

Permesso di soggiorno e revoca del nulla osta: il TAR Latina chiarisce i limiti dell'interesse ad agire nel processo amministrativo

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 21-10-2025

Nel processo amministrativo, presupposto, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., della condanna dell'Amministrazione per il silenzio dalla stessa illegittimamente serbato sull'istanza dell'interessato, è che al momento della pronuncia del giudice perduri l'inerzia dell'Amministrazione inadempiente e che dunque non sia venuto meno il relativo interesse ad agire.

L'attesa occupazione è un istituto i cui presupposti prevedono la perdita di un lavoro regolarmente instaurato e non una mera promessa di assunzione.

In caso di mancata instaurazione del rapporto di lavoro tra l'immigrato e l'impresa, dopo l'ingresso dello straniero in Italia, il nulla-osta al lavoro dipendente subordinato risulta privo di efficacia. Ciò in quanto esso è rilasciato per l'assunzione dell'extracomunitario presso uno specifico datore di lavoro e il conseguente permesso di soggiorno risulta condizionato all'esecuzione di quello specifico contratto di lavoro subordinato ed all'effettivo espletamento dell'attività lavorativa presso il predetto datore di lavoro.

L'unica possibilità per il rilascio di un permesso di lavoro per attesa occupazione è legata all'interruzione di un precedente rapporto di lavoro correttamente instaurato e cessato per causa non imputabile al lavoratore.

Guida alla lettura

La recente sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, n. 843/2025, affronta con rigore tecnico una controversia in materia di immigrazione, segnatamente sul rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale e ordinario. La pronuncia fornisce spunti rilevanti in tema di **interesse ad agire, decorrenza e limiti dell'azione avverso il silenzio, efficacia della revoca del nulla osta** nonchè sulla **disciplina dell'attesa occupazione** per lavoratori stranieri. Il ricorso viene dichiarato **inammissibile**, in quanto già superato da un provvedimento espresso di revoca intervenuto prima dell'instaurazione del giudizio. La sentenza si segnala per il rigore interpretativo nel delimitare la tutela giurisdizionale a fronte dell'attività amministrativa non meramente omissiva ma già definita, offrendo così un'importante occasione di riflessione sulle coordinate sostanziali e processuali che governano l'accesso al permesso di soggiorno e le sue varianti.

Con la sentenza n. 843 del 2025, il **TAR Lazio – Sezione di Latina**, ha dichiarato **inammissibile** il ricorso proposto da un cittadino straniero volto a contestare il **rigetto della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale**, poi esteso a quello per **lavoro subordinato ordinario** e infine integrato con la richiesta di ottenere un permesso per **attesa occupazione**. La pronuncia offre un utile inquadramento dei presupposti sostanziali e processuali che devono necessariamente sussistere affinché la tutela amministrativa sia attivabile, e si interroga, con coerenza sistematica, su **quando l'Amministrazione possa ritenersi effettivamente inerte**, ai sensi dell'art. 117 del Codice del processo amministrativo, e su quale sia il **limite oggettivo dell'interesse legittimo pretensivo** in casi come quello in esame.

Il ricorrente aveva impugnato il rigetto della propria istanza di permesso di soggiorno per motivi lavorativi, sostenendo che, nonostante il suo ingresso regolare per lavoro stagionale, il rapporto promesso non si era mai instaurato. Contestualmente, aveva chiesto che fosse riconosciuto l'obbligo per l'Amministrazione di pronunciarsi espressamente sulla sua successiva domanda di permesso per attesa occupazione, rimasta priva di riscontro formale.

Tuttavia, la causa presentava una **criticità processuale originaria**: già al momento della proposizione del ricorso, la **Prefettura di Frosinone** aveva adottato un **provvedimento espresso di revoca del nulla osta** all'ingresso del lavoratore, datato 26 agosto 2024, con relativo **preavviso notificato il 7 agosto 2024**, cioè **in data antecedente** alla proposizione del ricorso, avvenuta il 22 ottobre successivo.

Il Collegio giudicante ha anzitutto ricordato, rifacendosi a **principi consolidati della giurisprudenza amministrativa**, che l'azione avverso il silenzio (ex art. 31 e art. 117 c.p.a.) è **ammissibile solo in costanza di inerzia amministrativa**, ovvero quando l'Amministrazione, pur obbligata a provvedere, **omette di adottare un atto espresso**. **Se, al contrario, esiste già un provvedimento adottato (anche non comunicato), la tutela ex art. 117 viene meno**, e l'interesse del ricorrente deve essere riconvertito in un'eventuale **impugnazione del provvedimento medesimo**.

Nel caso di specie, il **ricorrente non ha mai impugnato** il provvedimento di revoca del nulla osta, lasciando **consolidarsi nei suoi effetti** l'atto amministrativo negativo. Per questo motivo, il TAR ha ritenuto **assente l'interesse ad agire**, poiché non vi era più alcuna inerzia da parte dell'Amministrazione che potesse legittimare una pronuncia giurisdizionale di accertamento dell'obbligo di provvedere.

A nulla è valsa l'ulteriore richiesta di rilascio del permesso per **attesa occupazione**, rispetto alla quale il Tribunale ha evidenziato **l'assenza dei presupposti di legge**, richiamando la costante giurisprudenza secondo cui tale titolo può essere concesso **solo in caso di perdita di un rapporto di lavoro già instaurato**, e non quando il contratto promesso **non si sia mai realizzato**. Nel caso concreto, il contratto di soggiorno non era stato sottoscritto, e il nulla osta originario era stato revocato proprio per la **carenza della documentazione obbligatoria**, così come per **la mancata esecuzione dell'obbligo di assunzione** da parte del datore di lavoro.

Il Collegio ha inoltre ritenuto irrilevanti — pur potenzialmente in grado di determinare

l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo formale — le **discrepanze nelle generalità** del ricorrente, inizialmente identificato come “Barbas Barbas” e successivamente corretto in “Parbas Parbas”, oltre alla **citazione impropria di un terzo soggetto** (Hoshan Zakir) nel corpo del ricorso. Sebbene queste incongruenze potessero in sé compromettere l'ammissibilità, il TAR ha preferito svolgere una valutazione di **inammissibilità sostanziale**, valorizzando la carenza oggettiva del diritto sostanziale e dell'interesse processuale.

La sentenza si segnala anche per il chiarimento in merito alla portata dell'art. 22, comma 11, del D.Lgs. n. 286/1998, norma spesso invocata dai ricorrenti in situazioni analoghe. Secondo l'interpretazione fornita, tale disposizione si applica **solo quando esiste un rapporto di lavoro già instaurato e poi cessato**, non invece nei casi in cui **l'assunzione non si sia mai verificata** per inadempienza del datore di lavoro o per altre ragioni. L'assenza del contratto iniziale rende **privo di fondamento il titolo giuridico** sul quale costruire la pretesa al rilascio del permesso per attesa occupazione.

Ancora più rilevante è il passaggio motivazionale che richiama la giurisprudenza secondo cui il **nulla osta al lavoro subordinato o stagionale** è un atto **strettamente finalizzato all'instaurazione di un rapporto lavorativo con un datore di lavoro determinato**, e che la sua efficacia **non è autonoma**, ma **condizionata all'effettiva realizzazione del rapporto contrattuale**. In sua assenza, il permesso di soggiorno **non può essere rilasciato**.

Nel caso in esame, pertanto, la **revoca del nulla osta** da parte della Prefettura di Frosinone ha definitivamente chiuso ogni spazio per una regolarizzazione del soggiorno per via lavorativa, non solo stagionale ma anche subordinata. L'omessa impugnazione del provvedimento ha determinato **l'inammissibilità del ricorso**, sia nella sua forma introduttiva sia nei motivi aggiunti successivi.

Infine, il TAR ha **compensato le spese di lite**, ritenendo che l'Amministrazione si fosse limitata a una **costituzione meramente formale**, senza svolgere una difesa attiva se non attraverso il deposito della documentazione di rito.

La sentenza del **TAR Latina n. 843/2025** - dunque - offre una lettura rigorosa e coerente dell'**azione avverso il silenzio**, e rafforza il principio secondo cui la **revoca motivata di un nulla osta** determina la chiusura del procedimento amministrativo e priva il ricorrente dell'interesse legittimo tutelabile. Il provvedimento ribadisce la centralità del **principio di effettività del processo amministrativo**, escludendo l'accesso alla giurisdizione nei casi in cui l'inerzia sia solo apparente o superata da un atto esplicito. In un'epoca in cui il contenzioso in materia di immigrazione rappresenta un ambito crescente della giurisdizione amministrativa, tale pronuncia si presenta come un **precedente utile e chiarificatore** tanto per gli operatori del diritto quanto per le pubbliche amministrazioni, chiamate ad agire con trasparenza, ma anche con fermezza, nel rispetto dei vincoli normativi e dell'interesse pubblico.

Pubblicato il 16/10/2025

N. 00843/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00646/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 646 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Barbas Barbas, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmela Mazzitelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Frosinone, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del rigetto della richiesta di concessione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale N.O. P-FR/L/Q/2022/100225;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da PARBAS PARBAS il 2\9\2025:

per l'annullamento del rigetto della richiesta di concessione del permesso di soggiorno per lavoro ordinario N.O. P-FR/L/Q/2022/100225;

e per l'accertamento dell'obbligo di definire con un provvedimento espresso l'istanza proposta dal ricorrente nell'ambito del procedimento e volta ad ottenere la convocazione del ricorrente per la formalizzazione del permesso di soggiorno anche per attesa occupazione;

e per l'annullamento di tutti i provvedimenti del procedimento amministrativo e di ogni altro

atto o provvedimento comunque inerente o connesso anche se non comunicato, preparatorio, presupposto o consequenziale, anche se non comunicato, in quanto lesivo della posizione giuridica del ricorrente;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ufficio Territoriale del Governo Frosinone e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 la dott.ssa Donatella Scala e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

RITENUTA la sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 60 del c.p.a per la definizione del giudizio in esito alla udienza cautelare, come da apposito avviso a verbale;

PREMESSO CHE:

-con il ricorso in epigrafe il Sig. BARBAS BARBAS ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il rigetto della richiesta di concessione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale N.O. P-FR/L/Q/2022/100225, precisando di essere giunto in Italia per lavoro stagionale, ma di non avere trovato il datore di lavoro e di non avere avuto riscontro all'istanza di permesso per attesa occupazione;

-ha dedotto, al riguardo, la violazione e falsa applicazione degli art. 24 TU comma 4 immigrazione; il difetto di istruttoria, attesa la disponibilità per le quote di ingresso per lavoro stagionale; violazione e falsa applicazione degli artt. 7, 10 bis e 21-octies della legge 241/90; eccesso di potere per difetto di istruttoria, per non essere stati comunicati i motivi ostativi e l'avvio del procedimento, lamentando che il silenzio diniego non consente di comprendere le ragioni a base del rigetto dell'istanza di regolarizzazione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale;

-con decreto n. 28 del 20 novembre 2024 è stata respinta l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio, in quanto *"...le pretese che intende far valere nel giudizio avverso il rigetto della richiesta di concessione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale N.O. P- FR/L/Q 2022/ 100225, appaiono manifestamente infondate (art. 126, I° comma, D.P.R. 115/02) in relazione ai motivi di ricorso astrattamente prospettati, non essendo in alcun modo evincibile se si tratta di un ricorso impugnatorio ovvero avverso il silenzio."*;

-l'evocata Amministrazione si è costituita in giudizio il 21 novembre 2024 per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato che ha depositato memoria di mero stile e, in data 20 marzo 2025, documenti e relazione dell'Ufficio Territoriale del Governo di Frosinone;

- con motivi aggiunti in data 2 ottobre 2025 , anche a valere quale ricorso autonomo, corredato da richiesta cautelare, il Sig. PARBAS PARBAS ha chiesto l'annullamento del rigetto della richiesta di concessione del permesso di soggiorno per lavoro ordinario N.O. P-FR/L/Q/2022/100225, e l'accertamento dell'obbligo di definire con un provvedimento espresso l'istanza proposta dal ricorrente nell'ambito del procedimento e volta ad ottenere la convocazione del ricorrente per la formalizzazione del permesso di soggiorno anche per attesa occupazione, precisando che con il ricorso introduttivo il ricorrente chiedeva il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale, con l'atto introduttivo dei motivi aggiunti chiede il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato e la pronuncia da parte dell'amministrazione di un provvedimento espresso visto la richiesta Via Pec della formalizzazione del permesso di soggiorno inviata in data 10.10.2024, a tutt'oggi senza alcun riscontro in merito;

CONSIDERATO che alla camera di consiglio del 24 settembre 2025, in cui era stato fissato il ricorso introduttivo, previo mutamento del rito da silenzio ex art. 117 c.p.a in rito ordinario, è stata rinviato l'esame dell'istanza cautelare ad altra camera di consiglio;

CONSIDERATO che alla camera di consiglio dell'8 ottobre 2025 è stato dato avviso ai difensori presenti della possibilità di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio ex art. 73 comma 3 c.p.a., relativa all'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti e che l'avvocato di parte ricorrente si è difeso oralmente;

RILEVATO che tra i documenti versati in atti dalla resistente Amministrazione spiccano il preavviso di revoca e il decreto di revoca del nulla osta all'ingresso del lavoratore Parbas Parbas n. P- FR/L/Q 2022/ 100225, per carenza completa della documentazione necessaria ai fini della presentazione della domanda;

CONSIDERATO che gli atti in parola sono stati adottati, rispettivamente, il 7 agosto e 26 agosto 2024, in data anteriore a quella in cui è stato interposto il ricorso, notificato il 22 ottobre 2024 e depositato il successivo 23 ottobre;

RITENUTO di poter prescindere dai rilievi contenuti nella relazione dell'Amministrazione resistente sotto il profilo della erroneità delle generalità del ricorrente indicate nel ricorso introduttivo (BARBAS BARBAS) rispetto a quelle corrette indicate nei motivi aggiunti (PARBAS PARBAS), e del riferimento nel corso del ricorso ad un terzo soggetto ancora, (tale Hoshan Zakir), ancorché già di per sé sufficienti per una declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo in quanto, procedendo ad una valutazione non meramente formale ma sostanziale dell'atto ricorsuale lo stesso si appalesa comunque inammissibile per carenza di interesse ad agire;

CONSIDERATO che per la consolidata giurisprudenza *“nel processo amministrativo, presupposto, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., della condanna dell'Amministrazione per il silenzio*

dalla stessa illegittimamente serbato sull'istanza dell'interessato, è che al momento della pronuncia del giudice perduri l'inerzia dell'Amministrazione inadempiente e che dunque non sia venuto meno il relativo interesse ad agire” (cfr. ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 27.11.2024, n. 9543);

CONSIDERATO che con il ricorso in esame sono introdotte contestualmente azione di annullamento del provvedimento di rigetto della istanza di permesso di soggiorno, senza indicazione alcuna, peraltro, di specifici motivi di censura avverso il provvedimento impugnato, e di cui, peraltro, non sono riportati gli estremi, e di accertamento del silenzio rigetto che si sarebbe formato sulla medesima istanza, ancorché, come sopra evidenziato, anteriormente alla instaurazione del contenzioso era già stato adottato un provvedimento espresso;

CONSIDERATO che a mente dell'art. 31, comma 2, del c.p.a., l'azione avverso il silenzio “...può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento” e che, ai sensi dell'art. 117, comma 5, “Se nel corso del giudizio sopravviene il provvedimento espresso, o un atto connesso con l'oggetto della controversia, questo può essere impugnato anche con motivi aggiunti, nei termini e con il rito previsto per il nuovo provvedimento, e l'intero giudizio prosegue con tale rito.”;

RITENUTO che l'adozione di qualsivoglia atto da parte dell'amministrazione, in quanto espressione di funzione pubblica in risposta alla istanza dell'interessato, determina l'inammissibilità o improcedibilità del ricorso proposto ex art. 117 cit., a seconda che intervenga prima o dopo la proposizione del ricorso medesimo;

CONSIDERATO che, nel caso in controversia, non è configurabile alcun comportamento inerte dell'Amministrazione, che solo giustificerebbe l'accertamento in sede giurisdizionale dell'obbligo di provvedere, avendo la stessa Amministrazione adottato un provvedimento esplicito sull'istanza del ricorrente, di cui peraltro non è stata dedotta l'illegittimità, neanche successivamente al deposito dello stesso da parte dell'Avvocatura erariale, cosicché la revoca del nulla osta si è ormai consolidata nei suoi effetti negativi;

CONSIDERATO che, pertanto, essendo carente il ricorrente sin dal momento dell'introduzione del giudizio ex art. 117 c.p.a. dell'interesse ad agire, non potendo ottenere una pronuncia di illegittimità della inerzia dell'Amministrazione che invece si era già pronunciata espressamente sull'istanza dal medesimo presentata, il ricorso è palesemente inammissibile;

CONSIDERATO che alle medesime conclusioni conduce l'esame dei motivi aggiunti da ultimo interposti avverso il silenzio sull'istanza del 10 ottobre del 2024, tenuto conto che, da un lato la revoca del nulla osta all'ingresso nel territorio del ricorrente per lavoro stagionale era già intervenuta anteriormente, risolvendo in modo espresso ogni questione in ordine all'interesse pretensivo ad un titolo di soggiorno sul territorio del ricorrente, dall'altro il provvedimento di revoca non è stato impugnato, consolidando i suoi effetti;

RITENUTO, *ad abundantiam*, che comunque alcun obbligo di provvedere sull'istanza di un permesso di soggiorno per attesa occupazione sussisteva in capo all'Amministrazione, per

assenza dei presupposti di legge, non potendo trovare applicazione l'art. 22, comma 11, d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto tale norma presuppone comunque la definizione del procedimento avviato con l'istanza del datore di lavoro, che, nella specie era stata presentata il 27 gennaio 2022, cui non ha mai fatto seguito la sottoscrizione del contratto di soggiorno (come pacificamente ammesso dallo stesso ricorrente) e che ha condotto alla revoca del nulla osta;

CONSIDERATO, che per giurisprudenza costante l'attesa occupazione è un istituto i cui presupposti prevedono la perdita di un lavoro regolarmente instaurato e non una mera promessa di assunzione (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, sez. III, n. 6879/2021 e n. 8910/2024);

RILEVATO che anche la più recente e condivisibile giurisprudenza, ritiene che dal combinato disposto delle norme contenute nell'art. 22 (Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato) e nell'art. 24 (Lavoro stagionale) del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, emerge che *«in caso di mancata instaurazione del rapporto di lavoro tra l'immigrato e l'impresa, dopo l'ingresso dello straniero in Italia, il nulla-osta al lavoro dipendente subordinato, risulta privo di efficacia. Ciò in quanto esso è rilasciato per l'assunzione dell'extracomunitario presso uno specifico datore di lavoro e il conseguente permesso di soggiorno risulta condizionato all'esecuzione di quello specifico contratto di lavoro subordinato ed all'effettivo espletamento dell'attività lavorativa presso il predetto datore di lavoro (ex multis: T.A.R. Basilicata, 27 novembre 2008, n. 901; Cons. Stato, sez. III, 15 settembre 2022, n. 8006; Cons. St., sez. III, ord. 21 ottobre 2022, n. 5053)»* (TAR Sardegna, sez. II, 29 ottobre 2024 n. 753, confermata in appello da Cons. St., sez. III, 11 aprile 2025, n. 3158, secondo cui *«l'unica possibilità per il rilascio di un permesso di lavoro per attesa occupazione è legata all'interruzione di un precedente rapporto di lavoro correttamente instaurato e cessato per causa non imputabile al lavoratore»*.);

RITENUTO, conclusivamente, che alle considerazioni sopra espresse consegue declaratoria di inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti, mentre le spese del giudizio possono essere compensate in ragione della costituzione meramente formale dell'Avvocatura generale dello Stato che si è limitata a depositare documenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili.

Spese compensate.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente, Estensore

Francesca Romano, Consigliere

Emanuela Traina, Primo Referendario