



**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO – ROMA**

RICORSO

Nell'interesse del DOTT. ALESSANDRO VINCENZO ASSISO FALCHI (C.F. SSSLSN98D05Z614V) residente in Venezuela a Caracas, Avenida Los Jabillos, La Florida, rappresentato e difeso, in virtù della procura rilasciata su foglio separato, dall'Avv. Paolo Clarizia (C.F.: CLRPLA82C31H501O – Fax: 06/32609846 – Pec: paolo.clarizia@pec.it) ed elettivamente domiciliato all'indirizzo di posta elettronica certificata paolo.clarizia@pec.it e ad ogni buon conto presso lo Studio Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde, n. 2;

CONTRO

- il MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI), in persona del Ministro *p.t.*;
- l'AMBASCIATA D'ITALIA A CARACAS, in persona dell'Ambasciatore *p.t.*;
- il CONSOLATO GENERALE D'ITALIA A CARACAS, in persona del Console Generale *p.t.*;

E NEI CONFRONTI

del DOTT. CRISTOFORO FURST;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA CONCESSIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI,

- del provvedimento dell'Ambasciata d'Italia a Caracas prot. n. 2356 del 26 settembre 2025 con il quale è stata disposta l'esclusione del Dott. Alessandro Vincenzo Assiso Falchi dalla procedura di selezione per l'assunzione di un impiegato a contratto di cui all'Avviso affisso all'albo della suddetta Ambasciata in data 10 dicembre 2024;
- del provvedimento del Console Generale d'Italia a Caracas prot. n. MAECI|2840100|17/09/2025|0002268-A del 17 settembre 2025 che ha disposto l'annullamento in autotutela, *ex art. 21-nonies* della legge n. 241/1990, della certificazione rilasciata dal Consolato generale il 20 maggio 2025 relativa alla residenza in Venezuela del ricorrente;

- dell'art. 1 dell'Avviso affisso all'albo dell'Ambasciata d'Italia a Caracas in data 10 dicembre 2024, recante “*Avviso di assunzione di impiegati a contratto*”, ove stabilisce che “*Possono partecipare alle prove i candidati in possesso dei seguenti requisiti: [...] 4) abbiano la residenza in Venezuela da almeno due anni*” nella misura in cui tale clausola determinerebbe che il requisito della residenza debba essere apprezzato solo ed esclusivamente in senso formale, come risultante dalle evidenze anagrafiche;
- dell'art. 4 del Decreto Ministeriale del 16 marzo 2001, n. 032/655, recante “*Procedure di selezione ed assunzione di Personale a contratto*”, nella parte in cui prevede al n. 3 che possano partecipare i candidati che “*abbiano la residenza da almeno due anni nel Paese dove ha sede l'Ufficio presso cui debbono prestare servizio, fatto salvo quanto disposto dagli artt. 3 e 5 della legge 13 agosto 1980, n. 462*” nella misura in cui tale disposizione determinerebbe che il requisito della residenza debba essere apprezzato solo ed esclusivamente in senso formale, come risultante dalle evidenze anagrafiche;
- per quanto occorrer possa, dell'art. 7 dell'Avviso affisso all'albo dell'Ambasciata d'Italia a Caracas in data 10 dicembre 2024, recante “*Avviso di assunzione di impiegati a contratto*”, ove prevede che “*Con riferimento al requisito della residenza, è opportuno chiarire che l'attestazione da presentare è di norma il certificato di residenza emesso dalle autorità locali competenti. Nei Paesi caratterizzati dalla mancanza di un'autorità preposta o dalla presunta inaffidabilità dei documenti rilasciati dall'autorità locale, come previsto dall'art. 6, comma 2, del D.M. n. 032/655 del 2001, il candidato vincitore può richiedere a questo Ufficio il rilascio di una certificazione sostitutiva che dichiari il possesso del requisito, ai sensi dell'art. 52 del D. Lgs. 3 febbraio 2011 n. 71. I cittadini italiani regolarmente iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) possono presentare una dichiarazione sostitutiva di certificazione di iscrizione all'AIRE.*”;
- per quanto occorrer possa, dell'art. 6 del Decreto Ministeriale del 16 marzo 2001, n. 032/655, recante “*Procedure di selezione ed assunzione di Personale a contratto*”, nella parte in cui prevede che “*Nei Paesi nei quali non è previsto il rilascio della*

documentazione attestante il possesso dei predetti requisiti, o nei casi in cui tale documentazione non possa essere prodotta per cause di forza maggiore, l’Ufficio provvede a rilasciare una dichiarazione facente stato di tale situazione”;

- per quanto occorrer possa, del Messaggio del Console Generale d’Italia a Caracas prot. n. MAECI|2840100|18/09/2025|0002277-A del 18 settembre 2025;
- del Verbale n. 5 della seduta della Commissione giudicatrice del 19 settembre 2025, nell’ambito della quale è stata approvata la “*graduatoria finale degli idonei rettificata, che annulla e sostituisce la precedente*”;
- della Graduatoria finale degli idonei rettificata, affissa all’Albo consolare il 19 settembre 2025;
- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto;

NONCHÉ

per la declaratoria di inefficacia o, comunque, per la caducazione del contratto di lavoro, ove stipulato, e per il risarcimento in forma specifica consistente nell’assunzione del ricorrente, con espressa riserva di agire, in separata sede, per il risarcimento dei danni equivalenti.

FATTO

1. Il Dott. Alessandro Vincenzo Assiso Falchi è nato a Caracas (Venezuela) il 5 aprile 1998, da madre italiana e padre italo-venezuelano, quest’ultimo discendente di un migrante abruzzese e di una migrante spagnola giunti in Venezuela negli anni ’50. Il ricorrente è cresciuto stabilmente nel Paese sudamericano, ove ha frequentato l’intero ciclo scolastico, dalle scuole primarie fino al liceo, e possiede la doppia cittadinanza italiana e venezuelana.

2. Dopo aver conseguito il diploma di maturità, in considerazione della grave crisi economica e politica, nonché del clima di diffusa insicurezza che da anni affligge il Venezuela, il Dott. Assiso Falchi si è trasferito in Italia per frequentare prima il corso di Scienze Internazionali e Diplomatiche (conclusosi con il conseguimento della laurea nel

2019) e successivamente quello di Relazioni Internazionali ed Europee (conclusosi con il conseguimento della laurea nel 2022) presso l’Università di Parma.

Tuttavia, durante gli anni degli studi universitari, il Dott. Assiso Falchi ha mantenuto il proprio centro di vita e la propria famiglia in Venezuela, ove rientrava regolarmente durante i periodi di vacanza.

3. Nel 2021, a causa delle restrizioni connesse alla pandemia da Covid-19 e dell’impossibilità di seguire le lezioni in presenza, nonché del decesso del padre, il ricorrente ha trascorso la maggior parte dell’anno a Caracas (ingresso in data 2 febbraio 2021), non avendo altri interessi o legami in Italia al di fuori degli studi universitari.

4. Il 7 giugno 2022, avendo partecipato con esito positivo a un bando Erasmus per un tirocinio in mobilità internazionale indetto dall’Università di Parma, il Dott. Assiso Falchi ha preso servizio come tirocinante presso il Consolato Generale d’Italia a Caracas.

Terminato il tirocinio, avendo completato le attività didattiche dell’anno accademico 2021-2022, egli si è trattenuto a Caracas ove ha ultimato la stesura della tesi di laurea.

5. Solo successivamente, in data 8 ottobre 2022, il ricorrente è rientrato in Italia esclusivamente per la discussione della tesi e la proclamazione della laurea, facendo poi definitivo ritorno in Venezuela il 16 dicembre 2022, ove ha ripreso stabilmente la propria dimora.

6. A partire dal 19 dicembre 2022 sino al 3 ottobre 2024, il Dott. Assiso Falchi ha prestato servizio presso il Consolato Generale d’Italia a Caracas con mansioni di digitatore, sino al 3 ottobre 2024.

