

---

**ADiM BLOG**  
**Febbraio 2025**  
**OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA**

---

Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 16 gennaio 2025, n. 333/2025

*Rinnovo del permesso di soggiorno e garanzie procedurali  
alla luce del principio di buona fede*

*Giampiero Cassola*

Dottorando in diritto amministrativo  
Università della Tuscia

*Parole chiave*

*Permesso di soggiorno – rinnovo – garanzie procedurali – principio di buona fede – soccorso  
istruttorio*

*Abstract*

*Nel procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno le garanzie procedurali assumono una accentuata pregnanza in ragione della maggiore vulnerabilità dello straniero. La sentenza n. 333/2025 del Consiglio di Stato offre l'occasione per indagare sull'obbligo di comunicazione del cambio di domicilio nel procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno e, in particolare, su quale sia il fine di questo obbligo, quali siano le conseguenze in caso di inosservanza e quali siano le garanzie procedurali che l'amministrazione, alla luce del principio di buona fede, deve rispettare prima di adottare provvedimenti sfavorevoli nei confronti dell'interessato. Gli esiti dell'analisi sollecitano alcune riflessioni sulla configurazione di un diritto amministrativo dello straniero.*

***Abstract in inglese***

*In the procedure for the renewal of a residence permit, procedural guarantees take on heightened significance due to the greater vulnerability of the foreign national. Judgment No. 333/2025 of the Consiglio di Stato provides an opportunity to examine the obligation to notify a change of residence during the residence permit renewal process, in particular the purpose of this obligation, the consequences of non-compliance, and the procedural guarantees that the administration, in light of the principle of good faith, must observe before adopting unfavorable measures against the individual concerned. The results of the analysis prompt some reflections on the configuration of an administrative law for foreigners.*

**A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE*****1. La sentenza n. 333/2025 del Consiglio di Stato: vicenda e decisione***

Con decreto 18 giugno 2020, il Questore della Provincia di Lecce ha respinto l'istanza di un cittadino gambiano volta ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo. Il diniego si fonda sul presupposto dell'omessa comunicazione del cambio di domicilio. Lo straniero, infatti, nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, ha trasferito il suo domicilio, senza, tuttavia, darne comunicazione all'autorità competente. Dunque, prima, nel corso del controllo domiciliare, gli organi accertatori hanno constatato l'assenza dello straniero e, successivamente, gli è stato notificato ex art. 10-bis L. 241/1990 il preavviso di rigetto, portante le ragioni ostantive all'accoglimento del rinnovo. La raccomandata, tuttavia, inviata al domicilio originario, veniva restituita all'amministrazione precedente perché sconosciuto il destinatario. Stante l'assenza dell'interessato, l'amministrazione ha adottato il provvedimento di rigetto, notificato, in questo caso, non via raccomandata, bensì "a mani proprie": notifica che si è ritualmente perfezionata.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia investito in primo grado della questione, con [sentenza n. 741/2024](#) del 22 maggio 2024, ha respinto il ricorso, sull'assorbente presupposto che «l'assenza di una idonea sistemazione alloggiativa e/o della omessa comunicazione di un eventuale cambio di domicilio [...] non può essere qualificata alla stregua di una mera irregolarità amministrativa sanabile» ai sensi dell'art. 5, c. 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione, di seguito TUI).

In sede di appello, il ricorrente ha dedotto la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 10-bis della l. n. 241/1990 e l'eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria, violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, non essendo pervenuta la comunicazione presso l'effettivo domicilio che, pur essendo stato modificato, non rendeva lo straniero irreperibile, come confermerebbe la circostanza che il decreto di diniego è stato poi notificato regolarmente "a mani proprie". È stato dedotto, altresì, il difetto di motivazione e di istruttoria, là dove il primo giudice ha affermato che l'omessa comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza del cambio di domicilio non avrebbe potuto essere qualificata alla stregua

di una mera irregolarità amministrativa sanabile. In aggiunta, è stata lamentata la violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto lo straniero era già titolare dello status di protezione umanitaria.

Il [Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 16 gennaio 2025, n. 333/2025](#), ha accolto il ricorso per difetto d'istruttoria e di motivazione, oltre che per violazione delle garanzie procedurali sancite dalla l. n. 241/1990. In particolare, la sentenza, valorizzando il principio di buona fede di cui all'art. 1, c. 2-bis della l. n. 241/1990 e l'istituto del soccorso istruttorio di cui all'art. 6 della l. n. 241/1990, ha stabilito che l'autorità competente avrebbe dovuto reiterare la notifica della richiesta di integrazione documentale a seguito dell'unico tentativo risultato vano.

La sentenza in esame offre l'occasione per indagare sull'obbligo di comunicazione del cambio di domicilio nel procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno e, in particolare, su *a)* quale sia il fine di questo obbligo, *b)* quali siano le conseguenze in caso di inosservanza e *c)* quali siano le garanzie procedurali che l'amministrazione deve rispettare prima di adottare provvedimenti sfavorevoli nei confronti dell'interessato. Gli esiti dell'analisi sollecitano alcune riflessioni sulla configurazione di un diritto amministrativo dello straniero.

## B. COMMENTO

### *1. Il rinnovo del permesso di soggiorno e l'omessa comunicazione del cambio di domicilio*

In base all'art. 5 del TUI, il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dallo straniero al questore della Provincia in cui dimora, almeno sessanta giorni prima della scadenza, ed è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio (comma 4). Qualora vengano a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio, il rinnovo è rifiutato, sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili (comma 5).

Tra i requisiti che lo straniero deve indicare in sede di presentazione della domanda di autorizzazione al soggiorno, l'art. 9, c. 2, del DPR n. 394/1999 (c.d. Regolamento di attuazione del TUI) prevede «il luogo dove l'interessato dichiara di voler soggiornare» (lett. b). Coerentemente con detta disposizione, l'art. 6, c. 8, TUI, dispone che «gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato devono comunicare al questore competente per territorio, entro i quindici giorni successivi, le eventuali variazioni del proprio domicilio abituale».

L'obbligo di dichiarare il luogo di domicilio e le sue variazioni è funzionale, da una parte, ad individuare la questura competente ad occuparsi della posizione dello straniero durante il soggiorno e, dall'altra, ad assicurarne la reperibilità<sup>1</sup>. Coerentemente, la sentenza in

---

<sup>1</sup> In dottrina, si veda P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, p. 10. In giurisprudenza, si veda Cons. St., 13 giugno 2014, n. 3030, ove si afferma «Considerato che: – dal mancato recapito del preavviso di diniego, in presenza dell'indicazione del numero di telefono cellulare nella domanda di rinnovo del permesso di soggiorno a mezzo del predisposto kit postale, non può ragionevolmente dedursi che il cittadino straniero si sia reso irreperibile pur

commento, accertato che il decreto di diniego è stato ritualmente notificato a “mani proprie”, ha escluso che si potesse parlare di irreperibilità dello straniero, fine, appunto, che giustifica l’obbligo di comunicare le variazioni di domicilio (cfr. punto 10)<sup>2</sup>.

Venendo agli effetti giuridici di un’eventuale inosservanza di detto obbligo, se l’obiettivo è garantire la reperibilità dello straniero, allora dovrebbe escludersi che la mera mancata comunicazione della variazione del domicilio abituale determini il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno. Quanto meno se prima l’amministrazione non abbia adottato tutte le misure necessarie per reperirlo. A quest’ultimo proposito, la sentenza in esame non solo puntualizza le garanzie procedurali, generali e speciali, che si applicano al procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, bensì individua anche la chiave interpretativa che deve guidare l’azione amministrativa: il principio di buona fede.

## ***2. Il principio di buona fede nel procedimento per il rinnovo del permesso di soggiorno***

Il principio di buona fede<sup>3</sup> – ricorda innanzitutto il Collegio – è un «concetto giuridico generale che si riempie di contenuto a seconda della fattispecie che viene in rilievo» (punto 10.2)<sup>4</sup>. Si tratta di una clausola generale dell’ordinamento giuridico, oggi cristallizzato anche nell’art. 1, c. 2-bis, l. n. 241/1990<sup>5</sup>, che si caratterizza per un «nucleo precettivo costituito dai doveri di correttezza e lealtà» (punto 10.3), in grado di permeare ogni ambito del diritto, non soltanto quando l’amministrazione opera *jure privatorum*, bensì «anche quando pone in essere la sua attività tipicamente autoritativa» (punto 10.3).

Il principio di buona fede, da una parte, ispira, quale istituto di ordine generale, il potere-dovere di soccorso istruttorio di cui all’art. 6, l. n. 241/1990 e, dall’altra, la stessa disciplina speciale concernente il rinnovo del permesso di soggiorno, nella parte in cui ne esclude il diniego nei casi di «irregolarità amministrative sanabili» (art. 5, c. 5, TUI).

L’istituto del soccorso istruttorio, come noto, attribuisce al responsabile del procedimento il potere-dovere «di chiedere la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete e ordinare esibizioni documentali», con lo scopo di «orientare l’azione amministrativa sulla concreta verifica dei requisiti posseduti, attenuando la rigidità delle forme» ([Cons. St., sez. IV, 12 gennaio 2017, n. 50](#)). L’amministrazione, infatti, «non può limitarsi ad addurre

---

nell’eventuale inosservanza dell’obbligo (previsto dall’art. 6, co. 8, del d.lgs. n. 286 del 1998) di comunicazione delle variazioni non anagrafiche di domicilio, peraltro non costituente caso di diniego di rilascio del permesso di soggiorno o del suo rinnovo [...]». Si veda altresì Cons. St., sez. III, 13 settembre 2018, n. 5381; TAR Campania, 4 gennaio 2019, n. 51.

<sup>2</sup> Si ritiene che, una volta accertata la reperibilità dello straniero, l’amministrazione avrebbe dovuto annullare in autotutela il diniego notificato, proseguendo nel rinnovo del permesso di soggiorno.

<sup>3</sup> Per approfondire, in dottrina, si veda, F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995. Più di recente, G. MANNUCCI, *L’affidamento nel rapporto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 169 ss. e M.G. PULVIRENTI, *Considerazioni sui principi di collaborazione e buona fede nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell’economia*, n. 1/2023, pp. 107 ss.

<sup>4</sup> Si veda anche il precedente Consiglio di Stato, sez. III, 11 luglio 2022, n. 5801.

<sup>5</sup> Introdotto dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

l'incompletezza dei documenti posti a supporto dell'istanza per concludere nel senso dell'adozione di un provvedimento negativo, senza aver preventivamente posto il soggetto istante in condizioni di completare l'istanza in questione»<sup>6</sup>.

Nel caso di specie, l'amministrazione si è limitata ad una sola notifica del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis, l. n. 241/1990, con una modalità – quella via raccomandata – spesso inidonea nei procedimenti di rinnovo del permesso di soggiorno, come di fatti smentita dalla successiva notifica – questa volta a “mani proprie” – del diniego, regolarmente perfezionatasi. L'amministrazione avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio, che «assume i connotati di un atto doveroso e non meramente facoltativo», che si giustifica in ragione dell'esigenza che l'autorità procedente, «in attuazione del dovere di buona fede, tenga in debita considerazione l'interesse del privato al rilascio del provvedimento» (punto 10.3). Un simile obiettivo, peraltro, «risulterebbe vanificato ove si ritenga che l'amministrazione, pur avendo attivato il soccorso istruttorio, non abbia il dovere di reiterare la notifica della richiesta di integrazione documentale a seguito di un unico tentativo risultato vano» (punto 10.3). Tanto più «se si considera la delicatezza dell'istanza di rinnovo del titolo di soggiorno, in relazione alla quale vengono coinvolti interessi di rilievo costituzionale e internazionale attinenti ai diritti fondamentali della persona» (punto 10.6)<sup>7</sup>.

### 3. Le spese (non) seguono la soccombenza

Stupisce, allora, che una così attenta sentenza al valore dei diritti fondamentali e delle garanzie procedurali disponga la compensazione delle spese tra le parti, per non meglio precisati «giusti motivi», arrecando un grave *vulnus* all'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 90 del Codice di procedura civile ciascuna delle parti deve anticipare le spese necessarie per agire e difendersi concretamente in giudizio, che, per parte ricorrente, nei casi di ricorsi aventi ad oggetto il diritto di soggiorno, consistono in € 300,00 di contributo unificato oltre alle spese per l'assistenza legale. La legittimità costituzionale della disciplina è appesa alla sua «natura tendenzialmente provvisoria»<sup>8</sup>: ogni qual volta il processo si concluda con una sentenza che definisca il giudizio l'onere di anticipazione è destinato a cedere a fronte di una disciplina definitiva che ponga le spese a carico della parte soccombente (art. 91, C.p.c.). Il principio della soccombenza trova una

---

<sup>6</sup> TAR Piemonte, sez. I, 7 novembre 2013, n. 1165.

<sup>7</sup> Nei procedimenti per il rinnovo del permesso di soggiorno, il Giudice amministrativo aveva già deposto per un maggior favore verso lo straniero nei casi di diniego o mancato rinnovo per ragioni legate al reddito del migrante; tra le molte pronunce in tema, Cons. Stato, III sez., 11 settembre 2014 n. 4652; Cons. Stato, sez. III, 15 gennaio 2015 n. 117; Cons. Stato, sez. III, 30 maggio 2016 n. 2266; Cons. Stato, sez. III, 14 febbraio 2017 n. 651. Su quest'ultimo punto, in dottrina C. FELIZIANI, *La tutela del migrante tra procedimento e processo amministrativi*, in M. MESSINA (a cura di), *Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 265 ss. Per approfondire sulla tutela dei diritti fondamentali assicurati allo straniero davanti al giudice amministrativo, si veda M. NOCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 5/2018, pp. 2 ss.

<sup>8</sup> A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, VI ed., Jovene, Napoli, 2021, p. 307.

deroga nei soli casi previsti dall'art. 92 C.p.c.: a) non devono essere liquidate alla parte vincitrice le spese ritenute eccessive o superflue; b) se vi è soccombenza reciproca ovvero, per giusti motivi, «da indicare esplicitamente in motivazione»<sup>9</sup>, nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, le spese possono essere compensate tra le parti, parzialmente o per intero; c) se le parti si sono conciliate, le spese si intendono compensate.

Nel caso di specie, non solo non sono stati esplicitati i “giusti motivi”, ma a dispetto di una contraria sentenza di primo grado, si è dinanzi ad una giurisprudenza consolidata che valorizza il principio di buona fede nelle controversie aventi ad oggetto il rinnovo del permesso di soggiorno, concludendo per un maggior *favor* per il ricorrente straniero<sup>10</sup>. Appare superfluo ricordare che i migranti si trovino (anche<sup>11</sup>) in una più accentuata condizione di vulnerabilità economica: non riconoscere loro i dovuti oneri processuali appare una scelta irragionevole, oltre che illegittima. Senza considerare le molte ipotesi in cui l'Avvocato assuma l'incarico *pro bono* o applichi tariffe agevolate, facendosi integralmente carico (della tutela) del diritto di difesa dello straniero. Sembrerebbe allora doveroso almeno riconoscere al professionista la “soddisfazione” delle spese di lite.

#### ***4. Considerazioni conclusive: per un diritto amministrativo dello straniero***

La sentenza n. 333/2025 del Consiglio di Stato offre l'occasione per constatare come l'esigenza di assicurare la tutela dei migranti incida sull'assetto delle garanzie procedurali del diritto amministrativo, sollecitandone una (più favorevole) modulazione.

Si tratta, infatti, di procedimenti che coinvolgono interessi di rilievo costituzionale attinenti ai

---

<sup>9</sup> Ivi., p. 308. Sulla precisa indicazione dei “giusti motivi” si veda anche il prevalente indirizzo dello stesso Consiglio di Stato, che ha ritenuto «inappagante la statuizione del giudice di prime cure ove – com'è nel caso di specie - non fornisca indicazione di alcun elemento concreto dal quale sia possibile dedurre la sussistenza dei “giusti motivi” che legittimino la ‘deroga’ al c.d. “principio della soccombenza”. Escluse, in quanto non aderenti al caso di specie, le ipotesi tipizzate della soccombenza reciproca, dell'assoluta novità della questione trattata e del mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, la compensazione avrebbe potuto giustificarsi solo al ricorrere di “gravi ed eccezionali ragioni”. Nondimeno, l'affermata congestione degli uffici amministrativi a cagione di un numero esorbitante di pratiche da sbrigare - addotta dal giudice di primo grado ma mai eccepita in funzione scriminante dall'Amministrazione nel corso del giudizio di primo grado - si risolve in una formula di stile, del tutto generica, sganciata da riferimenti specifici e concreti a situazioni contingenti, potenzialmente spendibile in modo indifferenziato per qualunque ipotesi di attività amministrativa e, come tale, sostanzialmente elusiva dell'obbligo di adeguata esternazione della “eccezionalità” e “gravità” dei motivi derogatori, pure pretesa dall'art. 92 c.p.c.» (Cons. St., sez. III, 28 maggio 2020, n. 3377, commentata, in questo Blog, da [L. PERGOLIZZI, La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, agosto 2020](#)). Per altre pronunce dello stesso indirizzo, si veda Cons. St., sez. III, nn. 6660/2019; 2346/2018; 3510/2018; 4084/2018.

<sup>10</sup> In giurisprudenza, si vedano Cons. St., sez. III, 4 agosto 2022, n. 2022; Cons. St., sez. III, 19 maggio 2022, n. 5801; TAR Emilia Romagna, sez. I, 25 maggio 2016, n. 177; TAR Campania, 4 gennaio 2019, n. 51.

<sup>11</sup> Sulla più generale condizione di vulnerabilità dello straniero nei procedimenti amministrativi, si veda A. Bonomo, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2020, p. 179, ove ricorda che si tratta di «soggetti che si trovano in una condizione di indubbia soggezione nei confronti del potere amministrativo e sono per questo maggiormente vulnerabili».

diritti fondamentali della persona (punto 10.6), tanto più se, come nel caso di specie, lo straniero è già titolare dello status di protezione umanitaria, risiede da tempo in Italia<sup>12</sup> e «vi siano fondati motivi di ritenere sussistenti i requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno»<sup>13</sup>. Per queste ragioni, il giudice, valorizzando il principio di buona fede e l'istituto del soccorso istruttorio, esclude il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per mere irregolarità amministrative sanabili. L'amministrazione avrebbe dovuto integrare il controllo formale sulla mancata comunicazione del cambio di domicilio con una valutazione sostanziale della posizione del richiedente (concernente la sua reperibilità), superando così la rigidità degli automatismi decisionali.

All'importanza di un approccio sostanziale, si aggiunge il ruolo fondamentale del giudice amministrativo, che conferma la sua «caratura massimamente compensativa»<sup>14</sup> dell'agire illegittimo dell'amministrazione.

Si tratta di due elementi chiave, che contribuiscono a consolidare l'asse portante di un diritto amministrativo dello straniero.

### C. APPROFONDIMENTI

#### Per consultare il testo della decisione:

[Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 16 gennaio 2025, n. 333/2025](#)

#### Dottrina:

A. BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2020, pp. 138 ss.

C. FELIZIANI, *La tutela del migrante tra procedimento e processo amministrativi*, in M. MESSINA (a cura di), *Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 265 ss.

F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995.

G. MANNUCCI, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

<sup>12</sup> Sul criterio della durata del soggiorno che condiziona la consistenza della libertà dello straniero, si veda, M. SAVINO, *Le libertà degli altri, La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 41.

<sup>13</sup> Cons. St., n. 333/2025, punto 10.5.

<sup>14</sup> C. FELIZIANI, *La tutela del migrante tra procedimento e processo amministrativi*, cit., p. 278.

M. NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 5/2018, pp. 2 ss.

L. PERGOLIZZI, *La rilevanza del termine di conclusione del procedimento di conferimento della cittadinanza italiana*, in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, agosto 2020.

A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, VI ed., Jovene, Napoli, 2021.

M.G. PULVIRENTI, *Considerazioni sui principi di collaborazione e buona fede nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2023, pp. 107 ss.

M. SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

**Per citare questo contributo:** G. CASSOLA, *Rinnovo del permesso di soggiorno e garanzie procedurali alla luce del principio di buona fede*, *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, febbraio 2025.