

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA – PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: TAR Veneto, Sezione Terza, sentenza 18 marzo 2026 n. 617, in Guida al Diritto n. 17, pag. 35.

**-Giustizia amministrativa -Ricorso per l'efficienza delle amministrazioni ex D.Lgs. n. 198/2009
-Finalità: ripristino dell'efficienza del servizio entro un congruo termine e nei limiti delle risorse già assegnate -Imposizione di specifiche scelte organizzative -Impossibilità.**

In tema di azione collettiva di cui al D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, proposta avverso i ritardi nella formalizzazione delle domande di protezione internazionale, l'oggetto del sindacato giurisdizionale non è la legittimità dei singoli provvedimenti, ma la verifica - in chiave funzionale e sistemica - dell'idoneità dell'assetto organizzativo complessivamente predisposto dall'Amministrazione a garantire, in via ordinaria, il rispetto del termine di cui all'art. 26, comma 2-bis, D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25; sicché il giudice, accertata la disfunzione, ordina il ripristino dell'efficienza del servizio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse già assegnate, senza poter imporre specifiche scelte organizzative.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso proposto ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, le associazioni ricorrenti hanno adito questo Tribunale al fine di ottenere l'accertamento della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi delle persone straniere che intendono richiedere protezione internazionale, derivante - a loro dire - dalla sistematica violazione, da parte della Questura di Venezia, del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale.
2. Le associazioni ricorrenti, ai fini dell'inquadramento dell'iter amministrativo delineato dal D.Lgs. n. 25 del 2008, evidenziano che: A) la manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale dev'essere raccolta dall'ufficio di polizia competente; B) la Questura è tenuta a redigere il verbale ("modello C3") entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà, prorogabili di dieci giorni lavorativi in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati; C) all'atto della presentazione della domanda viene rilasciata la documentazione attestante la regolarità del soggiorno per richiesta asilo.
3. Quanto all'organizzazione della Questura di Venezia, le associazioni ricorrenti riferiscono che:
 - pur essendo l'Ufficio Immigrazione articolato in più sedi provinciali (Commissariati di Jesolo, Portogruaro, Chioggia, Mestre, Venezia e Marghera), la ricezione delle domande di protezione internazionale è concentrata nella sola sede di M. (via N. n. 21), mentre le altre sedi svolgono attività diverse (come il rilascio dei permessi di soggiorno);
 - l'accesso all'ufficio per la presentazione delle domande di protezione è consentito esclusivamente in presenza fisica, in una ristretta fascia oraria mattutina, senza accettazione di richieste di appuntamento via PEC o tramite intermediari, con conseguente formazione quotidiana di code e, talvolta, permanenza notturna all'esterno per acquisire una posizione utile, ragion per cui solo pochissimi

(anche due o tre, a seconda delle giornate) riescono a far raccogliere la propria manifestazione di volontà, mentre gli altri vengono invitati a ripresentarsi;

- mancano un ufficio protocollo o un ufficio relazioni con il pubblico effettivamente accessibili e un canale stabile di interlocuzione informativa, tant'è che si è reso necessario proporre ricorsi d'urgenza innanzi al Tribunale ordinario per ottenere l'ordine di ricezione della manifestazione di volontà del richiedente;

- la Questura di Venezia, riscontrando con nota del 22 marzo 2024 l'istanza di accesso civico generalizzato presentata dalle ricorrenti: A) ha dichiarato di non essere in grado di quantificare le manifestazioni di volontà per il 2022 e per gran parte del 2023, poiché in quel periodo al primo accesso non veniva fornito un appuntamento per la registrazione; B) ha indicato il numero di domande formalizzate attraverso il "modello C3" negli anni 2022 e 2023 e nel 2024 sino al 20 marzo; C) ha precisato che il tempo medio tra manifestazione di volontà e formalizzazione è di 90 giorni, così palesando la violazione del termine di legge.

4. Sempre in punto di fatto, le associazioni ricorrenti allegano, a titolo esemplificativo, alcune vicende individuali caratterizzate da tempi di attesa particolarmente prolungati (in taluni casi dell'ordine di molti mesi, se non addirittura superiori all'anno) intercorsi tra i ripetuti tentativi di accesso agli uffici e/o la manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale e l'ottenimento di un appuntamento per la presentazione della domanda, ovvero tra la manifestazione della volontà e la data fissata per la presentazione mediante il c.d. "modello C3".

5. Ribadita la sussistenza dei presupposti dell'azione collettiva ex art. 1 D.Lgs. n. 198 del 2009 e della condizione di procedibilità ex art. 3 (diffida del 27 maggio 2024 e permanenza del disservizio), le associazioni ricorrenti deducono:

- la violazione dell'art. 26, comma 2-bis, D.Lgs. n. 25 del 2008, assumendo che la Questura di Venezia non rispetterebbe il termine legale di tre giorni lavorativi (prorogabile nei soli casi eccezionali previsti) per la redazione del verbale ("modello C3");

- che il superamento dei termini non sarebbe ascrivibile a situazioni contingenti, bensì ad un assetto organizzativo non adeguato, caratterizzato dalla concentrazione del servizio presso un'unica sede, dalla rigidità delle modalità di accesso agli uffici, dall'assenza di canali di protocollazione e informazione realmente fruibili e dall'adozione di criteri di ricezione "a numero chiuso" o comunque non trasparenti, che impedirebbero la raccolta tempestiva della manifestazione di volontà;

- che i ritardi denunciati pregiudicano l'esercizio del diritto d'asilo, nonché dei diritti connessi allo status di richiedente la protezione internazionale, costringendo gli interessati a vivere in condizioni di vulnerabilità e precarietà.

