



**TRIBUNALE DI CAGLIARI**  
**SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI**  
**IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE INTERNAZIONALE**  
**E**  
**LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA**

**IL GIUDICE**

A scioglimento della riserva, letti gli atti ed esaminata la documentazione, ha emesso la seguente:

**ORDINANZA**

nella causa iscritta al n. 5446 del ruolo generale degli affari contenziosi civili per l'anno 2022, promossa da:

**[REDACTED]**, nata a **[REDACTED]** ( **[REDACTED]** ) il **[REDACTED]** e **[REDACTED]** **[REDACTED]**, nato a **[REDACTED]** il **[REDACTED]**; elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. BARBU ANCA ADINA, che li rappresenta e difende giusta procura in calce ricorso introduttivo.

**RICORRENTI**

nei confronti di

**COMUNE DI QUARTU SANT'ELENA**, in persona del Sindaco pro tempore;

**RESISTENTE CONTUMACE**

**MOTIVI DELLA DECISIONE**

*Premesse*

Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 700 c.p.c. **[REDACTED]** e **[REDACTED]** hanno adito il Tribunale di Cagliari domandando, *inaudita altera parte* ovvero previa fissazione dell'udienza di comparizione delle parti, di ordinare al Comune di Quartu Sant'Elena in persona del Sindaco pro tempore di provvedere all'immediata iscrizione della ricorrente nei registri della popolazione residente nel Comune di Quartu Sant'Elena e al suo inserimento nello stato di famiglia di **[REDACTED]** con la trascrizione anagrafica

del contratto di convivenza concluso fra le parti in data 15/02/2022 e della dichiarazione di convivenza del 28/07/2022 o, comunque, di assumere ogni altro provvedimento d'urgenza, che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo.

In fatto, hanno premesso:

- di essere legati da tempo da una relazione sentimentale e che il 15/01/2022 facevano congiuntamente ingresso in Italia dalla città di **[redacted]** (Brasile), dove la ricorrente esercitava la professione di commercialista, per trasferirsi definitivamente a Quartu Sant'Elena, dove l'**[redacted]** ha un immobile di proprietà;
- di aver tempestivamente presentato la dichiarazione di presenza nel territorio dello stato presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Cagliari;
- di aver sottoscritto in data 15/02/2022 un contratto di convivenza e di averlo trasmesso al Comune di Quartu Sant'Elena;
- che con nota del 7/03/2022, il Comune comunicava di non potere procedere alla registrazione del contratto in difetto della presentazione da parte della **[redacted]** del permesso di soggiorno, elemento essenziale per la registrazione dei cittadini extracomunitari secondo la circolare del Ministero dell'Interno n. 78/2021;
- che la ricorrente quindi presentava, in data 18/03/2022, istanza per rilascio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia alla Questura, a fronte della quale l'Ufficio Immigrazione richiedeva, ai sensi dell'art. 10 bis legge n. 241/1990, la certificazione del Comune attestante la convivenza di fatto ai sensi dell'art. 1 comma 36 legge 76/2016;
- che, preso atto della richiesta istruttoria, **[redacted]** trasmetteva all'Ufficio Anagrafe del Comune di Quartu Sant'Elena la dichiarazione di costituzione di convivenza di fatto e il Comune, con nota del 24/06/2022, ne dichiarava la sua irricevibilità per mancanza, tra l'altro, del permesso di soggiorno della **[redacted]**,

