritte nella note autorizzate e, quindi, la causa era riservata per la decisione.

Osservava come la ricostruzione offerta dai ricorrenti fosse erronea, poiché la registrazione del contratto di convivenza costituirebbe un adempimento nuovo e successivo, configurato dall'ordinamento quale formalità prevista ai fini della opponibilità del contratto ai terzi (art. 1, co. 52 L. 76/2016), e che essa rappresenterebbe solo una conseguenza ed un effetto della registrazione anagrafica della convivenza di fatto, da farsi nelle forme della dichiarazione di cui all'art. 4 e alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13 del regolamento anagrafico (D.P.R. 223/1989).

In altre parole, a detta del resistente, senza la previa dichiarazione anagrafica dei conviventi, cui fa rinvio l'art. 1, co. 37 L. 76/2016 ai fini dell'accertamento della loro stabile convivenza, non sarebbe possibile procedere alla registrazione del contratto di convivenza.

In tal senso, deporrebbe l'art. 1, comma 52 L. 76/2016, che rimarrebbe privo di applicazione pratica (comma che regola l'opponibilità ai terzi della convivenza di fatto, la quale richiede che il contratto di convivenza debba essere registrato nel comune di residenza dei conviventi).

Inoltre, ha osservato che il Ministero dell'Interno, con circolare n. 78/2021 (All. 3), ha chiarito che: *<la registrazione del contratto di convivenza sia solo l'ultimo di una serie imprescindibile di atti, così riassumibili: - un legame affettivo di coppia (requisito) - la costituzione della convivenza di fatto attraverso la dichiarazione registrata all'anagrafe, e quindi la regolarità del soggiorno dei richiedenti (atto costitutivo); - a cui si aggiunge, eventualmente, il contratto di convivenza concluso davanti ad un legale e la registrazione di quest'ultimo, utile per l'opponibilità ai terzi>*, e che: *"[il] requisito della dichiarazione anagrafica previsto dal predetto comma 37 dell'art. 1 della legge n. 76/2016, è 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"»*.

Ne consegue, nella prospettazione della difesa erariale, la legittimità del provvedimento del Comune di [REDACTED] che ha correttamente rigettato la richiesta di registrazione del contratto di convivenza dei ricorrenti.

Con riguardo al diniego di iscrizione anagrafica della [REDACTED] il resistente evidenziava che, ai fini dell'iscrizione nel registro della popolazione sono necessari sia l'elemento soggettivo, cioè la volontà del cittadino di risiedere in un determinato luogo, sia l'elemento oggettivo, determinato dalla dimora abituale nel comune. Quest'ultimo requisito non sarebbe stato soddisfatto dalla [REDACTED] la quale non risultava residente nel Comune di [REDACTED] come rappresentato dall'Ufficiale di Anagrafe competente.

Difettando, dunque, il requisito oggettivo della dimora abituale della [REDACTED] nel Comune di [REDACTED] per ottenere l'iscrizione anagrafica nel Comune e la coabitazione con il [REDACTED] il resistente evidenziava l'insussistenza, nel caso di specie, dei requisiti previsti dalla citata normativa per la formalizzazione della convivenza di fatto, che costituirebbe il necessario presupposto per la registrazione del contratto di convivenza.

Alla luce delle superiori argomentazioni, la resistente ribadiva la legittimità dell'operato dell'Ufficiale dello stato civile del Comune di [REDACTED] e l'insussistenza del *fumus boni iuris*.

Circa la sussistenza del *periculum in mora*, evidenziava che la controparte si era limitata a una generica allegazione dei diritti suscettibili di essere compromessi dal mancato accoglimento del ricorso cautelare, omettendo di specificare quale sarebbe il pregiudizio concreto ed attuale che deriverebbe alla parte dalla mancata registrazione del contratto di convivenza; chiedeva, pertanto, il rigetto del ricorso.

2. In via preliminare, deve rilevarsi fondato il rilievo di parte resistente in ordine alla corretta

individuazione del Sindaco del Comune di [REDACTED] quale contraddittore necessario rispetto alla domanda oggetto di causa (vale a dire, il diritto all'iscrizione anagrafica e alla registrazione del contratto di convivenza stipulato dai ricorrenti).

Tanto perché la titolarità delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tenuta dei registri dell'anagrafe è rimessa dalla legge in capo al Sindaco (art. 3 L. 1228/1954) e la circostanza che tanto avvenga non quale rappresentante legale dell'amministrazione comunale ma quale Ufficiale di governo non inficia l'autonomia nell'esercizio delle predette funzioni. Fermo restando dunque che il Ministero dell'Interno, in ragione dei poteri di controllo e vigilanza del Prefetto, è legittimato ad intervenire nei giudizi in cui si controverte in materia di registri anagrafici, il naturale contraddittore non può che essere il Sindaco del Comune interessato.

Deve rilevarsi che il difetto di contraddittorio nel corso del giudizio è stato sanato, avendo i ricorrenti notificato il ricorso anche nei confronti del Sindaco del Comune di [REDACTED] nella qualità di ufficiale di governo, il quale tuttavia è rimasto contumace.

3. Nel merito, il ricorso è fondato.

La disamina delle domande proposte nell'interesse dei ricorrenti implica la ricostruzione della normativa di riferimento in materia di coppie di fatto e unioni civili.

La legge n. 76/2017 (c.d. Legge Cirinnà) ha regolamentato le coppie di fatto prescrivendo i requisiti positivi e negativi che connotano dette relazioni di tipo familiare e prevedendo il riconoscimento legale delle stesse attraverso la loro ufficializzazione data dall'iscrizione all'anagrafe del comune di residenza, cui consegue l'attribuzione di una serie di diritti. Come ribadito dalla giurisprudenza intervenuta in materia all'indomani dell'entrata in vigore della legge citata, il legislatore ha inteso dare rilievo ad una situazione di fatto precostituita (vale a dire, la convivenza more uxorio tra due soggetti non legati da relazioni di parentela), non imponendo l'iscrizione anagrafica, ma offrendo uno strumento di formalizzazione della stessa da cui conseguono l'attribuzione di diritti e obblighi predeterminati. Ulteriore possibilità riconosciuta alla coppia di fatto è la stipula e registrazione del contratto di convivenza attraverso cui le parti possono disciplinare i loro rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune.

Il Comune resistente ha negato la registrazione del contratto di convivenza sul presupposto della mancata iscrizione anagrafica della ricorrente nel registro della popolazione residente.

La difesa erariale, nell'interesse del Ministero dell'Interno, ha avallato l'operato del Sindaco, ritenendo che la normativa sulla convivenza di fatto, nel rinviare al regolamento sull'anagrafe (d.p.r. 223/89), richieda quale elemento costitutivo della convivenza di fatto la dichiarazione anagrafica e quindi il regolare soggiorno dei conviventi presso lo stesso Comune. In tal senso deporrebbe l'interpretazione che della normativa sopra richiamata ha fornito il Ministero dell'Interno nella circolare n. 78/2021, più volte richiamata nella comparsa di costituzione.

Tale ricostruzione normativa, tuttavia, non è convincente.

Ed invero, l'art. 1, comma 37, legge 76/2016, ai fini dell'*accertamento della stabile convivenza* fa riferimento alla dichiarazione anagrafica di costituzione di una nuova convivenza di cui agli artt. 4 e 13, comma 1 lett b) d.p.r. 223/1989: l'art. 4, rubricato "famiglia anagrafica" afferma che "Agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone legati da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona"; l'art. 13, rubricato "dichiarazioni anagrafiche" afferma che "Le dichiarazioni anagrafiche da rendersi dai responsabili di cui all'art. 6 del presente regolamento concernono i seguenti fatti: a) trasferimento

di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero; b) costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza; c) cambiamento di abitazione; d) cambiamento dell'intestatario della scheda di famiglia o del responsabile della convivenza; e) cambiamento della qualifica professionale; f) cambiamento del titolo di studio. ((2. Le dichiarazioni anagrafiche di cui al comma 1 devono essere rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Le dichiarazioni di cui al comma 1, lettere a), b), e c), sono rese mediante una modulistica conforme a quella predisposta dal Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica, e pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno.)”.

La lettura sistematica dei commi 36 (recante la definizione di conviventi di fatto scevra da adempimenti formali) e 37 (che richiama la dichiarazione anagrafica ai fini dell'accertamento della stabile convivenza) delle legge Cirinnà non può che condurre a ritenere che la dichiarazione anagrafica costituisca prova privilegiata della stabile convivenza (cui attribuire valenza di presunzione legale della coabitazione tra i due partners), ma non elemento costitutivo della convivenza di fatto che è invece situazione fattuale preesistente e suscettibile di accertamento da parte dell'amministrazione cui è rivolta la richiesta di iscrizione anagrafica. Deve pertanto ritenersi che la convivenza di fatto suscettibile di formale riconoscimento ai sensi della legge citata può essere provata in ogni modo e non presuppone, a prescindere dall'adempimento degli oneri formali indicati dalla normativa.

La tesi della necessità della preventiva iscrizione anagrafica del convivente tra i residenti del Comune al fine di conseguire il riconoscimento della convivenza di fatto e, successivamente, la registrazione dell'eventuale contratto di convivenza non solo non è imposta dalla lettura delle norme che vengono in rilievo, ma contrasta con il sistema normativo di rango comunitario in materia di immigrazione e ricongiungimento familiare.

Viene in rilievo l'art. 3, co. 2 della Direttiva 38/2004/CE che 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. La Direttiva 38/2004/CE ha trovato attuazione nella legislazione italiana 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*». E pertanto 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.

Giova peraltro osservare che tale normativa è certamente applicabile laddove ricorra la convivenza di fatto che si pone come specie della nozione più ampia di partner, richiedendo la prima una relazione stabile connotata dalla coabitazione. 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. La Direttiva contiene, nella parte in cui si riferisce a coloro che abbiano una stabile convivenza con il partner dell'Unione, norme chiare, precise e determinate di modo che può essere considerata di tipo autoesecutivo e direttamente applicabile; essa inoltre trova immediato e chiaro recepimento nell'art. 3 della legge 30/2007 la quale nel prevedere analogo riconoscimento al requisito della coesione familiare ampliando le categorie dei soggetti beneficiari oltre alle categorie di cui all'art. 2 della medesima legge, non prevede rigidi formalismi ma unicamente la prova di una stabile relazione prevedendo che lo stato membro ospitante “agevola l'ingresso e il soggiorno del partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una

relazione stabile debitamente attestata on documentazione ufficiale (espressione quest'ultima introdotta con legge n. 97/2013).

La Corte di Cassazione (Cass. Civ. sez. 1, 17.2.2020 n. 3876) ha interpretato tale espressione alla luce della sentenza della Corte di Giustizia C-27 del 25.7.2008 (caso Metock) che a sua volta, facendo applicazione dell'art. 8 CEDU, ha sottolineato che non contenendo la legge 30/2007 alcuna definizione di "documentazione ufficiale", essa non può ritenersi limitata alle sole fattispecie elencate nella legge 30/2007 e che la stabile convivenza dunque possa essere accertata con ogni mezzo idoneo. Deve quindi pervenirsi alla conclusione che, 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. Per converso, avallando l'assunto caldeggiato dalla difesa erariale, si perverrebbe alla conclusione che il cittadino straniero non ancora titolare di permesso di soggiorno non potrebbe risultare iscritto all'anagrafe dei cittadini residenti e, quindi, non potrebbe avere accesso al regime di pubblicità del contratto di convivenza ai fini dell'opponibilità a terzi. La dichiarazione anagrafica di cui all'art. 13, co. 1 lett b) d.p.r. 223/1989 non può che avere effetti dichiarativi, e non costitutivi, di una fattispecie già perfezionata. Deve quindi concludersi che il diritto all'iscrizione anagrafica del convivente straniero discende dalla sussistenza della mera relazione stabile con il cittadino italiano, non potendosi ritenere requisito necessario la titolarità del permesso di soggiorno.

Nel caso di specie, che tra [REDACTED] e [REDACTED] intercorra una relazione di stabile convivenza e comunione di vita non è circostanza messa in discussione, né sono emersi elementi che vengano a sollevare dubbi sul punto. D'altra parte depone in tal senso, sebbene nell'ambito della valutazione sommaria tipica del procedimento cautelare, la stessa dichiarazione degli interessati formalizzata nel contratto di convivenza prodotto in atti (in cui i predetti hanno eletto la loro comune residenza nell'immobile di via [REDACTED] assumendo reciprocamente diritti e obblighi), unitamente alla documentazione (cfr. fotografie che li ritraggono insieme in atteggiamenti affettuosi e plurimi biglietti aerei relativi ai viaggi dall'Italia all'Inghilterra e viceversa) che avvalora la circostanza della esistenza della relazione protratta negli anni, così come dagli stessi allegato.

Per converso non emerge dagli atti che l'amministrazione comunale abbia compiuto alcun accertamento sull'effettiva convivenza dei richiedenti nel domicilio comune dichiarato nel contratto di convivenza, limitandosi ad appurare che la [REDACTED] non risultava iscritta all'anagrafe dei residenti nel Comune [REDACTED]; circostanza questa che, per quanto sin qui rilevato, non è idonea ad escludere la sussistenza della condizione fattuale dell'effettiva stabile relazione di convivenza tra le parti.

Deve quindi ritenersi fondata la pretesa avanzata dai ricorrenti in ordine alla registrazione del contratto di convivenza sottoscritto in data 18.03.2024 ai sensi della legge 76/2016 ed alla contestuale iscrizione anagrafica della sig.ra [REDACTED] nella popolazione residente del Comune [REDACTED].

Quanto al requisito del *periculum in mora*, esso è da rinvenirsi nel grave pregiudizio patito dalla coppia nel non vedere riconosciuto il proprio nucleo ed il conseguente diritto alla coesione familiare e, quanto alla specifica posizione della [REDACTED], nell'impossibilità della stessa di accedere a diritti e prestazioni riconosciute in capo al convivente di fatto la cui relazione sia stata

ufficializzata mediante iscrizione anagrafica nel comune di residenza nonché nell'attuale e concreto interesse della stessa a regolarizzare la sua permanenza nel territorio.

Appare equo compensare le spese di lite tra le parti in ragione della peculiarità e novità della questione trattata.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina al Sindaco del Comune [REDACTED] in qualità di Ufficiale di Governo responsabile della tenuta dei registri anagrafici della popolazione residente, di provvedere alla iscrizione di [REDACTED], nell'anagrafe della popolazione residente e al suo inserimento nello stato di famiglia di [REDACTED] e di provvedere alla registrazione del contratto di convivenza del 18.03.2024 ai sensi della legge 76 del 2016. Spese compensate.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Messina, li 25 aprile 2026.

Il Giudice
dott.ssa Simona Monforte