L’attività è stata svolta in forza di tre distinti contratti di lavoro stipulati con la società venezuelana *Telecomunicaciones Butler S.A.*, con sede a Caracas, che fornisce personale interinale a enti e istituzioni pubbliche, tra le quali la stessa sede consolare.

7. Nel corso del 2023, il ricorrente ha trascorso un breve periodo in Italia per frequentare in presenza alcune lezioni del Master in *Diplomacy* organizzato dall’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano.

Si è trattato di una parentesi formativa di carattere temporaneo, conclusasi con il rientro a Caracas il 22 dicembre 2023 per trascorrere le festività natalizie con la propria famiglia e proseguire, da lì, la frequenza del Master in modalità *on-line* sino al suo completamento nel maggio 2024.

8. Conclusasi l'esperienza professionale presso il Consolato, dall'11 novembre 2024 il Dott. Assiso Falchi svolge la propria attività lavorativa in favore dell'Istituto Italiano di Cultura di Caracas, in forza di un contratto d'impiego temporaneo rinnovato una sola volta sino al 10 novembre 2025.

9. In data 8 gennaio 2025, il ricorrente ha presentato domanda di partecipazione (doc. 1) alla *“Procedura di selezione per l'assunzione di n° 1 (uno) impiegato a contratto da adibire ai servizi di assistente amministrativo”* presso l'Ambasciata d'Italia a Caracas di cui all'Avviso affisso all'albo della suddetta Ambasciata in data 10 dicembre 2024 (doc. 2).

Il detto Avviso, all'art. 1 n. 4, prevede, quale requisito generale per l'ammissione, il possesso della residenza in Venezuela da almeno due anni.

10. All'esito dell'esperimento della procedura, il ricorrente si è classificato al 1° posto nella *“Graduatoria finale degli idonei”*, affissa all'albo consolare il 18 marzo 2025 (doc. 3).

11. Il 15 maggio 2025, il Dott. Giuseppe Giacalone – Presidente della Commissione Giudicatrice – ha inoltrato al ricorrente una *e-mail* proveniente dal MAECI del seguente tenore: *“Gentili colleghi, dal certificato AIRE risulta che il requisito della residenza sia diverso da quella dichiarato dal sig. Falchi nella certificazione personale. Per questo motivo, prima di procedere alla stipula del contratto di assunzione, occorre che sia trasmessa a questa Unità una dichiarazione della Sede, ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs 3 febbraio 2011 n. 71 (il cui modello è reperibile sulla MAENET), che certifichi che il sig. Assiso Falchi risieda in Venezuela almeno da due anni rispetto al termine di presentazione della domanda”* (doc. 4); senza fornire all'interessato ulteriori indicazioni circa gli adempimenti da intraprendere.

12. Pertanto, il Dott. Assiso Falchi – dopo essersi autonomamente informato sul da farsi – ha chiesto al Console Generale d’Italia a Caracas, Dott. Jacopo Martino, il rilascio di una certificazione sostitutiva che dichiarasse il possesso del requisito della residenza ultrabiennale in Venezuela, ai sensi dell’art. 52 del d.lgs.3 febbraio 2011, n. 71.

13. A tal fine, il ricorrente ha trasmesso all’Ufficio consolare la documentazione comprovante la propria residenza effettiva, tra cui la lista degli ingressi e delle uscite dal Venezuela dal 2011 al 2023 (c.d. “*Movimientos migratorios*”), redatta dall’Autorità locale, nonché la copia del proprio passaporto venezuelano recante i timbri di ingresso e di uscita dal Venezuela (doc. 5).

14. Il 20 maggio 2025, il Console, ritenendo sufficiente la documentazione prodotta, ha quindi rilasciato al Dott. Assiso Falchi la certificazione in ordine al possesso della residenza ultrabiennale richiesto dall’art. 1, n. 4 dell’Avviso (doc. 11).

15. La Direzione generale per le risorse e l’innovazione – Unità per il personale a contratto, con Messaggio prot. n. MAECI|2840100|28/05/2025|0001342-A del 28 maggio 2025 ha informato l’Ambasciata d’Italia a Caracas che “*prima di procedere alla stipula del contratto di assunzione, si rende necessario acquisire idonea documentazione di residenza rilasciata dalle autorità locali o, laddove carente, una dichiarazione della Sede, ai sensi dell’art. 52 del D.Lgs 3 febbraio 2011 n. 71 (il cui modello è reperibile sulla MAENET), che certifichi che il signor Assiso Falchi risieda in Venezuela da almeno due anni rispetto al termine di presentazione della domanda*” (doc. 12).

16. Il medesimo 28 maggio 2025, l’Ambasciata, in riscontro al suddetto Messaggio, ha trasmesso la certificazione rilasciata dal Consolato Generale d’Italia a Caracas il 20 maggio 2025 (doc. 13).

17. Pertanto, accertato il possesso del requisito della residenza ultrabiennale, il ricorrente, il 10 giugno 2025, ha sottoscritto il contratto di impiego presso l’Ambasciata (doc. 14).

18. Sennonché, il Console Generale d’Italia a Caracas con provvedimento prot. n. MAECI|2840100|17/09/2025|0002268-A del 17 settembre 2025 ha disposto

l’annullamento in autotutela *ex art. 21-novies* della l. n. 241/1990 della Certificazione dal medesimo rilasciata il 20 maggio 2025, sulla base della seguente motivazione:

“CONSIDERATI gli atti d’ufficio, da cui risulta che il nominato in oggetto il giorno 29 luglio 2023 era iscritto nel registro dell’anagrafe della popolazione residente nel Comune di Forlì,

*CONSIDERATO l’interesse pubblico a una corretta rappresentazione dei fatti,
dispone*

l’annullamento in autotutela della dichiarazione citata in premessa e la notifica del presente provvedimento all’Ambasciata d’Italia in Venezuela e all’interessato” (doc. 15).

19. Il 19 settembre 2025, è stata affissa all’Albo consolare la “*Graduatoria finale degli idonei rettificata*” (doc. 16) dalla quale è risultato primo classificato il Dott. Cristoforo Furst (*cfr.* anche docc. 17 e 18).

20. L’Ambasciata, con nota prot. n. 2356 del 26 settembre 2025 (doc. 19) sottoscritta dal Presidente della Commissione Giudicatrice, ha comunicato al ricorrente l’esclusione dalla procedura di selezione, a seguito dell’annullamento in autotutela della certificazione del possesso del requisito generale della residenza in Venezuela da oltre due anni.

Avverso tali provvedimenti, palesemente illegittimi, il Dott. Assiso Falchi è, dunque, costretto a proporre ricorso innanzi a Codesto Ecc.mo TAR chiedendone l’annullamento, in quanto gravemente lesivi dei propri interessi, per i seguenti motivi di

DIRITTO

I.

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 1 DELL’AVVISO DI SELEZIONE E DELL’ART. 4 DEL D.M. 16 MARZO 2001 N. 032/655; VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 155 DEL D.P.R. N. 18/1967; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI EFFETTIVITÀ, RAGIONEVOLEZZA E BUON ANDAMENTO EX ART. 97 COST.; DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

Come anticipato nell’esposizione in fatto, con nota prot. n. 2356 del 26 settembre 2025 (doc. 19), l’Ambasciata d’Italia a Caracas ha comunicato al ricorrente la propria

esclusione dalla procedura di selezione per l'assunzione di un impiegato a contratto, motivandola con il precedente annullamento in autotutela (doc. 15) disposto dal Console Generale della certificazione del 20 maggio 2025 (doc. 11) attestante la residenza ultrabiennale in Venezuela (sul punto si veda *infra* § II), che avrebbe fatto venir meno il possesso del requisito di ammissione di cui all'art. 1, n. 4 dell'Avviso.

Tale determinazione si rivela manifestamente illegittima poiché ha comportato l'esclusione di un candidato che possedeva – e tutt'ora possiede – pienamente il requisito richiesto dalla legge e dall'Avviso.

I.1. L'art. 1, n. 4 dell'Avviso di selezione prescrive che i candidati “*abbiano la residenza in Venezuela da almeno due anni alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande*” (*id est* da almeno il 9 gennaio 2023; *cfr.* anche art. 2 dell'Avviso, doc. 2), conformemente a quanto prescritto dall'art. 4 del Decreto Ministeriale del 16 marzo 2001, n. 032/655 (di seguito anche solo “*D.M. n. 032/655*”) che disciplina le procedure concorsuali per l'assunzione del personale a contratto presso le Rappresentanze diplomatiche, gli Uffici consolari e gli Istituti Italiani di Cultura.

In particolare, il citato art. 4 del D.M. n. 032/655 stabilisce che “*Possono partecipare alle prove i candidati in possesso dei seguenti requisiti: [...] abbiano la residenza da almeno due anni nel Paese dove ha sede l'Ufficio presso cui debbono prestare servizio*”.

La norma regolamentare, a sua volta, trova fondamento nell'art. 155 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 e ss. mm. ii., recante “*Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri*”, il quale dispone che: “*Possono essere assunti a contratto coloro che siano effettivamente residenti da almeno due anni nel Paese dove ha sede l'ufficio presso cui prestare servizio, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e siano di costituzione fisica idonea all'espletamento delle mansioni per le quali debbono essere impiegati.*”.

Dunque, dalla combinazione delle norme sopra riportate si ricava che ciò che rileva ai fini dell'assunzione presso le Rappresentanze diplomatiche è la **residenza effettiva** del candidato, intesa come stabile e continuativa dimora nel Paese di servizio.

Al riguardo, Codesto Ecc.mo TAR, chiamato a pronunciarsi su una fattispecie in parte sovrapponibile, ha rilevato che “il presupposto della residenza ultrabiennale al momento della presentazione della domanda di partecipazione al concorso può dirsi sussistente, così come correttamente certificato con l’atto del 12 novembre 2019 dalla sede diplomatica. Essa, infatti, ha desunto la residenza omanita della controinteressata da indici fattuali molteplici e tra loro concordanti, tali perciò da superare la presunzione di residenza italiana desumibile dalle certificazioni anagrafiche. E segnatamente: il matrimonio contratto con un cittadino omanita il -OMISSIS-; l’attivazione di un’utenza telefonica omanita a far data dal 1° dicembre 2016; il passaporto con relativi timbri di entrata in Oman, attestanti la duratura presenza della controinteressata nel territorio di detto Stato.” (TAR Lazio, Rm, V quater, 13.01.2025, n. 496).

Dalla riportata pronuncia si ricava che il requisito contestato al ricorrente deve essere accertato in termini di effettività.

I.2.a. Sulla base di tale parametro, **il ricorrente soddisfa pienamente il requisito della residenza in Venezuela nel biennio intercorrente dal 9 gennaio 2023 al 9 gennaio 2025, così come individuato dall’art. 2 dell’Avviso.**

Le risultanze documentali lo confermano in modo inequivocabile.

Dal documento che registra i movimenti migratori (doc. 6, *cfr.* anche docc. 7, 8, 9 e 10) dell’odierno deducente si ricavano i dati riportati nella seguente tabella:

PERMANENZA IN VENEZUELA NEL PERIODO 09/01/2023 – 09/01/2025			
Data inizio	Data fine	Luogo di permanenza	N. giorni trascorsi
09/01/2023	27/08/2023	Caracas, Venezuela	<u>230 giorni</u>
28/08/2023	21/12/2023	Milano, Italia	115 giorni
22/12/2023	09/01/2025	Caracas, Venezuela	<u>386 giorni</u>
Tot. giorni trascorsi in Venezuela (09/01/2023 – 09/01/2025)			616 giorni

Dunque, nel periodo di interesse, il Dott. Assiso Falchi ha trascorso in Venezuela **ben 616 giorni su 731 giorni totali, ossia l'84% del tempo.**

In particolare, come anticipato nell'esposizione in fatto (*cfr.* punto 6), il **19 dicembre 2022**, il Dott. Assiso Falchi ha preso servizio presso il Consolato Generale d'Italia a Caracas, ove ha svolto le mansioni di digitatore sino al 3 ottobre 2024 in virtù di tre distinti contratti di lavoro stipulati con la società venezuelana *Telecomunicaciones Butler S.A.*, con sede a Caracas, che fornisce personale interinale a enti e istituzioni pubbliche, tra cui la stessa sede consolare (docc. 20, 21 e 22).

Il 27 agosto 2023, il ricorrente ha lasciato temporaneamente il Venezuela per recarsi a Milano, ove ha frequentato alcune lezioni del Master in *Diplomacy* organizzato dall'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) (*cfr.* doc. 23).

Si è trattato di una breve parentesi formativa, conclusasi con il rientro a Caracas il 22 dicembre 2023 (*cfr.* doc. 5 e 6) per trascorrere le festività natalizie con la propria famiglia e proseguire, da lì, la frequenza del Master in modalità *on-line* sino al suo completamento nel maggio 2024 (*cfr.* doc. 23, pag. 5).

Per tutto il 2024, il ricorrente ha vissuto a Caracas ove ha lavorato, dapprima presso il Consolato (sino al 3 ottobre 2024, *cfr.* doc. 20, 21 e 22) e, successivamente, presso l'Istituto Italiano di Cultura di Caracas, in forza di un contratto temporaneo con scadenza prevista il 10 novembre 2025 (docc. 24 e 25).

Dato il quadro poc'anzi delineato, è francamente incomprensibile come la medesima Amministrazione che ha impiegato il ricorrente per circa due anni dal dicembre 2022 presso il Consolato Generale d'Italia a Caracas possa oggi negargli il possesso della residenza ultrabiennale in Venezuela a decorrere dal 9 gennaio 2023.

Al contrario, **da tali risultanze emerge con palmare evidenza che il Dott. Assiso Falchi era ed è effettivamente residente in Venezuela quantomeno dal 9 gennaio 2023.**

I.2.b. Fermi restando i rilievi che precedono, di per sé sufficienti a dimostrare l'illegittimità del provvedimento di esclusione, preme evidenziare che l'odierno deducente risiede nel paese sudamericano da ben prima del 9 gennaio 2023.

Tant’è vero che nella domanda di partecipazione, il Dott. Assiso Falchi ha dichiarato di risiedere in Venezuela dal 7 giugno 2022 (*cfr.* doc. 1).

Ciò premesso, per comprendere appieno le ragioni di tale dichiarazione è necessario ripercorrere le vicende di vita del ricorrente a partire dal 2021.

Egli, infatti, già nel febbraio 2021 – in piena emergenza pandemica – ha fatto rientro a Caracas, ove ha trascorso la quasi totalità dell’anno (*cfr.* docc. 5 e 6), frequentando le lezioni universitarie e sostenendo i relativi esami del corso di laurea in Relazioni Internazionali ed Europee dell’Università di Parma in modalità telematica.

La decisione di tornare in Venezuela non è stata dettata da esigenze contingenti, ma dalla necessità di tornare nel proprio contesto familiare in un momento in cui, data l’impossibilità di frequentare le lezioni in presenza, era venuta meno la ragione della sua permanenza in Italia legata unicamente alle esigenze di studio.

Il 4 ottobre 2021, dopo 7 mesi trascorsi in Venezuela, il Dott. Assiso Falchi ha lasciato il Paese per recarsi in Italia (con scalo in Turchia) al fine di frequentare le lezioni universitarie – tornate in presenza con l’affievolirsi dell’emergenza sanitaria – per poi fare ritorno a Caracas il 20 dicembre 2021 per trascorrere le festività natalizie in compagnia della propria famiglia (*cfr.* docc. 5 e 6).

