

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00392/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 392 del 2025, proposto da
ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione e CADUS – Camera
degli Avvocati per i diritti umani e degli stranieri, in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Maria Monica
Bassan, Maria Teresa Brocchetto, Marco Ferrero, Francesco Mason, Chiara Pigato,
Ivana Stojanova, Vittoria Garosci e Giulio Farronato, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell’Interno - Questura di Vicenza, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia,
domiciliataria *ex lege*, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia
e domicilio fisico in Venezia, piazza S. Marco n. 63;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Spazi Circolari APS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Ginevra Maccarrone e Anna Pellegrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

██████ e ██████ rappresentati e difesi dall'avvocato Giulio Farronato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Oxfam Italia, Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Noris Morandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato Chiara Pigato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi delle persone straniere per la sistematica violazione del termine per la formalizzazione e la registrazione della domanda di protezione internazionale di cui all'art. 26, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 25 del 2008,

nonché per la condanna dell'Amministrazione al ripristino della funzione amministrativa attribuita, attraverso tutte le azioni ritenute idonee a risolvere in modo sistematico e generale il disservizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno - Questura di Vicenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 il dott. Andrea De Col e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

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 dei cittadini stranieri derivante - a loro dire - dalla sistematica violazione, da parte della Questura di Vicenza, 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.

Secondo tale disposizione *“La domanda è formalizzata entro tre giorni lavorativi dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale. In presenza di un numero elevato di domande, il termine può essere prorogato fino a dieci giorni lavorativi.”*.

2. Le ricorrenti, affermata la sussistenza delle condizioni dell'azione collettiva ex art. 1 del d.lgs. n. 198/2009, deducono:

- la violazione dell'art. 26, comma 2-bis, del d.lgs. n. 25/2008, assumendo che la Questura di Vicenza non rispetterebbe il termine previsto per la formalizzazione delle domande di protezione internazionale, determinando ritardi sistematici e incompatibili con la disciplina normativa sopra citata. Gli episodi evidenziati nel ricorso concernono, in particolare, una diffida trasmessa il 24 maggio 2024 per conto di diciotto cittadini stranieri che avevano manifestato la volontà di richiedere asilo tramite PEC, senza ricevere riscontro o poter accedere agli uffici della Questura per mesi;
- che tali ritardi – pari a 100 giorni dalla manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale - non sarebbero riconducibili a circostanze occasionali o contingenti, bensì ad una disfunzione strutturale dell'attività amministrativa, imputabile all'inadeguatezza delle misure organizzative adottate dall'Amministrazione;
- che le modalità operative concretamente adottate dall'Ufficio Immigrazione, l'assenza di uno sportello informativo e l'impossibilità di accedere agli uffici della Questura avrebbero determinato una dilatazione dei tempi necessari alla formalizzazione delle domande, anche in ragione della gestione dei flussi di accesso e delle modalità di ricezione delle istanze, esponendo i richiedenti al

rischio di respingimento o di rimpatrio, in contrasto con i principi di diritto europeo (tra cui il principio di “*non-refoulement*”), e privandoli di diritti fondamentali come l’accesso al lavoro e alle tutele socio-sanitarie;

- che tale situazione integra gli estremi della disfunzione rilevante ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. n. 198/2009, in quanto l’Amministrazione non avrebbe adottato misure organizzative idonee a garantire il rispetto degli *standard* di efficienza imposti dalla legge.

Sulla base di tali premesse, le ricorrenti chiedono che venga accertata la violazione degli obblighi imposti dalla normativa vigente e che l’Amministrazione venga condannata ad adottare tutte le misure organizzative necessarie a garantire il rispetto del termine previsto dall’art. 26, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 25/2008 nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie già assegnate ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. n. 198/2009.

3. Il Ministero dell’Interno si è costituito in giudizio per resistere al ricorso ed ha replicato che le criticità lamentate dalle associazioni ricorrenti sarebbero state determinate da fattori oggettivi, quali l’elevato numero di pratiche gestite dall’Ufficio immigrazione della Questura di Vicenza e la limitatezza delle risorse umane disponibili, sottolineando, altresì, di aver adottato misure organizzative volte a migliorare l’efficienza del servizio.

4. Sono intervenuti *ad adiuvandum* sia singoli cittadini stranieri interessati (la sig.ra [REDACTED] e il sig. [REDACTED], sia le associazioni Spazi Circolari APS e Oxfam Italia.

5. 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 Vicenza, 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 Vicenza, sicché non sarebbe configurabile una violazione sistematica dei termini di legge, tale da giustificare l'esperimento dell'azione collettiva.

6. Questo Tribunale con l'ordinanza n. 1608/2025 - rigettata l'eccezione di incompetenza territoriale - ha disposto a carico della Questura di Vicenza e del Ministero dell'Interno, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, l'esecuzione di incumbenti istruttori, onde accertare *«se le problematiche che hanno causato i denunciati ritardi siano state risolte, ovvero siano tuttora in corso di superamento e, in particolare, se: A) le misure finora asseritamente adottate dalla Questura di Vicenza abbiano prodotto un'effettiva e stabile riduzione dei tempi di formalizzazione delle domande, tale da escludere la persistenza della disfunzione lamentata o quantomeno a ridurre, e in quale misura, l'incidenza negativa della disfunzione stessa sui diritti degli interessati; B) la denunciata disfunzione sia imputabile ad inadeguate scelte organizzative, modificabili mediante una diversa allocazione delle risorse strumentali, finanziarie e umane disponibili, oppure a carenze strutturali, dipendenti dalla scarsità delle risorse stesse, e ciò al fine di comprendere se ulteriori interventi migliorativi siano tuttora esigibili»*.

Più nel dettaglio, l'approfondimento istruttorio mirava a chiarire: *«A) l'entità delle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione degli Uffici della Questura di Vicenza coinvolti nella gestione dei procedimenti di cui agli artt. 26 e 26-bis del d.lgs. n. 25/2008 per il biennio 2023-2024 e anche per l'anno 2025, in rapporto ai procedimenti da esitare; B) quali misure organizzative siano state eventualmente 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 Vicenza 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 Vicenza, 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 Vicenza; 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 Vicenza 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 Vicenza sia coerente con l'entità del fenomeno stesso».

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

8. In vista del merito, le associazioni ricorrenti hanno depositato una memoria conclusiva, contestando le allegazioni della Questura e insistendo per la condanna dell'Amministrazione al ripristino immediato della funzione amministrativa e all'adempimento delle ulteriori misure di cui all'art. 4 d.lgs. n.198/2009, previo accertamento della lesione diretta, concreta ed attuale derivante dalla violazione dei termini del procedimento. In subordine hanno chiesto al Tribunale di disporre un'integrazione dell'attività istruttoria, volta all'acquisizione di prove documentali sul miglioramento dell'efficienza organizzativa del servizio e sui provvedimenti adottati dalla Questura di Vicenza.

9. All'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso è stato proposto ai sensi del d.lgs. 20 dicembre 2009 n. 198 che disciplina la cd. *"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 Vicenza, del termine previsto per la formalizzazione e la registrazione delle domande di protezione internazionale di cui all'art. 26, comma 2-bis, del d.lgs. n. 25/2008 (*"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 nel caso in esame 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 Vicenza, 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. 198/2009 ha ad oggetto non la responsabilità individuale di singoli uffici o articolazioni, 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 interne tra Amministrazione centrale e articolazioni periferiche, essendo sufficiente la deduzione della disfunzione del servizio riconducibile all'apparato amministrativo nel suo complesso.

In secondo luogo, l'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 198/2009, 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 della parte ricorrente un onere di preventiva individuazione delle responsabilità, ma regola le ricadute organizzative interne di un'eventuale sentenza di accoglimento.

Infine, le associazioni ricorrenti hanno indicato 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 intimata.

5. Sgombrato il campo dalle eccezioni processuali, giova rammentare che l'azione proposta ai sensi del d.lgs. n. 198/2009 non è diretta alla tutela della posizione giuridica di singoli interessati, ma - come già detto - all'accertamento di una disfunzione organizzativa dell'attività amministrativa suscettibile di incidere su una pluralità di utenti del servizio. Pertanto l'eventuale e successiva formalizzazione delle domande di protezione internazionale 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 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 dev'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. 198/2009, al fine di delimitare correttamente l'oggetto del sindacato giurisdizionale.

Ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 198/2009 (*"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 decreto legislativo 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 decreto legislativo 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 intime.

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 centovesimo 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 esistenza e/o l'illegittimità di atti adottati dall'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. 1596/2925, cit.).

La giurisprudenza ha chiarito altresì 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.lvo n. 198/2009 (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 intime") 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, dunque, 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 Vicenza per la gestione dei relativi procedimenti sia idoneo ad assicurare, in via ordinaria, il rispetto del termine previsto dall'art. 26, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 25/2008, 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. 198/2009) e, dall'altro, dalla verifica dello sforzo organizzativo ragionevolmente esigibile dall'Amministrazione in relazione 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 da conseguire, restando rimessa all'Amministrazione la scelta delle misure organizzative più idonee (v. *infra* §.18).

Eventuali interventi più specifici potranno essere adottati soltanto nel successivo giudizio di ottemperanza (art. 5 del d.lgs. n. 198/2009), 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 innanzi tutto 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. 25/2008 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. 198/2009, 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 Vicenza 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, con l'ordinanza n. 1608/2025 il Tribunale 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 Vicenza 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 omesso di adempiere alle richieste del Tribunale.

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 Vicenza, 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

Vicenza 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. Tanto premesso, focalizzando l'attenzione sulla relazione istruttoria della Questura giova ulteriormente evidenziare che - laddove si è proposta l'azione di cui al d.lgs. n. 198/2009 - grava sulla parte ricorrente l'onere di dimostrare la violazione dello *standard* normativo, ma una volta accertato il superamento sistematico del termine legale opera una presunzione di inadeguatezza dell'assetto organizzativo, spettando all'Amministrazione intimata dimostrare che l'inefficienza sia dipesa da fattori oggettivi non superabili mediante misure organizzative ragionevolmente esigibili in relazione alle risorse disponibili.

Ebbene, può innanzi tutto ritenersi acclarato che nel periodo di tempo cui si riferisce l'azione giudiziale, il termine previsto dall'art. 26, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 25/2008 è stato sistematicamente superato, come dimostra la documentazione in atti, attestante convocazioni per la formalizzazione della domanda di protezione disposte in tempi largamente eccedenti il limite di tre/tredici giorni normativamente previsto e la stessa Amministrazione resistente ha riconosciuto l'esistenza di criticità organizzative nella gestione delle domande, così confermando lo scostamento dallo *standard* legale.

Del resto la previsione legislativa di un termine per provvedere sottintende una valutazione *ex ante* di congruità rispetto alle risorse ordinariamente assegnate all'Amministrazione per l'esercizio funzione. Pertanto l'inesigibilità dell'adempimento costituisce un'ipotesi eccezionale, che dev'essere provata in giudizio dall'Amministrazione e non può essere desunta da generiche allegazioni difensive circa il carico di lavoro o la carenza di organico.

Tuttavia nel caso di specie, tale prova non è stata fornita. Anzi, la riduzione delle tempistiche procedurali è intervenuta solo successivamente alla diffida e all'instaurazione del presente giudizio, circostanza che prova come un

miglioramento organizzativo fosse concretamente possibile attraverso una diversa gestione delle risorse disponibili.

12. In particolare la relazione depositata dalla Questura di Vicenza, pur dando conto dell'adozione di alcune misure organizzative, non risulta affatto idonea a dimostrare il superamento della disfunzione denunciata con il ricorso.

In primo luogo, i dati forniti dalla Questura di Vicenza non sono accompagnati da adeguati supporti documentali e non consentono, quindi, di verificare l'effettivo miglioramento delle tempistiche. Come evidenziato nella memoria conclusiva delle ricorrenti, le informazioni relative al numero di pratiche trattate e al personale impiegato non sono corroborate da riscontri documentali, né da riferimenti verificabili alle banche dati utilizzate dall'Amministrazione, con conseguente impossibilità di apprezzare la portata delle misure organizzative adottate.

Inoltre, i dati indicati dall'Amministrazione mettono in luce che, nonostante l'incremento del personale impiegato, il numero di domande formalizzate nel 2025 (pari a 1204) risulta inferiore rispetto a quelli degli anni precedenti, circostanza che non consente di ritenere dimostrato un miglioramento stabile dell'efficienza del servizio.

In secondo luogo, le misure organizzative indicate appaiono limitate e prive di carattere strutturale. A tal proposito, la Questura ha fatto riferimento all'apertura di uno sportello ad accesso libero per due mattine alla settimana, all'impiego di personale somministrato e all'introduzione di strumenti informatici interni di gestione delle pratiche. Tali interventi risultano, tuttavia, strettamente connessi all'impiego di personale temporaneo, la cui permanenza non è garantita nel tempo, e non appaiono accompagnati da una revisione complessiva dell'assetto organizzativo dell'Ufficio Immigrazione. In altri termini, si tratta di misure contingenti e non di interventi strutturali, idonei a garantire in modo stabile e duraturo il rispetto del termine previsto dall'art. 26, comma 2-bis, del d.lgs. n. 25/2008.

Ne consegue che tali interventi, pur evidenziando un apprezzabile sforzo

organizzativo dell'Amministrazione, non risultano sufficienti a superare la presunzione di disfunzione organizzativa derivante dalla sistematica inosservanza del termine per la conclusione dei procedimenti.

13. Le risultanze istruttorie confermano, poi, che la formalizzazione delle domande di protezione internazionale continua ad avvenire in tempi eccedenti quelli previsti dalla legge.

Come evidenziato dalle associazioni ricorrenti - e non contestato dall'Amministrazione mediante dati verificabili - il tempo medio per la formalizzazione delle domande, inizialmente quantificato dalla stessa Questura in circa 100 giorni dalla manifestazione della volontà dell'interessato di richiedere protezione internazionale, si è progressivamente ridotto a circa 60 giorni in conseguenza delle misure organizzative adottate nel corso del giudizio. Tale riduzione, pur significativa, non consente però di ritenere superata la disfunzione denunciata, permanendo un rilevante scostamento rispetto allo *standard* temporale previsto dall'art. 26, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 25/2008.

Piuttosto l'accelerazione registrata nel corso del giudizio dimostra come una più efficiente organizzazione del servizio fosse possibile anche anteriormente alla proposizione del ricorso, restando indimostrate le ragioni per le quali tali interventi non siano stati adottati tempestivamente.

14. Le considerazioni che precedono trovano ulteriore conferma nei rilievi emersi nel corso della discussione in sede di udienza pubblica.

I difensori delle associazioni ricorrenti hanno rimarcato come - a fronte dell'incremento del personale temporaneamente impiegato presso l'Ufficio immigrazione (n. 7 lavoratori) - il numero delle domande formalizzate nell'ultimo periodo risulti comunque inferiore rispetto a quelli degli anni precedenti, circostanza che non consente di stabilire se tale dato sia imputabile ad una effettiva riduzione delle domande presentate, ovvero ad una persistente inefficienza dell'organizzazione del servizio.

Nel corso della discussione è poi emerso che l'ampliamento degli orari di ricevimento per la formalizzazione delle domande - limitato a due ulteriori giornate settimanali nella fascia oraria 8.20–11.30 - costituisce certamente un intervento migliorativo, ma non appare di per sé sufficiente a garantire il rispetto dello *standard* temporale stabilito dalla legge.

È stato inoltre evidenziato che le pratiche relative alla protezione internazionale rappresentano una quota relativamente contenuta rispetto al complesso delle attività gestite dall'Ufficio immigrazione (circa il 3–5% del totale, secondo i dati riferiti all'anno 2024), circostanza che rende ancora più stringente l'esigenza di assicurare a tali procedimenti un'adeguata priorità organizzativa, in considerazione della particolare rilevanza dei diritti fondamentali coinvolti.

Tali rilievi confermano che le misure sinora adottate non risultano ancora idonee a garantire in modo stabile il rispetto del termine procedimentale previsto dalla legge.

15. Un ulteriore elemento rilevante ai fini del decidere è costituito dalla circolare del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno n. 77903 del 12 settembre 2024, avente ad oggetto l'analisi dei processi di lavoro degli Uffici immigrazione e le conseguenti direttive volte a uniformare le procedure operative.

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 Vicenza, 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. 25/2008 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 Vicenza;
- la relazione della Questura di Vicenza non consenta di ritenere provato il superamento della disfunzione organizzativa denunciata dalle associazioni ricorrenti;
- le misure organizzative indicate nella relazione della Questura di Vicenza siano prive di carattere strutturale e comunque insufficienti.

18. Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 198/2009, 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. 25/2008 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.

A tal fine si assegna all'Amministrazione il termine di novanta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, entro il quale dovranno essere adottate le misure organizzative necessarie al conseguimento degli obiettivi sopra indicati.

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. 198/2009, 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. 198/2009, 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.

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. 198/2009, 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.

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 decreto legislativo 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.

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

L'ESTENSORE

Andrea De Col

IL PRESIDENTE

Carlo Polidori

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.