

Tribunale Amministrativo del Lazio sezione I, sentenza del 30 maggio 2011 n. 4826

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1426 del 2010, proposto da:

VVVVV/RRRRR, rappresentata e difesa dall'Avv. Giuseppe Grassotti con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Alessandro Orsini sito in Roma, Viale Giulio Cesare, 78;

contro

- il MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI e il CONSOLATO GENERALE D'ITALIA DI SAN PAOLO (BRASILE), rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del provvedimento del Consolato Generale d'Italia di San Paolo (Brasile) del 20 ottobre 2009 con il quale si e' formato il silenzio inadempimento sulla richiesta della ricorrente volta ad ottenere la legalizzazione dei documenti utili per il riconoscimento della cittadinanza italiana 'iure sanguinis';

- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero degli Affari Esteri e del Consolato Generale d'Italia di San Paolo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2011 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Esponde in fatto l'odierna ricorrente di essere cittadina brasiliana di origine italiana e di aver richiesto appuntamento presso il Consolato Generale d'Italia a San Paulo tramite il sistema di prenotazione online per la consegna dei certificati di stato civile brasiliani da legalizzare dal predetto Consolato al fine di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana.

A fronte della fissazione della data di consegna di detta documentazione all'8 aprile 2015, la ricorrente ha inoltrato al Consolato, in data 9 settembre 2009, istanza di diffida e messa in mora, riscontrata con la nota del 20 ottobre 2009 con cui il Consolato ha evidenziato come le richieste di legalizzazione da parte di cittadini brasiliani discendenti da genitori italiani si riferisca a circa 30

milioni di abitanti del Brasile e come il sistema di prenotazione online sia indispensabile a fronte della possibilità di evadere solo una parte delle richieste di legalizzazione a scopo cittadinanza.

Ritenendo che tale nota non costituisca formale riscontro alla richiesta di legalizzazione della documentazione necessaria per ottenere la cittadinanza italiana, la ricorrente ha quindi proposto azione volta a denunciarne l'illegittimità in quanto integrante un'ipotesi di silenzio inadempimento.

Denuncia, in particolare, parte ricorrente, l'illegittimità del sistema di prenotazione online in quanto non consente all'utente di ottenere la legalizzazione dei certificati di stato civile in un termine ragionevole impedendo al contempo l'esercizio di un diritto soggettivo.

Sarebbe, inoltre, stato illegittimamente soppresso il diritto dell'utenza di rivolgersi direttamente al Consolato stante l'obbligatorietà della procedura di prenotazione tramite sito internet, altresì aggravandosi ingiustificatamente il procedimento in violazione dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990.

Sarebbe, ancora, stato violato il termine di 90 giorni previsto per la conclusione del procedimento con conseguente integrazione di un'ipotesi di violazione di legge ed eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza ed ingiustizia manifesta.

Si è costituita in resistenza l'intimata Amministrazione eccependo l'inammissibilità del ricorso per non configurabilità di un'ipotesi di silenzio inadempimento - avendo il Consolato d'Italia tempestivamente risposto all'istanza - e, sotto altro profilo, per tardività della relativa notifica, sostenendone nel merito l'infondatezza con richiesta di corrispondente pronuncia.

Alla pubblica udienza dell'11 maggio 2011 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Con il ricorso in esame è proposta azione impugnatoria avverso la nota del Consolato Generale d'Italia di San Paolo - meglio indicata in epigrafe nei suoi estremi - nonché azione volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità del silenzio inadempimento formatosi in ordine alla diffida, inoltrata dalla ricorrente al Consolato d'Italia a San Paolo, diretta ad ottenere la legalizzazione dei certificati di stato civile brasiliani al fine di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana.

Il Collegio è preliminarmente chiamato a pronunciarsi in ordine alle eccezioni di inammissibilità del ricorso, sollevate dalla resistente Amministrazione, che devono essere rigettate.

Quanto al dedotto profilo di tardività della notifica del ricorso, oltre a non avere parte resistente indicato quando la ricorrente abbia avuto conoscenza della gravata nota, deve osservarsi, quanto all'azione rivolta avverso il silenzio, che l'articolo 31, comma 2, del codice del processo amministrativo, prevede che l'azione contro il silenzio può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento.

Avuto riguardo al diverso profilo di inammissibilità del ricorso, eccepito dalla resistente Amministrazione, articolato sull'assunto che non sarebbe configurabile, nella fattispecie in esame, un'ipotesi di silenzio inadempimento avendo il Consolato d'Italia di San Paolo fornito riscontro alla diffida della ricorrente, datata 9 aprile 2009, con la gravata nota del 20 ottobre 2009, osserva il Collegio come tale nota rivesta carattere meramente interlocutorio di contenuto informativo circa le ragioni sottese all'adozione del sistema di prenotazione online per la fissazione di un appuntamento

presso il Consolato al fine di ottenere la legalizzazione della documentazione necessaria per il riconoscimento della cittadinanza italiana jure sanguinis, cui non può in alcun modo riconoscersi natura provvedimentale né tantomeno natura decisoria in relazione all'istanza di parte.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, invero, non ogni provvedimento adottato dall'Amministrazione cui l'istanza è rivolta può ritenersi idoneo a far cessare il silenzio inadempimento, occorrendo a tal fine che intervenga l'adozione di un atto che costituisca esercizio della funzione pubblica in risposta all'istanza dell'interessato, che sola, potendosi qualificare adempimento, può determinare l'inammissibilità o l'improcedibilità del ricorso (T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 17 agosto 2010, n. 31000; Consiglio di Stato, sez. IV, 28 settembre 2009, n. 5843).

Difatti, solo laddove l'Amministrazione eserciti la funzione pubblica con un provvedimento espresso, viene meno l'esigenza sottesa alla ratio della norma di cui all'articolo 21 bis della legge n. 1034 del 1971, sicché il giudice amministrativo deve limitarsi a prenderne atto, con le conseguenziali statuizioni processuali.

In presenza di atti meramente interlocutori o a contenuto informativo da parte della competente Amministrazione, privi di contenuto provvedimentale e non recanti alcuna statuizione decisoria in merito all'istanza, non viene meno la fattispecie del silenzio inadempimento, non essendo stato adempiuto l'obbligo dell'Amministrazione inerte a decidere in modo espresso sull'istanza del privato, per l'effetto dovendosi accertare l'eventuale illegittimità dell'inerzia, a fronte del principio generale, fissato dall'articolo 2 della legge n. 241 del 1990 secondo cui ove il procedimento consegue obbligatoriamente a un'istanza del privato ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

Poste tali precisazioni – in base alle quali deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, non potendosi ritenere intervenuto, nella fattispecie in esame, un adempimento all'obbligo di provvedere in ordine all'istanza presentata dalla ricorrente idoneo a far cessare il comportamento inerte – ritiene il Collegio di doversi riportare, quanto alla dedotta illegittimità del censurato silenzio inadempimento, al principio in base al quale l'Amministrazione ha l'obbligo di dare riscontro all'istanza del privato o adottando un provvedimento soddisfacente dell'interesse sostanziale fatto valere, ovvero esplicitando puntualmente le ragioni che ostano alla definizione del procedimento in senso favorevole alle aspettative dell'istante, fatte salve ovviamente tutte le iniziative che l'interessato potrà assumere all'esito della pronuncia dell'Amministrazione intimata, per tutelare le sue ragioni sostanziali (T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 12 settembre 2009, n. 8646).

Ciò posto, va ricordato che la ricorrente, con “atto di comunicazione stragiudiziale, diffida e messa in mora” del 9 settembre 2009, ha invitato il Consolato Generale d'Italia di San Paolo (Brasile) a legalizzare la documentazione presentata ai fini del riconoscimento della cittadinanza italiana.

Nella circostanza, la ricorrente rappresentava che, pur a fronte dell'istituzione, da parte del suindicato Ufficio consolare, di un sistema di prenotazione elettronica, nondimeno le vigenti disposizioni di legge (articolo 49 del D.P.R. 200/1967) consentono di rivolgersi direttamente al competente Consolato ai fini della legalizzazione dei documenti di stato civile utili per il riconoscimento della cittadinanza.

Nella stessa “diffida” veniva, quindi, sottolineata l'arbitrarietà di un modus procedendi che – in quanto preordinato ad evadere le istanze esclusivamente a mezzo di procedure informatizzate – di fatto avrebbe vietato all'interessata di presentare direttamente all'Autorità consolare l'istanza di che

trattasi.

A fronte di quanto come sopra rappresentato, il Consolato Generale d'Italia di San Paolo poneva in evidenza – con l'impugnata nota – che l'attivazione di un sistema di prenotazione on-line per il servizio di legalizzazione dei documenti brasiliani da produrre in Italia ai fini del riconoscimento di cittadinanza, è stata preordinata ad assicurare le “esigenze di sicurezza e di parità di trattamento” a fronte delle numerosissime pratiche presentate al medesimo Ufficio consolare in ragione dell'elevato numero di cittadini brasiliani di origine italiana; ulteriormente sottolineando che tale sistema non ha inteso porre alcun “divieto”, per gli interessati, di presentarsi “direttamente” presso i competenti uffici.

Quanto sopra preliminarmente sottolineato, va escluso che il ricorso – nella sua parte impugnatoria – possa essere ammissibilmente ammesso a delibazione.

L'impugnata nota – il cui essenziale contenuto è stato in precedenza riportato – non si dimostra infatti, ex se riguardata, pregiudizievole per la posizione sostanziale dalla ricorrente fatta valere in giudizio.

Come osservato, l'Autorità consolare si è limitata, a fronte della diffida alla medesima notificata, a rappresentare le ragioni a fondamento dell'istituzione di un sistema informatizzato di prenotazione ai fini della legalizzazione della documentazione per il riconoscimento della cittadinanza italiana.

Se non può, per l'effetto, sostenersi che la richiesta di che trattasi sia rimasta “inevasa” ad opera della medesima Autorità consolare (la quale ha, diversamente rispetto a quanto sostenuto dalla ricorrente, fornito espressa e motivata risposta alla diffida a quest'ultima notificata), va parimenti escluso che l'atto di che trattasi (impregiudicata, per l'interessata, la possibilità di rivolgersi direttamente al Consolato per la regolarizzazione documentale) rechi valenza provvedimento suscettibile di arrecare diretto pregiudizio alle ragioni fatte valere dalla ricorrente (in essa, piuttosto, dovendo individuarsi connotazione meramente esplicativa delle ragioni sottese all'informatizzazione delle domande di prenotazione in discorso).

Se le considerazioni precedentemente esposte inducono, con ogni evidenza, ad escludere l'ammissibilità del mezzo di tutela all'esame sotto il profilo impugnatorio, non può tuttavia non darsi atto dell'inadempimento dell'Amministrazione a fronte della richiesta di legalizzazione documentale di che trattasi.

Va in proposito osservato come la Tabella 4 allegata al D.P.R. 3 marzo 1995 n. 171 (recante Regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo, relativamente ai procedimenti di competenza di organi dell'Amministrazione degli Affari Esteri) preveda che la durata complessiva del procedimento relativo all'accertamento del possesso della cittadinanza italiana e rilascio della relativa certificazione per tutti i soggetti discendenti jure sanguinis da cittadini italiani non possa eccedere i giorni 240.

Nel rilevare come il procedimento suindicato sia comprensivo della sequenza (evidentemente sub-procedimentale) preordinata alla legalizzazione della documentazione strumentale all'accertamento di cui sopra (e che, conseguentemente, il termine non possa non ricomprendere anche la durata della relativa procedura), va comunque osservato che – quand'anche si ritenesse non operante siffatto spatium deliberandi – verrebbe allora in considerazione l'operatività del termine generale per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 2 della legge 241/1990.

Nel dare atto che il termine di cui sopra non risulta essere stato nella fattispecie osservato (ed anzi, è stato abbondantemente superato), a nulla rileva che l'Amministrazione si sia, come in precedenza sottolineato, dotata di un sistema informatizzato di prenotazione: circostanza questa che, quantunque elettivamente preordinata a salvaguardare la par condicio dei richiedenti (l'esaminabilità delle domande dei quali avrebbe dovuto, appunto, seguire l'ordine di "prenotazione"), nondimeno non ha consentito il rispetto del termine di definizione del procedimento (come ulteriormente comprovato, quanto al caso in esame, dalla circostanza che, a fronte della prenotazione on-line effettuata dall'odierna ricorrente, quest'ultima sia stata calendarizzata ai fini della legalizzazione dei documenti per l'8 aprile 2015).

A fronte della constatata presenza di un contegno sopra inadempiente, ad opera dell'intimata Amministrazione, si impone l'adozione di una pronuncia che, previa declaratoria dell'illegittimità della descritta condotta, imponga all'Autorità consolare competente di dare positivo riscontro alla richiesta di legalizzazione documentale avanzata dall'odierna ricorrente entro il termine di giorni 90 (novanta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza; in ogni caso riservata, per l'eventualità di perdurante inadempimento, la nomina – su sollecitazione della parte interessata – di apposito organo commissariale che a tanto provveda in luogo della competente Autorità consolare.

Le spese, in ragione della portata della decisione, possono essere equamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

- DICHIARA INAMMISSIBILE il gravame, quanto all'impugnazione della nota del Consolato Generale d'Italia di San Paolo;

- ACCOGLIE il ricorso, limitatamente al richiesto accertamento dell'inadempimento dell'Amministrazione degli Affari Esteri ai fini della conclusione del procedimento preordinato alla legalizzazione documentale chiesta dall'odierno ricorrente e, per l'effetto, ORDINA

all'Amministrazione intimata, nella persona del responsabile della suindicata Autorità consolare, di fornire positivo riscontro alla richiesta di legalizzazione documentale di che trattasi entro il termine di giorni 90 (novanta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

- COMPENSA fra le parti costituite le spese di lite.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, Estensore
Roberto Caponigro, Consigliere
Anna Bottiglieri, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 30/05/2011
(Articolo 89, co. 3, cod. proc. amm.)