Tale circostanza, conferma la costante alternanza tra brevi soggiorni in Italia per ragioni di studio e periodi di più lunga permanenza in Venezuela, indice inequivocabile del fatto che il centro stabile della sua vita personale e familiare si trovava – e si trova – a Caracas da ben prima dei due anni antecedenti alla data di presentazione della domanda di partecipazione alla procedura *de qua*.

Il 7 giugno 2022, dopo un breve soggiorno in Italia nei primi mesi dell’anno per motivi universitari (*cfr.* doc. 5 e 6), il Dott. Assiso Falchi è nuovamente rientrato a Caracas per intraprendere un tirocinio Erasmus presso il Consolato Generale d’Italia, nell’ambito di un bando di mobilità internazionale indetto dall’Università di Parma, che egli aveva regolarmente vinto (*cfr.* doc. 26).

La scelta della sede di Caracas – tra le diverse mete disponibili – è tutt’altro che casuale.

Essa risponde alla volontà di svolgere il tirocinio nel proprio contesto familiare e di vita, cogliendo l'occasione per rientrare stabilmente nel Paese.

Del resto, per lo studente medio, il Venezuela non rappresenta di certo una scelta scontata, in quanto notoriamente segnato da instabilità politica e difficili condizioni socioeconomiche.

La decisione di tornare a Caracas per svolgere un periodo di formazione professionale presso il Consolato italiano rivela, dunque, un rapporto di continuità e di radicamento con il Paese da parte del ricorrente, coerente con il suo percorso di vita e chiaro indice della sua volontà di permanervi in modo stabile.

Dunque, con l'avvio dell'esperienza presso il Consolato il 7 giugno 2022, il ricorrente ha stabilito in via definitiva la propria dimora in Venezuela, come dimostrato dalla continuità delle sue successive scelte di vita e professionali (id est, le attività svolte dapprima presso il Consolato e poi presso l'Istituto Italiano di Cultura).

Infatti, a decorrere dal 7 giugno 2022 la sua presenza in Venezuela è divenuta stabile, abituale e volontaria.

È significativo in tal senso che, il Dott. Assiso Falchi nel periodo qui esaminato abbia lasciato Caracas solamente per il tempo strettamente necessario a discutere la tesi di laurea e a partecipare alla proclamazione presso l'Università di Parma (partenza da Caracas l'8 ottobre 2022 e ritorno il 16 dicembre 2022, *cfr.* docc. 5, 6, 7, 8, 9 e 10).

Anche in questo caso, il periodo in Italia non ha interrotto la sua dimora abituale in Venezuela, come dimostra la rapidità del soggiorno all'estero e la scelta di trascorrere nuovamente le festività natalizie con la propria famiglia a Caracas.

La stabilità della permanenza del ricorrente nel Paese sudamericano la si evince ancora più chiaramente dalle risultanze dei suoi spostamenti come riportati nella seguente tabella:

PERMANENZA IN VENEZUELA NEL PERIODO 07/06/2022 – 09/01/2025			
Data inizio	Data fine	Luogo di permanenza	N. giorni trascorsi

07/06/2022	08/10/2022	Caracas, Venezuela	<u>123 giorni</u>
09/10/2022	15/12/2022	Parma, Italia	67 giorni
16/12/2022	27/08/2023	Caracas, Venezuela	<u>254 giorni</u>
28/08/2023	21/12/2023	Milano, Italia	114 giorni
22/12/2023	09/01/2025	Caracas, Venezuela	<u>386 giorni</u>
Nel Tot. giorni trascorsi in Venezuela (07/06/2022 – 09/01/2025)			763 giorni

periodo di interesse, il Dott. Assiso Falchi ha trascorso in Venezuela **ben 763 giorni su 944 giorni totali, ossia l'81% del tempo.**

Oltre tutto, nel medesimo periodo, il Dott. Assiso Falchi risulta tesserato per la squadra di calcio Club Lagunita Country Club di Caracas, con la quale ha partecipato al campionato LIDES 2022-2023 (doc. 27).

Difficile sostenere che possa considerarsi non residente chi, oltre a lavorare e vivere stabilmente a Caracas, prende parte a un campionato locale.

In altri termini, la partecipazione a un torneo ufficiale è incompatibile con una presenza saltuaria o transitoria nel territorio

Tale evidenza costituisce, invece, un ulteriore indice dell'effettivo radicamento sociale e relazionale del ricorrente in Venezuela e della sua piena integrazione nel contesto locale.

In definitiva, **la documentazione versata in atti** – dagli estratti dei “*Movimientos Migratorios*” alle copie dei passaporti, ai contratti di lavoro, alle attestazioni delle autorità e degli enti privati – **dimostra in modo inequivocabile che la residenza del ricorrente nel Paese non ha carattere formale o occasionale, ma corrisponde a una condizione stabile, volontaria e di fatto, perfettamente conforme alla nozione di “effettiva residenza” prevista dall'art. 155 del D.P.R. n. 18/1967.**

Ne consegue che l'esclusione disposta dall'Ambasciata, fondata su un presupposto meramente formale e privo di riscontro nella realtà fattuale, risulta viziata *ab origine* per travisamento dei presupposti di fatto, oltre che per evidente difetto di istruttoria.

Tale vizio si riverbera, peraltro, sulla logicità e sulla proporzionalità della decisione, poiché l'Amministrazione, lungi dal verificare la concreta sussistenza del requisito, ha scelto di fondare l'esclusione su un presupposto meramente derivato e privo di riscontro nella realtà fattuale.

L'Ambasciata ha, infatti, fondato il provvedimento di esclusione sull'annullamento della certificazione di residenza disposto dal Console Generale, che – come si dirà *infra* – è il risultato di una interpretazione distorta e *contra legem* della nozione di residenza rilevante ai fini dell'Avviso.

I.3. In ogni caso, per mero tuziorismo difensivo, si deduce l'illegittimità nella misura in cui dovessero essere intesi nel senso che il requisito della residenza vada apprezzato solo ed esclusivamente in senso formale, come risultante dalle evidenze anagrafiche:

- a)** dell'art. 1 dell'Avviso affisso all'albo dell'Ambasciata d'Italia a Caracas in data 10 dicembre 2024, recante “*Avviso di assunzione di impiegati a contratto*”, ove stabilisce che “*Possono partecipare alle prove i candidati in possesso dei seguenti requisiti: [...] 4) abbiano la residenza in Venezuela da almeno due anni*”;
- b)** dell'art. 4 del Decreto Ministeriale 16 marzo 2001, n. 032/655, recante “*Procedure di selezione ed assunzione di Personale a contratto*”, nella parte in cui prevede al n. 3 che possano partecipare i candidati che “*abbiano la residenza da almeno due anni nel Paese dove ha sede l'Ufficio presso cui debbono prestare servizio, fatto salvo quanto disposto dagli artt. 3 e 5 della legge 13 agosto 1980, n. 462*”.

Una siffatta lettura determinerebbe, infatti, un'inaccettabile distorsione del requisito di ammissione, in aperto contrasto con la norma primaria che disciplina la materia (l'art. 155 del D.P.R. n. 18/1967), la quale valorizza la residenza effettiva del candidato e non quella meramente formale.

Peraltro, il D.M. 16 marzo 2001, n. 032/655, quale fonte regolamentare di natura secondaria, non potrebbe comunque introdurre una condizione più restrittiva rispetto a quella prevista dalla normativa primaria, né alterarne la *ratio sostanziale*; diversamente, esso incorrerebbe in un vizio di eccesso di potere regolamentare per violazione di legge, in quanto in contrasto con la disposizione di rango superiore.

