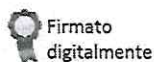


Publicato il 04/12/2023

N. 02949/2023 REG.PROV.COLL.
N. 03350/2022 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 la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3350 del 2022 proposto [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] nonché Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi), Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (Cild), Oxfam Italia Onlus, Spazi Circolari, Associazione Naga - Organizzazione di Volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Antonio Angelelli, Gennaro Santoro, Dario Belluccio, Daniele Valeri, Francesco Mason, Luce Bonzano, Salvatore Fachile, Giulia Vicini e Nicola Datena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno e Prefettura di Milano-Ufficio Territoriale del Governo, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la stessa domiciliati in Milano, via

Freguglia, n. 1;

nei confronti

Questura di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la stessa domiciliata in Milano, via Freguglia, n. 1;

Ispettorato Territoriale del Lavoro di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la stessa domiciliato in Milano, via Freguglia, n. 1;

Ministero della Innovazione Tecnologica e Transizione Digitale, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

[REDACTED]
rappresentati e difesi dall'avvocato Filippo Cardaci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]
rappresentati e difesi dall'avvocato Maria Cristina Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED] rappresentati e difesi dall'avvocato Nicola Datena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED] rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Moccia, Salvatore Fachile, Anna Brambilla, Alberto Pasquero, Giulia Vicini, Luce Alessandra Bonzano, Bianca Bonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] rappresentati e difesi dagli avvocati Luce Bonzano, Francesca Moccia, Salvatore Fachile, Anna Brambilla, Alberto Pasquero, Giulia Vicini, Bianca Bonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

rappresentati e difesi dall'avvocato Anna Proserpio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]
rappresentati e difesi dagli avvocati Benedetta Tonetti e Pietro Di Stefano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Gorini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
rappresentati e difesi dall'avvocato Michele Pizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED] rappresentati e difesi dall'avvocato Monica Gonzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]
rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Antonio Facile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED]
[REDACTED] rappresentati e difesi dall'avvocato Stefania Santilli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per l'accertamento

della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi dei ricorrenti per mancata conclusione dei procedimenti amministrativi di emersione come disciplinata dall'art. 103, del D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020;

nonché per la condanna

delle amministrazioni resistenti al ripristino della funzione amministrativa attribuita, attraverso tutte le azioni ritenute anche medio tempore idonee a risolvere in modo sistematico e generale il disservizio prodotto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Prefettura di Milano – Ufficio territoriale del Governo, della Questura di Milano e dell'Ispezztorato territoriale del lavoro di Milano - Lodi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 settembre 2023 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente gravame i ricorrenti persone fisiche – datori di lavoro e lavoratori stranieri – e le associazioni private specificate in epigrafe propongono un'azione collettiva ai sensi del D. Lgs. n. 198/2009 per chiedere l'accertamento della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi agli stessi facenti capo per la mancata conclusione dei procedimenti amministrativi di emersione dal lavoro irregolare ai sensi dell'art. 103, D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020, nonché la condanna delle amministrazioni intimete al ripristino della funzione alle stesse attribuita attraverso tutte le azioni, anche *medio tempore* assunte, ritenute idonee a risolvere in modo definitivo e in termini generali il disservizio prodotto.

2. Nel merito lamentano che, dopo oltre due anni dalla presentazione della domanda e pur essendo ormai ampiamente spirato il termine di 180 giorni individuato dalla giurisprudenza per la conclusione del procedimento, la Prefettura di Milano avrebbe definito solo una minima percentuale delle istanze presentate, mentre ancora un rilevante numero di pratiche risulterebbe inevaso. In particolare, secondo quanto risulta dai dati forniti dalla predetta Amministrazione a seguito dell'accesso agli atti effettuato da alcuni degli odierni ricorrenti, fino a maggio 2022 erano state conclusivamente definite solo 6.381 istanze (533 con esito negativo e 5484 con

esito positivo) su un totale di 25.900 domande e, dunque, residuavano ancora almeno 19.069 da definire, incluse quelle dei ricorrenti. Al 26 luglio 2022 le istanze definite negativamente erano aumentate a 1.597, mentre erano stati inviati 2.343 preavvisi di rigetto e calendarizzate 477 convocazioni.

3. Pertanto, con diffida ex art. 3 comma 1 del D.Lgs. n.198/2009, 12 parti individuali coinvolte nella procedura di emersione (7 lavoratori stranieri e 5 datori di lavoro) e le associazioni [REDACTED] hanno invitato le amministrazioni competenti all'adozione dei provvedimenti necessari alla risoluzione delle problematiche lamentate, così da concludere senza ritardo e comunque non oltre 90 giorni i procedimenti pendenti ex art. 103 del D.L. n. 34/2020, compresi quelli degli istanti medesimi. La diffida, tuttavia, è rimasta senza riscontro.

4. Sostengono quindi i ricorrenti che sarebbero ravvisabili, nella fattispecie, tutte le condizioni richieste dalla legge per la presentazione dell'azione di cui al D.Lgs. n. 198/2009, sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) in via preliminare, dovrebbe ravvisarsi la legittimazione ad agire sia delle persone fisiche che delle associazioni:

- quanto alle prime, i nove lavoratori individuali e datori di lavoro che hanno presentato il ricorso erano, alla data della relativa sottoscrizione, ancora in attesa della definizione del loro procedimento;

- quanto alle seconde, esse vanterebbero un interesse attuale e concreto all'immediato ripristino del corretto funzionamento della pubblica amministrazione, in quanto impegnate, a vario titolo e da diversi anni, nello studio, monitoraggio e tutela della condizione dello straniero sul territorio italiano;

b) sempre in via preliminare, sarebbero presenti i presupposti di ammissibilità del ricorso in quanto:

- si sarebbe verificata la circostanza prodromica all'avvio del processo, cioè la violazione sistematica e ancora perdurante del termine di conclusione del procedimento di emersione, che, dopo iniziali oscillazioni, è stato individuato dalla

giurisprudenza in 108 giorni;

- la carenza di organizzazione, sia a livello centrale che locale, e la sistematica violazione dei termini del procedimento di emersione nonostante le risorse e i mezzi messi a disposizione dal Legislatore avrebbe cagionato una lesione diretta, concreta ed attuale ex art. 1, comma 1, D.Lgs. n. 198/2009 sia ai singoli ricorrenti – di cui sono ripercorse le vicissitudini – sia alle associazioni portatrici di interessi diffusi delle cittadine e dei cittadini straniero in attesa di una risposta all’istanza di emersione dagli stessi presentata;

- sarebbe integrata la condizione di procedibilità del ricorso costituita dalla presentazione della diffida di cui all’art. 3 comma 2 del D.Lgs. 198/2009, alla quale l’amministrazione non ha dato riscontro;

c) nel merito sussisterebbe il grave inadempimento dell’amministrazione, atteso che:

- sulla base dei dati forniti dal Ministero dell’Interno, fino a marzo 2022 sono state finalizzate positivamente soltanto poco più del 50% delle pratiche (circa 105mila su circa 207mila domande ricevute); anche a livello locale, i dati comunicati dalla Prefettura di Milano renderebbero manifesto il grave ritardo con cui le istanze di emersione sono trattate dai competenti uffici;

- tale inadempimento impedirebbe ai cittadini stranieri in possesso della sola ricevuta della domanda di regolarizzazione di stipulare un altro contratto di lavoro, aprire un conto corrente, effettuare l’iscrizione anagrafica, lasciare il territorio italiano per far visita alle proprie famiglie. Inoltre, la trattazione delle singole pratiche sarebbe spesso aggravata, in termini di adempimenti e di differimento della conclusione, dalle vicende modificative dei rapporti di lavoro instaurati (es. decesso del datore di lavoro ovvero altra causa di interruzione dello stesso per causa non imputabile al lavoratore), nonché da adempimenti istruttori non necessari richiesti dall’amministrazione procedente;

d) quanto alla disponibilità di risorse, l’art. 103, comma 25 e s.s. del D.L.

n. 34/2020 avrebbe previsto significativi stanziamenti per fare fronte alla sanatoria, per cui, qualsiasi fosse il provvedimento adottato da questo Tribunale, sarebbe comunque sempre garantito il rispetto delle risorse strumentali, finanziarie e umane concretamente a disposizione.

4.1 I ricorrenti evidenziano, altresì, che nessuna azione intermedia sarebbe stata assunta dalla Prefettura di Milano a seguito dell'inoltro della diffida. Sulla base delle informazioni ottenute in occasione di una precedente analoga vicenda, è emerso che il ritardo nella definizione delle pratiche sarebbe stato determinato prevalentemente da problemi legati ai disservizi informatici e all'assenza di un adeguato numero di risorse umane. Di conseguenza ritengono necessario un adeguamento del sistema informatico, il trasferimento di risorse umane che possano consentire di evadere le pratiche in modo più celere, nonché un intervento del Ministero dell'Interno a mezzo di circolari in ordine alla valutazione dei requisiti per la positiva definizione delle domande.

4.2 Alla mancata conclusione dei procedimenti si accompagnerebbe, inoltre, anche l'inerzia dell'Amministrazione relativamente agli obblighi di trasparenza, avendo esse omesso di riscontrare la richiesta di pubblicare sui rispettivi siti lo stato di avanzamento delle pratiche.

5 Pertanto i ricorrenti chiedono a questo Tribunale di disporre adempimenti istruttori a carico del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Milano, al fine di acquisire conoscenza del numero dei procedimenti conclusi, delle convocazioni e dello stato di quelli ancora pendenti, nonché informazioni in relazione all'impiego delle risorse stanziare e al sistema informatico utilizzato dagli uffici.

5.1 Nel merito insistono affinché, accertata la lesione diretta, concreta ed attuale derivante dalla violazione dei termini del procedimento, le amministrazioni resistenti vengano condannate al ripristino immediato della funzione amministrativa, concludendo nel più breve tempo possibile tutti i procedimenti di emersione allo stato pendenti.

6. Si sono costituiti in resistenza il Ministero dell'Interno, la Prefettura di Milano, la

Questura di Milano e l'Ispettorato territoriale del lavoro di Milano – Lodi, sollevando con successiva memoria eccezioni preliminari di inammissibilità del gravame e di incompetenza territoriale di questo Tribunale, controdeducendo nel merito alle argomentazioni esposte in ricorso e insistendo per il suo rigetto siccome infondato.

7. In data 4 e 5 aprile 2023 hanno spiegato tempestivamente atto di intervento *ad adiuvandum* cittadini stranieri e datori di lavoro che hanno presentato, tra il giugno e l'agosto 2020, domanda di emersione senza aver ancora ricevuto un provvedimento definitivo.

8. All'esito della pubblica udienza del 27.04.2023, con ordinanza n.1033/2023, la Sezione ha disposto incumbenti istruttori a carico della Prefettura di Milano, chiedendo il deposito di una relazione nella quale si 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.)”.

9. In data 24.07.2023, in adempimento dell'ordinanza istruttoria di cui sopra, l'Amministrazione ha provveduto a depositare la relazione informativa richiesta.

10. Le parti ricorrenti e gli interventori hanno depositato ulteriori scritti difensivi, dando altresì atto degli eventuali aggiornamenti occorsi nei procedimenti di emersione che li vedono coinvolti.

11. All'udienza del 27.09.2023 la causa è passata in decisione.

12. Occorre innanzitutto scrutinare le eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, principiando da quella relativa alla denunciata incompetenza territoriale di questo Tribunale. Secondo l'Amministrazione resistente, la competenza a conoscere della presente controversia sarebbe del TAR Lazio in base al principio stabilito dall'art. 13 commi 1 e 3 c.p.a., poiché tanto la situazione denunciata quanto i rimedi ipotizzati (le c.d. azioni intermedie) si riferirebbero alla situazione nazionale, incluso anche il trasferimento di risorse umane, destinato a incidere sulla distribuzione del personale dell'amministrazione sull'intero territorio nazionale.

L'eccezione non può essere condivisa.

12.1 Ritiene il Collegio che, nella fattispecie, trovi applicazione la regola stabilita all'art. 13, comma 1, secondo periodo, c.p.a., secondo cui *“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”*. Le argomentazioni e le domande dei ricorrenti, infatti, sono volte a denunciare il grave ritardo occorso nella definizione delle pratiche di emersione presso la Prefettura di Milano e in relazione all'ambito territoriale su cui la stessa esercita la propria funzione, tenuto conto dei dati relativi all'esame delle istanze di emersione in carico presso la predetta amministrazione. Non vi sono dunque ragioni per ritenere che il giudizio debba essere incardinato presso il TAR

del Lazio.

12.2 Né vale a superare detta conclusione la circostanza che, tra i possibili provvedimenti da assumere per il corretto ripristino della funzione amministrativa, i ricorrenti indichino anche l'assunzione di ulteriore personale poiché, se è vero che ciò avviene utilizzando risorse nazionali e incidendo sull'organico complessivo degli assunti alle dipendenze del Ministero dell'Interno, gli "effetti diretti" di tale misura sono comunque sempre interamente limitati all'ambito territoriale locale.

Deve dunque essere affermata la competenza territoriale di questo Tribunale a decidere della presente controversia.

13. La difesa erariale eccepisce, inoltre, l'inammissibilità del ricorso per mancanza di omogeneità tra gli interessi e le posizioni azionate in giudizio, poiché i ricorrenti persone fisiche e le associazioni agirebbero a tutela di situazioni giuridiche tra loro eterogenee. I primi, infatti, sarebbero interessati a ottenere la definizione, sollecita e possibilmente positiva, del singolo procedimento che li interessa, mentre le seconde si dichiarerebbero portatrici di un interesse diffuso alla rapida definizione di tutte le domande presentate. Anche nell'ambito della categoria delle persone fisiche sarebbe possibile individuare posizioni differenti a seconda che il ricorrente sia un datore di lavoro, per cui la domanda di emersione varrebbe a escludere l'applicazione delle sanzioni previste per l'instaurazione di un rapporto di lavoro irregolare, ovvero un lavoratore.

L'eccezione è infondata.

13.1 L'esercizio dell'azione pubblica di classe prescinde, in ragione della natura che le è propria, dalle limitazioni che caratterizzano la proposizione dell'impugnazione in forma collettiva e dalla necessità di una rigorosa omogeneità tra le posizioni azionate in giudizio. Infatti, mentre in quest'ultimo caso i ricorrenti, pur agendo attraverso un unico atto, mantengono ciascuno un proprio interesse individuale all'accoglimento della domanda, nella presente vicenda la legittimazione ad agire con un unico mezzo di impugnazione è riconosciuta *ex lege* ai "titolari di interessi

giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori' (cfr. art.1, comma 1). In sostanza, l'interesse che muove il singolo – sia esso lavoratore o datore di lavoro – è solo apparentemente individuale, poiché *“si confonde e si estende nell'interesse di altri soggetti in quanto a loro comune, dal momento che tutti si trovano, nei confronti dell'amministrazione di riferimento, nelle medesime condizioni di doglianza pretensiva”*. Del resto, la domanda giudiziale del singolo ricorrente *“non è tesa a ottenere la tempestiva conclusione del procedimento che lo riguarda, bensì è volta ad ottenere che d'ora in poi quell'amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali”* (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 26.02.2014, n. 2257).

13.2 È quindi coerente con tale prospettiva la possibilità che l'azione sia esercitata contestualmente, nel medesimo gravame, non solo da ricorrenti singoli, ma anche da associazioni o comitati che agiscano *“a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori di cui al comma 1”* (cfr. art.1, comma 4), laddove tutti fondino la domanda giudiziale sul medesimo presupposto legittimante tra quelli indicati dall'art. 1 del D. Lgs. n. 198/2009, nello specifico la costante violazione dei termini per la durata del procedimento volto ad ottenere l'emersione dei lavoratori stranieri irregolari. Come evidenziato dalla giurisprudenza, infatti, la *class action* pubblica è un rimedio che consente di tutelare la posizione di privati e associazioni *“che lamentino la costante violazione da parte di una amministrazione pubblica degli obblighi normativamente imposti in tema di rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, indipendentemente dalla circostanza che detti termini siano funzionali all'adozione di provvedimenti destinati ad un soggetto o ad una ristretta cerchia di destinatari ovvero abbiano come fine ultimo l'adozione di atti di atti amministrativi generali obbligatori non aventi contenuto normativo”* (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 26.02.2014, n. 2257).

L'eccezione scrutinata è dunque infondata.

14. L'Avvocatura Distrettuale dello Stato contesta, sotto altro profilo, l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva in capo alle associazioni che l'hanno proposto e relativamente alle loro posizioni. In particolare, poiché l'art. 1, comma 4 del D.Lgs. n. 198/2009 stabilisce che associazioni e comitati possono proporre ricorso *“a tutela degli interessi dei propri associati”*, le stesse avrebbero dovuto provare – e così non avrebbero fatto – che almeno taluni dei propri associati appartengono alla *“pluralità di utenti e consumatori”* portatori di interessi specifici attinenti ai procedimenti di cui si discute; in sostanza, secondo la difesa erariale, sarebbe stato necessario dimostrare che tra gli associati delle ricorrenti associazioni vi fossero soggetti coinvolti nella procedura di emersione ai sensi dell'art. 103 del D.L. n. 34/2020 quali datori di lavoro o lavoratori, la cui domanda non sia stata definita alla data di proposizione del ricorso.

L'eccezione è infondata.

14.1 La legittimazione ad esercitare l'azione collettiva per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni attribuita alle associazioni o comitati non richiede che questi ultimi agiscano per il riconoscimento di diritti o di interessi di singoli associati puntualmente individuati, né che debba essere dimostrata in giudizio l'appartenenza alla compagine associativa di soggetti, nominativamente identificati, direttamente lesi dal ritardo dell'amministrazione nell'esame delle pratiche di emersione dal lavoro irregolare. La legittimazione, infatti, deve essere apprezzata in ragione delle finalità *“superindividuali”* perseguite dai soggetti collettivi, così come traspaiono dai relativi statuti, e va verificata in concreto al fine di accertare se l'ente ricorrente sia statutariamente deputato alla tutela dello specifico interesse *‘omogeneo per una pluralità di utenti e consumatori’* che si assume lesa. In sostanza, le associazioni sono legittimate a proporre il ricorso per l'efficienza solo quando *“dimostrano di rappresentare adeguatamente tale interesse, così che quest'ultimo, da diffuso che era, si soggettivizza in capo all'associazione, trasformandosi in interesse collettivo”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 22.05.2023,

n.5031). Nel caso concreto, dalla lettura degli statuti delle ricorrenti risulta che le stesse tutelano (cfr. docc. 9-13 produzione dei ricorrenti), con varia ampiezza e diverse modalità, diritti e interessi dei cittadini stranieri presenti sul territorio italiano, fornendo supporto agli stessi ai fini di una migliore integrazione sul territorio, anche attraverso l'ottenimento del titolo di soggiorno, incluso quello conseguente alla domanda di emersione.

Deve pertanto riconoscersi la legittimazione ad agire degli odierni ricorrenti persone fisiche e associazioni.

15. Ancora in via preliminare, l'Avvocatura dello Stato eccepisce che i ricorrenti avrebbero esercitato un'azione in realtà riconducibile all'ambito applicativo del ricorso avverso l'inerzia dell'amministrazione disciplinato dall'art. 31 c.p.a. e, comunque, avrebbero omesso di specificare le misure che l'amministrazione stessa dovrebbe adottare per superare le dedotte inefficienze.

Anche tale contestazione non può essere condivisa.

15.1 Sotto il primo dei profili sopra evidenziati, il ricorso ex art. 31 e 117 c.p.a. non può sovrapporsi, quanto a presupposti, *ratio* e finalità di tutela, all'azione collettiva pubblica esperita ai sensi dell'art. 1, comma 1 del D.Lgs. n. 198/2009. La differenza tra i due rimedi giudiziari è determinata dalla specificità del *petitum*, ossia dall'oggetto della domanda rivolta al giudice, pur muovendo dal comune presupposto della violazione, da parte dell'amministrazione competente, del termine fissato per l'adozione del provvedimento finale. Nel primo caso, l'azione avverso il silenzio è volta a ottenere la condanna del soggetto pubblico a concludere, entro un termine giudizialmente assegnato, il procedimento amministrativo che riguarda direttamente ed esclusivamente il ricorrente, inciso dall'inerzia dell'amministrazione nella specifica vicenda di cui egli è protagonista.

15.2 La c.d. *class action*, al contrario, non è tesa ad ottenere la tempestiva conclusione di un singolo procedimento individuale, ma è finalizzata all'eliminazione del comportamento dell'amministrazione costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali. Nella

presente vicenda, pertanto, l'interesse che supporta l'azione dei ricorrenti non è volto alla sollecita definizione del singolo procedimento di emersione – presidiato, come anzidetto dal rimedio di cui all'art. 31 e 117 c.p.a. – ma, in termini generali, a porre fine alla costante pratica di violazione del rispetto dei termini procedurali per la disamina delle istanze di emersione.

15.3 Quanto al secondo profilo, risulta irrilevante ai fini dell'ammissibilità dell'azione la mancata puntuale specificazione, da parte dei ricorrenti, delle misure ritenute idonee a superare le lamentate disfunzioni nell'esame delle pratiche di emersione dal lavoro irregolare. Anzi, una simile richiesta risulterebbe inammissibile, poiché non solo esulerebbe dall'ambito di applicazione della *class action* pubblica, ma rappresenterebbe, altresì, un'indebita ingerenza nelle prerogative dell'amministrazione. Peraltro, l'assetto delineato dal D.Lgs. n. 198/2009 “*sembra comunque precludere al giudice la condanna dell'amministrazione ad un fare specifico, tranne nel caso in cui si tratti della adozione dell'atto generale da emanarsi obbligatoriamente, e anche in questo caso senza poter entrare nel merito del contenuto dell'atto adottando*” (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 6.09.2013, n. 8154).

16. La difesa erariale contesta, poi, che le carenze e inefficienze denunciate dai ricorrenti non sarebbero riconducibili alle fattispecie individuate dall'art. 1 del D.Lgs. n. 198/2009 e delimitanti il perimetro applicativo della *class action* pubblica, poiché, nello specifico, l'art. 103 del D.L. n. 34/2020 non stabilirebbe alcun termine per la definizione dei procedimenti di emersione; anzi, il legislatore neppure avrebbe previsto la possibilità che le procedure di emersione fossero completate prima del 2021, poiché i commi 23 e 25 della medesima disposizione disponevano per gli anni 2020 e 2021 una serie di misure dirette a fronteggiare le eccezionali esigenze determinate dalla gestione delle predette domande.

La questione, sebbene presentata unitamente alle eccezioni preliminari, verrà esaminata nei successivi paragrafi unitamente alle argomentazioni di merito cui

deve essere ricondotta, attenendo essa all'accertamento dei presupposti fattuali e giuridici necessari ai fini dell'integrazione della fattispecie di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 198/2009.

17. Sempre in via preliminare, la difesa erariale eccepisce l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse in relazione a talune posizioni individuali, poiché, dopo la proposizione dell'impugnativa e nelle more della sua definizione, i ricorrenti avrebbero ricevuto la convocazione per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e così conseguito il bene della vita cui gli stessi ambivano. Anche in questo caso l'eccezione non può essere condivisa.

17.1 La questione deve essere affrontata prendendo le mosse dalle riflessioni svolte al paragrafo 15 che precede, con particolare riferimento alle condizioni che legittimano la proposizione della *class action* pubblica. Come anzidetto, l'interesse fatto valere in questa sede dai cittadini stranieri ricorrenti non è finalizzato a ottenere la sollecita definizione dei singoli procedimenti di emersione che li riguardano; ove così fosse infatti, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile quanto alle posizioni individuali, che dovrebbero trovare tutela attraverso il rimedio di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. L'obiettivo del gravame è quello di conseguire una decisione del giudice amministrativo idonea a porre fine alla costante pratica di violazione del rispetto dei termini procedurali previsti per la conclusione dei procedimenti di emersione dal lavoro irregolare ai sensi del citato art. 103 del D.L. n. 34/2020. Pertanto, è necessario e sufficiente ai fini di cui si discute che i ricorrenti persone fisiche fossero, al momento della proposizione del ricorso, negativamente incisi dalla sistematica violazione dei termini di conclusione della procedura, che denunciano attraverso la presente impugnativa e di cui chiedono la cessazione.

17.2 Pertanto, come evidenziato da condivisibile giurisprudenza, in considerazione di tali profili, *“si presenta totalmente aliena rispetto alla posizione dei ricorrenti di una azione di classe pubblica proposta da persone fisiche la circostanza che le singolari posizioni amministrative aventi carattere patologico si siano definite*

favorevolmente, in quanto l'obiettivo del ricorso al giudice amministrativo è distinto dalla soddisfazione personale ma assume rilievo in un ambito di efficacia più generale rispetto al ristretto perimetro della soddisfazione della singola posizione soggettiva" (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 26.02.2014, n. 2257).

17.3 Il ricorso è dunque procedibile anche con riferimento alle posizioni dei ricorrenti per i quali, nelle more del giudizio, è stato emesso il provvedimento finale in riscontro all'istanza di emersione dagli stessi presentata.

18. Infine, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che il ricorso sarebbe stato erroneamente comunicato, ai sensi dell'art. 1 comma 2 D.Lgs. n. 198/2009, al "Ministero della innovazione tecnologica e transizione digitale", non più esistente e le cui funzioni sono state trasferite al Ministro senza portafoglio per la pubblica amministrazione e l'innovazione, chiedendo la trasmissione del ricorso a quest'ultimo quale ufficio indicato dalla legge.

18.1 Sul punto rileva il Collegio come l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 198/2009 non riferisce tale obbligo di comunicazione alle parti del giudizio, né tantomeno al Giudice, trattandosi di un adempimento che non ha attinenza all'integrazione del contraddittorio procedimentale e, peraltro, privo di alcuna sanzione collegata alla sua inosservanza. Significativa, in tal senso, è la differenza con la previsione di cui all'art. 1, comma 5, ult. periodo, del D.Lgs. n. 198/2009, a mente della quale "*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*", così configurando l'esercizio di un potere giudiziario tipico, sia pure con maggiore estensione in conseguenza della peculiarità dell'azione di cui si discute.

18.2 La disposizione, del resto, prevede che "*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*", così inserendo l'adempimento in questione all'interno di una

previsione complessivamente diretta all'amministrazione convenuta in giudizio. È quest'ultima, pertanto, che deve provvedere alla comunicazione del gravame al suddetto Ministero o all'Ufficio cui pro tempore sono state attribuite le relative funzioni, ai fini della conoscibilità dell'atto e dell'adempimento dei successivi oneri di pubblicazione e/o diffusione degli esiti del giudizio.

18.3 Alla luce delle osservazioni che precedono, è possibile adesso passare all'esame del ricorso nel merito.

19. Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato nei termini di seguito illustrati.

20. Con la procedura straordinaria disciplinata dall'art. 103 del D.L. n. 34/2020, il Legislatore ha inteso favorire l'emersione di rapporti di lavoro irregolari presenti sul territorio italiano, al fine *“di garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio da - COVID-19”*. La lavorazione delle istanze di emersione, presentate dai datori di lavoro interessati a concludere *“un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale”* ovvero a far *“dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri”*, è di competenza della Prefettura. Quest'ultima, esperita l'istruttoria e acquisito preventivamente il parere favorevole del competente Ispettorato territoriale del lavoro, convoca le parti per la verifica della documentazione e la sottoscrizione del contratto di lavoro. La finestra temporale per la presentazione delle istanze è stata fissata *“dal 1° giugno 2020 al 15 agosto 2020”* (cfr. art. 103, comma 5).

20.1 Con il ricorso in esame è azionato il rimedio introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 198/2009 in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, a mezzo del quale viene denunciato il sistematico ritardo nella definizione delle domande di emersione dal lavoro irregolare di cui alla suddetta sanatoria. Il citato articolo 1, comma 1 stabilisce, per quanto di interesse, che *“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 (...)". Il comma 1 bis prosegue precisando che *"nel giudizio di sussistenza della lesione di cui al comma 1 il giudice tiene conto delle risorse strumentali, finanziarie, e umane concretamente a disposizione delle parti intimato"*.

21. Alla luce del quadro normativo sopra richiamato, occorre muovere, nell'esame della vicenda *sub iudice*, dalla considerazione dei dati e degli elementi che riflettono criteri di efficienza nell'esercizio dell'attività amministrativa, da intendersi come *"efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi"* (cfr. art. 8 del D.Lgs. n. 150/2019), nonché come portato pratico del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Carta costituzionale.

22. Il primo dato da considerare attiene alla tempistica delineata dalla legge per il complessivo svolgimento della procedura di emersione dal lavoro irregolare.

22.1 Come visto, la sanatoria di cui all'art. 103 del D.L. n. 34/2020 prevede la possibilità di presentare la relativa istanza nella finestra temporale intercorrente tra il 1° giugno 2020 e 15 agosto 2020. Nonostante alcune incertezze relative alla determinazione della durata massima del procedimento, alimentate dalla mancata espressa indicazione nella citata norma di un termine entro il quale riscontrare le istanze pervenute, è stato ormai definitivamente chiarito, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 3578/2022, che tale termine deve individuarsi in 180 giorni decorrenti dalla presentazione delle singole domande. In particolare, è stato in detta sede evidenziato che *"pur in assenza di una puntuale indicazione normativa, sia possibile rinvenire nelle maglie della normativa un implicito"*

termine residuale applicabile ai procedimenti in oggetto e che detto termine possa ricavarsi in via interpretativa proprio dalle disposizioni di legge innanzi richiamate.

12.1 - Le stesse, infatti, nel fissare come ordinariamente superabile, nella materia degli stranieri, il limite temporale dei 180 giorni, lasciano intendere che è proprio questo il parametro ordinario di durata al quale rapportare il loro svolgimento.

Se il punto di “tolleranza” si situa intorno alla soglia “critica” dei 180 giorni, è ragionevole fissare su tale standard il limite di durata “ordinario”, oltre il quale può ravvisarsi il superamento del termine da parte dell’amministrazione”.

22.2 L’individuazione di un termine particolarmente ampio per la definizione dei procedimenti in materia di emersione da lavoro irregolare, poi, è stata ritenuta “*proporzionata all’elevatissimo numero di istanze*” presentate ai sensi dell’art. 103 del D.L. n. 34/2020, “*oltre che alla pluralità di accertamenti e di incombenti procedurali che ne devono precedere la definizione*” (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 9.05.2022, n. 3578), per cui il maggiore lasso di tempo riconosciuto dall’ordinamento per il perfezionamento delle domande attinenti alla materia in questione tiene conto delle peculiarità procedurali sottese alla definizione delle stesse.

22.3 Alla data di pubblicazione della citata sentenza, pertanto, è stato definitivamente acclarato non solo che il termine massimo per la conclusione del procedimento di emersione dal lavoro irregolare era pari a 180 giorni in luogo degli ordinari 30, ma anche che quest’ultimo era ormai ampiamente spirato nonostante moltissime domande fossero ancora da esaminare, mettendo chiaramente in luce la sussistenza di una situazione di grave e generalizzato ritardo nella definizione di dette pratiche. Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa erariale, la circostanza che il termine massimo di durata dei procedimenti di emersione non fosse esplicitamente previsto dall’art. 103 del D.L. n. 34/2020 non vale a rendere inammissibile l’azione proposta dagli odierni ricorrenti, poiché la fonte normativa di riferimento, cui ricondurre la prevista durata del procedimento, è l’art. 2, comma

4, della L. n. 241/1990. Non può del resto predicarsi, all'interno dell'ordinamento, l'esistenza di un'attività amministrativa doverosa – perché in riscontro a istanza di parte – che possa essere esercitata secondo tempi totalmente rimessi all'arbitrio dell'autorità procedente, così sottraendosi al rispetto del chiaro dettato dell'art. 2 della L. n. 241/1990 e dell'obbligo di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Un tale esercizio del potere amministrativo si porrebbe in contrasto con il principio costituzionale di buon andamento, inficiando la correttezza dei rapporti cittadino – amministrazione e discriminando i destinatari della procedura di emersione dal lavoro irregolare, che non sarebbero posti nella condizione di conoscere la durata del procedimento ad essi relativo, rispetto alla generalità degli altri soggetti che si rivolgono all'autorità pubblica.

22.4 Nella delineata prospettiva non è condivisibile l'affermazione della difesa erariale secondo cui non solo difetterebbe l'espressa indicazione di un termine a provvedere, ma neppure sarebbe stata prevista la possibilità che le procedure di emersione fossero completate prima del 2021, poiché i commi 23 e 25 dell'art. 103 del D.L. n. 34/2020 dispongono per gli anni 2020 e 2021 una serie di misure dirette a fronteggiare le eccezionali esigenze determinate dalla gestione delle predette domande. Ritiene il Collegio che tale previsione non sia rilevante ai fini di cui si discute poiché, oltre a essere limitata a profili di carattere strettamente finanziario, non può porre nel nulla le già citate disposizioni di legge e i principi costituzionali che impongono l'individuazione di un termine certo per la conclusione del procedimento e il corretto esercizio della funzione amministrativa.

23. 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.

23.1 Tale ritardo può certamente essere definito 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. Peraltro, come già evidenziato, 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.

Il ritardo della Prefettura di Milano nella definizione dei provvedimenti di emersione presenta, inoltre, i caratteri della sistematicità, 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.

24. Il secondo dato rilevante, nella prospettiva *ad incipit* delineata, è costituito dall'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.

25. L'ultimo elemento da considerare è rappresentato dalla condotta posta in essere dall'amministrazione nella disamina delle domande di emersione pervenute. In particolare la Prefettura di Milano ha risposto alle richieste informative della Sezione, riferendo i seguenti ulteriori dati:

- quanto all'impiego delle risorse economiche e umane a disposizione dell'ufficio ai sensi dell'art. 103, comma 25 del D.L. n.34/2020, è stata prevista l'assunzione di a tempo determinato di 25 lavoratori interinali; di questi, tuttavia, soltanto 18 hanno

prestato servizio per il periodo di tempo intercorrente dal 28.03.2021 e fino al 31.12.2022. A partire da tale data, alla gestione di tali pratiche sono applicate in via ordinaria 6 risorse di personale e, dal mese di marzo 2023, sono state impiegate altre n. 9 unità di personale di Prefettura incardinato presso Aree diverse dall'Area IV Immigrazione, *“che supportano l'Ufficio per le convocazioni degli utenti a sportello, sempre in orario straordinario e comunque nel rispetto delle esigenze dei rispettivi uffici”*; dal mese di aprile 2023 è stata estesa l'applicazione di un protocollo già in essere con il Comune di Milano, che ha fornito alla Prefettura altre n. 2 unità di personale, mentre a settembre 2023 è prevista l'entrata in servizio di 45 unità di lavoratori somministrati. Infine, per le Prefetture con maggiori criticità, tra cui quella di Milano, *“è stata creata presso il Dipartimento libertà civili e immigrazione una task force ministeriale dedicata, che provvederà direttamente alla più veloce acquisizione della documentazione e alla sollecita conclusione di oltre 11.000 pratiche, stimata per gli inizi dell'autunno”*;

- in merito al sistema informatico SPI 2.0 utilizzato per la gestione delle pratiche, la Prefettura ha dato atto che, in sede di attivazione, si è verificato un blocco di oltre un mese per il passaggio al nuovo applicativo; quest'ultimo ha poi presentato problemi di malfunzionamento che hanno ulteriormente limitato la lavorazione delle pratiche. Trattasi di un applicativo che non consente il caricamento dei documenti da parte degli utenti, rendendo necessaria la trasmissione degli stessi via email; inoltre, in caso di rettifica per erroneo inserimento di un qualsiasi dato anagrafico sia del datore di lavoro che del lavoratore, la pratica deve essere riportata alla fase pre-istruttoria per il rilascio dei pareri della Questura e dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro;

- in merito alle misure organizzative adottate per accelerare la conclusione dei procedimenti, la Prefettura di Milano ha dato atto dell'avvio di alcune iniziative, maturate anche a livello centrale, per consentire una più rapida definizione delle istanze. In particolare, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del

Ministero dell'Interno ha previsto un meccanismo automatico di avanzamento delle domande ancora prive dei pareri dell'ITL e della Questura alla convocazione delle parti, portando n. 3.340 domande della Prefettura di Milano dalla fase istruttoria allo stadio della convocazione. La Prefettura di Milano, poi, ha ritenuto di modificare il metodo di evasione delle istanze, prediligendo, allo stato attuale, un'istruttoria effettuata direttamente in sede di convocazione a sportello, così da ovviare alle lentezze procedurali connesse alle richieste istruttorie avanzate a mezzo e-mail (non sempre riscontrate in modo puntuale dagli utenti), della cui notifica spesso non vi è certezza dal momento che i recapiti indicati in istanza sono per lo più indirizzi di mail ordinaria e non di posta certificata. Infine, è stata prevista la possibilità – a partire dal mese di marzo 2023 – di convocare gli utenti anche nei giorni di sabato, al fine di implementare l'attività di sportello, sulla base delle disponibilità fornite dal personale che presta servizio a supporto della Prefettura in via straordinaria.

25.1 Infine è stato evidenziato come un'ulteriore dilatazione dei tempi del procedimento sarebbe determinata dalla necessità di completare l'istruttoria a fronte di domande spesso incomplete o carenti di documentazione, nonché dalla diffusione di dichiarazioni o certificazioni false, contraffatte o non veritiere nell'ambito delle domande di emersione.

26. Alla luce dei dati sopra esaminati, ritiene tuttavia il Collegio 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 intimare non hanno operato in maniera efficiente.

26.1 Non sfugge 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.

26.2 Quanto alla prospettata insufficienza del sistema informatico utilizzato dalla Prefettura per l'acquisizione delle domande, ritiene il Collegio che neppure tale argomento giovi alla difesa dell'Amministrazione. Per un verso, il lamentato blocco del sistema ha avuto una durata del tutto limitata (più di un mese) se paragonata al notevole ritardo accumulato dalla Prefettura, nè è ragionevole pensare che la dilatazione dei termini di conclusione del procedimento possa essere giustificata dall'inidoneità delle tecnologie a disposizione dell'amministrazione.

26.3 Per altro verso 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.

27. Neppure la lamentata incompletezza delle istanze o la presenza di

documentazione falsa o dichiarazioni non veritiere può costituire una motivazione sufficiente a giustificare la grave e sistematica violazione del termine di conclusione del procedimento di emersione (febbraio 2021). 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.

28. In ultimo, ritiene il Collegio 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. Stabilisce infatti l'art. 103, comma 25 del D.L. n. 34/2020 che *“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”*.

28.1 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.

29. In conclusione, in ragione delle suesposte osservazioni, il ricorso va accolto, ordinandosi 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.

30. Stante la peculiarità e la complessità delle questioni fatte oggetto del presente contenzioso, le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, condanna il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Milano a porre rimedio a tale situazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di 90 (novanta) giorni dalla comunicazione 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.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Valentina Caccamo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valentina Caccamo

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO