Pubblicato il 02/11/2026

N. 07927 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01171/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1171 del 2026, proposto da
Abdelmajid Oukhlif, Rida Benhmid, Noureddine Belbaz, rappresentati e difesi dall'avvocato Michele Maiellaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo di Foggia, Sportello Unico per l'Immigrazione di Foggia e il Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore,* rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 01292/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Foggia, dello Sportello Unico per l'Immigrazione di Foggia e del Ministero dell'Interno;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1.1. Gli odierni appellanti, di nazionalità marocchina, sono tutti beneficiari di Nulla-Osta al lavoro subordinato (prot. nn.PFG/L/Q/2023/100525, 100497, 100355), rilasciati in data 1-5-2023 dal SUI di Foggia su richiesta nominativa del Sig. Cartanese Fiorenzo Antonio, nella sua qualità di titolare de "Il Salone delle auto di Cartanese Fiorenzo Antonio".
Tali Nulla-Osta hanno determinato il rilascio in favore dei predetti lavoratori migranti dei rispettivi Visti di ingresso da parte del Consolato italiano in Marocco, ed il loro successivo legittimo attraversamento delle frontiere.
1.2. Gli appellanti riferiscono che, nonostante le rassicurazioni interlocutorie del datore di lavoro, hanno atteso invano svariati mesi di essere convocati per la registrazione presso il SUI di Foggia, il che ha impedito loro di poter soggiornare regolarmente in Italia.
Hanno quindi assunto l'iniziativa e con rispettive pec del 20-11-2024 hanno presentato al SUI di Foggia due contestuali istanze:
a) la prima di accesso agli atti, evidenziando di avere interesse alla definizione favorevole della procedura di registrazione ed a conoscere il motivo della mancata

convocazione (fino a quel momento) presso il SUI per la stipula del contratto di soggiorno;

b) la seconda, di rilascio del Modello 209 ai fini del permesso di soggiorno per attesa occupazione nell'ipotesi che la mancata formalizzazione del contratto di soggiorno fosse imputabile a fatto e/o comportamento del datore di lavoro.

1.3. Il SUI-Prefettura di Foggia ha riscontrato soltanto la seconda istanza con la determinazione interlocutoria del 4 dicembre 2024, con la quale ha chiesto la produzione di specifici documenti agli appellanti i quali, da parte loro, hanno prontamente riscontrato la richiesta.

1.4. Successivamente, stante il silenzio della Prefettura-Sui di Foggia, gli appellanti formulavano dapprima espressa istanza di accesso agli atti ex art.22 e ss. L.241/1990, volta ad *«estrarre copia degli atti della rinnovata istruttoria (atti endoprocedimentali rientranti nella previsione legislativa di cui all'art.22 lett. d della L.241/90 i cd. "ATTI INTERNI") compiuti dal SUI di Foggia in esecuzione della Determinazione 4-12-2024 ed all'esito del successivo deposito dei documenti al Protocollo Ufficiale della Prefettura di Foggia nonché dei relativi riscontri documentali (Richieste al Comune di Foggia ed all'Agenzia delle Entrate e rispettivi riscontri, allo stato sconosciuti negli estremi di riferimento, ivi compreso il provvedimento finale, ove mai nelle more adottato), la cui conoscenza è indispensabile alla cura ed alla difesa dei propri interessi giuridici ex art. 24 co. 7 L. 241/90 (cd. accesso difensivo)»*

1.5. Perdurando il silenzio del SUI, gli istanti hanno proposto ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a. (con contestuale domanda ex art.116 co.2 c.p.a.) dinnanzi al TAR per la Puglia (Bari) per sentire dichiarare l'illegittimità del silenzio-inadempimento o rifiuto, formatosi all'esito della determinazione del 4 dicembre 2024 della Prefettura di Foggia, con la condanna dell'amministrazione a concludere il procedimento per la concessione del c.d. permesso di soggiorno per attesa occupazione.

1.6. Si sono costituite in giudizio le amministrazioni intimate.

1.7. Con ordinanza collegiale n.915 del 4-7-2025 il Tar ha disposto istruttoria, in ottemperanza dalla quale l'Amministrazione ha rassegnato il Rapporto Informativo dell'11-3-2026, con il quale ha illustrato che il datore di lavoro versava in situazione di irregolarità contributiva.

1.8. Con sentenza n.1292 dell'11 novembre 2025 il TAR per la Puglia ha dichiarato il ricorso "inammissibile" ritenendo che l'Amministrazione abbia dato invero pedissequa applicazione alla normativa rilevante, adottando i provvedimenti vincolati utili nel caso di specie: *"Considerato che, dagli elementi di fatto rappresentati nella relazione depositata, emerge che i predetti tre lavoratori non sono stati assunti, per carenza dei requisiti da parte del datore di lavoro (scoperture contributive INPS-INAIL); per di più, nella fattispecie, l'amministrazione ha attivato gli istituti partecipativi del caso, nei confronti dall'impresa, che però nulla ha replicato, né ha, illo tempore, presentato documentazione integrativa;*

Ritenuto pertanto che il ricorso sia manifestamente inammissibile, se non improcedibile, in quanto il silenzio-inadempimento postula che sussista un dovere di risposta nel caso, illo tempore, nei riguardi del datore di lavoro risultato privo di requisiti; e, quanto all'odierno gravame proposto dai cittadini stranieri, comunque sia, costituendosi, l'amministrazione dell'interno ha fornito ampia delucidazione, con apposita relazione, circa le doglianze mosse dai ricorrenti".

1.9. Con atto notificato il 9 febbraio 2026 i signori Abdelmajid Oukhlif, Rida Benhmid e Noureddine Belbaz hanno proposto appello avverso la predetta sentenza, affidato a un unico motivo di gravame così rubricato:

I) *Errores in iudicando, erroneità ed ingiustizia della sentenza gravata per travisamento dei presupposti, per vizio di ultrapetizione, per motivazione incongrua e solo apparente.*

1.10. Le amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio con atto di mera forma depositando documenti.

1.11. All'udienza camerale del 7 maggio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Con l'appello qui in esame gli appellanti lamentano che oggetto del giudizio ex art.31 e 117 c.p.a. non è la verifica della fondatezza della pretesa sottostante, ma è l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sulle istanze dagli stessi presentate con rispettive pec del 20-11-2024 e del conseguenziale obbligo di provvedere.

La decisione del Tar, invece, sarebbe fondata su valutazioni afferenti alla posizione sostanziale degli appellanti e sulla ritenuta insussistenza di qualsivoglia "dovere di risposta" da parte dell'Amministrazione, che il giudice di prime cure ricaverebbe considerando:

- che i predetti stranieri sono entrati in Italia, per lavoro subordinato, con il decreto-flussi del 2021, che prevedeva talune semplificazioni procedurali e controlli *ex post*;
- che la posizione giuridica dello straniero extra UE rimane, in ogni caso, derivata da quella del datore e a questa subordinata, nelle fattispecie di c.d. immigrazione economica;
- che sussiste un dovere di risposta soltanto nei riguardi del datore di lavoro, risultato privo di requisiti, al quale erano state assicurate le garanzie partecipative al procedimento;
- che la *"Corte cost. 24 novembre 2023, n. 209 ha già ritenuto, in materia analoga, relativa alla emersione del c.d. lavoro irregolare, che: "Non sono fondate le q.l.c. […] per violazione degli artt. 3 e 35 Cost., nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione. Il requisito di un limite minimo di reddito in capo al datore di lavoro è volto a garantire l'effettiva capacità economica dello stesso e la conseguente sostenibilità, da parte sua, del costo del lavoro, così tutelando proprio l'interesse del singolo lavoratore*

assunto, o regolarizzato, al rispetto del corretto trattamento retributivo e contributivo".

Sulla scorta di tali premesse il Tar ha pertanto ritenuto il ricorso inammissibile.

3. L'appello è fondato.

4. Il giudizio camerale previsto dall'art. 21-bis della L. 1034/71, introdotto dall'art. 2 della L.205/2000, ed oggi codificato all'art. 31 cod. proc. amm., finalizzato alla decisione dei ricorsi avverso il silenzio dell'amministrazione, è legato alla previsione dell'art. 2, comma 1, della L.241/90, il quale ha sancito l'obbligo per ogni Amministrazione, nel caso in cui il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, di concluderlo "*mediante l'adozione di un provvedimento espresso"*.

Vale a dire che, nelle fattispecie di silenzio, il giudice è chiamato ad accertare la sussistenza di un obbligo dell'Amministrazione a provvedere sull'istanza dell'interessato, a fronte di una sua posizione qualificata a chiedere un certo provvedimento.

4.1. Tale disposizione, ovviamente, non riguarda soltanto i procedimenti meritevoli di accoglimento, poiché in base al quadro normativo delineato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 è espressamente sancito che *"... Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo"* e, pertanto, l'Amministrazione è tenuta - per obbligo di legge - in presenza di una formale istanza, a concludere il procedimento anche se ritiene che la domanda sia irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata, non potendo rimanere inerte: il legislatore ha imposto alla P.A. di rispondere in ogni caso (tranne i casi limite di palese pretestuosità) alle istanze dei privati nel rispetto dei principi di correttezza, buon andamento, trasparenza,

consentendo alle parti di difendersi in giudizio in caso di provvedimenti lesivi dei loro interessi giuridici (in termini, Cons. Stato, Sez. III, 19 aprile 2018, n. 2370).

4.2. D'altra parte *"l'obbligo di provvedere sulle istanze dei privati sussiste, oltre che nei casi espressamente previsti da una norma, anche in ipotesi ulteriori nelle quali si evidenzino specifiche ragioni di giustizia ed equità che impongano l'adozione di un provvedimento espresso ovvero tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione"* (Cons. Stato, Sez. VI, 18 maggio 2020, n.3120).

5. Ne deriva, già per i suddetti profili, la fondatezza del rimedio giustiziale proposto in prime cure ai sensi e per gli effetti degli artt.31 e 117 c.p.a. da parte degli appellanti.

6. Va poi ancora considerato che con provvedimento interlocutorio del 4 dicembre 2024 il SUI-Prefettura di Foggia - in riscontro all'istanza degli odierni appellanti - aveva chiesto ai medesimi i seguenti documenti *"... contratto di fitto o comodato recanti il periodo legato al loro visto, registrato all'Agenzia delle Entrate e il certificato e non la richiesta di idoneità alloggiativa relativo all'immobile oggetto del contratto da inviare a questo indirizzo pec per consentire l'istruttoria necessaria per concedere l'attesa occupazione".*

Ne consegue, *a fortiori*, che l'obbligo di provvedere dell'Amministrazione risulta rafforzato in virtù del provvedimento del 4-12-2024 con il quale il SUI- Prefettura di Foggia si era "auto-vincolato" ad espletare l'istruttoria a seguito dell'integrazione documentale da esso stesso richiesta ed effettivamente depositata dai migranti già in data 11-12-2024; interlocuzione che ha dunque conferito loro una posizione qualificata a chiedere la definizione del procedimento (ormai avviato dal SUI) con un provvedimento espresso.

7. Il ricorso di primo grado, dunque, risulta ammissibile nella parte in cui denunzia l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione resistente e reclama l'obbligo dell'amministrazione di adottare una determinazione esplicita e conclusiva in ordine alle istanze presentate dagli appellanti con rispettive pec del 20-11-2024; obbligo certamente non adempiuto nei confronti degli appellanti con la relazione depositata in giudizio dal Ministero resistente.

Si tratta, infatti, di motivazioni che - in quanto rese in sede processuale - non possono tener luogo della motivazione di un provvedimento espresso sulle richieste presentate dagli appellanti, atteso che l'obbligo di pronunciarsi è previsto dalla legge sul procedimento amministrativo la quale all'art. 2, comma 1, prevede che *"ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le Pubbliche Amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso".*

8. Alla stregua dei surrichiamati principi di diritto e del canone del *"clare loqui"*, sussiste l'obbligo dell'Amministrazione resistente, in applicazione dell'art. 2 della legge 241/1990 e s.m.i., di definire, positivamente o negativamente, il procedimento avviato dagli appellanti con le richieste di provvedere avanzate con rispettive pec del 20-11-2024 interlocutoriamente riscontrate con provvedimento del 4 dicembre 2024 dal SUI-Prefettura di Foggia.

9. In conclusione l'appello deve quindi essere accolto così come, in riforma della sentenza appellata, il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado: per l'effetto, deve ordinarsi alla Prefettura di Foggia – Sportello Unico per l'Immigrazione di adottare una determinazione espressa in ordine alle istanze presentate dagli appellanti con rispettive pec del 20-11-2024, entro e non oltre 30 (trenta) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

10. In mancanza, provvederà in via sostitutiva, quale Commissario *ad acta*, il Prefetto di Foggia, con facoltà di sub-delega, entro e non oltre 30 (trenta) giorni dalla richiesta ad esso indirizzata dalla parte appellante.

11. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto in riforma della sentenza appellata:

- accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed ordina alla Prefettura di Foggia – Sportello Unico per l'Immigrazione, di adottare una determinazione espressa in ordine alle istanze presentate dagli appellanti con rispettive pec del 20-11-2024, entro e non oltre 30 (trenta) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza;
- nomina quale Commissario *ad acta*, per l'ipotesi di persistente inerzia dell'Ufficio suindicato, il Prefetto di Foggia, con facoltà di sub-delega, affinché provveda in via sostitutiva entro e non oltre 30 (trenta) giorni dalla richiesta ad esso indirizzata dalla parte ricorrente;
- condanna le amministrazioni resistenti al pagamento, in solido tra loro, delle spese di giudizio che liquida, in favore degli appellanti, in complessive € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri ed accessori d legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Sebastiano Zafarana **Michele Corradino**

IL SEGRETARIO