N. _____/____ REG.PROV.COLL.
N. 03802/2025 REG.RIC.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3802 del 2025, proposto da Asgi - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Naga Odv - Organizzazione di Volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Maria Teresa Brocchetto, Alberto Guariso, Livio Neri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno e la Questura di Milano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato e domiciliati *ex lege* presso la sede della stessa in Milano, via Freguglia, 1;

e con l'intervento di

ad adiuvandum

[redacted]

[redacted] rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Zucali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustziia;

per l'accertamento

della lesione diretta, concreta e attuale dei diritti e degli interessi delle persone straniere in ragione della sistematica violazione del termine per la formalizzazione e registrazione della domanda di protezione internazionale di cui all'art. 26, comma 2-bis D.Lgs. n. 25 del 2008, nonché per la condanna delle amministrazioni resistenti al ripristino della funzione amministrativa attribuita, attraverso tutte le azioni ritenute idonee a risolvere in modo sistematico e generale il disservizio lamentato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Milano;
Visti tutti gli atti di causa;
Visti gli artt. 65, 66 e 67 cod. proc. amm.;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2026 la dott.ssa Silvia Torraca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:
- le parti ricorrenti hanno promosso *class action* ai sensi del D.Lgs. n. 198/2009 lamentando la sistematica violazione del termine per la presentazione e la formalizzazione (*i.e*. verbalizzazione del "modello C3") della domanda di protezione internazionale previsto dall'art. 26, comma 2-bis, D.Lgs. n. 25 del 2008 (nel testo antecedente le modifiche apportate dal D.L. 12 giugno 2026, n. 100);
Considerato che:
- dagli atti di causa emerge che, a decorrere dal 17.07.2023, la Questura di Milano, ai fini della presentazione delle domande di protezione internazionale, ha disabilitato la registrazione autonoma, da parte degli utenti individuali, sulla

piattaforma “Prenotafacile” per l’utilizzo del servizio “Procedure per la Presentazione” (finalizzato alla presentazione delle domande di asilo) e ha adottato un sistema così congegnato: i cittadini stranieri – fatte salve talune categorie di soggetti vulnerabili – devono rivolgersi a una delle associazioni *partner* del terzo settore firmatarie del Protocollo di intesa con la Prefettura di Milano, la Questura di Milano, l’UNHCR Milano del 15.04.2024 (da ultimo rinnovato in data 05.05.2025); l’associazione, previa registrazione del richiedente sulla piattaforma “Prenotafacile”, provvede alla fissazione di un appuntamento presso la sede distaccata dell’Ufficio Immigrazione (Via Cagni) o altro ufficio di Polizia, ove l’interessato potrà recarsi per le procedure di identificazione; in occasione del primo accesso presso l’Ufficio Immigrazione, viene acquisita la manifestazione di volontà di presentare domanda di protezione internazionale e viene fissato al richiedente un ulteriore appuntamento per la relativa formalizzazione, tramite la compilazione del “modello C3”; soltanto in occasione di questo secondo appuntamento viene rilasciata al richiedente un’attestazione che, ai sensi dell’art. 4, comma 3, D.Lgs. 142/2015, costituisce “permesso di soggiorno provvisorio”;

- secondo la parte ricorrente, il tempo medio per ottenere il primo accesso presso l’Ufficio Immigrazione della Questura (necessario ai fini della manifestazione della volontà dell’interessato) è di circa 80 giorni, mentre il tempo medio intercorrente tra il primo accesso all’Ufficio Immigrazione della Questura e l’effettiva formalizzazione della domanda (tramite compilazione del mod. C3) si attesta intorno ai 50 giorni, per un totale - almeno sino al marzo 2025 (v. monitoraggio aggiornato al bimestre 24.02.2025-26.03.2025 *sub* doc. 11 ricorr.) - di circa 130 giorni, a fronte del termine massimo legislativamente previsto di 13 giorni lavorativi;

- secondo la prospettazione di parte ricorrente: i) l’introduzione della obbligatoria intermediazione degli enti firmatari del suddetto Protocollo nella fase di presentazione della domanda ha avuto il limitato effetto di eliminare le lunghe file

di richiedenti davanti allo Sportello Immigrazione di Via Cagni, ma non ha sortito alcun miglioramento quanto ai tempi di attesa per la formalizzazione della domanda, ancora ampiamente superiori rispetto a quelli previsti dalla legge, risolvendosi, di fatto, in un *"filtro che impedisce l'accesso diretto alla questura competente";* ii) il ritardo nella formalizzazione delle istanze continua a incidere in modo attuale, concreto e sistematico su una pluralità di soggetti, non essendo state adottate misure strutturali, idonee a garantire, in modo generalizzato e stabile, il ripristino del corretto svolgimento della funzione amministrativa (quali, ad esempio, quelle indicate nella Circolare/Direttiva del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. 77903 del 12/09/2024);

- la Difesa erariale ha evidenziato che sono state già poste in essere iniziative volte a migliorare l'efficienza dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano, consistenti, in particolare, nella rimodulazione dell'originario sistema (fondato sulla prenotazione da parte degli utenti individuali, tramite la piattaforma "Prenotafacile", dell'appuntamento per la presentazione della domanda presso la sola sede di Via Cagni) in favore di un sistema più ordinato, basato sul coinvolgimento di enti *partner*, i quali forniscono ai richiedenti un supporto tecnico e linguistico, e che consente la prenotazione di appuntamenti anche presso i Commissariati distaccati di Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Rho-Pero e Legnano. Ad avviso dell'Amministrazione tale sistema "*non nega la rilevanza della manifestazione di volontà, ma la traduce in una presa in carico ordinata, compatibile con l'elevatissimo numero di accessi e con la necessità di trattare posizioni spesso complesso*", presentando l'ulteriore vantaggio di sottrarre *"l'accesso alla casualità della coda fisica e anche alla forza delle reti individuali, inserendo l'utenza in un percorso tendenzialmente uniforme e controllabile"*;

- la Questura di Milano, nella nota del 29 ottobre 2025, ha dichiarato che "*ad oggi il tempo medio che intercorre tra la prima manifestazione di volontà fatta presso il Distaccamento di via Cagno e l'accesso in Questura per la registrazione della domanda mediante compilazione del modello C3 è di circa 30 giorni (All. 1)…*

mentre è di circa 74 giorni il tempo medio che intercorre tra la fissazione dell'appuntamento da parte dell'associazione e la presentazione in via Cagni per la formalizzazione della domanda mediante compilazione del foglio notizie e fotosegnalamento per protezione internazionale";

Considerata la recente entrata in vigore del Decreto Legge 12 giugno 2026, n. 100 – recante "*Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024*" -, il quale ha novellato la disciplina in tema di presentazione, formalizzazione e registrazione delle domande di protezione internazionale di cui agli artt. 26 ss. D.Lgs. 25/2008;

Ritenuto necessario, ai fini del decidere, acquisire elementi istruttori volti a:

i) accertare l'attuale entità del(l'eventuale) ritardo nella formalizzazione delle istanze di cui è causa;

ii) chiarire se le misure finora adottate dalla Questura di Milano abbiano prodotto un'effettiva e stabile riduzione dei tempi di formalizzazione delle domande, tale da escludere la persistenza della disfunzione lamentata o, quantomeno, ridurre - e in quale misura - l'incidenza negativa della disfunzione stessa sui diritti degli interessati;

iii) accertare se la denunciata disfunzione sia imputabile ad inadeguate scelte organizzative, modificabili mediante una diversa allocazione delle risorse strumentali, finanziarie e umane disponibili, oppure a carenze strutturali, dipendenti dalla scarsità delle risorse stesse, e ciò al fine di comprendere se ulteriori interventi migliorativi siano tuttora esigibili;

iv) verificare se la medesima Questura – anche tenuto conto delle modifiche introdotte dal D.L. 12 giugno 2026, n. 100 - possa ragionevolmente pervenire ad un ulteriore efficientamento del sistema ovvero adottare ulteriori misure organizzative (anche sulla scorta delle indicazioni di cui alla Direttiva del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza prot. 77903 del 12/09/2024), tenendo conto dell'esigibilità di queste ultime e avuto riguardo alle risorse strumentali, finanziarie

e umane disponibili;

Ritenuto, pertanto, necessario acquisire dalle Amministrazioni resistenti una documentata e circostanziata relazione volta a chiarire i seguenti aspetti:

A) in riferimento agli anni 2024, 2025 e per il primo semestre 2026, la durata della fase di presentazione e formalizzazione delle istanze di protezione internazionale, specificando: i) il tempo medio intercorrente tra l'accesso del richiedente all'ente *partner* (o altra modalità alternativa) e il primo accesso presso la Questura di Milano per la presentazione della domanda; ii) il tempo medio intercorrente tra il primo accesso presso la Questura di Milano e la data di formalizzazione della domanda mediante compilazione del modello C3;

B) l'attuale durata complessiva di tale segmento procedimentale, evidenziando se – in rapporto al numero di domande presentate - essa sia o meno diminuita a seguito dell'introduzione, a decorrere dal 17 luglio 2023, del sistema sopra descritto (basato sull'intermediazione obbligatoria degli enti *partner*);

C) l'entità delle risorse strumentali, finanziarie e umane a disposizione degli Uffici della Questura di Milano coinvolti nella gestione dei procedimenti *de quibus* negli anni 2024-2025 e anche per il 2026, in rapporto ai procedimenti da esitare;

D) se, in rapporto al numero delle domande definite nel biennio 2024-2025, di quelle pendenti e di quelle che verosimilmente verranno definite nel 2026, le misure poste in essere abbiano esaurito i margini per un'ulteriore capacità di efficientamento del sistema e comunque, se entro il 31 dicembre 2026 sia ragionevole prevedere - anche alla luce della disciplina appena introdotta dal D.L. 100/2026 - una progressiva contrazione dei tempi dei procedimenti;

E) quali siano le problematiche organizzative che, nel biennio 2024-2025 e anche per il primo semestre del 2026, abbiano inciso sull'allocazione delle risorse, con riferimento agli altri Uffici della Questura di Milano che abbiano beneficiato di maggiori risorse rispetto all'Ufficio immigrazione, specificando le motivazioni e le priorità che hanno determinato le scelte allocative e se le stesse siano rivedibili, considerata la particolare rilevanza che la normativa nazionale e sovranazionale

attribuisce alla tempestiva formalizzazione della domanda di protezione internazionale;

F) ogni altro aspetto rilevante in ordine alle questioni oggetto del giudizio.

Ritenuto, altresì, necessario che il Ministero dell'Interno chiarisca, anche attraverso l'ausilio di tabelle riepilogative dei dati rielaborati su scala nazionale, se la dimensione del fenomeno dei richiedenti la protezione internazionale presso la Questura di Milano sia superiore, inferiore o paragonabile a quella riscontrabile presso le altre Questure italiane, e ciò al fine di accertare se l'entità delle risorse strumentali, finanziarie e umane assegnate alla Questura di Milano sia coerente con l'entità del fenomeno stesso;

Ritenuto di assegnare alle Amministrazioni resistenti il termine di 90 giorni, decorrente dalla comunicazione della presente ordinanza, per depositare – per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato - le richieste relazioni di chiarimenti;

Ritenuto, infine, di rinviare la trattazione della causa all'udienza pubblica del 23 marzo 2027;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) dispone gli incombenti istruttori indicati in motivazione.

Rinvia per la discussione del merito all'udienza pubblica del 23 marzo 2027.

Ordina alla segreteria della Sezione di provvedere alla comunicazione della presente ordinanza.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Valentina Caccamo, Primo Referendario

Silvia Torraca, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvia Torraca

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO