

R.G. 6083/2023.

TRIBUNALE DI BARI
PRIMA SEZIONE CIVILE

R.G. 6083/2023

il Giudice

letto il ricorso cautelare ante causam ex art. 700 c.p.c.
depositato il 09.05.2023

da

Dario Belluccio,

con Adv.

-ricorrente-

nei confronti di

COMUNE DI BARI, in persona del Sindaco p.t., (80015010723),
con Adv.ti Camilla Caporusso e Michele Dell'Anna,

-resistente-

provvedendo ex art. 127-ter, comma III, c.p.c. all'esito della
scadenza del termine del 23.06.2023;

esaminati gli atti del giudizio;

letti gli artt. 669-bis e ss. et 700 c.p.c.;

pronuncia la seguente

ORDINANZA

I.1.- [REDACTED] e [REDACTED] cittadina russa, hanno adito questo Tribunale deducendo di aver intrapreso sin dal 2018 una relazione affettiva evolutasi in una convivenza di fatto. In data 11.04.2023 hanno sottoscritto un accordo di convivenza al fine di formalizzare la loro unione e regolare i rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune. Hanno, dunque, trasmesso al Comune di Bari istanza di registrazione del contratto, dichiarata irricevibile per mancanza dell'iscrizione della [REDACTED] nel registro della popolazione residente del Comune di Bari. Hanno, quindi, trasmesso al Comune domanda di iscrizione anagrafica, dichiarata anch'essa irricevibile per mancanza del permesso di soggiorno di [REDACTED].

Hanno sostenuto il diritto di [REDACTED] di ottenere l'iscrizione anagrafica ed il suo inserimento nello stato di famiglia di [REDACTED] (con conseguente annotazione del



R.G. 6083/2023.

contratto di convivenza) a prescindere dal previo ottenimento del permesso di soggiorno.

Hanno dedotto la non dilazionabilità della tutela del diritto fondamentale azionato nonché il pericolo del grave ed irreparabile pregiudizio che il loro diritto subirebbe ove [REDACTED] fosse espulsa dal territorio italiano o trattenuta presso un centro di permanenza.

Hanno concluso domandando: l'ordine al Sindaco del Comune di Bari, quale ufficiale del Governo, di iscrivere [REDACTED] nel registro della popolazione residente e di inserirla nello stato di famiglia di [REDACTED], annotando il contratto di convivenza da loro concluso (ricorso depositato il 09.05.2023).

I.2.- Il Comune di Bari si è costituito in giudizio contestando le avverse prospettazioni.

In via pregiudiziale ha eccepito l'incompetenza per materia del Tribunale adito in favore della Sezione specializzata in materia di immigrazione nonché la propria carenza di legittimazione passiva sostenendo che il contraddittorio avrebbe dovuto coinvolgere anche il Ministero dell'interno.

Ha sostenuto la legittimità del suo operato per aver fatto corretta applicazione delle circolari ministeriali in materia.

Ha concluso rimettendosi in ogni caso alle decisioni del tribunale con compensazione delle spese di lite in caso di accoglimento del ricorso (memoria difensiva depositata il 21.06.2023).

II.- Le eccezioni di rito del Comune di Bari devono essere disattese.

II.1.- Quanto alla pretesa competenza funzionale della sezione specializzata in materia di immigrazione è sufficiente osservare che i ricorrenti non pretendono il riconoscimento del diritto di soggiorno bensì domandano iscrizioni e registrazioni anagrafiche quali attività amministrative da svolgersi nell'interesse di privati: sicché si è al di fuori delle ipotesi contemplate dall'art. 3 d.l. 13/2017.

II.2.- Quanto al contraddittorio, sussiste la legittimazione passiva del Comune di Bari atteso che la titolarità delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tenuta dei



R.G. 6083/2023.

registri dell'anagrafe è rimessa dalla legge in capo al Sindaco (art. 3, legge 1228/1954). La circostanza che ciò accada nella sua qualità di *ufficiale del governo* non inficia l'autonomia dell'esercizio delle funzioni.

D'altro canto al Ministero dell'Interno, in ragione dei suoi poteri di vigilanza, residua un interesse che ne legittima la sola partecipazione volontaria al giudizio.

Sicché non è predicabile alcun difetto di legittimazione passiva né sussistono esigenze di integrazione de contraddittorio.

III.- Nel merito, il ricorso è fondato.

III.1.- Il Comune resistente ha motivato l'irricevibilità dell'istanza di registrazione del contratto di convivenza rilevando la mancanza dell'iscrizione anagrafica della ricorrente nel medesimo registro della popolazione residente in cui è iscritto il convivente. I ricorrenti hanno dunque chiesto l'iscrizione anagrafica di [REDACTED] istanza quest'ultima ritenuta del pari irricevibile per mancanza del permesso di soggiorno della ricorrente.

Il resistente sostiene, anche alla luce delle coordinate interpretative fornite dal Ministero nella circolare n. 78/2021, che la normativa in materia di convivenze di fatto, facendo espresso riferimento al regolamento sull'anagrafe (d.P.R. 223/1989), richiama già a livello costitutivo della convivenza la dichiarazione anagrafica e, con essa, la regolarità del soggiorno dei conviventi presso lo stesso Comune. Secondo questa prospettiva, il cittadino straniero cui non è stata ancora riconosciuta la regolarità del soggiorno in Italia, non potrebbe concludere il contratto di convivenza né potrebbe essere considerato un componente della famiglia anagrafica, in quanto irregolare sul nostro territorio.

I ricorrenti, invece, invocano l'applicazione del d.lgs. 30/2007, da cui discenderebbe il diritto, in capo alla ricorrente, di essere iscritta nel registro anagrafico per il sol fatto di essere familiare del cittadino UE ed a prescindere dal previo riconoscimento del diritto di soggiorno.



R.G. 6083/2023.

III.2.- La soluzione del caso passa attraverso la verifica della disciplina del diritto all'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente in Italia da parte di cittadini extra-UE, come è nel caso di [REDACTED].

In generale, tale iscrizione presuppone la previa titolarità del diritto di soggiorno in Italia riconosciuto agli stranieri che hanno fatto ingresso regolare a norma del T.U. sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998) e che abbiano chiesto e ottenuto il relativo titolo (permesso o carta di soggiorno). Infatti, poiché la residenza è indicativa dell'abitudine della dimora in un comune italiano (art. 3, D.P.R. 223/1989), essa non può che presupporre l'effettivo soggiorno nel territorio della Repubblica.

Tuttavia l'ordinamento prevede fattispecie peculiari in cui l'iscrizione anagrafica è consentita anche in assenza di un autonomo diritto di soggiorno in capo alla persona interessata. Trattasi dell'ipotesi del familiare del cittadino europeo che intenda soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi (cfr. art. 9, d.lgs. 30/2007). La disposizione prevede espressamente che, ricorrendo determinate condizioni, lo straniero che non gode di un diritto autonomo di soggiorno ha pur sempre diritto all'iscrizione anagrafica al pari del cittadino UE di cui è familiare e, a fortiori, al pari del cittadino italiano di cui è familiare (cui si estendono le disposizioni di maggiore favore ex art. 23, d.lgs. cit.).

Invero, all'ipotesi del familiare così come definito dall'art. 2, comma I, lett. b.) del d.lgs. 30/2007 ne viene equiparata un'altra. Infatti, l'art. 3 prevede l'esistenza di altre categorie di soggetti per le quali lo Stato membro ospitante è tenuto, in conformità alla propria legislazione interna, ad agevolarne l'ingresso e il soggiorno, previo esame approfondito della loro situazione personale. In particolare, l'art. 3, comma II, lett. b) considera tra i soggetti aventi diritto anche «il partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata con documentazione ufficiale».



R.G. 6083/2023.

Sicché - salva ogni considerazione sul relativo regime probatorio di cui si dirà *infra* - deve concludersi che il partner, anche cittadino extra-UE, che abbia una relazione stabile con un cittadino italiano ovvero UE, può beneficiare dell'applicazione dell'art. 9, comma V, d.lgs. cit. che consente, a determinate condizioni, l'iscrizione anagrafica negli elenchi della popolazione residente pur in assenza di un autonomo diritto di soggiorno.

III.3.- Occorre dunque verificare se [REDACTED], cittadina russa, può qualificarsi quale "familiare" di [REDACTED], cittadino italiano residente in Bari, oppure anche quale "avente diritto" al medesimo trattamento riservato ai familiari: solamente in caso positivo ella avrà diritto all'iscrizione anagrafica in forza della disciplina di cui al d.lgs. 30/2007.