- che in data 29/07/2022, la [redacted] presentava una nuova richiesta di iscrizione anagrafica, integrandola con i documenti richiesti nell'ultima comunicazione del Comune, ivi compresa la ricevuta della presentazione dell'istanza di rilascio del permesso di soggiorno, in seguito reiterata in data 04/08/2022 a mezzo di legale, con la richiesta di inserimento della [redacted] nello stato di famiglia del ricorrente e di annotazione anagrafica del contratto di convivenza concluso fra i ricorrenti;
- di aver trasmesso in data 04/08/2022 anche una memoria difensiva all'Ufficio Immigrazione della Questura di Cagliari, con la richiesta di procedere al rilascio della carta di soggiorno di familiare di cittadino dell'Unione Europea in favore della ricorrente;
- che l'Ufficio Immigrazione non dava alcun riscontro (pur a fronte di sollecito del 12/08/2022), mentre il Comune di Quartu Sant'Elena, con nota del Coordinatore dell'Ufficio Anagrafe del 11/08/2022, comunicava nuovamente la mancanza della documentazione necessaria, come indicata nell'all. A del Regolamento anagrafico e nel d.lgs. 286/1998 e, segnatamente, del permesso di soggiorno in corso di validità e osservava che, non essendo l'istante residente nel Comune, non aveva titolo per richiedere la trascrizione della convivenza di fatto;
- che il Comune altresì nella medesima nota suggeriva "in mancanza della concessione da parte delle autorità preposte del permesso di soggiorno per la Sig.ra [redacted] [redacted], di rivolgersi all'autorità giudiziaria.";
- che pertanto a fronte della situazione di stallo creatasi tra le Amministrazioni – il Comune richiede l'esibizione del permesso di soggiorno quale condizione necessaria per l'iscrizione anagrafica e per la registrazione del patto di convivenza; la Questura richiede la registrazione della convivenza anagrafica per il rilascio del titolo di soggiorno – l'unica soluzione che rimaneva alle parti era quella di domandare al Tribunale la tutela del loro diritto all'unità familiare.

Sotto il profilo del *fumus boni iuris* le parti ricorrenti hanno dedotto che:

- secondo quanto chiarito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 449/2000, il diritto soggettivo dello straniero all'iscrizione anagrafica a parità di condizioni con il cittadino risponde all'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici;
- la legislazione sia nazionale che europea valorizza il diritto al mantenimento di consolidati rapporti affettivi e familiari, anche qualora essi non siano formalizzati dall'unione matrimoniale, infatti: l'art. 3 comma 2 della Direttiva n. 38/2004 (*self executing*) impone agli Stati membri di agevolare l'ingresso ed il soggiorno del partner che abbia relazioni stabili col cittadino dell'Unione Europea; il d.lgs. n. 30/2007 attuativo della direttiva impone allo Stato membro di agevolare, ai sensi dell'art. 3 comma 2 lett. b), l'ingresso ed il soggiorno del partner con cui il cittadino UE abbia una relazione stabile; la giurisprudenza di legittimità ha affermato che il ricongiungimento speciale disciplinato dal d.lgs. 30/2007 riguarda anche i cittadini italiani nei loro rapporti con familiari extracomunitari (cfr. Cass. Civ. sent. n. 17346/10; n. 25661/10; n. 5303 del 2014); ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 30/2007 "Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana";
- con specifico riguardo all'iscrizione anagrafica dei familiari di cittadini UE, ivi compresi quelli legati da una stabile relazione col cittadino UE – per la definizione di familiare, l'art. 3 comma 2 lett. b), n. 2), d.lgs. 30/2007 stabilisce che "*ai fini del presente decreto legislativo, si intende per familiare*"): "*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* – l'art. 9 d.lgs. 30/2007 rubricato "*Formalità amministrative per i cittadini dell'Unione ed i loro familiari*" al comma 5 lett. c) bis prevede la presen-

tazione del passaporto e, nei casi di cui all'articolo 3, comma 2, lettera b), documentazione ufficiale attestante l'esistenza di una stabile relazione con il cittadino dell'Unione, mentre non richiede l'esibizione di un valido permesso di soggiorno, il quale costituisce effetto e non presupposto dell'iscrizione anagrafica;

- ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 30/2007, il familiare (secondo l'accezione sopra data) extracomunitario che intende accompagnare un cittadino dell'Unione per un periodo superiore a tre mesi, deve chiedere un permesso di soggiorno per il cui rilascio l'art. 10 comma 3 lett. c) richiede, tra gli altri requisiti, l'attestato di richiesta di iscrizione anagrafica del familiare cittadino UE e non invece del familiare extracomunitario.

Le parti hanno così evidenziato che la [redacted] ha presentato tutti i documenti richiesti dal citato art. 9 d.lgs. 30/2007, segnatamente: copia del passaporto, certificato di stato libero, il certificato di residenza del proprio partner, la dichiarazione anagrafica ex art. 4 e 13 del DPR 30/05/1989 a firma congiunta con il convivente, il contratto di convivenza, da ritenersi documentazione ufficiale attestante l'esistenza di una stabile relazione con il cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 9 comma 5 lett. c-bis d.lgs. 30/2007.

Hanno infine messo in luce la circostanza che la [redacted] avrebbe in ogni caso diritto all'iscrizione anagrafica, avendo presentato domanda di permesso di soggiorno in data 18/03/2022, alla luce della Circolare del Ministero dell'Interno del 2/08/2007, secondo la quale l'iscrizione anagrafica è consentita anche agli stranieri che abbiano soltanto richiesto il permesso di soggiorno per motivi familiari e che siano in attesa del rilascio dello stesso, a condizione che lo Sportello Unico per l'immigrazione abbia rilasciato il nulla osta al ricongiungimento, nulla osta che nel caso di specie non è richiesto, trattandosi di familiare extracomunitario di cittadino comunitario.

Sotto il profilo del *periculum in mora*, hanno dedotto che la ricorrente, avendo ricevuto il preavviso di rigetto dell'istanza di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia, è esposta al rischio di espulsione dal territorio nazionale con conseguente pregiu-

dizio grave ed irreparabile alla sua libertà personale in ragione delle modalità previste per l'espatrio degli stranieri irregolari sul territorio. Ella, inoltre, si troverebbe in una condizione di irregolarità sul territorio, con conseguente impossibilità di godere dei diritti civili riconosciuti agli stranieri regolari, in particolare, il diritto al lavoro e alla salute considerato, sotto quest'ultimo profilo, che la ricorrente è affetta da diabete e necessita di terapia continua, che non può esserle assicurata in assenza della tessera sanitaria.

Ciò premesso, i ricorrenti hanno insistito nelle seguenti conclusioni: "1. IN VIA PRINCIPALE: con decreto inaudita altera parte, assunte, ove occorra, sommarie informazioni, ordinare al Comune di Quartu Sant'Elena in persona del Sindaco pro tempore di provvedere all'immediata iscrizione della Sig.ra [redacted] nata a [redacted] il [redacted], nei registri della popolazione residente nel Comune di Quartu Sant'Elena ed al suo inserimento nello stato di famiglia di [redacted] nato a [redacted] il [redacted] con la trascrizione anagrafica del contratto di convivenza concluso fra gli stessi in data 15.02.2022 e della dichiarazione di convivenza del 28.07.2022 sottoscritta da entrambi. Comunque, disporre ogni altro provvedimento d'urgenza, che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo per tutti i motivi meglio dedotti nel corpo dell'atto e contestualmente fissare l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé assegnando agli istanti un termine perentorio per la notificazione del ricorso e dell'emettendo decreto, considerata l'urgenza mediante notifica a mezzo pec, e a tale udienza con ordinanza confermare, modificare o revocare il provvedimento emanato con detto decreto; 2. IN VIA SUBORDINATA: ove non siano ritenuti sussistenti i presupposti per l'emissione del decreto inaudita altera parte, fissare la comparizione delle parti in contraddittorio, assegnando un termine per la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza, procedendo nel modo ritenuto opportuno agli atti di istruzione ritenuti indispensabili e, per l'effetto, ordinare al Comune di Quartu Sant'Elena in persona del Sindaco pro tempore di provvedere all'immediata iscrizione della Sig.ra [redacted]

*[redacted]* nata a *[redacted]* il *[redacted]* nei registri della popolazione residente nel Comune di Quartu Sant'Elena ed al suo inserimento nello stato di famiglia di *[redacted]* *[redacted]* nato a *[redacted]* con la trascrizione anagrafica del contratto di convivenza concluso fra gli stessi in data 15.02.2022 e della dichiarazione di convivenza del 28.07.2022 sottoscritta da entrambi, o, comunque, disporre ogni altro provvedimento d'urgenza, che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo. Con vittoria di spese e compensi oltre rimborso forfettario per spese generali ed accessori di legge.”.

Con decreto depositato il 6/09/2022 il Giudice, ritenuto di non poter provvedere *inaudita altera parte*, ha fissato udienza per la comparizione delle parti e assegnato termine per la notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza alla controparte. All'udienza del 6/10/2022 il Comune di Quartu Sant'Elena è stato dichiarato contumace e la causa è stata tenuta in decisione.

#### *Sul fumus boni iuris*

Il ricorso è fondato e merita accoglimento per le ragioni che seguono.

Preliminarmente, quanto alla legittimazione passiva del Comune resistente, deve osservarsi che quando il Sindaco, agendo come Ufficiale di Governo, esercita i poteri dello Stato a lui delegati *ex lege*, non perde la sua autonomia istituzionale e strutturale, con la conseguenza che la notifica del ricorso avverso il suo provvedimento deve essere effettuata presso il Comune e non invece presso l'Avvocatura dello Stato. Costituisce, infatti, principio unanimemente condiviso nella giurisprudenza che: “Nel nostro ordinamento l'esercizio di alcune funzioni di competenza statale è affidato al Sindaco, che le esercita non come vertice dell'ente locale, ma nella diversa qualità di ufficiale di governo” (cfr. Cons. St., n. 4899/2015). In tali casi, “L'atto emesso dal sindaco quale ufficiale di governo rappresenta una fattispecie di imputazione giuridica allo stato degli effetti di provvedimenti adottati da

un organo del comune, pur restando detto organo incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale; in caso di impugnativa dei provvedimenti in questione, pertanto, la notifica del ricorso è correttamente effettuata presso la casa comunale, e non presso l'avvocatura dello stato, le cui funzioni di rappresentanza, ex art. 1 t.u. 30 ottobre 1933 n. 1611 si riferiscono alle amministrazioni dello stato in senso proprio e non all'esercizio di funzioni statali da parte di organi di altri enti” (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2010, n. 4135).

Correttamente, pertanto, nel caso in esame la notifica del ricorso è stata effettuata presso la Casa comunale, e non invece presso l'Avvocatura dello Stato.

Nel merito, si condividono integralmente le osservazioni spiegate dalla difesa.

Occorre prendere le mosse dalla definizione legislativa della convivenza di fatto, segnalando sin d'ora che si tratta di un concetto del tutto estraneo a qualsiasi formalismo, che si identifica nella situazione concreta di “(...) 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”. In tale ottica, la dichiarazione anagrafica di cui al comma 37 dell'art. 1 della L. 76/2016, come ha già avuto modo di osservare la giurisprudenza di merito <sup>1</sup> che si condivide, costituisce mezzo di prova dell'unione di fatto, peraltro non esclusivo (cfr. Corte di Cassazione, I sez., sent. n. 3876 del 17/02/2020), e non certamente elemento costitutivo della fattispecie: “*Ferma restando la sussistenza dei presupposti di cui al comma 36, per l'accertamento della stabile convivenza si fa riferimento alla dichiarazione anagrafica di cui all'articolo 4 e alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223*”.

Nel caso in esame i ricorrenti hanno dimostrato l'esistenza di una stabile convivenza, come si evince dalle loro deduzioni, come sopra riportate e confermate in udienza, e dal contratto

---

<sup>1</sup> Cfr. Tribunale di Mantova, ord. del 1/04/2022; Tribunale di Milano, ord. del 25/04/2021; Tribunale di Benevento del 19/01/2022;

di convivenza tra loro stipulato il 15/02/2022, sottoscritto e autenticato dall'avv. Massimo Massa e prodotto in giudizio, nel quale hanno convenuto di stabilire la propria residenza a Quartu Sant'Elena nell'abitazione di proprietà di [redacted] patto che costituisce la prova principale della stabile convivenza.

A fronte della dimostrata esistenza di una stabile convivenza tra i ricorrenti, la registrazione del relativo contratto nei registri anagrafici del Comune, previa verifica della ricorrenza dei presupposti legali, costituisce atto di natura vincolata e, pertanto, l'ufficiale dei registri anagrafici della popolazione residente è tenuto a trascrivere il contratto a prescindere da ogni valutazione di merito.

Resta tuttavia da verificare se la trascrizione nel caso di convivenza tra un cittadino europeo e uno extracomunitario possa essere subordinata alla presentazione del permesso di soggiorno da parte di quest'ultimo.

Ebbene, anche in tal caso la risposta è negativa, alla luce di una interpretazione della normativa italiana conforme ai principi costituzionali e di diritto eurounitario.

Come osservato dalla difesa, sia la legislazione nazionale che europea valorizzano il diritto al mantenimento di consolidati rapporti affettivi e familiari, anche qualora essi non siano formalizzati dall'unione matrimoniale, infatti: l'art. 3 comma 2 della Direttiva n. 38/2004 impone agli Stati membri di agevolare l'ingresso ed il soggiorno del partner che abbia relazioni stabili col cittadino dell'Unione Europea; il d.lgs. n. 30/2007 attuativo della direttiva impone allo Stato membro di agevolare, ai sensi dell'art. 3 comma 2 lett. b), l'ingresso ed il soggiorno del partner con cui il cittadino UE abbia una relazione stabile; la giurisprudenza di legittimità ha affermato che il ricongiungimento speciale disciplinato dal d.lgs. 30/2007 riguarda anche i cittadini italiani nei loro rapporti con familiari extracomunitari (cfr. Cass. Civ. sent. n. 17346/10; n. 25661/10; n. 5303 del 2014), infatti ai sensi dell'art. 23 "Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana".

Nel caso in esame, pertanto, in luogo dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. 286/1998 (che richiede l'esibizione del regolare titolo di soggiorno ai fini dell'iscrizione all'anagrafe) trova applicazione l'art. 9, comma 5, d.lgs. 30/2007, in forza della regola introdotta all'art. 23 del citato decreto, il quale, non richiedendo l'esibizione di un permesso di soggiorno, subordina l'iscrizione anagrafica del familiare di un cittadino europeo (per la definizione, si veda il già citato art. 3 comma 2 lett. b), n. 2) della legge in parola) alla esibizione di:

- a) un documento di identità o il passaporto in corso di validità; documento esibito nel caso di specie;
- b) l'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione; nel caso di specie già residente presso il Comune di Quartu Sant'Elena;
- c) nei casi di cui all'art. 3, comma 2, lettera b), ossia nel caso di "partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una stabile relazione", documentazione ufficiale attestante l'esistenza di una stabile relazione con il cittadino della Unione; nel caso in esame, il contratto di convivenza, la cui validità è subordinata alla mera sottoscrizione del pubblico ufficiale e della sua conseguente attestazione di non contrarietà alle norme di ordine pubblico.

A norma dell'art. 7 del d.lgs n. 30/07 il familiare non avente cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione che intende accompagnare o raggiungere un cittadino dell'Unione per un periodo superiore a tre mesi, dovrà poi chiedere un permesso di soggiorno per il cui rilascio l'art. 10 lett. c) richiede, per quanto rileva nella presente sede, l'attestato di richiesta di iscrizione anagrafica di cui all'art. 9, comma 5, lett. b).

Al fine di evitare situazioni di stallo come quella creatasi nel caso in esame, e a tutela del diritto all'unità familiare come garantito dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 8 della CEDU, appare evidente che la prova della relazione stabile (situazione di fatto giuridicamente rilevate per la cui dimostrazione non è richiesta né l'iscrizione anagrafica né tantomeno il permesso di soggiorno) costituisce il prius logico che dà diritto all'iscrizione anagrafica (per cui, ai sensi del d.lgs. 30/2007, non è necessaria l'esibizione del permesso di

soggiorno). A fronte dell'avvenuta iscrizione anagrafica, il familiare extracomunitario potrà quindi presentare all'Amministrazione competente domanda di permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 10 d.lgs 30/07.

Per le ragioni che precedono sussiste il *fumus boni iuris*.

*Sul periculum in mora*

La mancata registrazione del contratto di convivenza impedisce alla [redacted] di ottenere la carta di soggiorno per motivi familiari di cui all'art. 10, comma 3, lett c), d.lgs n. 30/2007 e determina non solo una preclusione per i ricorrenti di coltivare la loro relazione sentimentale, ma altresì, in caso di mancato rimpatrio, la compromissione del diritto al lavoro e alla salute, in una condizione di peculiare vulnerabilità, essendo la ricorrente affetta da diabete.

*Spese del giudizio*

Si ritengono sussistenti giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, attesa la complessità e novità della questione oggetto di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Tribunale, in composizione monocratica, in accoglimento del ricorso:

- dichiara il diritto dei ricorrenti ad ottenere dall'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Quartu Sant'Elena la registrazione ex art. 1 comma 52 della L. 76/16 del patto di convivenza stipulato in data 15/02/2022 con conseguente inserimento di [redacted] nel certificato di famiglia di [redacted];
- compensa le spese del giudizio;

Manda alla cancelleria per le comunicazioni.

Così deciso in Cagliari, il 18/10/2022.

Il Giudice  
Nicole Cefis