

Concorso

95 MAECI

**MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE**

FUNZIONARI

60

**Funzionari
Amministrativi-contabili
e consolari (Cod. ACC)**

MANUALE di TEORIA e QUIZ
per **tutte le prove**

e non risponda per esporre le ragioni del ritardo. Tale condotta, che configura il reato di **omissione non motivata di atti richiesti**, è punita con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a mille trentadue euro.

Infine, il **d.l. n. 76/2020** (c.d. decreto semplificazioni) ha introdotto il comma 4-*bis* all'art. 2 legge n. 241/90, il quale prevede che le pubbliche amministrazioni misurino e rendano pubblici i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente.

► 3.2. I silenzi della P.A.

Nei casi di mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento, si forma il **c.d. "silenzio della pubblica amministrazione"**, che può avere effetti diversi, dipendentemente dal significato che le disposizioni di legge, di volta in volta, gli attribuiscono.

Il silenzio della P.A. può, pertanto, distinguersi in:

- **silenzio assenso** (si rinvia al precedente Cap. 7, par. 8.5.);
- **silenzio diniego**, quando la legge conferisce all'inerzia della P.A. il significato di diniego dell'istanza del privato;
- **silenzio inadempimento (o asignificativo o rifiuto)**, che si verifica nelle ipotesi in cui l'inerzia dell'amministrazione non è disciplinata da alcuna norma che attribuisca alla stessa un peculiare significato. Al privato è data, in questi casi, la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo perché ordini all'Amministrazione di provvedere, salvi i danni per il ritardo. L'art. 2 *bis*, l. n. 241 del 1990, prevede infatti che:
 - le pubbliche amministrazioni sono tenute al **risarcimento del danno ingiusto** cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento;
 - fatto salvo quanto previsto dal comma 1 e ad esclusione delle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un **indennizzo** per il mero ritardo alle condizioni e con le modalità stabilite dalla legge o, sulla base della legge, da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. In tal caso le somme corrisposte o da corrispondere a titolo di indennizzo sono detratte dal risarcimento.

4. Il responsabile del procedimento



Art. 4, L. 241/1990_ Memorizza che la P.A. individua l'unità organizzativa responsabile e il dirigente assegna il procedimento.



Art. 5, L. 241/1990_ Memorizza che, fino all'assegnazione del responsabile del procedimento, è considerato responsabile il funzionario preposto all'unità organizzativa.



Art. 6, co. 1 lett. a) L. 241/1990_ Memorizza che il responsabile del procedimento valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione e i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento.



Art. 6, l. lett. d) 241/1990_ Memorizza che il responsabile del procedimento cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti.

L'art. 4 legge n. 241/1990 ha previsto l'obbligo per l'amministrazione pubblica di individuare, per ogni procedimento amministrativo (ove non sia già direttamente definito dalla legge o da regolamento), l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale.

Una volta individuata l'unità organizzativa competente, il dirigente della stessa provvede ad individuare il responsabile del procedimento, assegnando la responsabilità dell'istruttoria **a sé o ad altro dipendente**.

Il responsabile del procedimento è quindi il titolare della responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente al singolo procedimento, nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale.

L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati agli interessati nella comunicazione di avvio del procedimento, nonché – su richiesta – a chiunque vi abbia interesse.

Il responsabile del procedimento costituisce la figura centrale dell'*iter* procedimentale, a cui vengono assegnati **compiti istruttori**, ma anche **predecisori**, dovendo lo stesso redigere e trasmettere all'organo competente per l'adozione della decisione finale un atto contenente l'esame e la valutazione delle risultanze istruttorie, dal cui contenuto l'organo decidente può discostarsi solo motivatamente.

In particolare, il responsabile del procedimento svolge i seguenti compiti:

- **valutare**, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento;
- **accertare** d'ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti necessari, e adottare ogni misura per l'adeguato svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze, può esperire inoltre accertamenti tecnici ed ispezioni, nonché ordinare l'esibizione di documenti;
- **proporre** o, avendone la competenza, convocare le conferenze di servizi di cui all'art. 14 della legge n. 241/1990;
- **curare** le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti;
- **adottare**, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmettere gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, se diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi da quanto emerso dall'istruttoria, se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

Data la centralità del responsabile del procedimento nell'*iter* procedimentale, l'art. 6-*bis*, della legge n. 241/1990, detta specifiche previsioni per i casi di **conflitto di interesse**. Precisamente, dispone che il responsabile del procedimento – nonché i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale – devono **astenersi** da tali attività in caso di conflitto di interessi, **segnalando** ogni situazione di conflitto, anche potenziale, al fine di garantire la trasparenza dell'azione della P.A.

5. La partecipazione al procedimento amministrativo

Il Capo III della legge n. 241/1990, intitolato "*Partecipazione al procedimento amministrativo*", disciplina gli strumenti con cui il legislatore garantisce la partecipazione dei privati al procedimento, improntando lo stesso al dialogo e al contraddittorio tra parte pubblica e parte privata, ai fini di un confronto collaborativo.

La partecipazione al procedimento avviene principalmente mediante: la comunicazione di avvio del procedimento, l'intervento nel procedimento, la garanzia dei diritti dei partecipanti al procedimento; il preavviso di rigetto.

6. La comunicazione di avvio del procedimento



Art. 7, L. 241/1990_ Memorizza che la comunicazione di avvio indica amministrazione competente, oggetto, ufficio e responsabile, data di presentazione dell'istanza nei procedimenti a iniziativa di parte, termine di conclusione e rimedi contro l'inerzia.

La comunicazione ha la funzione di portare il privato a conoscenza dell'avvio di un procedimento amministrativo potenzialmente idoneo a incidere sulla propria sfera giuridica.

Quesiti a risposta aperta e sintetica

1. Cosa si intende per pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo e quali sono i caratteri tipici degli enti pubblici?

Il diritto amministrativo è il complesso di norme che disciplina l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione, i rapporti tra questa e i privati e le forme di tutela dei soggetti nei cui confronti la PA esercita i propri poteri. Si tratta di una branca del diritto pubblico che si caratterizza per la natura autoritativa di parte dell'attività regolata e per la presenza di soggetti — le pubbliche amministrazioni — dotati di poteri speciali rispetto ai privati, bilanciati da vincoli e controlli peculiari anch'essi estranei al diritto privato.

La nozione di **pubblica amministrazione in senso soggettivo** individua i soggetti che fanno parte dell'apparato pubblico: Stato, Regioni, Province, Comuni, enti pubblici strumentali e ogni altro soggetto che, indipendentemente dalla forma giuridica, sia preposto allo svolgimento di funzioni pubbliche in modo stabile. Questa nozione è rilevante ai fini dell'applicazione del regime pubblicistico: si pensi all'obbligo di procedura ad evidenza pubblica per i contratti, alla soggezione alla giurisdizione del giudice amministrativo, alla disciplina del pubblico impiego. La nozione in senso **oggettivo o funzionale** prescinde invece dal soggetto formale e identifica la PA con la funzione svolta: è pubblica l'attività volta al perseguimento di interessi generali, ancorché svolta da soggetti formalmente privati, come nel caso degli organismi di diritto pubblico e dei soggetti in house.

Gli enti pubblici si caratterizzano per alcuni elementi tipici. L'**autarchia** è il potere di curare interessi pubblici con atti dotati di efficacia autoritativa, vincolanti per i destinatari indipendentemente dal loro consenso: si distingue dall'autonomia privata perché i suoi effetti si producono per volontà dell'ordinamento e non per accordo delle parti. L'**autotutela** è la capacità di risolvere unilateralmente i conflitti sorti nell'esercizio delle proprie funzioni — mediante annullamento d'ufficio, revoca, esecuzione coattiva — senza necessità di ricorrere al giudice: si tratta di una deroga rilevante rispetto al principio civilistico per cui *nemo iudex in causa propria*. L'**autonomia** è il potere di darsi proprie regole organizzative e funzionali — statutaria, regolamentare, finanziaria — nei limiti stabiliti dall'ordinamento. L'**autogoverno** è la capacità di dotarsi di propri organi di indirizzo e gestione, elettivi o nominati secondo procedure proprie. Sul piano strutturale la PA si articola in **organi** — che esprimono la volontà dell'ente verso l'esterno e nei confronti dei privati — e **uffici**, che sono strutture operative interne prive di rilevanza esterna autonoma.

2. Quali sono i principali organi dell'amministrazione statale centrale e quale ruolo svolgono le Autorità indipendenti nel sistema amministrativo italiano?

L'amministrazione statale centrale si struttura attorno al **Governo**, che costituisce il vertice politico-amministrativo dello Stato. Ai sensi dell'art. 92 Cost. il Governo è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, e ad esso sono attribuite la direzione della politica generale, il potere normativo secondario e la sovrintendenza sull'attività delle pubbliche amministrazioni. I **Ministeri** sono le strutture amministrative di primo livello, ciascuno competente per uno o più settori di materia, organizzati secondo il modello **dipartimentale** — con grandi strutture orizzontali di vertice — o per **direzioni generali**, maggiormente settoriali. La scelta tra i due modelli risponde a esigenze organizzative differenti: il modello dipartimentale favorisce il coordinamento interno, quello per direzioni generali la specializzazione. Accanto ai Ministeri operano i **comitati interministeriali** — come il CIPESS — per il coordinamento di politiche trasversali a più Ministeri, le **agenzie** — dotate di autonomia operativa ma sottoposte alla vigilanza ministeriale, come l'Agenzia delle Entrate e l'ANAC — e le **aziende autonome**.

Capitolo 5

Le funzioni consolari

SOMMARIO:

1. Le funzioni dell'Ufficio consolare - 2. I criteri di classificazione delle funzioni consolari - 3. Le conseguenze del conflitto armato sulle funzioni consolari - 4. Le funzioni volte a favorire le relazioni amichevoli tra Stato inviante e Stato di residenza - 5. La protezione consolare - 5.1. L'assistenza consolare - 5.2. Interventi a favore dei cittadini in stato di indigenza - 5.3. Il rimpatrio - 5.3.1. (segue) su navi e aeromobili militari nazionali - 5.3.2. (segue) in circostanze eccezionali - 5.3.3. (segue) delle salme di connazionali deceduti all'estero - 5.4. L'assistenza sanitaria: trasferimento del malato e tutela della salute - 5.5. La protezione consolare e la protezione dei rifugiati. - 6. Le funzioni diplomatiche esercitate dagli uffici consolari - 6.1. Le funzioni di natura certificativa e amministrativa. Il rilascio della carta d'identità e del passaporto ai connazionali. L'apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri - 6.2. Le tipologie di visto, la loro durata e il loro termine - 6.3. La disciplina dell'ingresso degli stranieri in Italia e la Carta blu UE - 6.4. Tutela dei cittadini europei Non Rappresentati (art. 71-bis D.Lgs. 71/2011) - 7. Le funzioni certificative. - 7.1. Le funzioni in materia di stato civile. - 7.1.1. Dichiarazioni di nascita e morte - 7.1.2. Matrimoni e unioni civili all'estero - 7.1.3. Cambiamento di nome e cognome all'estero - 7.2. Le funzioni inerenti all'attività notarile. - 7.3. Le funzioni inerenti alla volontaria giurisdizione. - 7.4. Le funzioni in materia giurisdizionale - 7.5. Le funzioni in materia di navigazione marittima e aerea - 8. L'attività di promozione commerciale - 9. Le funzioni in materia elettorale - 9.1. AIRE e censimento degli italiani all'estero: rinvio. - 9.1.1. Lo Schedario Consolare - 9.1.2. Il Comitato anagrafico elettorale - 9.1.3. Circoscrizione Estero - 9.2. Elezioni del Parlamento Europeo - 9.3. Comitati degli italiani residenti all'estero - 9.4. Il Consiglio Generale degli italiani all'estero - 10. Le funzioni in materia scolastica - 10.1. Istituzioni scolastiche italiane all'estero: tipologie e riconoscimento della parità scolastica - 10.1.1. Il personale scolastico - 10.1.2. Autonomia delle istituzioni scolastiche all'estero

1. Le funzioni dell'Ufficio consolare

Le **funzioni consolari** sono stabilite sia da norme consuetudinarie internazionali, sia da norme pattizie, sia dalla legislazione consolare nazionale. Sebbene sulla questione della puntuale codificazione delle funzioni consolari gli Stati si siano sempre confrontati, è possibile sistematizzarla nel modo seguente:

- **non indicare alcuna enumerazione** (Convenzione de L'Avana sulle funzioni consolari del 1928 e Rel. Spec. Zourek);
- fornire solo una **definizione generale** delle funzioni consolari;
- **dettagliare** ogni specifica funzione;
- **enumerare** soltanto le funzioni consolari più importanti. Quest'ultima soluzione è stata preferita sia nei lavori della CDI che nella Conferenza diplomatica di Vienna del 1963. Gli atti che ne derivano possono *produrre effetti* nello Stato di Residenza, nello Stato di invio, in entrambi gli Stati o anche in Stati terzi.

Le **funzioni** dell'Ufficio consolare sono elencate nell'art. 5 CVRC e consistono, in particolare nel:

- a) **proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato d'invio** e dei suoi cittadini, sia persone fisiche oppure giuridiche, nei limiti consentiti dal diritto internazionale;
- b) **favorire lo sviluppo di relazioni** commerciali, economiche, culturali e scientifiche tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza e promuovere in ogni altro modo relazioni amichevoli fra gli stessi nel quadro delle disposizioni della Convenzione;

- c) **informarsi**, con ogni mezzo lecito, delle condizioni e dell'evoluzione della vita commerciale, economica, culturale e scientifica dello Stato di residenza, farne rapporto al Governo dello Stato d'invio e dare informazioni alle persone interessate;
- d) **rilasciare passaporti e documenti di viaggio** ai cittadini dello Stato d'invio, nonché visti e documenti appropriati alle persone che desiderino recarvisi;
- e) **prestare soccorso e assistenza** ai nazionali dello Stato di invio, persone fisiche o giuridiche;
- f) **agire in qualità di notaio e ufficiale dello stato civile** ed esercitare funzioni similari nonché talune funzioni di natura amministrativa, sempre che non vi si oppongano le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;
- g) **salvaguardare gli interessi dei cittadini dello Stato di invio**, sia persone fisiche sia giuridiche, nelle successioni *mortis causa* nel territorio dello Stato di residenza, in conformità con le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza;
- h) **salvaguardare**, entro i limiti fissati dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, **gli interessi dei minori e degli incapaci**, cittadini dello Stato d'invio, particolarmente quando occorra istituire una tutela o una curatela nei loro confronti;
- i) ferme restando le pratiche e procedure in vigore nello Stato di residenza, **rappresentare i cittadini dello Stato di invio** o prendere disposizioni atte ad assicurare la loro adeguata rappresentanza davanti ai tribunali o alle altre autorità dello Stato di residenza, per chiedere, in conformità alle leggi e ai regolamenti di quest'ultimo, l'adozione di misure provvisorie ai fini della salvaguardia dei diritti e interessi di questi connazionali, quando essi, a causa della loro assenza o per qualsiasi altra ragione, non possono provvedere tempestivamente alla difesa di tali diritti e interessi;
- j) **trasmettere atti giudiziari e extragiudiziari** o eseguire commissioni rogatorie in conformità con gli accordi internazionali in vigore o, in mancanza di tali accordi, in ogni modo compatibile con le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;
- k) **esercitare i diritti di controllo e di ispezione**, previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato d'invio, sulle navi e sui battelli aventi la nazionalità dello Stato di invio e sugli aeromobili immatricolati in questo Stato, come pure sui loro equipaggi;
- l) **prestare assistenza alle navi, ai battelli e agli aeromobili** sopra menzionati, così come ai loro equipaggi, ricevere le dichiarazioni sul viaggio di tali navi e battelli, esaminare e vistare i documenti di bordo e, senza pregiudizio per i poteri delle autorità dello Stato di residenza, condurre inchieste riguardanti gli incidenti sopravvenuti nel corso della traversata e risolvere, per quanto lo permettano le leggi e i regolamenti dello Stato d'invio, le controversie di ogni natura tra il capitano, gli ufficiali e i marinai;
- m) **esercitare ogni altra funzione** affidata ad un ufficio consolare dallo Stato di invio, che non sia vietata dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, o a cui lo Stato di residenza non si oppone o che sono menzionate negli accordi internazionali in vigore tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza.

L'espressione "**le funzioni consolari consistono**", che apre la dettagliata enumerazione delle funzioni consolari che figura alle lett. da a) ad l) dell'art. 5 CVRC, farebbe pensare ad un'elencazione tassativa, ma la soppressione dell'avverbio "*principalmente*", che figurava nel progetto della CDI, lascia spazio ad una enumerazione aperta, che identifica, quindi, soltanto le funzioni più importanti svolte dagli uffici consolari.

Per sintetizzare quanto espresso precedentemente, le *principali funzioni consolari* ai sensi della Convenzione consistono ne:

- la **protezione nello Stato** di residenza degli interessi dello Stato di invio e dei suoi cittadini;
- lo **sviluppo di relazioni commerciali**, economiche e culturali;
- la **raccolta di informazioni**, con mezzi leciti, circa le condizioni della vita commerciale ed economica dello Stato di residenza;