A tal proposito, deve ritenersi che la ricorrente sia qualificabile ex art. 3, comma II, lett. b) come partner avente una relazione stabile col cittadino UE.

III.3.1.- È utile osservare in via preliminare che i ricorrenti hanno allegato più precisamente di essere *conviventi di fatto*. Ebbene le nozioni di *partner avente una relazione stabile* (così come delineata dal d.lgs. 30/2007) e di *conviventi di fatto* (così come definita dagli artt. 36 e 37 della legge 76/2016) sono tra di loro in un rapporto di genere a specie. Infatti, la convivenza di fatto, oltre a caratterizzarsi per l'esistenza di una relazione stabile tra due persone aventi un legame affettivo di coppia, si connota per l'esistenza di ulteriori elementi tra cui - per quello che ivi rileva - anche quello della condivisione della medesima abitazione.

Ciò significa che ai fini dell'applicazione della normativa di attuazione della direttiva europea non è neppure necessario constatare una vera e propria convivenza di fatto; ma è sufficiente riscontrare anche solo una mera relazione stabile. In altri termini, per l'art. 3, comma II, lett. b) si può essere *partner qualificati* anche senza una coabitazione; con l'ovvio corollario che, in ogni caso, il convivente di fatto



R.G. 6083/2023.

soddisfa sicuramente i requisiti del partner avente stabile relazione.

III.3.2.- Ciò chiarito, deve anche considerarsi che l'art. 3, comma II, lett. b), d.lgs. 30/2007 richiede più precisamente che detta relazione stabile debba essere "debitamente attestata con documentazione ufficiale". Ciò significa che, anche per osteggiare intuibili abusi dello strumento, occorre fornire una congrua prova concreta dell'esistenza della relazione che deve essere appunto "debitamente attestata": il legislatore non ha (e non poteva) predeterminare gli elementi di prova della relazione e si è pertanto limitato a stabilire un parametro di congruità della valutazione ("debitamente") nonché a fissare un requisito di attendibilità degli elementi di prova che dovranno fare riferimento a fonti esterne rispetto alla sfera personale delle parti ("attestata"). Quanto alla provenienza dell'attestazione da "documentazione ufficiale" si deve condividere con la giurisprudenza di legittimità una interpretazione invero assai estensiva e necessariamente valutabile caso per caso. Infatti, anche in considerazione del fatto che la locuzione "documentazione ufficiale" non è definita nella direttiva 2004/38/CE ed è stata inserita con legge n. 97/2013 a seguito di procedura di infrazione per non corretto recepimento, la Suprema Corte ha avuto modo di osservare quanto qui si condivide ovvero sia che «L'espressione «documentazione ufficiale» utilizzata dall'art. 3, comma 2, lett. b) del D. Lgs. 30/2007, nel testo introdotto dalla legge europea n. 97/2013, non contiene alcuna definizione di «ufficialità». Queste peraltro sono le indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione Europea COM 2009 (313) del 2 settembre 2009, concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE (di cui il D. Lgs. 30/2007 è atto di recepimento in Italia), al punto 2.2.1: «il partner con cui un cittadino dell'Unione abbia una stabile relazione di fatto, debitamente attestata, rientra nel campo di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b). Le persone cui la direttiva riconosce diritti in quanto partner stabili possono essere tenute a presentare prove documentali



R.G. 6083/2023.

che dimostrino la loro qualità di partner di cittadini UE e la stabilità della relazione. La prova può essere fornita con ogni mezzo idoneo». Pertanto, può ritenersi che gli interessati possono bensì produrre documentazione non certificata da alcuna autorità, purché comunque essa abbia un grado di attendibilità congruo in ordine all'oggetto di cui intende fornire dimostrazione.

Resta fermo che, poiché una situazione di fatto contemplata da una norma sostanziale deve essere tutelata in quanto tale a prescindere dall'elemento di prova che ne fornisce la relativa dimostrazione, il soggetto interessato che abbia visto reietta la propria richiesta da parte della pubblica amministrazione competente mantiene pur sempre la facoltà di adire l'autorità giudiziaria per il riconoscimento del proprio diritto fornendo prova degli elementi costitutivi della fattispecie nel rispetto delle ordinarie regole sostanziali e processuali. Sicché non può escludersi che, da un lato, la p.a. anche legittimamente ritenga non sufficientemente dimostrata la relazione stabile dedotta e, dall'altro, l'autorità giudiziaria possa invece altrettanto legittimamente riscontrarla sulla base di elementi di prova ulteriori e non esclusivamente documentali.