Ma, soprattutto, un'interpretazione per cui la *“residenza da almeno due anni nel Paese”* (e la corrispondente disposizione dell'Avviso) debba essere necessariamente e unicamente intesa in senso anagrafico, si porrebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Una tale lettura, infatti, introdurrebbe un vincolo eccessivo e sproporzionato rispetto al fine perseguito dalla norma – che è quello di selezionare il candidato che, data la sua effettiva integrazione nel tessuto sociale e culturale del Paese ospitante – e trasformerebbe il criterio funzionale alla verifica dell'effettiva integrazione del candidato nel contesto locale in un vincolo puramente formale inidoneo a consentire all'amministrazione di perseguire in modo efficace e coerente l'interesse pubblico sotteso alla procedura.

Inoltre, secondo il principio del *favor participationis*, l'Amministrazione deve preferire interpretazioni che amplino la possibilità di partecipazione alle procedure, evitando letture restrittive che, come nel caso di specie, penalizzano irragionevolmente chi dimostri di essere effettivamente idoneo.

Ne consegue che tanto la clausola dell'Avviso quanto la disposizione del D.M. 16 marzo 2001, n. 032/655, devono essere interpretate, in conformità alla legge e ai principi costituzionali, nel senso che il requisito della residenza ultrabiennale deve riferirsi alla residenza effettiva, quale stabile e volontaria dimora nel Paese di servizio; pena la loro illegittimità, con conseguente disapplicazione e/o annullamento nella parte incompatibile.

* * *

II.

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 21-NONIES DELLA LEGGE N. 241/1990; VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 155 DEL D.P.R. N. 18/1967;

TRAVISAMENTO DEL PRESUPPOSTO; ECCESSO DI POTERE PER ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI E ILLOGICITÀ MANIFESTA; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DI BUON ANDAMENTO, EFFICACIA ED EFFICIENZA.

II.1 Il provvedimento di annullamento in autotutela è stato adottato in assenza dei presupposti sostanziali richiesti dall'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, poiché l'atto originariamente annullato non era affatto illegittimo.

La certificazione rilasciata dal Console il 20 maggio 2025 (doc. 11) attestava correttamente l'effettiva residenza del ricorrente in Venezuela a far data dal 7 giugno 2022, come dichiarato nella domanda di partecipazione.

Il successivo annullamento della suddetta certificazione, disposto con il provvedimento prot. n. MAECI|2840100|17/09/2025|0002268-A del 17 settembre 2025 (doc. 15), muove da un fraintendimento radicale della nozione di residenza rilevante ai fini dell'Avviso.

Il provvedimento di secondo grado ha, infatti, assunto quale elemento determinante la circostanza che il Dott. Assiso Falchi *“il giorno 29 luglio 2023 era iscritto nel registro dell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di Forlì”*.

È, dunque, evidente che l'Amministrazione ha erroneamente ritenuto che la residenza rilevante ai fini dell'Avviso dovesse coincidere con quella anagrafica, assumendo che l'iscrizione nel registro della popolazione residente in Italia fosse di per sé idonea a escludere la residenza effettiva in Venezuela (requisito pienamente soddisfatto dal ricorrente come ampiamente dimostrato *supra* al § I.1).

Si tratta di un errore che vizia in radice l'atto impugnato, poiché trasforma un requisito sostanziale – la residenza effettiva nel Paese di servizio – in un dato puramente formale, privo di rilievo rispetto alla ratio della norma concorsuale e della disciplina di settore.

Invero, dalla lettera della disposizione contenuta nell'art. 1, n. 4 dell'Avviso di selezione (doc. 2), che testualmente prescrive che i candidati *“abbiano la residenza in Venezuela da almeno due anni alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande”* (*id est* da almeno il 9 gennaio 2023), non si ricava affatto che la residenza debba essere

accertata facendo riferimento a quella anagrafica, né che l’iscrizione nei registri comunali o consolari costituisca presupposto necessario ai fini dell’ammissione.

Anzi, il dato normativo conduce alla conclusione opposta.

Il D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18 – recante “*Ordinamento dell’Amministrazione degli affari esteri*” – all’art. 155, comma 1 così come modificato dall’art. 1 del d.lgs. 7 aprile 2000, n. 103 – rubricato “*Requisiti e modalità per l’assunzione*” – dispone infatti che: “*Possono essere assunti a contratto coloro che siano **effettivamente residenti** da almeno due anni nel Paese dove ha sede l’ufficio presso cui prestare servizio, abbiano compiuto il diciottesimo anno di età e siano di costituzione fisica idonea all’espletamento delle mansioni per le quali debbono essere impiegati.*”.

La norma è inequivoca: il legislatore ha inteso valorizzare la residenza sostanziale quale requisito di ammissione, facendo espresso riferimento alla situazione di fatto (“*effettivamente residenti*”) e non all’iscrizione nei registri anagrafici o consolari.

L’uso dell’avverbio “*effettivamente*” esprime chiaramente la volontà del legislatore di riferirsi alla situazione reale e di fatto, valorizzando la stabile e continuativa presenza del soggetto nel territorio in cui deve prestare servizio.

La *ratio* della disposizione è, infatti, quella di garantire che il personale assunto a contratto presso le sedi estere sia concretamente integrato nel contesto sociale, linguistico e culturale del paese ospitante e non sia semplicemente titolare di una formale risultanza anagrafica.

Non è dunque l’iscrizione formale a un registro a rendere il candidato idoneo al servizio consolare, ma la sua effettiva presenza e conoscenza del contesto locale.

Ne discende che l’interpretazione adottata dal Console nel provvedimento di secondo grado – ove la residenza anagrafica è stata assunta quale presupposto esclusivo di legittimità – si pone in palese contrasto con la norma di riferimento, oltre che con la *ratio* del sistema, volta ad accertare il radicamento effettivo del candidato nel contesto territoriale e linguistico di servizio.

Pertanto, il provvedimento di annullamento in autotutela della certificazione di residenza e del conseguente provvedimento di esclusione sono gravemente illegittimi, in quanto basati su un presupposto di fatto inesistente e su un'interpretazione della normativa di settore contraria al suo significato e alla sua finalità.

II.2. Anche a voler prescindere dall'espressa presenza nella disciplina di settore dell'avverbio *"effettivamente"*, nel diritto civile la residenza è una situazione di fatto che esprime la stabile e consapevole permanenza di un soggetto in un determinato luogo.

Le risultanze anagrafiche integrano una presunzione semplice e, come tali, hanno una valenza meramente dichiarativa.

Pertanto, la residenza rilevante ai fini *de qua* è solo quella sostanziale, ossia la dimora abituale e volontaria in un determinato luogo, e non la mera iscrizione nei registri anagrafici.

L'art. 43 del codice civile definisce infatti la **residenza come il *"luogo in cui la persona ha la dimora abituale"***.

Al riguardo, la dottrina e la giurisprudenza hanno costantemente evidenziato che per integrare il concetto di residenza, quale abituale dimora di una persona, sono richiesti: un elemento oggettivo, costituito dalla stabile permanenza in un determinato luogo, e un elemento soggettivo, costituito dalla volontà di rimanervi in modo duraturo.

Ne discende che la residenza coincide con la situazione di fatto nella quale la persona svolge la propria vita quotidiana, le proprie relazioni personali e professionali e non già con la mera iscrizione nei registri anagrafici.

È dunque irrimediabile la contraddizione tra la visione formalistica seguita dal Console e il fondamento stesso dell'istituto della residenza secondo il diritto civile.

Quanto sopra trova conferma nella giurisprudenza costante della Corte di Cassazione.

In particolare, la Suprema Corte ha chiarito che *"la residenza di una persona, secondo la previsione dell'articolo 43 c.c., è determinata dall'abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, che si caratterizza per l'elemento oggettivo della permanenza e per l'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini*

di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali (cfr. Cass. n. 25726 del 01/12/2011; vedi anche, nella giurisprudenza più risalente, Cass. n. 1738/1986)", specificando che "ciò che rileva ai fini della individuazione della residenza, intesa come dimora abituale, è dunque la permanenza in un luogo per un periodo prolungato apprezzabile (c.d. elemento oggettivo), ma tale che non debba essere necessariamente prevalente sotto un profilo quantitativo, dovendo tale elemento coniugarsi con quello altrettanto rilevante, anzi dirimente, dell'intenzione di stabilirvisi stabilmente (c.d. elemento soggettivo), rivelata dalle proprie consuetudini di vita e dalle proprie relazioni familiari e sociali" (Cass., I, ord. 15.02.2021, n. 3841).

La medesima Corte ha altresì precisato che **le risultanze anagrafiche hanno mero valore presuntivo e possono essere superate**, in quanto tali, **da una prova contraria**, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento (cfr. Cass., lav., 20.09.2019, n. 23521).

Il giudice amministrativo si è espresso in termini pienamente convergenti, riconoscendo la prevalenza del principio di effettività.

In particolare, è stato affermato che *"circa la prova della residenza, è consolidato il principio di effettività, in virtù del quale la prova della effettiva dimora in un luogo supera le scritturazioni anagrafiche (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 6104/2023: "Secondo consolidata giurisprudenza la residenza di una persona è determinata dalla sua abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, ossia dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dall'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali; pertanto, qualora la residenza anagrafica non corrisponda a quella di fatto, è di questa che bisogna tener conto con riferimento alla residenza effettiva, quale si desume dall'art. 43 c.c., e la prova della sua sussistenza può essere fornita con ogni mezzo, indipendentemente dalle risultanze anagrafiche o in contrasto con esse (cfr. ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 2 novembre 2010, n. 7730)"*

(T.A.R. Lazio, Rm, V quater, 11.07.2025, n. 13649; cfr. anche Id., 13.01.2025, n. 496).

Alla luce dei suesposti principi, deve ritenersi che il concetto di residenza, rilevante ai fini della procedura in esame, non possa essere ridotto al mero dato formale dell'iscrizione anagrafica, ma vada riferito alla dimora effettiva e volontaria del soggetto nel territorio interessato.

L'Amministrazione, assumendo la residenza anagrafica quale presupposto esclusivo dell'annullamento in autotutela della certificazione rilasciata e del conseguente provvedimento di esclusione dalla procedura, ha dunque fondato la propria determinazione su un criterio giuridicamente erroneo, in quanto contrario al principio di effettività della residenza desumibile dagli artt. 43 c.c. e 155 del D.P.R. n. 18/1967, come modificato dal d.lgs. n. 103/2000.

Tale errore di diritto si riflette sulla legittimità dei provvedimenti impugnati, fondati su un presupposto inesistente e su una nozione di residenza estranea al sistema.

Se l'Amministrazione avesse applicato correttamente la nozione di residenza effettiva – come in un primo momento aveva fatto in conformità alla legge – non avrebbe potuto che confermare la sussistenza del requisito, atteso che il ricorrente risiede stabilmente in Venezuela da tempo, e comunque a decorrere dal 7 giugno 2022 (si veda *supra* § I.1).

L'erroneo annullamento della certificazione già rilasciata finisce dunque per smentire non solo la legge, ma la stessa attività accertativa della sede consolare.

* * *

III.

VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 21-*NONIES* DELLA LEGGE N. 241/1990; DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE, INSUSSISTENZA DELL'INTERESSE PUBBLICO, MANCATA PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI IN GIOCO.

III.1. Il provvedimento impugnato risulta, altresì, viziato da difetto assoluto di motivazione e da omessa ponderazione comparativa degli interessi in gioco, in violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 21-*nonies* della legge n. 241/1990.

Com'è noto, il provvedimento con il quale l'amministrazione agisce in autotutela, *ex art. 21-*nonies** della legge n. 241/1990, deve essere munito di un'idonea motivazione che

attesti la sussistenza, nel caso di specie, non solo di un vizio di legittimità, ma anche – e soprattutto – dell’interesse pubblico concreto ed attuale perseguito con l’esercizio del potere di autotutela.

E, infatti, come recentemente ribadito da Codesto Ecc.mo TAR: “Il provvedimento di autotutela deve essere munito di una motivazione per così dire rafforzata, ulteriore rispetto al semplice richiamo della necessità di ripristinare la legalità ritenuta violata, in cui si dia evidenza della prevalenza dell’interesse pubblico attuale a restaurare lo stato fattuale esistente prima dell’adozione del provvedimento, rispetto a quello che si è venuto a creare ex post, in favore del destinatario, con la sua adozione” (TAR, Lazio, Rm, II, 25.9.2024, n. 16588).

Dunque, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza: “*l’interesse pubblico alla base del legittimo esercizio del potere di autotutela da parte della pubblica amministrazione non può identificarsi nel mero ripristino della legalità violata, ma richiede una valutazione comparativa sulla qualità e concretezza degli interessi in gioco [...] l’amministrazione è tenuta ad indicare espressamente le ragioni di pubblico interesse che, nonostante il notevole decorso del tempo e il consolidamento della situazione, giustificano il provvedimento di autotutela*” (Cons. Stato, V, 9.2.2024, n. 1332 e giurisprudenza ivi richiamata).

Tale decisione dev’essere, quindi, il risultato del bilanciamento tra l’interesse pubblico alla base del provvedimento, cioè l’interesse che giustifica l’annullamento d’ufficio, e l’interesse alla conservazione dell’atto da parte di coloro che avevano ricevuto un vantaggio, nonché l’eventuale posizione di terzi che potrebbero avere un interesse all’annullamento d’ufficio dell’atto (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 17.10.2017, n. 8; *id.* IV, 3.9.2024, n. 7367; *id.* VI, 2.7.2024, n. 5830; *id.* VII, 15.2.2024, n. 1536).

Orbene, nel caso di specie le *prefate* coordinate normative e giurisprudenziali sono state del tutto obliteate dall’Amministrazione resistente, che nel provvedimento prot. n. 2840100 del 17 settembre 2025 si è limitata a fondare l’annullamento della certificazione rilasciata il 20 maggio 2025 sul mero rilievo per cui “*il nominato in oggetto il giorno 29*

luglio 2023 era iscritto nel registro dell'anagrafe della popolazione residente nel Comune di Forlì”, corredato da un altrettanto generico riferimento all’“*interesse pubblico a una corretta rappresentazione dei fatti*”.

Una simile motivazione si rivela del tutto apparente.

E, infatti, dalla piana lettura della motivazione riportata emerge *ictu oculi* come l’Amministrazione non abbia in alcun modo spiegato in che misura la circostanza dell’iscrizione anagrafica in Italia possa incidere sulla validità della certificazione originaria, fondata su elementi documentali e fattuali attestanti la stabile permanenza del ricorrente in Venezuela; dall’altro, il richiamo all’“*interesse pubblico a una corretta rappresentazione dei fatti*” risulta formulato in termini meramente assertivi, privo di qualsiasi specificazione concreta del contenuto dell’asserito interesse perseguito e del nesso di necessità che lo collegherebbe alla rimozione dell’atto.

Una tale impostazione, oltre a svuotare di significato le garanzie poste dall’art. 21-novies, si traduce in una motivazione stereotipata e priva di sostanza, inidonea a rendere comprensibile l’effettiva ragione della decisione.

Nel caso di specie,

l’esternazione dell’asserito interesse pubblico prevalente sul contrapposto interesse del privato era doverosa, tanto più in considerazione dello stato avanzato del procedimento di assunzione, che aveva già condotto alla sottoscrizione del contratto di lavoro da parte del ricorrente, seppur non ancora divenuto efficace

A ciò si aggiunge che l’Amministrazione ha del tutto omesso di considerare che l’atto oggetto di ritiro era stato legittimamente adottato all’esito di un’istruttoria svolta dalla stessa Autorità e che la sua rimozione, intervenuta a distanza di mesi e in un momento in cui il ricorrente aveva già sottoscritto il contratto di assunzione, determinava un pregiudizio grave e sproporzionato, lesivo dell’affidamento ingenerato dal comportamento della Amministrazione stessa.

Ma ciò non è avvenuto.

