



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 985 del 2024, proposto dal Ministero dell'Interno, dalla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Milano e dalla Questura di Milano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

***contro***

████████████████████, rappresentata e difesa dagli avvocati Luce Bonzano e Salvatore Fachile, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore Fachile in Roma, piazza G. Mazzini, n. 8,

██████████, ██████████, ██████████, ██████████ e Oxfam Italia Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Luce Bonzano e Salvatore Fachile, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore Fachile in Roma, via Oslavia, n. 30,

████████████████████ e Associazione Naga – O.d.v., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Salvatore Fachile,



[REDACTED]

[REDACTED] non costituiti in giudizio,

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Quarta, n. 2949/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [REDACTED]

[REDACTED] e di Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (Cild) e di Oxfam Italia Onlus e di Spazi Circolari e di [REDACTED]

[REDACTED] e di Associazione per Gli Studi Giuridici Sull'Immigrazione (Asgi) e di Associazione Naga - Odv;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2024 il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio scaturisce dalla proposizione, da parte di diversi soggetti che hanno fatto ricorso alla speciale procedura di emersione ex art. 103 d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, e da alcune associazioni rappresentative, della speciale azione disciplinata dagli artt. 1 ss. d.lvo 20 dicembre 2009, n. 198, finalizzata a *“ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio”* nell’ipotesi in cui ai suoi promotori *“derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini...”*.

Lamentavano in particolare i ricorrenti, dopo aver inoltrato la diffida ex art. 3, comma 1, d.lvo cit., che, dopo oltre due anni dalla presentazione della domanda di regolarizzazione e pur essendo ormai ampiamente spirato il termine di 180 giorni individuato dalla giurisprudenza per la conclusione del relativo procedimento, la Prefettura di Milano aveva definito solo una minima percentuale delle istanze presentate, mentre ancora un rilevante numero di pratiche risultava inevaso, tra le quali quelle che li riguardavano direttamente.

2. Il T.A.R., con l’ordinanza n. 1033/2023, disponeva preliminarmente incumbenti istruttori a carico della Prefettura di Milano, alla quale ordinava il deposito di una relazione nella quale riferisse *“a) sull’impiego delle risorse economiche ed umane a disposizione dell’ufficio ai sensi dell’art. 103, co. 25 e ss, d.l. 34/2020; b) sulle misure organizzative adottate nello svolgimento del servizio; c) sul sistema informatico utilizzato per la gestione delle pratiche; d) sulle iniziative adottate per confrontarsi con le associazioni dei legali delle parti ricorrenti; e) sul numero delle domande definite, di quelle pendenti e della percentuale di quelle probabilmente inammissibili sul numero totale delle domande presentate alla luce dei risultati dell’attività istruttoria fin qui espletata; f) sul tempo medio di conclusione dei procedimenti definiti; g) sulle misure (circolari, atti organizzativi, ordini di servizio di rilevanza generale ecc.) adottate per cercare di sveltire la conclusione dei*

*procedimenti; h) sulle conferenze dei servizi eventualmente svolte e delle intese definite con le altre amministrazioni coinvolte nello svolgimento dell'istruttoria e sulle problematiche emerse; i) sulla durata media degli adempimenti a carico delle parti private e sulla loro incidenza sulla durata complessiva del procedimento; l) sulla circostanza se siano stati richiesti, in misura numericamente significativa, adempimenti ulteriori e ultronei alle parti richiedenti al fine di integrazione delle pratiche (duplicati di atti in possesso dell'amministrazione, copia della documentazione già trasmessa, certificazioni non necessarie ecc.)*": l'incombente veniva eseguito dall'Amministrazione mediante il deposito, in data 24 luglio 2023, della richiesta relazione istruttoria.

3. Con la sentenza (n. 2949 del 4 dicembre 2023) che ha definito il giudizio, il T.A.R. ha preliminarmente respinto le eccezioni in rito formulate dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, sotto i profili - in sintesi - della incompetenza territoriale del giudice adito, della inammissibilità del ricorso per mancanza di omogeneità tra gli interessi e le posizioni azionate in giudizio, della carenza di legittimazione attiva in capo alle associazioni attrici, della riconducibilità dell'azione proposta all'ambito applicativo del ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione disciplinato dall'art. 31 c.p.a., della mancata specificazione delle misure necessarie a superare le dedotte inefficienze, della estraneità delle inefficienze denunciate alla fattispecie di cui all'art. 1 d.lvo n. 198/2009, della improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse in relazione a talune posizioni individuali, della irregolare comunicazione del ricorso *ex art. 1, comma 2, d.lvo cit.*

Quanto ai profili di merito della controversia, il T.A.R., premesso che il termine per la conclusione della procedura di emersione, come chiarito dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. III, 9 maggio 2022, n. 3578), doveva individuarsi in quello di 180 giorni decorrenti dalla presentazione delle singole domande e che *"è pertanto oggettivo e ormai acclarato, a seguito della citata sentenza n. 3578/2022, il ritardo dell'Amministrazione nell'esame delle istanze in questione: a maggio 2022 la Prefettura di Milano aveva definito solo 6.381 domande (533 con esito*