III.3.3.- Nel caso di specie può ritenersi che i ricorrenti, sia pure entro i limiti della cognizione sommaria connessa alla natura cautelare del provvedimento, hanno dimostrato l'esistenza di una stabile relazione e, ancor più, di una convivenza di fatto tra loro.

Essi, infatti, dopo essersi conosciuti nel 2018 hanno dato vita ad una relazione affettiva stabile, in potenza duratura e corrispondente ad un progetto di coppia comune. Hanno allegato la lettera di invito in Italia risalente al 2022, un certificato di assicurazione per la permanenza in Italia della [REDACTED] nell'estate 2022, una fideiussione bancaria e un'attestazione di prenotazione per vaccino anti-covid in Italia (all. 26 fascicolo ricorrente); hanno prodotto altresì i biglietti aerei di viaggi pregressi risalenti al 2020 con le relative comunicazioni con il consolato d'Italia a Mosca (all. 24); ancora, numerose fotografie che li ritraggono in momenti



R.G. 6083/2023.

di vita comune, accanto ad amici e parenti (all. 5 e 25). Tutti elementi che, nel loro complesso, inducono a ritenere che tra loro vi sia una relazione affettiva stabilizzatasi da tempo. Inoltre, per quanto rileva ai fini della convivenza, hanno anche allegato i certificati da cui si evince l'assenza di vincoli parentali o coniugali ostativi alla costituzione della convivenza (all. nn. 6 e 7 fascicolo ricorrente). Hanno altresì concluso in data 11.04.2023 un accordo di convivenza, tramite il quale hanno eletto la propria residenza comune nell'immobile di cui [REDACTED] è usufruttuario ed hanno riconosciuto l'esistenza degli obblighi di assistenza reciproca regolando alcuni aspetti patrimoniali della loro unione (all. n. 8 fascicolo ricorrente).

Dal complesso di tutti i suddetti elementi di prova può ritenersi che tra i ricorrenti vi sia una convivenza di fatto e, vieppiù, quantomeno una stabile relazione.

III.3.3.1.- Inoltre, con riferimento alla prova della convivenza di fatto è appena il caso di precisare che l'art. 1, comma 36, della legge 76/2016 fa formalmente riferimento alla dichiarazione anagrafica di costituzione di una nuova convivenza (artt. 4 e 13 co. 1 lett. b d.P.R. 223/1989). Tale indicazione normativa, tuttavia, vale semplicemente a porre una presunzione, con l'efficacia privilegiata che è propria delle dichiarazioni anagrafiche, di esistenza della convivenza di fatto ma non dispiega effetto costitutivo nel perfezionamento della fattispecie. La stabile unione *more uxorio*, infatti, è fenomeno giuridico che preesiste e non invece che segue alla dichiarazione anagrafica. La sua esistenza, in definitiva, può essere provata in ogni modo, anche a prescindere dall'adempimento degli oneri formali indicati dalla normativa.

III.3.4.- In definitiva, la ricorrente [REDACTED] rientra tra le persone di cui all'art. 3, comma II, lett. b) del d.lgs. 30/2007.

III.4.- A tale qualificazione segue la possibilità di dare applicazione all'art. 9, comma V, d.lgs. cit. che stabilisce per il cittadino extra-UE la possibilità di iscrizione anagrafica a prescindere da un autonomo diritto di soggiorno.



R.G. 6083/2023.

Per quanto già chiarito *supra* in punto di agevolazioni nei confronti dei soggetti aventi diritto, la disposizione sebbene espressamente rivolta ai *familiari* trova applicazione anche per i *partner* con stabile relazione e, vieppiù, ai conviventi di fatto.

Pertanto, il riconoscimento del diritto all'iscrizione anagrafica per [REDACTED] è subordinato alla presentazione sia del passaporto (all. 3) che della documentazione attestante la stabile relazione che può ritenersi sostituita dall'accertamento, sia pure cautelare, effettuato in questa sede giudiziaria. Gli ulteriori documenti richiesti dalla norma non trovano applicazione perché non trattasi di *familiare* (art. 9, comma V, lett. b) e perché il cittadino dell'Unione è, di più, italiano (art. 9, comma V, lett. c).

In definitiva, ricorrono tutti gli elementi per affermare il *fumus boni iuris* di quanto dedotto dalla ricorrente.

III.5.- Al *fumus* sul diritto all'iscrizione anagrafica consegue il positivo apprezzamento del diritto all'inserimento nello stato di famiglia (*rectius* scheda di convivenza) di [REDACTED] e quello all'iscrizione del contratto di convivenza stipulato dalle parti. Infatti, l'iscrizione anagrafica della [REDACTED] costituiva condizione necessaria e sufficiente per le iscrizioni ulteriori.

III.6.- Sussiste, infine, anche un apprezzabile *periculum in mora*.

La mancata iscrizione di [REDACTED] nel registro anagrafico, infatti, la rende soggetta ai provvedimenti che possono attingere i cittadini stranieri irregolari ivi compreso il rischio di espulsione. Inoltre, il diritto fondamentale all'unità familiare, di cui l'iscrizione anagrafica è estrinsecazione, sarebbe di fatto svuotato dal mancato riconoscimento della convivenza di fatto, atteso anche che i conviventi non potrebbero esercitare le prerogative in qualità di formazione sociale tutelata dall'ordinamento.

III.7.- In definitiva, il ricorso è meritevole di accoglimento e al Comune resistente deve essere ordinato di procedere alle iscrizioni anagrafiche per cui è causa.



R.G. 6083/2023.

IV.- Spese e competenze del giudizio seguono la soccombenza a carico del resistente. La richiesta del Comune di andare esente dalla rifusione delle spese non può essere accolta sia perché il rispetto delle circolari amministrative non può valere nei confronti della controparte processuale sia perché, ad onta della rimessione alle decisioni del Tribunale, il Comune ha pur sempre formulato eccezioni tese al rigetto della domanda.

IV.1.- Quanto alle spese, risultano documentati esborsi per € 259,00 (C.U.) ed € 27,00 (diritti forfettari di copia). E così per complessivi € 286,00.

IV.2.- Quanto ai compensi, la loro determinazione è effettuata sulla base delle disposizioni di cui al D.M. 55/2014 e ss.mm avendo riguardo ai parametri stabiliti per i procedimenti cautelari innanzi al Tribunale del valore da € 26.000,01 ad € 52.000,00 (così individuato in ragione del valore indeterminabile, della controversia). Ai sensi dell'art. 4, comma I, del D.M. citato, gli importi spettanti sono liquidati con le variazioni segnalate in tabella che si rendono opportune in ragione della assenza di attività istruttoria e della ridotta attività decisoria, nonché in ragione della complessità delle questioni giuridiche trattate:

Tabella parametri: procedimenti cautelari innanzi al Tribunale			
Scaglione: da € 26.000,01 ad € 52.000,00			
FASI	VALORE MEDIO	VARIAZIONE	IMPORTO LIQUIDATO
Studio	€ 1.175,00	+50%	€ 1.762,50
Introduttiva	€ 851,00	/	€ 851,00
Istruttoria	---		---
Decisoria	€ 1.202,00	-50%	€ 601,00
TOTALE			€ 3.214,50

P.Q.M.

il Tribunale di Bari, in composizione monocratica, definitivamente pronunciando sulle domande cautelari proposte nell'ambito del giudizio R.G. 6083/2023 introdotto da [REDACTED] e [REDACTED] con ricorso del 09.05.2023 nei confronti di Comune di Bari, ogni altra istanza disattesa, così provvede:

R.G. 6083/2023.

1) ACCOGLIE il ricorso e, per l'effetto, ORDINA al Comune di Bari:

- di procedere all'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente della cittadina russa [REDACTED];
- di procedere alla compilazione della scheda di convivenza della suddetta [REDACTED] e di [REDACTED];
- di procedere all'iscrizione anagrafica del contratto di convivenza stipulato in data 11.04.2023 da [REDACTED] e [REDACTED] e autenticato dall'Avv. Dario Belluccio;

2) CONDANNA il Comune di Bari alla rifusione di spese e competenze di giudizio che si liquidano in € 3.500,50 (di cui € 286,00 per esborsi) oltre R.S.F. al 15% nonché C.P.A. e I.V.A. come per legge; pagamento da eseguirsi in favore dell'Avv. Dario Belluccio dichiaratosi anticipatario.

Così deciso in Bari, 04 agosto 2023.

Il Giudice
Emanuele Pinto

Provvedimento redatto con la collaborazione del M.O.T. dott. Michele Grande.