Le ricorrenti chiedono, in definitiva, l'accertamento della disfunzione e la condanna dell'Amministrazione intimata ad adottare misure idonee e strutturali, nei limiti delle risorse disponibili, per assicurare il rispetto dei termini di legge e l'effettivo accesso alla procedura di formalizzazione dell'istanza di protezione internazionale.

6. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo l'Amministrazione resistente:

- le criticità denunciate sarebbero riconducibili ad un incremento esponenziale delle istanze di protezione internazionale a partire dal 2021, a fronte dell'invarianza della dotazione di personale, come dimostrano sia l'aumento delle istanze gestite sia la dilatazione dei tempi massimi di formalizzazione in taluni periodi (con picco a fine 2023);
- la Questura di Venezia, a partire da fine 2023, ha adottato una strategia di riorganizzazione dei processi lavorativi prevedendo: A) giornate dedicate alla presentazione dei richiedenti ospitati nei CAS (con formalizzazione di oltre 400 richieste in circa tre mesi); B) la liberazione di slot in agenda, focalizzando il contatto di utenti con appuntamenti oltre i 90 giorni; C) per coloro che si presentano spontaneamente in Questura, la possibilità riceve un appuntamento per il fotosegnalamento e la presentazione delle domande, in modo da superare la prassi del "numero limitato giornaliero", che costringeva gli interessati a ripresentarsi;
- i tempi di attesa, inizialmente elevati (fino a 180 giorni nel periodo critico), allo stato sono ridotti a circa 90 giorni, con previsione di ulteriore riduzione (45-60 giorni);
- quanto alle modalità di accesso agli uffici, l'affollamento mattutino dipende in larga parte dall'utenza della sezione soggiorni (per la quale sarebbero rilasciati numerosi appuntamenti giornalieri), fermo restando che chi si presenta per chiedere asilo lascerebbe comunque la Questura con un appuntamento per la presentazione della domanda, ovvero con invito a presentarsi entro la settimana per fotosegnalamento (se l'interessato è privo di passaporto o non immediatamente identificabile).
- il contestato ritardo nella presentazione delle domande non comporta un pregiudizio irreparabile per gli interessati, essendo sufficiente la mera presentazione della domanda affinché lo straniero acquisti lo status di richiedente la protezione internazionale, con i connessi diritti previsti dalle direttive europee.

7. Sono intervenuti ad adiuvandum sia singoli cittadini stranieri interessati (tra cui la sig.ra -OMISSIS-, i sigg. -OMISSIS-), sia le associazioni S.C.A., O.I. e C.A..

8. All'udienza pubblica del 17 settembre 2025 la Difesa erariale ha eccepito: A) l'incompetenza territoriale di questo Tribunale, osservando che la situazione denunciata dalla parte ricorrente, inerendo l'adeguatezza delle risorse strumentali, finanziarie e umane degli uffici della Questura di Venezia, rientra nella potestà di organizzazione del Ministero dell'Interno, ragion per cui la

controversia rientra nella competenza del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma; B) l'inammissibilità del ricorso per genericità delle censure dedotte; C) l'infondatezza del ricorso rappresentando i casi indicati nel ricorso soltanto una quota limitata delle pratiche complessivamente trattate dalla Questura di Venezia, sicché non sarebbe configurabile una violazione sistematica dei termini di legge tale da giustificare l'esperimento dell'azione collettiva.

9. Questo Tribunale con l'ordinanza n. 1609/2025 - rigettata l'eccezione di incompetenza territoriale - ha disposto a carico della Questura di Venezia e del Ministero dell'Interno, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, l'esecuzione di incumbenti istruttori, onde accertare, "da un lato, l'attuale entità del ritardo nella formalizzazione delle istanze e, dall'altro, se la Questura di Venezia, pur avendo avviato una parziale riorganizzazione degli uffici, possa ragionevolmente adottare ulteriori misure organizzative, tenendo conto dell'esigibilità di tali misure e avuto riguardo alle risorse strumentali, finanziarie e umane disponibili".

In particolare, l'approfondimento istruttorio mirava a chiarire: "A) l'entità delle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione degli Uffici della Questura di Venezia coinvolti nella gestione dei procedimenti di cui agli artt. 26 e 26-bis del D.Lgs. n. 25 del 2008 per il biennio 2023-2024 e anche per l'anno 2025, in rapporto ai procedimenti da esitare; B) quali misure organizzative siano state adottate per la gestione dei suddetti procedimenti (come, ad esempio, l'apertura di nuovi sportelli, la modifica dei turni, l'aumento dei giorni/orari di ricevimento; l'adozione di circolari, atti organizzativi, ordini di servizio), quali sistemi informatici utilizzati per la gestione dei procedimenti stessi e quali iniziative siano state poste in essere per la gestione dei rapporti con gli interessati e i loro difensori; C) se in rapporto al numero delle domande definite nel biennio 2023 e 2024, di quelle pendenti e di quelle che verosimilmente verranno definite nel 2025, le misure poste in essere abbiano esaurito i margini per un'ulteriore capacità di efficientamento del sistema e comunque, se entro il 30 giugno 2026 sia ragionevole prevedere una progressiva contrazione dei tempi dei procedimenti; D) quali siano le problematiche organizzative che, nel biennio 2023-2024 e anche nel 2025, abbiano inciso sull'allocazione delle risorse, con riferimento agli altri Uffici della Questura di Venezia che abbiano beneficiato di maggiori risorse rispetto all'Ufficio immigrazione, specificando le motivazioni e le priorità che hanno determinato le scelte allocative e se le stesse siano rivedibili, considerata la particolare rilevanza che la normativa nazionale e sovranazionale attribuisce alla tempestiva formalizzazione della domanda di protezione internazionale; E) le modalità per garantire l'effettivo accesso fisico e telematico alla Questura di Venezia, finalizzate alla raccolta delle manifestazioni di volontà di chiedere asilo e alla formalizzazione delle relative domande, distinguendo se del caso, tra richiedenti accolti e/o assistiti da legali/associazioni; F) le iniziative eventualmente adottate per definire intese con altre amministrazioni, privati ed enti del terzo settore operanti nel settore

dell'assistenza ai cittadini extracomunitari; G) la durata media degli adempimenti a carico delle parti private e l'incidenza degli stessi sulla durata complessiva del procedimento presso la Questura di Venezia; H) ogni altro aspetto rilevante in ordine alle questioni oggetto del giudizio".

Al Ministero dell'Interno è stato specificamente richiesto di chiarire, "anche attraverso l'ausilio di tabelle riepilogative dei dati rielaborati su scala nazionale, se la dimensione del fenomeno dei richiedenti la protezione internazionale presso la Questura di Venezia sia superiore, inferiore o paragonabile a quella riscontrabile presso le altre Questure italiane, e ciò al fine di accertare se l'entità delle risorse strumentali, finanziarie e umane assegnate alla Questura di Venezia sia coerente con l'entità del fenomeno stesso".

10. In esecuzione della predetta ordinanza, solo la Questura di Venezia ha depositato la relazione richiesta, mentre il Ministero dell'Interno non ha offerto alcun riscontro alle richieste del Tribunale..

11. In vista del merito, le associazioni ricorrenti hanno depositato una memoria conclusiva, contestando le allegazioni della Questura e producendo ulteriori documenti a sostegno dei motivi di ricorso (tra cui documentazione attestante casi di reiterato rifiuto di ricevere la richiesta di asilo, richieste documentali ritenute dilatorie e tempi di attesa ancora elevati).

Inoltre le associazioni ricorrenti, invocando il c.d. principio di vicinanza della prova e l'attenuazione dell'onere della prova a proprio carico, trattandosi di un giudizio volto alla tutela di interessi collettivi, hanno insistito per la condanna dell'Amministrazione resistente al ripristino immediato della funzione amministrativa e all'adempimento delle ulteriori misure di cui all'art. 4 D.Lgs. n. 198 del 2009; in subordine, hanno chiesto al Tribunale di disporre un'integrazione istruttoria volta all'acquisizione di prove documentali sul miglioramento dell'efficienza organizzativa del servizio e sui provvedimenti adottati dalla Questura di Venezia.

12. All'udienza pubblica dell'11 marzo 2026, dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

1. Il presente ricorso è stato proposto ai sensi del D.Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, che disciplina la c.d. "class action" pubblica, volta a tutelare, in via collettiva, l'efficienza dell'azione amministrativa nel rispetto dei termini procedurali e delle modalità di erogazione dei servizi pubblici.

2. Le associazioni ricorrenti - di cui non è controversa la legittimazione ad agire - lamentano la lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi dei cittadini stranieri per effetto della sistematica violazione, da parte della Questura di Venezia, del termine previsto per la formalizzazione e la registrazione della domanda di protezione internazionale dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 ("il verbale di cui al comma 2 è redatto entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione ovvero entro sei giorni lavorativi nel caso in cui la volontà è

manifestata all'Ufficio di polizia di frontiera. I termini sono prorogati di dieci giorni lavorativi in presenza di un elevato numero di domande in conseguenza di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti").

3. In rito, deve ribadirsi l'infondatezza dell'eccezione di incompetenza territoriale sollevata dalla Difesa erariale.

Come già anticipato nella suddetta ordinanza istruttoria, trova applicazione l'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a. - secondo il quale "il Tribunale amministrativo regionale è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede" - e ciò in quanto la parte ricorrente denuncia il grave ritardo registrato nella formalizzazione e nella registrazione delle domande di protezione internazionale presentate presso la Questura di Venezia, con effetti circoscritti all'ambito territoriale su cui la stessa esercita la propria funzione, sicché il giudizio risulta correttamente incardinato presso questo Tribunale.

4. Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità delle censure prospettate.

In primo luogo, l'azione proposta ai sensi del D.Lgs. n. 198 del 2009 ha ad oggetto non già la legittimità di singoli atti amministrativi o la responsabilità individuale dei soggetti preposti a uffici o articolazioni amministrative, bensì l'accertamento di una disfunzione organizzativa riferibile all'Amministrazione nel suo complesso, quale risultante dall'assetto organizzativo concretamente predisposto per lo svolgimento di una determinata funzione.

Ne consegue che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, non è necessario che il ricorrente individui puntualmente le specifiche responsabilità dell'Amministrazione centrale e/o delle articolazioni periferiche, essendo sufficiente la deduzione della disfunzione organizzativa, riconducibile all'apparato amministrativo nel suo complesso.

In secondo luogo, l'art. 4, comma 5, del D.Lgs. n. 198 del 2009, invocato dalla Difesa erariale, disciplina una fase successiva all'accoglimento della domanda, prevedendo che sia la stessa Amministrazione, in sede di esecuzione della sentenza, ad individuare i soggetti che hanno concorso a cagionare la disfunzione e ad adottare i conseguenti provvedimenti. Tale disposizione, pertanto, non introduce a carico di parte ricorrente un onere di preventiva individuazione delle responsabilità, ma regola le ricadute organizzative interne di un'eventuale sentenza di accoglimento.

Infine, le censure individuano con chiarezza e specificità la disfunzione denunciata consistente nella sistematica violazione del termine previsto per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale, siccome imputabile all'inefficienza dell'Amministrazione statale resistente.

5. Sgombrato il campo dalle eccezioni processuali, va anche chiarito che l'azione proposta ai sensi del D.Lgs. n. 198 del 2009 non è diretta alla tutela della posizione dei singoli richiedenti, ma all'accertamento di una disfunzione organizzativa dell'attività amministrativa suscettibile di incidere su una pluralità di utenti del servizio. Pertanto un'eventuale, successiva formalizzazione delle domande riferite ai singoli casi indicati nel ricorso non determina il venir meno dell'interesse all'azione, permanendo l'interesse della categoria all'accertamento e alla rimozione della disfunzione denunciata.

Né assume rilievo, in senso contrario, la circostanza che i casi richiamati nel ricorso rappresenterebbero solo una parte delle pratiche complessivamente trattate dall'Amministrazione, atteso che la verifica della sussistenza di una violazione sistematica dei termini procedurali deve essere compiuta alla luce delle risultanze istruttorie complessivamente acquisite nel giudizio.

6. Tanto premesso, il ricorso è fondato e dev'essere accolto nei termini di seguito esposti.

7. Occorre preliminarmente precisare la natura e la funzione del rimedio azionato ai sensi del D.Lgs. n. 198 del 2009, al fine di delimitare l'oggetto del sindacato giurisdizionale.

Ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 198 del 2009 ("Presupposti dell'azione e legittimazione ad agire") "1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

1-bis. Nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimato.

1-ter. Sono escluse dall'applicazione del presente decreto le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. Del ricorso è data immediatamente notizia sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati; il ricorso è altresì comunicato al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.
3. I soggetti che si trovano nella medesima situazione giuridica del ricorrente possono intervenire nel termine di venti giorni liberi prima dell'udienza di discussione del ricorso che viene fissata d'ufficio, in una data compresa tra il novantesimo ed il centoventesimo giorno dal deposito del ricorso.
4. Ricorrendo i presupposti di cui al comma 1, il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1.
5. Il ricorso è proposto nei confronti degli enti i cui organi sono competenti a esercitare le funzioni o a gestire i servizi cui sono riferite le violazioni e le omissioni di cui al comma 1. Gli enti intimati informano immediatamente della proposizione del ricorso il dirigente responsabile di ciascun ufficio coinvolto, il quale può intervenire nel giudizio. Il giudice, nella prima udienza, se ritiene che le violazioni o le omissioni sono ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordina l'integrazione del contraddittorio.
6. Il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti di cui al comma 1; a tal fine, restano fermi i rimedi ordinari.
7. Il ricorso è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e le questioni di competenza sono rilevabili anche d'ufficio".

La giurisprudenza ha precisato che la class action è un istituto che mira non già ad accertare la mera illegittimità e/o condotte dell'Amministrazione, bensì a verificare in una prospettiva funzionale e sistemica l'efficienza ed efficacia delle misure organizzative predisposte in relazione ad uno specifico ambito di attività, avuto riguardo al risultato complessivo imposto dalla normativa di settore (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 24 febbraio 2025, n. 1596).

In tale prospettiva, "il legislatore ha fatto transitare la dimensione della ineffettività dell'azione amministrativa, derivante da inefficienze organizzative, nel perimetro della illegittimità amministrativa, pur attribuendo alla relativa pronuncia effetti non caducatori, ma unicamente correttivi, in funzione del recupero dell'effettività dell'azione amministrativa stessa" (in questi termini, Cons. Stato, Sez. III, n. 1596/2025 cit.)

La giurisprudenza ha anche chiarito che "al fine di circoscrivere il perimetro definitorio della fattispecie in esame, che, avendo il rimedio de quo funzione lato sensu sanzionatoria (di condotte violative di obblighi di azione derivanti dalla legge o stabiliti in applicazione della stessa) e correttiva (delle modalità di regolare svolgimento della funzione o del servizio pubblico), l'accertamento giudiziale della stessa deve essere condotto entro una dimensione di carattere esclusivamente

amministrativo, ovvero verificando che essa sia imputabile esclusivamente all'Amministrazione interessata (nel complesso della sua eventuale articolazione organizzativa) e non, invece, a fattori esterni, di carattere oggettivo (come quelli riconducibili a casi di forza maggiore) o lato sensu istituzionale (relativi, ad esempio, all'insufficiente dotazione di risorse da parte del legislatore o a carenze/farraginosità della normativa primaria). A suggellare tale conclusione, sovviene del resto il chiaro disposto dell'art. 1, comma 1-bis, D.Lgs. n. 198 del 2009 (a mente del quale "nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione delle parti intimare") e dell'art. 4, comma 1, del medesimo d.lvo (secondo cui "il giudice accoglie la domanda se accerta la violazione, l'omissione o l'inadempimento di cui all'articolo 1, comma 1, ordinando alla pubblica amministrazione o al concessionario di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"), dimostrativi del fatto che, sia nella fase dell'accertamento che in quella decisoria, il giudice deve svolgere le sue valutazioni nella cornice delle risorse strumentali, finanziarie ed umane concretamente disponibili per la P.A., attecchendosi essenzialmente l'inefficienza alla stessa contestata a forma di cattivo e/o irrazionale uso delle stesse (pur astrattamente sufficienti ai fini del corretto svolgimento delle sue funzioni istituzionali)" (in questi termini, Cons. Stato, Sez. III, 20 settembre 2024, n. 7704).

8. L'oggetto del presente giudizio non è, quindi, la verifica della legittimità di singoli atti di formalizzazione delle domande di protezione internazionale, ma consiste piuttosto nell'accertare se l'assetto organizzativo complessivamente predisposto dalla Questura di Venezia per la gestione di tali procedimenti sia idoneo ad assicurare, in via ordinaria, il rispetto del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008, ovvero se presenti disfunzioni tali da richiedere un intervento correttivo, volto a garantire il conseguimento del risultato imposto dalla legge.

In tale prospettiva, i presupposti per l'accoglimento dell'azione collettiva sono costituiti, da un lato, dall'accertamento della violazione dei termini o degli standard stabiliti dalla normativa di riferimento (art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 198 del 2009) e, dall'altro, dall'accertamento dell'inadeguatezza dello sforzo organizzativo ragionevolmente esigibile dall'Amministrazione, avuto riguardo alle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente disponibili, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, del medesimo decreto.

La pronuncia resa all'esito del presente giudizio non può tuttavia tradursi in un'ingerenza diretta nell'esercizio dell'autonomia organizzativa dell'Amministrazione, né può spingersi fino a individuare specifiche modalità operative o puntuali rimedi organizzativi volti a rimuovere le cause dei disservizi (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-quater, 6 settembre 2013, n. 8154). Il giudice è piuttosto chiamato

ad accertare la sussistenza della disfunzione e a indicare l'obiettivo funzionale da conseguire, restando rimessa all'Amministrazione la scelta delle misure organizzative più idonee da adottare (v. infra . 16). Eventuali interventi più specifici potranno essere imposti soltanto nel successivo, eventuale giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 198 del 2009, qualora l'Amministrazione non dia spontanea attuazione al dictum contenuto nell'eventuale sentenza di accoglimento.

9. Alla luce delle richiamate coordinate interpretative , occorre dunque verificare se, nel caso di specie, l'assetto organizzativo predisposto dall'Amministrazione per la gestione delle domande di protezione internazionale sia effettivamente idoneo ad assicurare il rispetto dello standard procedimentale stabilito dalla legge.

In altri termini, il Collegio è chiamato ad accertare se, nel periodo oggetto di causa, si sia verificato un superamento sistematico - e non meramente episodico - del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale e, in caso affermativo, se tale scostamento sia riconducibile a una disfunzione organizzativa dell'attività amministrativa rilevante ai sensi del D.Lgs. n. 198 del 2009, da valutarsi alla luce delle risorse umane, strumentali e finanziarie concretamente disponibili.

10. Ai fini di tale verifica assumono decisivo rilievo le risultanze dell'istruttoria disposta dal Tribunale, a fronte della quale - giova rimarcarlo - soltanto la Questura di Venezia ha prodotto una relazione di chiarimenti, mentre il Ministero dell'Interno non fornito alcun riscontro alle ulteriori richieste di chiarimenti ad esso inequivocabilmente rivolte.

In particolare, il Tribunale con l'ordinanza n. 1609/2025 aveva richiesto al Ministero dell'Interno di fornire dati comparativi su scala nazionale, anche mediante tabelle riepilogative, idonei a consentire una valutazione della dimensione del fenomeno dei richiedenti protezione internazionale presso la Questura di Venezia rispetto a quella registrata presso le altre Questure italiane, al fine di verificare se l'entità delle risorse assegnate fosse proporzionata al carico di lavoro effettivamente gravante sull'ufficio.

Orbene, il Ministero dell'Interno ha completamente omissso di adempiere alle richieste del Tribunale e tale omissione non assume rilievo solo ai sensi e per gli effetti dell'art. 64, comma 4, c.p.a., che consente al giudice di trarre argomenti di prova dal comportamento processuale delle parti, ma impedisce altresì di ritenere dimostrata la tesi della Difesa erariale secondo la quale la disfunzione denunciata sarebbe imputabile a fattori strutturali non superabili con le risorse a disposizione dell'Amministrazione periferica, ossia della Questura di Venezia, avuto riguardo alle scelte operate dall'Amministrazione centrale nella ripartizione delle risorse disponibili.

In altri termini, in mancanza dei dati comparativi richiesti al Ministero dell'Interno, non è possibile verificare l'assunto difensivo secondo il quale la Questura di Venezia sarebbe gravata da un carico di

lavoro significativamente superiore alla media nazionale, né può escludersi che una migliore organizzazione degli uffici fosse concretamente esigibile.

11. Tale inadempimento assume rilievo ancora maggiore alla luce di quanto emerso nel corso della discussione orale, perché i difensori delle associazioni ricorrenti hanno sottolineato che, secondo i dati disponibili, il numero delle domande di protezione internazionale gestite dalla Questura di Venezia avrebbe registrato, nel periodo più recente, una riduzione a fronte di una dotazione di personale sostanzialmente invariata.

Una simile circostanza avrebbe richiesto un puntuale chiarimento da parte dell'Amministrazione resistente, che tuttavia non è stato fornito. In assenza dei dati richiesti, non è quindi possibile stabilire se la contrazione del numero delle domande dipenda da una effettiva diminuzione del fenomeno o, piuttosto, da criticità organizzative che incidono sulla stessa capacità di ricezione delle istanze.

Ne consegue che la tesi difensiva dell'inevitabilità dei ritardi resta priva di adeguato supporto probatorio.

12. Quanto al resto, dalle risultanze istruttorie, complessivamente considerate, emerge che, nel periodo oggetto di scrutinio, i tempi di formalizzazione delle domande di protezione internazionale hanno superato in modo significativo e reiterato il termine di legge, ragion per cui si configura una disfunzione organizzativa non occasionale, bensì strutturale. Tale situazione è riconducibile, in mancanza di prova contraria, a scelte organizzative interne all'Amministrazione periferica e configura, nei termini richiesti dagli artt. 1 e 4 del D.Lgs. n. 198 del 2009, una qualificata inefficienza dell'azione amministrativa accertabile in questa sede.

Si deve infatti considerare che l'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 ha una ratio spiccatamente garantista: il termine stringente (3 giorni, prorogabili di 10 solo al ricorrere di presupposti tipizzati) risponde alla necessità di garantire l'effettività del diritto di asilo e dei connessi diritti fondamentali, evitando che l'interessato rimanga in una zona grigia priva di tutele effettive.

La documentazione allegata alla memoria conclusiva delle ricorrenti dimostra che, nelle more della presentazione delle domande, i richiedenti asilo restano in possesso di meri appuntamenti informali, con ricadute concrete su assistenza sanitaria, lavoro e accesso a forme di assistenza istituzionale.

Si tratta di una disfunzione che, incidendo su diritti fondamentali della persona, sarebbe stata tollerabile se l'Amministrazione avesse provato, in modo circostanziato e documentale, che il mancato rispetto del termine dipende da fattori non fronteggiabili mediante misure organizzative ragionevolmente esigibili.

Nel caso di specie, tuttavia, tale prova è mancata.

In primo luogo - giova ribadirlo - il Ministero dell'Interno non ha adempiuto agli incombenti istruttori posti a suo carico dall'ordinanza n. 1609/2025 con tutte le conseguenze processuali in tema di onere della prova già precedentemente illustrate (v. supra .10).

In secondo luogo, i dati forniti dall'Amministrazione non solo non sono accompagnati da adeguati supporti documentali e non consentono, quindi, di verificare l'effettivo miglioramento delle tempistiche, ma risultano altresì smentiti dalle documentate argomentazioni avversarie.

In terzo luogo, il Collegio rileva che la carenza di personale non può comunque essere, ritenuta, di per sé, idonea a giustificare il sistematico, mancato rispetto di un termine normativamente previsto. È ben vero che la dotazione organica delle Questure e la relativa copertura rientrano nella competenza dell'Amministrazione centrale. Tuttavia ammettere che la mera carenza di personale renda inesigibile il rispetto dell'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 comporterebbe il paradosso - inammissibile logicamente, ancor prima che giuridicamente - che il rispetto del termine stesso sarebbe subordinato alle scelte dell'Amministrazione.

La stessa memoria delle ricorrenti richiama, in chiave euro-unitaria, l'obbligo positivo degli Stati membri di dotarsi di mezzi appropriati e personale sufficiente, evidenziando che carenze di organico e inefficienze amministrative non possono legittimare deroghe ai termini posti a tutela dei diritti fondamentali.

13. A differenza della class action proposta con un separato, coevo ricorso contro la Questura di Vicenza (R.G. n. 392/2025), nel caso in esame la disfunzione denunciata non si colloca soltanto nella fase della verbalizzazione del modello C3, ma già in quella antecedente dell'accesso agli uffici della Questura di Venezia, stante la prassi - tuttora invalsa presso l'Ufficio Immigrazione - di un accesso "a numero chiuso", che determina code prolungate e la difficoltà di attivare la procedura (vedasi la produzione fotografica depositata da parte ricorrente in data 29 gennaio 2026).

14. L'Amministrazione resistente ha rivendicato, quale rimedio, una riorganizzazione avviata "a fine 2023" ed imperniata su: A) alcune giornate dedicate alla formalizzazione degli ospiti presso i CAS (oltre 400 in circa tre mesi); B) la liberazione di slot in agenda e l'anticipazione degli appuntamenti oltre i 90 giorni; C) il rilascio di un appuntamento a tutti coloro che si presentano spontaneamente dal lunedì al venerdì mattina; D) la riduzione dei tempi da 180 a 90 giorni, con prospettiva fino 45-60 giorni, contestando le code all'entrata degli uffici, dichiaratamente ricondotte all'utenza "soggiorni" (circa 200 appuntamenti giornalieri).

Tali rimedi, tuttavia, non valgono a superare il vaglio conseguente alla proposizione dell'azione ex D.Lgs. n. 198 del 2009, per le seguenti ragioni:

A) la scelta di smaltire anzitutto le pratiche dei richiedenti in accoglienza presso i CAS non integra, di per sé, un rimedio strutturale, ma essa opera come criterio di priorità interna che, se non

accompagnato da un incremento effettivo della capacità di ricezione e formalizzazione complessiva, rischia di spostare il ritardo, aggravandone gli effetti, proprio sui soggetti che versano in condizioni più precarie, e comunque le associazioni ricorrenti con la memoria conclusiva hanno condivisibilmente rimarcato la mancanza di una base normativa per percorsi differenziati, documentando che le code e l'attesa permangono e gravano maggiormente sui soggetti "non accolti";

B) l'assunto difensivo secondo cui "tutti coloro che si presentano per richiedere asilo lasciano la Questura con un appuntamento", o con invito entro la settimana per fotosegnalamento, risulta smentito dalla documentazione più recente depositata dalle associazioni ricorrenti, relativa a attese di gran lunga superiori);

C) anche a voler ritenere provato un miglioramento organizzativo - ossia la riduzione a 90 giorni dei tempi di completamento della procedura - tuttavia ciò non vale a escludere la denunciata disfunzione, essendo una durata media di 90 giorni radicalmente incompatibile con i ristrettissimi termini previsti dalla legge.

D) il miglioramento della situazione, ove esistente, conferma semmai che margini di efficientamento sono possibili, ma non dimostra certo l'inesigibilità del rispetto del termine: anzi, proprio l'allegata riduzione dei tempi evidenzia che la precedente dilatazione non era insuperabile, ma conseguiva a un assetto organizzativo suscettibile di rimodulazione;

E) la Difesa erariale giustifica i giorni con scarsa o nulla attività di formalizzazione delle domande, richiamando le giornate dedicate ai permessi (il venerdì), le diverse competenze tra Commissioni, i caricamenti in bozza sulla piattaforma Vesta.net e la necessità di impiegare il personale in servizi di ordine pubblico nei fine settimana, ma tali argomenti difensivi finiscono per dimostrare che l'assetto organizzativo prescelto non è calibrata per assicurare, con continuità, il rispetto degli stringenti termini di legge;

F) come osservato dalle associazioni ricorrenti, la Questura ha indicato un termine di 21 giorni come nuovo parametro per la registrazione delle domande, ma tale assunto difensivo non è coerente con le previsioni del Regolamento (UE) 2024/1348 (in vigore da giugno 2026) che, all'art. 27, prevede un termine molto stringente per la registrazione (da 3 giorni a 5 giorni), mentre il termine di 21 giorni attiene alla fase successiva di formalizzazione disciplinata dall'art. 28, equivalente all'attuale "modello C3".

15. Tali conclusioni trovano un ulteriore e decisivo riscontro nella circolare del Ministero dell'Interno prot. n. (...) del 12 settembre 2024, richiamata dalla memoria delle associazioni ricorrenti, la quale assume, nel presente giudizio, un significativo rilievo, in quanto proveniente dalla stessa Amministrazione centrale, titolare del potere di indirizzo e coordinamento degli uffici periferici competenti alla gestione delle procedure di protezione internazionale.

Da tale circolare emerge come la stessa Amministrazione centrale abbia espressamente riconosciuto, su scala nazionale, la presenza di ritardi e criticità nella gestione delle procedure relative alla protezione internazionale, evidenziando la necessità di adottare modelli organizzativi più efficienti, mediante una più razionale distribuzione delle risorse, una semplificazione delle procedure e un miglioramento dell'accessibilità dei servizi (cfr. pagg. 2, 5 e 10 della circolare).

La circolare sottolinea, in particolare, che gli Uffici immigrazione sono tenuti ad adottare assetti organizzativi idonei a garantire un'effettiva accessibilità alla procedura e una gestione tempestiva delle domande.

Provenendo dalla stessa Amministrazione centrale competente in materia, la circolare rafforza il convincimento che le criticità riscontrate non costituiscono eventi isolati o comunque inevitabili, ma rappresentano disfunzioni organizzative suscettibili di essere affrontate mediante adeguati interventi correttivi.

In definitiva, l'Amministrazione resistente, invece di richiamare in modo generico la carenza di risorse per giustificare il mancato rispetto dei termini stabiliti dalla legge, avrebbe dovuto dimostrare di aver adottato tutte le misure organizzative concretamente esigibili per garantirne l'osservanza.

16. In tale prospettiva - fermo restando quanto si è detto in merito alla condotta processuale dell'Amministrazione centrale - neppure la carenza di personale, genericamente invocata dalla Questura di Venezia, può ritenersi di per sé sufficiente ad escludere la configurabilità della disfunzione organizzativa accertata.

È ben vero che la dotazione organica delle Questure e, più in generale, l'assegnazione delle risorse rientrano infatti nella competenza dell'Amministrazione centrale del Ministero dell'Interno, cui spetta assicurare, attraverso un'attenta allocazione delle risorse sul territorio nazionale, il corretto funzionamento degli uffici periferici e il rispetto degli obblighi procedurali imposti dalla legge.

Tuttavia la carenza di personale può assumere rilievo per giustificare il mancato rispetto dei termini dei procedimenti solo laddove sia dimostrato che sono state adottate, a livello periferico, tutte le misure organizzative concretamente esigibili, prova che, nel caso di specie, non è stata fornita. Diversamente opinando, l'effettività del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 finirebbe per essere subordinata a scelte organizzative discrezionali dell'Amministrazione, con conseguente svuotamento della portata precettiva della norma e compromissione della tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione internazionale.

Ciò non significa, evidentemente, che il giudice possa imporre all'Amministrazione nuove dotazioni organiche o comunque una diversa allocazione delle risorse; ma resta fermo che l'Amministrazione in giudizio non può limitarsi ad invocare, genericamente, la scarsità di personale per giustificare il mancato, sistematico rispetto di un termine procedimentale espressamente previsto dalla legge, senza

provare che, nell'ambito delle risorse già disponibili, non residuavano ulteriori misure organizzative concretamente esigibili.

17. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che ricorrano i presupposti per l'accoglimento del ricorso.

In particolare il Collegio ritiene che:

- la condotta processuale del Ministero dell'Interno impedisca di ritenere che la disfunzione organizzativa denunciata dalle associazioni ricorrenti sia imputabile a fattori strutturali non superabili con le risorse a disposizione della Questura di Venezia;
- la relazione della Questura di Venezia non consenta di ritenere provato il superamento della disfunzione organizzativa denunciata dalle associazioni ricorrenti;
- le misure organizzative indicate nella relazione della Questura di Venezia siano prive di carattere strutturale e comunque insufficienti.

18. Ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 198 del 2009, accertata la sussistenza della disfunzione organizzativa, il giudice deve ordinare all'Amministrazione di porvi rimedio entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane già assegnate e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'ordine conformativo di questo Tribunale non può, quindi, tradursi nell'imposizione di specifiche misure organizzative o di modalità operative, che restano rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione, perché al giudice compete piuttosto individuare l'obiettivo funzionale da conseguire, in coerenza con lo standard legale violato.

Nel caso di specie, la disfunzione accertata consiste nel sistematico superamento del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del D.Lgs. n. 25 del 2008 per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale. L'ordine giudiziale deve pertanto essere orientato al ripristino di un assetto organizzativo idoneo ad assicurare, in via ordinaria, il rispetto di tale parametro normativo.

Si dispone, conseguentemente, che l'Amministrazione resistente provveda alla riorganizzazione del servizio in modo tale da:

- A) ricondurre progressivamente i tempi di presentazione delle domande e di conclusione dei procedimenti, in modo da garantire il rispetto dei termini di legge;
- B) ridurre in misura significativa l'arretrato finora maturato, rispettando l'ordine cronologico di presentazione delle domande e rendicontando i tempi di conclusione dei procedimenti;
- C) assicurare stabilmente una gestione efficiente del procedimento di presentazione delle domande, facilitando l'accesso degli interessati agli uffici della Questura e garantendo la tempestiva raccolta delle manifestazioni di volontà di richiedere la protezione internazionale.

L'Amministrazione dovrà provvedere all'adozione delle suddette misure entro il termine di novanta (90) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza

19. Ferma restando la piena autonomia organizzativa dell'Amministrazione nell'individuazione delle modalità attuative, non può escludersi che il perseguimento degli obiettivi sopra indicati possa essere utilmente accompagnato, ove ritenuto opportuno, da forme di collaborazione istituzionale con gli enti locali e del terzo settore, nonché con le associazioni operanti nel settore dell'assistenza ai cittadini stranieri, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost..

20. Resta fermo che, ai sensi dell'art. 4, comma 5, del D.Lgs. n. 198 del 2009, spetta all'Amministrazione individuare, nell'ambito della propria organizzazione, i soggetti che hanno concorso a determinare la disfunzione accertata e adottare i conseguenti provvedimenti di propria competenza.

21. Per le ragioni suesposte, il ricorso deve essere accolto, con conseguente accertamento della disfunzione organizzativa denunciata e ordine all'Amministrazione resistente di adottare le misure organizzative necessarie a garantirne il superamento nel termine sopra indicato.

22. Deve, inoltre, disporsi, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 198 del 2009, la pubblicazione della presente sentenza sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, in apposita sezione facilmente accessibile, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della stessa.

23. In ragione della complessità e della parziale novità delle questioni trattate, sussistono comunque giusti motivi per compensare le spese di lite tra le parti, ad eccezione della posizione degli intervenienti ad adiuvandum B.R., G.F. e G.H..

Con riferimento a costoro, infatti, non vi è da pronunciare sulle spese di giudizio essendo stati ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato con decreti della competente Commissione n. 84, 85 e 86 del 30 luglio 2025; secondo la giurisprudenza (ex multis, Cass. civ., sez. I, 5 marzo 2024, n. 5834), nel caso di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato in un giudizio in cui è parte soccombente un'Amministrazione statale, non vi è luogo alla regolazione delle spese, per il principio secondo il quale, qualora la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia vittoriosa in una controversia civile promossa contro un'Amministrazione statale, il compenso e le spese spettanti al difensore vanno liquidati ai sensi dell'art. 82 D.P.R. n. 115 del 2002, ossia con istanza rivolta al giudice del procedimento.

Alla liquidazione del compenso spettante al difensore degli intervenienti, per l'attività svolta a titolo di patrocinio a spese dello Stato, si provvederà con separato decreto, a seguito della presentazione di apposita parcella.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, condanna il Ministero dell'Interno a porre rimedio alla situazione di inefficienza di cui in motivazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di 90 (novanta) giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della presente sentenza, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Dispone, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 198 del 2009, la pubblicazione della presente sentenza sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, in apposita sezione facilmente accessibile, entro il termine di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione.

Compensa le spese tra le parti.

Nulla nei confronti degli intervenienti B.R., G.F. e G.H., che sono definitivamente ammessi al patrocinio a spese dello Stato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Conclusione

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Polidori, Presidente

Andrea De Col, Consigliere, Estensore

Giampaolo De Piazzì, Referendario