*negativo e 5484 con esito positivo) su un totale di 25.900 domande, cioè un numero assolutamente esiguo rispetto a quelle inoltrate”, ha in primo luogo qualificato il ritardo come “grave in relazione al lungo tempo trascorso non solo dalla data di presentazione della domanda di emersione, ma anche dalla stessa scadenza del termine finale, individuato in 180 giorni, previsto per la conclusione delle pratiche”, tanto più che “la particolare lunghezza del termine di definizione del procedimento di emersione è stata espressamente ritenuta dal Consiglio di Stato proporzionata alla notevole mole di lavoro determinata dal rilevante numero di istanze presentate e, pertanto, giustificata nella prospettiva di un punto di equilibrio tra le esigenze del sistema organizzativo e la necessaria previsione, nel quadro dell’attuazione del principio di buon andamento dell’amministrazione, di un termine finale entro cui il soggetto pubblico è tenuto a provvedere sulle domande del privato”, oltre che “sistematico”, in quanto “riferito non a singoli casi potenzialmente giustificabili e risolvibili nell’ottica di un intervento individualizzato, ma alla maggior parte delle domande azionate nella provincia di competenza”.*

Il T.A.R. ha quindi posto l’accento - alla luce dell’istruttoria espletata - sull’*”imponente numero di domande presentate nell’ambito della finestra temporale prevista dalla citata sanatoria: secondo i dati forniti dalla Prefettura a seguito dell’istruttoria disposta dalla Sezione, sono state presentate complessive 26.225 domande di emersione – su totale nazionale di n. 207.542 – delle quali, alla data del 21.07.2023, n. 15.528 risultano evase e n. 10.697 sono da evadere”* ed illustrato, alla luce delle risultanze dell’istruttoria espletata, le iniziative assunte dall’Amministrazione al fine di accelerare il disbrigo delle pratiche di emersione nonché le ragioni dei disservizi registrati.

Ha quindi osservato il T.A.R. che *“le misure rappresentate dalla Prefettura di Milano, sebbene possano essere positivamente apprezzate, non elidono il dato dell’oggettiva inefficienza dell’amministrazione nell’attuazione, sul piano esecutivo*

*e gestorio, della decisione legislativa di procedere ad una sanatoria straordinaria delle posizioni lavorative irregolari esistente sul territorio nazionale. Anzi, l'adozione delle iniziative sopra richiamate – alcune delle quali ancora solo preventivate – conferma la consapevolezza della necessità di adottare misure organizzative anch'esse eccezionali e idonee a fronteggiare l'elevato numero di istanze, certamente prevedibile alla luce dei dati relativi alle analoghe regolarizzazioni effettuate in passato, dimostrando ulteriormente che le amministrazioni intime non hanno operato in maniera efficiente”.*

Le suddette misure infatti, ha evidenziato il T.A.R., erano “*adottabili sin ab origine o quantomeno dopo l'indicazione del termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento e, comunque, certamente prima della presentazione dell'odierno ricorso*”, né, quanto alla prospettata insufficienza del sistema informatico utilizzato dalla Prefettura per l'acquisizione delle domande, “*è ragionevole pensare che la dilatazione dei termini di conclusione del procedimento possa essere giustificata dall'inidoneità delle tecnologie a disposizione dell'amministrazione*”, non essendovi “*elementi da cui risulti l'impossibilità di potenziare per tempo l'infrastruttura informatica in dotazione degli uffici – tenuto conto della prevedibile mole di richieste di regolarizzazione – o di introdurre misure di snellimento nell'istruttoria delle pratiche, poi tardivamente adottate, come indicato nella relazione della Prefettura di Milano, solo nel 2023*”.

Quanto alla “*incompletezza delle istanze*” e alla “*presenza di documentazione falsa o dichiarazioni non veritiere*”, addotte ai fini giustificativi del ritardo dall'Amministrazione, ha osservato il T.A.R. che esse non possono “*costituire una motivazione sufficiente a giustificare la grave e sistematica violazione del termine di conclusione del procedimento di emersione (febbraio 2021)*”, in quanto “*sebbene tali circostanze costituiscano innegabili elementi di criticità nella gestione delle domande, non vi è dimostrazione della loro effettiva incidenza sulla tempistica complessiva di definizione delle pratiche, specie considerando la rilevanza del ritardo accumulato dall'amministrazione*”.

Infine, ha affermato il T.A.R. che *“il sistematico ritardo nella disamina e trattazione delle domande di emersione non sia giustificabile in ragione dei vincoli di spesa gravanti sull’amministrazione e delle risorse finanziarie a disposizione”*: richiamato al riguardo l’art. 103, comma 25, d.l. n. 34/2020, secondo cui *“per l’attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di euro 6.399.000, per l’anno 2020, ed euro 6.399.000, per l’anno 2021, per prestazioni di lavoro straordinario per il personale dell’Amministrazione civile del Ministero dell’interno; di euro 24.234.834, per l’anno 2020, per prestazioni di lavoro straordinario per il personale della Polizia di Stato; nel limite massimo di euro 30.000.000, per l’anno 2020, per l’utilizzo di prestazioni di lavoro a contratto a termine; di euro 4.480.980, per l’anno 2020, per l’utilizzo di servizi di mediazione culturale; di euro 3.477.430, per l’anno 2020, per l’acquisto di materiale igienico-sanitario, dispositivi di protezione individuale e servizi di sanificazione ed euro 200.000 per l’adeguamento della piattaforma informatica del Ministero dell’interno - Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione. Ai relativi oneri si provvede ai sensi del comma 26”*, ha osservato il T.A.R. che *“il Legislatore ha dunque individuato la provvista finanziaria necessaria a garantire l’esame delle pratiche di emersione, ritenendo la stessa adeguata sulla base delle previsioni che sono state formulate in ragione del numero atteso di istanze. La circostanza che tali somme siano stanziata a livello nazionale e, dunque, debbano essere intese come ammontare “complessivo” delle risorse disponibili è irrilevante ai fini di cui si discute, poiché l’efficienza della risposta amministrativa si apprezza anche sul piano del riparto e della razionalizzazione degli stanziamenti disponibili, non essendoci peraltro alcuna allegazione circa l’eventuale insufficienza degli stessi. Inoltre, la circostanza che domande di emersione si siano concentrate in misura rilevante nelle città maggiori e che, conseguentemente, la Prefettura di Milano sia stata destinataria di circa 1/10 delle domande totali presso la Prefettura di Milano non può valere a giustificare il sistematico ritardo con cui le*



*stesse sono esaminate, trattandosi di fenomeno prevedibile – e dunque da considerare anche ai fini della dotazione di risorse – alla luce dell’esperienza delle pregresse sanatorie e della rilevanza della sede sul piano occupazionale”.*

In conclusione, il T.A.R. ha accolto il ricorso ordinando “*al Ministero dell’Interno e alla Prefettura di Milano di porre rimedio alla denunciata situazione di generalizzato mancato rispetto del termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento di cui all’art. 103 del D.L. n. 34/2020 mediante l’adozione degli opportuni provvedimenti, entro un il termine di 90 (novanta) giorni, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.*

4. La sentenza costituisce oggetto dell’appello (n. 985/2024) proposto dal Ministero dell’Interno, dall’Ufficio territoriale del Governo di Milano e dalla Questura di Milano, al cui accoglimento si oppongono gli appellati.

5. In via preliminare, deve osservarsi che, con la nota prot. n. 0225832 del 6 luglio 2024, depositata in data 9 luglio 2024, la Prefettura di Milano ha rappresentato che “*in data 28.06.2024 è stata ultimata la definizione di tutte le istanze di emersione in carico allo Sportello Unico per l’Immigrazione della Prefettura di Milano*”, altresì specificando gli adempimenti istruttori resisi necessari in relazione alle pratiche di pertinenza dei ricorrenti e degli intervenienti. Tale nota è stata depositata tardivamente e la difesa erariale non ha formulato alcuna istanza e/o deduzione sulla scorta della predetta documentazione.

Per tali ragioni, il Collegio non può prendere in considerazione la nota nella valutazione della decisione.

6. Con il primo motivo di appello, le Amministrazioni contestano la sentenza appellata nella parte in cui ha respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso da esse formulata in primo grado, in relazione alla dedotta carenza di legittimazione ad agire in capo alle associazioni esponenziali ricorrenti.

Deducono in particolare le appellanti che *in subiecta materia* non sarebbe configurabile la titolarità di interessi di natura diffusa – dai quali dovrebbe

germogliare l'interesse collettivo in capo alle associazioni rappresentative che se ne facciano carico – in quanto la procedura di emersione si presenta come frastagliata, assumendo connotati differenziati in relazione alle diverse posizioni dei soggetti individualmente interessati alla sua definizione, i quali solo sono legittimati ad agire – attraverso l'azione *ex artt. 31 e 117 c.p.a.* – a tutela del loro specifico interesse ed in luogo dei quali avrebbero invece agito le associazioni rappresentative.

La censura e la sottostante eccezione di parziale inammissibilità soggettiva del ricorso introduttivo del giudizio non possono essere accolte.

La situazione legittimante la proposizione dell'azione collettiva da parte degli enti esponenziali è disciplinata in termini speciali dall'art. 1, comma 4, d.lvo n. 198/2009, ai sensi del quale *“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”*.

La disposizione fonda quindi la *legitimatio ad causam* degli enti collettivi sul duplice presupposto della finalità dell'azione alla *“tutela degli interessi dei propri associati”* e della appartenenza di questi ultimi ad una *“pluralità di utenti e consumatori”* titolari di interessi *“giuridicamente rilevanti ed omogenei”* ai quali, ai sensi del comma 1, sia derivata *“una lesione diretta, concreta ed attuale...dalla violazione di termini”*.

Ciò premesso, sostiene la parte appellante che la procedura di emersione sarebbe inidonea alla configurazione di un interesse diffuso, atto a legittimare – previa sua personificazione, sub specie di interesse collettivo, in capo ad una associazione rappresentativa – la proposizione dell'azione *de qua*, in quanto essa potrebbe dare vita esclusivamente ad un interesse di matrice individuale in capo al soggetto specificamente coinvolto, insuscettibile di coagularsi con altri aventi carattere omogeneo e dare luogo ad un fascio di interessi equivalenti, riconducibili ad un

meccanismo unitario e collettivo di protezione imperniato sul ruolo degli enti associativi.

La prospettazione della parte appellante, come anticipato, non può essere condivisa. Va premesso che la connotazione dell'azione collettiva de qua è chiaramente ispirata ad una logica di carattere strumentale, cui è estranea la considerazione dell'interesse sostanziale finale sul quale l'incide l'azione amministrativa: essa, infatti, si propone di correggere quest'ultima laddove si discosti dai canoni di efficienza e tempestività che devono caratterizzarne lo svolgimento, quale derivato dei principi di imparzialità e buon andamento *ex art. 97 Cost.*, in primo luogo in ragione della “*violazione dei termini*” che presiedono alla tempestiva definizione del procedimento amministrativo, che della funzione pubblica è lo strumento attuativo.

La disciplina dell'azione *de qua*, quindi, recepisce una istanza di tutela di ordine trasversale, che intercetta – laddove la situazione di inefficienza cui essa si prefigge di rimediare assuma carattere costante e generalizzato – una molteplicità di singole procedure amministrative, debordando dai limiti di una specifica e circoscritta inerzia (rimediabile, eventualmente, con lo strumento *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*) ed assumendo proporzioni di vero e proprio “fenomeno” di diffusa e cronicizzata *mala gestio* amministrativa.

L'azione predetta, quindi, non è preordinata alla tutela dell'interesse del singolo promotore del procedimento alla tempestiva definizione dello stesso, ma dell'interesse, comune a tutti i soggetti coinvolti in analoghe procedure amministrative e, per questo, diffuso nel relativo ambito comunitario o categoriale, alla correzione di una distorsione propria della “funzione” (che nel singolo procedimento si estrinseca ma che in esso non si esaurisce): interesse che, proprio perché assume carattere omogeneo, indipendentemente dal numero e dalla specifica posizione procedimentale dei soggetti che ne sono portatori, è legittimamente azionato dalle relative associazioni rappresentative.

Per le ragioni illustrate, quindi, la censura suindicata deve essere respinta.

7. La parte appellante contesta anche la sussistenza di una situazione legittimante in capo ai singoli ricorrenti-persone fisiche, deducendo che, tenuto conto del numero (81, di cui 54 già definite prima dell'emanazione della sentenza) limitato di soggetti interessati dalla procedura di emersione, rispetto al totale (26.225) delle relative istanze, peraltro costituenti “*solo una piccola parte dell'abnorme numero di incombenze che lo S.U.I. svolge quotidianamente in numerosi ambiti*”, non sarebbe configurabile, come richiesto dalla legge, la lesione nei confronti di una “*pluralità di utenti e consumatori*”, quale effetto di una gestione amministrativa “*sistematicamente inefficiente*”.

Nemmeno la suddetta censura può essere accolta.

Deve in primo luogo osservarsi che la configurazione di una situazione di sistematica inefficienza amministrativa, costituente secondo la parte appellante (e secondo l'elaborazione giurisprudenziale), il presupposto legittimante l'esperimento dell'azione in discorso, attiene al merito della controversia, individuando la situazione oggettiva il cui accertamento ad opera del giudice legittima l'adozione dell'ordine rivolto alla P.A. “*di porvi rimedio entro un congruo termine*”, ex art. 4, comma 1, d.lvo cit..

In ogni caso, proprio la diversa finalizzazione dell'azione (collettiva) *de qua* alla correzione di una situazione patologica afferente alla “funzione” (e, quindi, alla pluralità dei procedimenti amministrativi di cui essa costituisce espressione) rispetto all'azione (individuale) di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a., avente ad oggetto una specifica inerzia procedimentale, induce a ritenere che la fattispecie legittimante la proposizione della prima (ammesso che entro tale cornice concettuale, di segno processuale, sia inquadrabile la questione sollevata dalle appellanti) non vada commisurata, al fine di valutarne il grado di “estensione” o diffusione (nell'ottica applicativa del *discrimen* indicato), al numero dei ricorrenti (persone fisiche), ma all'oggettiva entità della situazione di inefficienza che la suddetta azione è destinata a correggere, tale da incidere sugli “*interessi*

*giuridicamente rilevanti ed omogenei*” afferenti ad una “*pluralità di utenti e consumatori*”.

8. L’ammissibilità del ricorso, questa volta in una prospettiva di carattere oggettivo, viene messa in dubbio dalla parte appellante anche in ragione della dedotta carenza del presupposto dell’azione collettiva *de qua*, relativo alla esistenza di un termine specifico dettato dalla legge per la conclusione del procedimento, con la conseguente non configurabilità di una “*violazione di termini*” perentori *ex art. 1, comma 1, d.lvo n. 198/2009*.

Deduce in proposito la parte appellante che, al fine di uniformare gli orientamenti formati in costanza delle precedenti e dell’ultima procedura di emersione (non dubitandosi che, rispetto alle prime, non vigesse un termine per la conclusione del procedimento), i principi sanciti con le sentenze di questa Sezione n. 3578/2022 e n. 3645/2022 - con le quali, nell’ambito di altrettante cause vertenti in materia di silenzio, è stato affermato che il termine ordinario per la definizione della procedura *ex d.l. n. 34/2020* è di 180 giorni - devono essere intesi come esclusivamente funzionali a consentire l’esperibilità dell’azione *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*

La censura non può essere accolta.

Deve in primo luogo osservarsi che la qualificazione come perentorio di un determinato termine procedimentale non coincide con quella che fa discendere dalla sua violazione l’esperibilità dei rimedi previsti dal legislatore al fine di superare la relativa situazione di inerzia amministrativa: questa infatti, essendo preordinata a legittimare l’interessato a rivolgersi al giudice per lamentare il silenzio della P.A., rappresenta, da un punto di vista sostanziale, un *minus* rispetto alla prima, cui consegue la più grave conseguenza della decadenza della P.A. dall’esercizio del potere di cui è investita.

Ciò chiarito, proprio la rilevanza squisitamente “processuale” del termine appartenente alla seconda tipologia non consente di operare distinzioni a seconda che si tratti di attivare uno piuttosto che l’altro degli strumenti previsti dal

legislatore per superare l'inerzia della P.A. (e quindi ai fini della configurazione dei relativi presupposti legittimanti).

In particolare, il superamento del termine (di 180 giorni) entro cui deve concludersi, secondo la richiamata interpretazione giurisprudenziale, il procedimento di emersione, quale condizione legittimante la proposizione di un ricorso *ex artt. 31 e 117 c.p.a.*, non può che rilevare anche al diverso – ma non incompatibile – fine di legittimare la proposizione dell'azione *ex art. 1 d.lvo n. 198/2009* sub specie di “*violazione di termini*”, differenziandosi le situazioni di inefficienza che sono all'origine dei due rimedi processuali, come si è detto, esclusivamente per le implicazioni pregiudizievoli della situazione di inerzia, nell'un caso circoscritta al singolo procedimento e quindi all'interesse individuale in esso coinvolto, nell'altro compromettente la complessiva funzione amministrativa.

Né vale osservare, come fa la parte appellante, che la fisiologica superabilità del suddetto termine è insito nella entità numerica delle istanze di emersione e nei relativi complessi e diversificati incombenti procedurali, sia perché anche tale profilo attiene al merito del giudizio (incidendo sulla configurazione di una situazione di complessiva inefficienza amministrativa nella gestione dei relativi procedimenti), sia perché un conto è l'inderogabilità del termine (anche al fine di consentire agli interessati di disporre di una cornice temporale certa, l'infrazione della quale legittima la proposizione dell'azione - individuale o collettiva - che meglio si attaglia alla concreta situazione di inerzia ed alla specifica legittimazione fatta valere), un altro è la valutazione della sua violazione ai fini della concretizzazione di una situazione di grave inefficienza amministrativa, sanzionabile con lo strumento processuale *de quo*.

9. Esaurito l'esame dei motivi di appello inerenti ai presupposti processuali dell'azione, e procedendo con l'analisi delle censure inerenti al merito dell'*ares iudicanda*, viene in rilievo quella - sostanzialmente unitaria, sebbene articolata in

una pluralità di argomenti rafforzativi - con la quale le Amministrazioni appellanti negano che sia configurabile nella specie la fattispecie contemplata dal legislatore ai fini dell'esperibilità dell'azione in discorso, ravvisabile, secondo le indicazioni ermeneutiche fornite dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1390/2019, nei termini delle *“disfunzioni che, come tali, non siano però il frutto della ignavia manifestata nel caso singolo - contro la quale è sempre azionabile la tutela sul silenzio di cui all'art. 31 del c.p.a. - ma dipendono da disfunzioni sistematiche dell'azione amministrativa ovvero di comportamenti costantemente elusivi e generalizzati del rispetto dei termini procedurali”*.

Al fine di orientare il Collegio verso una direzione ricostruttiva e qualificatoria dei fatti rilevanti diversa da quella fatta propria dal giudice di primo grado, evidenzia la parte appellante che questo non ha attribuito il meritato rilievo agli sforzi profusi dalla Prefettura di Milano per far fronte alla procedura di emersione, non essendo all'uopo sufficiente il rapporto tra le istanze presentate e quelle lavorate, posto in risalto dalla sentenza appellata, dovendo piuttosto tenersi in considerazione:

- la mole di atti, infraprocedimentali (convocazioni, richieste di integrazioni, preavvisi di rigetto, spesso reiterate per negligenza delle parti) e non, necessari all'evasione delle istanze di emersione;

- i dati relativi alle pratiche alla data del 17 gennaio 2024, ovvero:

istanze presentate: 26.249;

istanze lavorate: 19.211, pari a più del 73% delle pratiche complessive;

richieste di integrazione documentale avanzate all'utente a partire dall'avvio dell'istruttoria: 50.686, di cui 6.247 di competenza dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro;

preavvisi di rigetto notificati: 8.353;

convocazioni effettuate: 40.548 (comprehensive di ripetute convocazioni per la stessa pratica a seguito di mancata presentazione);

istanze sottoposte a sequestro giudiziario: 9;

indagini di P.G. sulle pratiche: 1.132 (di cui circa l'80% riferite a istanze multiple);

istanze sconosciute: 20;

richieste di accesso agli atti trasmesse via pec: 10.212;

richieste di informazioni: circa 400 al giorno fino a maggio 2023 (successivamente in progressivo calo, fino ad arrivare alle circa 80 al giorno attuali, in conseguenza dell'avanzamento della lavorazione delle istanze);

convocazioni già calendarizzate fino al 28 febbraio 2024: 997;

istanze convocabili a partire dal 1° marzo 2024: 235;

pratiche in "pre-istruttoria" per parere negativo Questura/Ispettorato Territoriale del Lavoro: 2.323;

pareri mancanti a seguito della modifica dei dati sensibili, circostanza che comporta la nuova emissione dei pareri da parte degli enti competenti: 200;

pratiche in preavviso di rigetto: 832;

pratiche da archiviare per mancata presentazione a sportello. 2.100;

pratiche da riconvocare per mancata presentazione di documenti necessari per la definizione della pratica a sportello: 551.

Lamenta ancora la parte appellante che è mancata da parte del giudice di primo grado l'adeguata considerazione della complessità del procedimento, dovuta alla necessaria predisposizione - oltre che degli atti ordinari - di tutta un'altra serie di atti correlati e/o conseguenti a comportamenti/attività non imputabili alla Prefettura di Milano, quali:

- mancata allegazione dei documenti corretti, richiesti spesso reiteratamente;
- necessità di verifica della veridicità dei documenti allegati;
- presentazione di domande all'insaputa della parte datoriale;
- coinvolgimento delle istanze di emersione nell'ambito di indagini di polizia;
- contemporanea sussistenza di subprocedimenti di competenza di Questura e ITL.

La parte appellante evidenzia inoltre che alla predetta complessità di base della procedura si sono aggiunte le difficoltà connesse all'evento pandemico da Covid-19, che ha determinato l'adozione di misure di contenimento dell'emergenza



sanitaria che hanno fortemente condizionato e limitato l'attività di convocazione a sportello in *front office*: difficoltà imprevedibili e tali da collocare la procedura in un contesto ben diverso da quello della precedente emersione (del 2012).

Migliore attenzione avrebbe dovuto essere dedicata dal T.A.R., prosegue la parte appellante, anche al malfunzionamento del sistema informatico SPI iniziato a partire da aprile 2022, che ha consentito la ripresa di una piena operatività solo dal mese di settembre: fino a tale data è stato infatti impossibile procedere all'emissione delle comunicazioni dei motivi ostativi all'accoglimento e - conseguentemente - alla definizione di molte delle pratiche in convocazione.

Allega quindi la parte appellante che il problema della "*violazione del termine*" si è posto solo nella primavera del 2022, a seguito delle sentenze nn. 3578 e 3645 del Consiglio di Stato, e che la presentazione di documentazione irregolare, carente o falsa nonché l'esigenza di un controllo certosino ed il coinvolgimento di altri e plurimi soggetti pubblici e privati hanno prodotto un effetto paralizzante, se moltiplicato per un numero abnorme di istanze da esaminare specificamente, come sempre avviene nella materia *de qua*.

Quindi, la parte appellante ricorda che, come evidenziato con la già citata sentenza n. 1390/2019, "*l'accertamento dell'illegittimità della violazione dei termini trova il suo preciso limite nella concreta situazione operativa dell'amministrazione interessata*" e lamenta che il giudice di prime cure si è soffermato sulla valutazione delle sole istanze presentate dalle odierne controparti, così pretendendo di effettuare una valutazione dell'efficienza della P.A. nel complesso.

Infine, la parte appellante riporta i dati comunicati dalla Prefettura di Milano con nota del 2 febbraio 2024, in ordine ai procedimenti complessivamente trattati, a fronte del seguente numero di istanze:

2020: 37.926;

2021: 60.782;

2022: 70.111;

2023: 70.682.

10. Venendo alle valutazioni del Collegio in ordine alla censura innanzi sintetizzata, deve premettersi che, in attuazione dell'art. 4, comma 2, lett. 1) l. 4 marzo 2009, n. 15, il legislatore, con il d.lvo n. 30 dicembre 1998, n. 198, ha introdotto nell'ordinamento il *“ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici”*.

Trattasi di una speciale figura di azione esperibile – in sede di giurisdizione esclusiva – dinanzi al giudice amministrativo e finalizzata a *“ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio”*, laddove compromessi 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, nonché dalla mancata attuazione o violazione dei livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale e l'accessibilità delle persone con disabilità contenuti nelle carte dei servizi oppure degli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia”* (cfr. art. 1, comma 1, d.lvo cit., come modificato dall'art. 8, comma 1, d.lvo 13 dicembre 2023, n. 222).

La connotazione teleologica dell'azione – siccome orientata a ripristinare le condizioni, anche temporali, di corretto svolgimento della funzione pubblica o quelle di regolare erogazione di un servizio pubblico, interessati da scostamenti dai pertinenti canoni di tempestività ed efficienza – e la natura collettiva della relativa

legittimazione – attribuita non a singoli individui al fine di far valere il pregiudizio che l'inefficienza amministrativa arrechi alla loro sfera giuridica, ma ai “*titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori*” – inducono ad individuare i tratti caratterizzanti della situazione patologica cui il legislatore ha inteso porre rimedio con la previsione *de qua* in tutti quei profili di inefficienza amministrativa che assumono carattere reiterato e generalizzato, tali cioè da inficiare la funzione o il servizio complessivamente considerati (e non le singole espressioni procedimentali o prestazionali degli stessi). A ispirare il disegno legislativo, quindi, è stata la considerazione di situazioni disfunzionali, sul piano della concreta cura dell'interesse pubblico e dell'effettivo soddisfacimento degli interessi dei cittadini/utenti, non risolvibili attraverso interventi giudiziari di carattere puntuale (*ergo*, attivabili su impulso del singolo soggetto leso ed al fine di rimuovere gli effetti pregiudizievoli che l'attività illegittima o inefficiente della P.A. è atta a produrre nella sua sfera giuridica), ma mediante il ricorso ad uno strumento congegnato in modo da incidere sul fenomeno di inefficienza complessivamente considerato, previo apprezzamento delle sue effettive dimensioni e delle sue concrete ragioni, anche mediante l'uso di poteri decisorii particolarmente penetranti e di carattere innominato (eventualmente utilizzabili dal giudice adito in sede di ottemperanza), rafforzati negli effetti dagli obblighi comunicativi di cui agli art. 4, commi 3 e ss., e 5, comma 2, d.lvo cit..

Va infine evidenziato, 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 intimatè”*) 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., atteggiandosi 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).

11. Ciò chiarito, la situazione di inefficienza contestata dagli originari ricorrenti alla Prefettura di Milano (oltre che, più ampiamente, al plesso amministrativo in cui la stessa è incardinata, facente capo all'ugualmente intimato Ministero dell'Interno) attiene al mancato generalizzato rispetto del termine di 180 giorni (così come enucleato sul piano interpretativo da questa Sezione con le sentenze n. 3578/2022 e n. 3645/2022) ai fini della definizione delle procedure di emersione di cui all'art. 103 d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77, attivate presso il suddetto Ufficio, reso palese, ad avviso del T.A.R., dalla vistosa discrepanza tra il numero delle istanze esaminate fino a maggio 2022 (la “finestra” temporale per la loro presentazione andava infatti dal 1° giugno 2020 al 15 agosto 2020), pari a n.

6.381, e quello totale delle domande presentate (pari a n. 26.249, come precisato a pag. 22 dell'atto di appello).

Il T.A.R., come si evince dalla lettura della sentenza appellata (i cui passaggi motivazionali essenziali sono stati innanzi riportati), ha fatto leva, al fine di ritenere la sussistenza della fattispecie dedotta dai ricorrenti ed adottare le disposizioni consequenziali, da un lato, sulla inidoneità delle circostanze opposte dall'Amministrazione (inerenti, tra l'altro, alla molteplicità e complessità degli adempimenti imposti dalla procedura di emersione, al numero esorbitante delle istanze presentate, ai malfunzionamenti informatici, ai ritardi determinati dall'emergenza pandemica) a giustificare la violazione dei termini contestata, dall'altro lato, sulla intempestività delle misure correttive - di tipo organizzativo, semplificatorio ed acceleratorio - tardivamente adottate, dimostrative semmai della consapevolezza da parte dell'Amministrazione della straordinarietà dell'impatto sulla struttura amministrativa della nuova misura di sanatoria.

12. La parte appellante, come si è detto, imputa alla decisione impugnata di non aver attribuito il debito rilievo né ai risultati conseguiti nel tempo né alle circostanze da essa rappresentate, a suo avviso, giustificative del ritardo contestato, anche tenuto conto della imprevedibilità della situazione che la Prefettura scaligera si è trovata ad affrontare, aggravata dall'emergenza pandemica, la quale ha pesantemente condizionato, per effetto delle misure di contenimento adottate dal legislatore e dal Governo centrale, l'ordinario e celere fluire dell'attività amministrativa.

Essa però si è limitata all'acritica rappresentazione dei risultati conseguiti proiettati, peraltro in un arco temporale più ampio rispetto a quello preso in considerazione dalla sentenza impugnata, senza neppure far luce sui processi e sui miglioramenti strutturali apportati.

13. Ebbene, non può non osservarsi che la mera indicazione da parte della appellante dei dati a suo avviso rilevanti ai fini del decidere, in mancanza di ogni allegazione atta a dimostrare la loro eventuale maggiore pertinenza, ai fini della

ricostruzione della fattispecie, rispetto a quelli (aventi diverso riferimento temporale) posti a base della sentenza appellata, non consente di dimostrare l'erroneità – anche solo sotto il profilo della carenza istruttoria o della mancata adeguata valutazione dei fatti – della decisione di prime cure: ciò tanto più in quanto quelli evidenziati dalle Amministrazioni appellanti, più che sul piano della oggettiva realizzazione della fattispecie dedotta in giudizio, potrebbero assumere rilievo, in quanto successivi alla proposizione della domanda, su quello, squisitamente processuale ma non evocato dalla parte appellante, della improcedibilità del ricorso, ove ritenuti idonei a dimostrare il venir meno, in corso di causa, della condotta lesiva originariamente contestata.

Ciò vale a maggior ragione in costanza dei passaggi motivazionali con i quali viene univocamente palesata la *ratio decidendi* della sentenza appellata, incentrata, come si è già detto, sulla ritenuta irrilevanza delle misure correttive implementate in data successiva alla proposizione del ricorso: si legge infatti in essa (par. 26.1) che *“tanto l’assunzione di personale aggiuntivo rispetto a quello in dotazione organica alla Prefettura di Milano, quanto le decisioni di autorganizzazione interna adottate dalla stessa e dal Ministero dell’Interno per lo snellimento delle procedure e il superamento dello stallo spesso creato dall’attesa dei pareri di altre amministrazioni, costituiscono misure di efficienza adottabili sin ab origine o quantomeno dopo l’indicazione del termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento e, comunque, certamente prima della presentazione dell’odierno ricorso, con cui sono state stigmatizzate, in maniera sistematica e sotto più profili, le disfunzioni e le lungaggini della procedura di emersione”*.

Concorre nella medesima direzione, del resto, il disposto dell’art. 3, commi 1 e 2, d.lvo n. 198/2009, il quale, nel subordinare la proponibilità del ricorso alla preventiva notifica di una diffida all’Amministrazione *“ad effettuare, entro il termine di novanta giorni, gli interventi utili alla soddisfazione degli interessati”* ed alla *“persistenza, totale o parziale, della situazione denunciata”* nonostante il

decorso del termine suindicato, rende evidentemente irrilevante l'adempimento successivo e posto in essere in corso di causa.

14. Allo stesso modo, le deduzioni della parte appellante, intese a sottolineare la significativa durata della disfunzione del sistema informatico - a fronte di quella *“del tutto limitata (più di un mese) se paragonata al notevole ritardo accumulato dalla Prefettura”* affermata dalla sentenza appellata (par. 26.2) - non considerano, né quindi recano sul punto specifici argomenti di censura, che il T.A.R., al fine di escludere l'incidenza del suddetto evento sulla realizzazione della situazione di inefficienza lamentata dai ricorrenti, ha altresì evidenziato che non *“è ragionevole pensare che la dilatazione dei termini di conclusione del procedimento possa essere giustificata dall'inidoneità delle tecnologie a disposizione dell'amministrazione”*.

15. Analoga assenza nell'atto di appello di specifiche deduzioni critiche nei confronti della sentenza appellata occorre registrare nei riguardi dell'affermazione (pag. 26.3 della stessa) secondo cui *“non vi sono elementi da cui risulti l'impossibilità di potenziare per tempo l'infrastruttura informatica in dotazione degli uffici – tenuto conto della prevedibile mole di richieste di regolarizzazione – o di introdurre misure di snellimento nell'istruttoria delle pratiche, poi tardivamente adottate, come indicato nella relazione della Prefettura di Milano, solo nel 2023. Giusto a titolo di esempio, la recente decisione di procedere all'istruttoria della pratica direttamente in sede di convocazione a sportello consente di evitare reiterate richieste di documentazione inoltrate via email, spesso già fornita nel corso di precedenti interlocuzioni con l'amministrazione”*.

16. Ebbene, nel contesto - sostanziale e processuale - descritto, non può non osservarsi che proprio il deciso incremento nel ritmo di definizione delle pratiche di emersione - pressoché raddoppiato successivamente alla proposizione dell'azione, come si evince dagli stessi dati forniti dalla parte appellante, grazie evidentemente alle misure organizzative introdotte dall'Amministrazione dell'Interno - dimostra da un lato la praticabilità delle stesse nel quadro delle risorse disponibili, al fine di

addivenire ad un più ragionevole compromesso tra complessità della procedura di emersione ed esigenza di definizione tempestiva delle relative istanze, dall'altro lato che la loro introduzione è avvenuta tardivamente, rispetto alla data di presentazione di quelle istanze ed alla scadenza del termine all'uopo previsto, tanto più in quanto la prevedibilmente notevole quantità di domande di regolarizzazione avrebbe imposto il preventivo rafforzamento della struttura amministrativa dedicata alla loro istruttoria e definizione.

17. Né può assumere rilievo giustificativo della condotta amministrativa censurata il fatto che solo mediante le citate sentenze di questa Sezione (emesse nel mese di maggio del 2022) l'Amministrazione avrebbe acquisito piena consapevolezza del termine entro cui doveva concludersi il procedimento di emersione.

Deve infatti osservarsi che il fatto che per l'innanzi sussistesse incertezza circa il suddetto termine non può assumere rilievo esimente per l'Amministrazione, ove si consideri che l'esigenza di definizione tempestiva delle istanze dei cittadini - con la conseguente necessità di apprestare le misure necessarie a non lasciare le stesse pendenti per un tempo indefinito - è immanente al principio di buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost., anche se non consacrata in puntuali disposizioni di carattere temporale.

18. Per quanto attiene invece ai rallentamenti che le norme di contenimento dell'epidemia da Covid-19 avrebbero imposto all'attività di disbrigo delle pratiche di emersione, deve in primo luogo osservarsi che la loro efficacia si colloca nella fase iniziale di gestione di queste ultime, risultando quindi inidonee a giustificare una situazione di ritardo che persisteva ancora all'epoca (maggio 2022) di proposizione del ricorso collettivo *de quo*.

Inoltre, gli impedimenti derivanti dalle citate disposizioni afferivano - almeno fino a quando non è stata introdotta l'istruttoria "a sportello", come riferito alla lett. c) della relazione istruttoria depositata in primo grado dall'Amministrazione - alla fase conclusiva della procedura di emersione, con la conseguenza che esse non



impedivano di porre in essere gli adempimenti propriamente pre-istruttori ed istruttori e, quindi, la definizione delle istanze una volta terminata – ben prima della data di incardinazione del giudizio – l'emergenza pandemica.

19. Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per ciò che attiene alle evenienze procedurali di segno patologico, come quelle connesse alla presentazione di false istanze e/o di falsa documentazione, con i connessi risvolti anche di carattere penale: deve infatti ritenersi che se le stesse sono astrattamente idonee a dare conto delle ragioni del ritardo nella definizione di singole istanze di emersione, non possono valere, proprio per il loro carattere episodico, a giustificare quello che ha caratterizzato in così estesa misura l'attività amministrativa in materia.

20. In conclusione, le deduzioni della parte appellante, pur se idonee ad evidenziare il significativo carico di lavoro connesso alla gestione della procedura di emersione (di cui era consapevole lo stesso legislatore allorché, nell'introdurre le relative previsioni, ha anche individuato, al comma 25 dell'art. 103 del d.l. n. 34/2020, le risorse aggiuntive all'uso destinate), non dimostrano che la tempestiva introduzione di misure organizzative e gestionali *ad hoc*, nel quadro delle risorse appositamente stanziare, non avrebbe evitato, o quantomeno ricondotto entro confini fisiologici e quindi tollerabili, i ritardi verificatisi, con il carattere di generalità evidenziato dalla sentenza appellata.

21. Resta fermo che l'inefficienza evidenziata attiene all'esercizio della "funzione", senza assumere rilievo dimostrativo della illegittimità e/o della colposità del ritardo registrato in relazione a specifiche pratiche di emersione.

22. L'appello, in conclusione, deve essere respinto e le Amministrazioni appellanti condannate alla refusione delle spese di giudizio a favore degli appellati, nella complessiva misura di €5.000,00, oltre oneri di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, lo respinge.

Condanna le Amministrazioni appellanti alla refusione delle spese di giudizio a favore degli appellati, nella complessiva misura di €5.000,00, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Ezio Fedullo**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

**IL SEGRETARIO**