L'omissione di ogni riferimento a tale profilo rende evidente la superficialità dell'azione amministrativa e il carattere meramente assertivo del richiamo all'"*interesse pubblico*", che non risulta in alcun modo bilanciato con l'affidamento ingenerato nel ricorrente.

In tale contesto – anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui la certificazione del 20 maggio 2025 fosse errata – l'Amministrazione avrebbe dovuto verificare se tale errore fosse effettivamente idoneo a incidere sulla validità sostanziale della certificazione e se non potesse essere agevolmente superato mediante un'integrazione istruttoria o con l'acquisizione di ulteriori elementi chiarificatori, anziché ricorrere alla misura più radicale e dannosa dell'annullamento *ex art. 21-nonies* della legge n. 241/1990.

Pertanto, l'atto impugnato viola i principi di proporzionalità e di tutela dell'affidamento legittimo, i quali impongono all'amministrazione di valutare se l'annullamento arrechi un sacrificio eccessivo all'interesse privato in assenza di un corrispondente vantaggio per l'interesse pubblico tenuto conto anche della possibilità di ricorrere a soluzioni meno invasive.

La mancanza di qualsivoglia valutazione comparativa degli interessi, unita al carattere meramente apparente della motivazione, rende il provvedimento di annullamento in autotutela radicalmente illegittimo per violazione degli artt. 3 e 21-*nonies* della legge n. 241/1990, nonché dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione, con conseguente illegittimità derivata del provvedimento di esclusione dalla procedura disposto dall'Ambasciata.

III.2. Muovendo da quanto sopra dedotto, il difetto originario di motivazione del provvedimento di annullamento in autotutela non può essere sanato dal successivo messaggio del Console Generale n. MAECI|2840100|18/09/2025|0002277-A del 18 settembre 2025 (doc. 28).

Infatti, tale atto è estraneo al provvedimento impugnato, è successivo alla sua adozione (il provvedimento di annullamento in autotutela riporta la data del 17 settembre 2025) ed è, altresì, privo di autonoma valenza provvedimentale.

Esso si risolve quindi in una motivazione postuma e ultronea, inammissibile secondo il principio – pacifico – per cui la legittimità dell’atto amministrativo va valutata *ex ante*, sulla base delle ragioni espresse nella motivazione che non può essere in alcun modo integrata a posteriori.

Ne discende che il messaggio *de quo* non vale a colmare la gravissima carenza motivazionale del gravato provvedimento di annullamento.

In ogni caso, anche volendo prescindere da tale rilievo assorbente, il contenuto del Messaggio non solo non chiarisce le ragioni dell’annullamento, ma evidenzia l’errore di fondo che inficia l’operato dell’Amministrazione consolare, nonché l’assenza di una reale attività istruttoria di cui sono manifestazione le numerose e ripetute considerazioni espresse prive di qualsivoglia valore e del tutto irrilevanti rispetto alla questione controversa.

Le affermazioni contenute nel suddetto atto, oltre a essere giuridicamente irrilevanti, tradiscono un uso distorto del potere amministrativo, piegato a finalità improprie e punitive, e si pongono in evidente contrasto con i principi di imparzialità, proporzionalità e correttezza dell’azione amministrativa.

Ciò posto, nel suddetto messaggio, il Console, nonostante riconosca espressamente che la certificazione dal medesimo rilasciata il 20 maggio 2025 “era legittima dal punto di vista del suo fondamento giuridico”, sostiene contraddittoriamente l’asserita illegittimità della detta dichiarazione sulla base dei seguenti elementi:

- il ricorrente non avrebbe potuto essere ritenuto residente in Venezuela alla data richiesta dall’Avviso in ragione della circostanza che “il giorno 29 luglio 2023 egli era iscritto regolarmente nel registro dell’anagrafe della popolazione residente del comune di Forlì”; tesi corroborata dal fatto che il Consolato, nel luglio del 2023, ha rilasciato il passaporto al ricorrente solamente dopo aver acquisito il nulla osta e la delega dalla Questura di Forlì;
- la residenza sarebbe un diritto che il ricorrente non avrebbe esercitato, “rinunciando ai benefici che ne conseguono, tra i quali il diritto a vincere un bando di concorso”;

- la presunta natura “*artefatta*” della documentazione presentata ai fini della certificazione del 20 maggio 2025 e, in particolare, l’asserita falsità del documento recante “*Movimientos migratorios*” e l’incompletezza dei dati riscontrabili dalle copie dei passaporti (italiano e venezuelano) del ricorrente;
- l’asserita irregolarità nella presentazione della domanda di iscrizione all’AIRE del 28 novembre 2023.

Orbene, l’intero impianto argomentativo poggia ancora una volta sull’equivoco – già stigmatizzato nel secondo motivo di ricorso – di ritenere che la residenza rilevante ai fini dell’Avviso debba coincidere con quella anagrafica, desumibile dall’iscrizione nei registri della popolazione residente.

Tale impostazione è radicalmente erronea, poiché ignora il chiaro disposto dell’art. 155 del d.P.R. n. 18/1967, che valorizza la residenza effettiva, ossia la dimora abituale e continuativa nel Paese di servizio, e non la mera registrazione anagrafica.

È pertanto del tutto irrilevante, ai fini che qui interessano, la circostanza che il ricorrente risultasse, in un determinato momento, formalmente iscritto nel registro anagrafico del Comune di Forlì.

L’iscrizione anagrafica non determina, né esclude, la residenza effettiva, la quale costituisce – come chiarito dalla giurisprudenza civile e amministrativa sopra richiamata – un fatto sostanziale accertabile attraverso ogni mezzo di prova e superabile rispetto alle risultanze anagrafiche, che hanno valore meramente presuntivo.

Sostenere, poi, che il rilascio del passaporto al ricorrente comproverebbe la mancanza del requisito di residenza in Venezuela, costituisce un’affermazione del tutto illogica. Da siffatta circostanza, si deduce, semmai, l’esatto contrario: il fatto stesso che il ricorrente si sia rivolto alla sede consolare in Venezuela per ottenere il passaporto dimostra in modo inequivocabile la sua presenza stabile e continuativa nel Paese.

È, infatti, del tutto illogico e irragionevole per un soggetto stabilmente ed effettivamente residente in Italia richiedere il passaporto all’Autorità consolare di Caracas, essendo

procedura assai più agevole e snella quella percorribile sul suolo nazionale. È dunque paradossale trarre da tale circostanza la prova contraria.

L'unico dato realmente accertato è che il ricorrente, alla data della richiesta, viveva stabilmente in Venezuela e si è rivolto, come ogni residente, alla propria Autorità consolare.

Parimenti infondata è la tesi secondo cui la “*residenza è [...] un diritto*” che il ricorrente avrebbe volontariamente rinunciato ad esercitare, privandosi dei benefici che ne conseguono.

Una simile affermazione, oltre a essere priva di qualsivoglia base normativa, rivela un fraintendimento della natura stessa dell'istituto: la residenza non è un diritto potestativo da esercitare o meno, ma una situazione di fatto e di diritto che si realizza con la dimora abituale in un determinato luogo.

Il suo accertamento non dipende da una volontà di beneficiarne, bensì dalla ricorrenza di elementi oggettivi e soggettivi previsti dall'art. 43 c.c..

Sicché, parlare di “*rinuncia*” alla residenza è giuridicamente errato e denota la grave superficialità dell'operato dell'Autorità consolare.

Altrettanto gravi ed infondate sono le affermazioni relative alla presunta artefazione della documentazione presentata ai fini della certificazione del 20 maggio 2025.

Il Console si limita a qualificare come falsi e/o incompleti i documenti concernenti i movimenti migratori e i timbri apposti sui passaporti del ricorrente senza indicare: quali elementi oggettivi ne dimostrerebbero l'alterazione, chi avrebbe effettuato le verifiche o, quantomeno, quali specifiche incongruenze siano state riscontrate.

In assenza di qualunque riscontro istruttorio, tali affermazioni si risolvono in pure congetture prive di rilevanza probatoria e, anzi, evidenziano un palese difetto d'istruttoria.

Laddove l'Amministrazione avesse realmente nutrito dubbi circa l'attendibilità della documentazione prodotta, avrebbe dovuto attivare un supplemento istruttorio o richiedere chiarimenti all'interessato e non trarre un giudizio basato su valutazioni unilaterali, lacunose e soprattutto non documentate.

Del tutto inconferente, infine, è il rilievo relativo all'asserita “*irregolarità*” della domanda di iscrizione all'AIRE presentata il 28 novembre 2023.

A prescindere dal fatto che tale iscrizione, ove anche tardiva, non avrebbe comunque inciso sulla residenza effettiva in Venezuela, giacché quest'ultima presuppone una verifica sostanziale della dimora abituale e non un adempimento formale, va ricordato che la normativa sull'AIRE è funzionale a finalità censuarie e amministrative, non all'accertamento della residenza ai fini di procedimenti selettivi disciplinati da norme speciali.

Confondere il piano dell'aggiornamento anagrafico con quello dell'effettiva residenza ai fini della procedura concorsuale significa dunque introdurre una condizione di esclusione non prevista dalla legge.

In definitiva, il messaggio del 18 settembre 2025, lungi dal chiarire le ragioni dell'annullamento, ne conferma l'arbitrarietà.

Esso riproduce gli stessi errori già riscontrati nel provvedimento di annullamento del 17 settembre 2025, con la conseguenza che non solo non è idoneo a sanare il grave difetto di motivazione del primo atto, ma rappresenta esso stesso un ulteriore indice del difetto di istruttoria, dell'illogicità e dello sviamento che permeano l'intera condotta dell'Amministrazione consolare.

* * *

IV.

**VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E 8 DELLA LEGGE N. 241/1990;
ECESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI FATTI, ERROREITÀ DEI PRESUPPOSTI,
ILLOGICITÀ MANIFESTA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, MOTIVAZIONE ERRONEA.
VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST.; VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DI BUON
ANDAMENTO, IMPARZIALITÀ, REGOLARITÀ E TRASPARENZA; VIOLAZIONE E/O FALSA
APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO E DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.**

Il provvedimento del Console Generale d'Italia a Caracas prot. n. MAECI|2840100|17/09/2025|0002268-A del 17 settembre 2025 (doc. 15) che ha disposto

l'annullamento in autotutela, *ex art. 21-nonis* della legge n. 241/1990, della certificazione rilasciata dal Consolato generale il 20 maggio 2025 relativa alla residenza in Venezuela del ricorrente, è altresì illegittimo per omessa comunicazione di avvio del procedimento, in violazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990.

Come noto, la comunicazione di avvio del procedimento è un atto con cui, ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/1990, l'Amministrazione dà notizia al soggetto destinatario degli effetti del provvedimento finale dell'avvio del procedimento, indicando gli elementi, soggettivi e oggettivi, del procedimento, tra cui i motivi posti, poi, a fondamento del provvedimento finale, al fine di provocare la sua collaborazione.

Sul punto, la giurisprudenza ha ritenuto che “*l'avviso di avvio del procedimento ex art. 7, commi 1, e 8, l. n. 241/1990, non può costituire un vuoto simulacro formale, ma deve adempiere alla concreta finalità insita nella norma, che è quella di consentire alla parte interessata di partecipare al procedimento amministrativo fin dal momento del suo concreto avvio o, quanto meno, di inserirvisi in una fase che non sia avanzata o peggio, conclusiva, altrimenti risultandone del tutto eluse le finalità partecipative e di trasparenza dell'azione amministrativa nella stessa norma insite*” (TAR Campania, Na, VIII, 10.6.2021, n. 3924).

Inoltre, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, “ogni qualvolta la P.A. intenda emanare un atto di secondo grado (annullamento, revoca, decadenza), incidente su posizioni giuridiche di vantaggio originate da un precedente provvedimento oggetto della nuova determinazione amministrativa di rimozione, è necessaria la comunicazione dell'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990 (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4327/2019)” (TAR Campania, Na, V, 1.12.2023, n. 6619; *cfr. ex multis* Cons. Stato, V, 2.7.2018, n. 4041; *id.*, IV, 4.2.2010, n. 520; *id.*, 30.12.2008, n. 6603; TAR Campania, Na, IV, 4.4.2024, n. 2194; *id.*, III, 4.3.2024, n. 1445; *id.*, IV, 5.1.2024, n. 132; TAR Lazio, Rm, II-ter, 27.3.2024, n. 6033; *id.*, II, 6.2.2023, n. 2014).

Relativamente ai provvedimenti espressione di autotutela decisoria della pubblica amministrazione, è pertanto incontrastato l'indirizzo della giurisprudenza che predica la necessità dell'inoltro al privato da esso inciso, della comunicazione di avvio *ex art. 7, Legge n. 241/1990*.

Nella specie, l'annullamento della certificazione rilasciata dal Consolato generale il 20 maggio 2025 relativa alla residenza in Venezuela del ricorrente dell'autorizzazione, è chiaramente un atto di secondo grado; pertanto, la comunicazione di avvio del procedimento era obbligatoria.

La sua omissione determina l'illegittimità del provvedimento impugnato, poiché non è stato consentito al Dott. Assiso Falchi di partecipare al procedimento fornendo chiarimenti o integrazioni documentali che avrebbero permesso al Console di acquisire elementi e notizie utili ai fini dell'istruttoria.

Ne consegue che il provvedimento impugnato è manifestamente illegittimo per difetto di contraddittorio.

* * *

ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus boni iuris* emerge in modo manifesto dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati, fondati su un'erronea interpretazione della nozione di residenza rilevante ai fini dell'art. 155 del D.P.R. n. 18/1967 e sull'esercizio del potere di autotutela in assenza dei presupposti sostanziali e procedurali richiesti dalla legge.

Il *periculum in mora* risulta altrettanto evidente.

Il ricorrente aveva già sottoscritto il contratto d'impiego, confidando – in piena buona fede – nella legittimità della certificazione rilasciata dal Console Generale il 20 maggio 2025 e nella correttezza dell'operato amministrativo.

La successiva e illegittima esclusione espone irrimediabilmente il ricorrente al rischio di non essere assunto dall'Ambasciata, con danno grave e irreparabile non solo sul piano economico, ma anche reputazionale, incidendo sulla sua credibilità nei confronti delle stesse istituzioni.



Non solo. Il *periculum* è ancor più evidente se solo si considera che l’Ambasciata ha già disposto lo scorriamento della graduatoria, individuando un nuovo soggetto idoneo, il Dott. Cristoforo Furst.

L’eventuale perfezionamento dell’assunzione del Dott. Furst nelle more della decisione del merito comporterebbe una gravissima lesione nella sfera giuridica del ricorrente.

In tale quadro, il pregiudizio è quindi attuale, grave e irreparabile.

Si chiede, pertanto, di sospendere l’efficacia dei provvedimenti impugnati anche solo al fine di mantenere la *res adhuc integra* sino alla definizione nel merito del ricorso.

In subordine, tenuto conto che l’attesa dei tempi necessari per la definizione del giudizio di merito determinerebbe un danno grave e irreparabile si rappresenta l’opportunità di adottare un *remand* al fine di ordinare all’amministrazione di riesaminare il provvedimento alla luce delle censure dedotte con il ricorso.

* * *

P.Q.M.

SI CONCLUDE

per l’accoglimento del ricorso e della correlata istanza cautelare, con ogni conseguenza di legge in ordine alle spese di giustizia.

Ai fini della vigente normativa si dichiara che il valore della causa è indeterminato e che, trattandosi di controversia in materia di pubblico impiego, il contributo unificato è dovuto nella misura di euro 325,00.

Roma, 6 novembre 2025

Avv. Paolo Clarizia