Pubblicato il 04/11/2026

N. 08049 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 04777/2025 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4777 del 2025, proposto dal Ministero della difesa, in persona del ministro *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;

contro

-OMISSIS- rappresentato e difeso dagli avvocati Olga Perugini e Giuseppe Pecorilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Pecorilla in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina, 4;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima *bis,* -OMISSIS- resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor -OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2026 il consigliere Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti gli avvocati Olga Perugini e Vincenzina Maio (per l'Avvocatura dello Stato).

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto il decreto del Ministero della difesa – Direzione generale per il personale militare prot. M_D AB05933 REG2023 0650249 del 6 novembre 2023, con il quale l'appellato, volontario in ferma prefissata iniziale dell'Esercito (di seguito: VFI), è stato prosciolto dalla ferma e collocato in congedo illimitato per mancato superamento del corso basico di formazione, ai sensi degli artt. 956, comma 1, lettera b), e 957, comma 1, lettera e-*bis*), del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare, di seguito c.m.).

1.1. È stato contestualmente impugnato, in via condizionata, il decreto della medesima Direzione generale prot. M_D AB05933 REG2023 0036386 del 20 gennaio 2023, recante il bando per il reclutamento dei VFI nell'Esercito per l'anno 2023, «*qualora dovesse contenere delle previsioni che si rinverranno lesive per il ricorrente*».

2. I fatti rilevanti ai fini del decidere, come risultanti dalla documentazione versata in atti, possono essere riepilogati nei termini che seguono:

a) l'appellato, che aveva prestato servizio quale volontario in ferma prefissata di un anno (VFP1) dal 2018 al 2022, ha partecipato alla procedura indetta con il bando indicato al § 1.1, è stato arruolato quale VFI con decorrenza giuridica 19 luglio 2023

(1° blocco 2023) e destinato al 235° Reggimento addestramento volontari “Piceno” di Ascoli Piceno;

b) il corso di formazione di base del 1° blocco 2023 aveva la durata di sessanta giorni ed era disciplinato dall’atto di programmazione didattico-addestrativa della Scuola di fanteria per la formazione di base dei VFI presso i reggimenti addestramento volontari (di seguito: atto di programmazione), il quale:

i) al punto 6, lettera a), prevede che «*il VFI che non supera il corso di formazione è giudicato non idoneo e sarà proposto dal Cte di Corpo per il proscioglimento dalla Ferma Iniziale, salvo i casi di infermità dipendente da causa di servizio*», con richiamo agli artt. 955 e 957 c.m.;

ii) al punto 7, stabilisce che «*il VFI che sia rimasto assente dal corso per motivi dipendenti da causa di servizio, per un numero di giorni lavorativi superiori o pari ad un terzo della sua durata, è ammesso a ripetere lo stesso*», e che il volontario sia informato, prima dell’avvio del corso, che l’assenza dal servizio non dipendente da causa di servizio, per un periodo pari o superiore a un terzo della durata del corso, «*si configura quale mancato superamento dello stesso e causa di proscioglimento dalla ferma contratta*»;

c) dal 6 settembre 2023 l’interessato è stato assente dal corso, senza soluzione di continuità, dapprima in licenza di convalescenza – disposta dall’infermeria del Reggimento per consentirgli di sottoporsi a un intervento chirurgico presso un medico di fiducia, eseguito il 25 settembre 2023 – e successivamente, dal 29 settembre 2023, a causa delle lesioni riportate in un incidente stradale, occorso mentre era trasportato su un motoveicolo condotto da terzi;

d) con verbale prot. M_D ADF0F6A REG2023 0013464 del 16 ottobre 2023, la commissione preposta alla verifica del corso ha espresso nei confronti dell’interessato un giudizio di «*non idoneità per superamento del limite massimo di assenze dal corso*», dando atto che egli aveva maturato venti giorni di assenza, pari a un terzo della

durata del corso, il 3 ottobre 2023, e che «*era stato messo a conoscenza delle norme che regolano il corso di formazione iniziale per VFI (contratto di formazione e foglio con firma dell'interessato in annesso "B")*»;

e) il 19 ottobre 2023 il Comando del Reggimento ha comunicato all'interessato l'avvio del procedimento di proscioglimento; con memoria del 26 ottobre 2023, questi ha dedotto il carattere incolpevole delle assenze, l'inapplicabilità ai VFI di una disposizione introdotta per i volontari in ferma annuale e il precedente superamento del corso di formazione quale VFP1; con nota del 3 novembre 2023, il Comando ha proposto il proscioglimento;

f) infine, con il decreto del 6 novembre 2023, la Direzione generale per il personale militare, preso atto del giudizio della commissione e ritenuto che la memoria dell'interessato non contenesse «*elementi utili ai fini dell'adozione di una determinazione diversa*», ha disposto il proscioglimento dalla ferma e il collocamento in congedo illimitato.

3. Il decreto di proscioglimento e, in via condizionata, il bando sono stati impugnati dall'interessato davanti al T.a.r. per il Lazio, con ricorso affidato ad un unico, complesso motivo (esteso da pagina 3 a pagina 7), così rubricato: «*Eccesso/sviamento di potere, irragionevolezza ed illogica applicazione di criteri previsti dal bando, non interpretati alla luce dei principi costituzionali ed unieuropei. Difetto di istruttoria. Sviamento, illegittimità ed infondatezza del provvedimento. Eccesso/sviamento di potere per omessa valutazione della situazione di fatto. Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Violazione dei principi di imparzialità, uguaglianza e buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione degli artt. 3, 27 e 97 Cost.*».

4. Nel corso del giudizio di primo grado:

a) il T.a.r., con ordinanza motivata del -OMISSIS- ha respinto la domanda cautelare, ritenendo che il proscioglimento discendesse dal superamento del periodo massimo di assenza consentito, «*non rilevando, nel caso di specie, la volontarietà o meno della*

stessa ma solo il dato oggettivo» dell'assenza non dipendente da causa di servizio per un periodo pari o superiore a un terzo della durata del corso;

b) questa sezione, con ordinanza dell'-OMISSIS- ha accolto l'appello cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

5. L'impugnata sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. I-*bis*, n. -OMISSIS-:

a) ha accolto il ricorso e ha annullato il decreto di proscioglimento, nonché, *in parte qua*, l'art. 14, comma 3, del bando e il punto 7 dell'atto di programmazione;

b) ha disposto che l'interessato sia ammesso al primo corso utile di formazione per la ferma prefissata iniziale;

c) ha compensato fra le parti le spese di lite, in ragione della novità della questione.

5.1. In particolare, il primo giudice:

a) ha rilevato che l'art. 957, comma 1, lettera e-*bis*), c.m. non fissa il numero di assenze che determina il mancato superamento del corso, il cui limite è posto da un atto interno di carattere amministrativo-organizzativo, sindacabile nelle parti non riproduttive della legge;

b) ha qualificato come scelta discrezionale dell'Amministrazione, non imposta dalla disposizione primaria, sia la fissazione del limite di venti giorni, sia la limitazione del rinvio al corso successivo alle sole assenze dipendenti da causa di servizio;

c) ha ritenuto che la disposizione, se intesa in senso così restrittivo, porrebbe seri dubbi di compatibilità costituzionale e ne ha proposto un'interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale l'Amministrazione non può prosciogliere il militare assente per infermità dipendente da causa di servizio, ma non le è precluso di dare rilievo ad analoghe situazioni di forza maggiore;

d) ha ravvisato la violazione del principio di parità di trattamento, perché l'atto di programmazione e il bando disciplinano in modo opposto situazioni simili, caratterizzate entrambe da un impedimento incolpevole;

e) ha ritenuto il proscioglimento contrastante con il principio di proporzionalità, poiché il rinvio al corso successivo eviterebbe un sacrificio grave e potenzialmente definitivo dell'interesse dell'aspirante VFI, senza particolari disagi per l'Amministrazione, che potrebbe riservare alcuni posti nel primo corso utile.

6. La sentenza è stata appellata dal Ministero della difesa, con un unico motivo (esteso da pagina 4 a pagina 9 del gravame), così rubricato: «*Violazione e/ errata interpretazione dell'art. 957, comma 1 let. e bis del d.lgs. n. 66/2010 in relazione al punto 7 dell'atto denominato "PROGRAMMAZIONE DIDATTICO-ADDESTRATIVA PER LA FORMAZIONE DI BASE DEI VFI PRESSO I RAV."*».

7. L'appellato si è costituito in giudizio con atto del 15 luglio 2025, chiedendo il rigetto dell'appello.

8. Nel corso del giudizio di appello:

a) l'interessato ha proposto ricorso per l'ottemperanza della sentenza appellata, notificato il 1° settembre 2025; l'Amministrazione, con provvedimento del 15 settembre 2025, lo ha riammesso in servizio con riserva, richiamandolo alla frequenza del primo corso utile; il T.a.r. per il Lazio, sez. I-*bis*, con sentenza 18 novembre 2025, n. 20551, ha quindi dichiarato cessata la materia del contendere, condannando il Ministero alle spese;

b) con memoria del 21 settembre 2026, l'appellato ha riferito di avere completato con profitto il corso di formazione e di avere conseguito l'idoneità per la successiva ferma triennale (VFT), deducendo il consolidamento della propria posizione, anche in ragione della mancata proposizione, da parte dell'Amministrazione, della domanda cautelare; ha inoltre riproposto le censure di primo grado non esaminate dal T.a.r. e insistito per la conferma della sentenza.

9. All'udienza pubblica del 27 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. L'appello è fondato e deve essere accolto.

11. Preliminarmente, il collegio rileva che:

a) le censure assorbite in primo grado non sono state espressamente riproposte entro il termine di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a., poiché l'appellato, con l'atto di costituzione del 15 luglio 2025, si è limitato a chiedere il rigetto del gravame. La successiva riproposizione contenuta nella memoria del 21 settembre 2026, depositata ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a. in vista dell'udienza di discussione, è tardiva e quelle censure devono intendersi rinunciate;

b) le sopravvenienze dedotte dall'appellato non incidono sull'interesse alla decisione dell'appello. La riammissione in servizio è stata disposta espressamente «*con riserva*», in doverosa esecuzione della sentenza di primo grado; come accertato anche dalla sentenza n. -OMISSIS- resa in sede di ottemperanza, la determinazione non esprime la volontà dell'Amministrazione di mantenere il rapporto indipendentemente dall'esito dell'appello. Il superamento del corso e il conseguimento dell'idoneità per la ferma successiva costituiscono, quindi, sviluppi dell'attività esecutiva e ne condividono la sorte, restando superati dalla sentenza che definisce il giudizio (cfr., con riguardo alle attività poste in essere in esecuzione di misure interinali, Cons. Stato, sez. IV, 10 marzo 2020, n. 1720). Né la mancata proposizione della domanda cautelare – come la rinuncia alla stessa (Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2017, n. 2567) – implica acquiescenza alla sentenza: la domanda di sospensione è una facoltà dell'appellante (art. 98 c.p.a.), il cui mancato esercizio comporta soltanto la persistente esecutività della sentenza fino alla sua eventuale riforma.

12. Con l'unico motivo, l'appellante censura la sentenza per avere ritenuto sindacabile e illegittima la disciplina del corso di formazione nella parte in cui ammette alla ripetizione del corso il solo VFI assente per causa di servizio. Sostiene che il limite di assenze pari a un terzo della durata del corso non sarebbe illogico, perché necessario a garantire una formazione effettiva del personale e la sua prontezza d'impiego. Evidenzia, inoltre, che è stato lo stesso legislatore a individuare nella sola infermità dipendente da causa di servizio l'eccezione al proscioglimento, sicché l'estensione

dell'eccezione a ogni impedimento incolpevole travalicherebbe il dato normativo e ne vanificherebbe la finalità.

12.1. Il motivo è fondato.

12.2. Il primo giudice ha ritenuto che il bando e l'atto di programmazione, nel limitare il rinvio al corso successivo alle sole assenze dipendenti da causa di servizio, disciplinassero in modo irragionevole e sproporzionato situazioni simili, caratterizzate entrambe da un impedimento incolpevole.

12.3. Occorre premettere che l'atto di programmazione non è mai stato impugnato in primo grado, né il ricorso, rivolto soltanto contro il decreto di proscioglimento e, in via condizionata, contro il bando, ha articolato censure nei suoi confronti.

12.4. La sentenza appellata ha dunque annullato un atto estraneo all'oggetto del giudizio, che costituiva, invece, il parametro vincolante alla stregua del quale valutare la legittimità del provvedimento di proscioglimento. Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, infatti, in mancanza di specifica impugnazione non possono essere contestate le disposizioni regolamentari e le direttive tecniche alle quali gli organi dell'Amministrazione militare devono attenersi (cfr., con riguardo alle direttive tecniche applicate dagli organi sanitari militari, Cons. Stato, sez. II, 9 novembre 2024, n. 8962; nello stesso senso, con riguardo a una circolare ministeriale non impugnata, sez. II, 6 luglio 2026, n. 5397).

12.5. Il decreto ha fatto puntuale applicazione della disciplina contenuta nell'atto di programmazione, conforme, a sua volta, agli artt. 956 e 957 c.m. In particolare, l'art. 957, comma 1, c.m. dispone che «*il proscioglimento dalla ferma è disposto, oltre che per le cause previste per il personale in servizio permanente di cui all'articolo 923, comma 1, lettere i), l) ed m), nei seguenti casi: […] e-bis) rinuncia ovvero mancato superamento dei corsi basici di formazione previsti per la ferma prefissata iniziale, salvi i casi di infermità dipendente da causa di servizio*». La lettera e-*bis*) è stata così

sostituita dall'art. 3, comma 1, lettera h), della legge 5 agosto 2022, n. 119, che ha istituito la ferma prefissata iniziale.

12.6. La disposizione configura il proscioglimento come conseguenza doverosa del mancato superamento del corso basico («*è disposto*») e individua, con formulazione inequivoca, un'unica eccezione: l'infermità dipendente da causa di servizio. I punti 6 e 7 dell'atto di programmazione si limitano a precisare, sul piano tecnico-didattico, che il corso non può considerarsi superato quando il volontario sia rimasto assente, per cause non dipendenti dal servizio, per almeno un terzo della sua durata, e ad ammettere alla ripetizione del corso il solo volontario assente per causa di servizio, cioè nell'unico caso in cui la legge esclude il proscioglimento. Analoga previsione è contenuta nell'art. 14, comma 3, del bando, secondo cui «*il mancato superamento del corso basico di formazione, salvo i casi di infermità dipendente da causa di servizio, comporterà il proscioglimento dalla ferma da parte della DGPM, su proposta dei Reggimenti addestrativi*», clausola che riproduce l'eccezione prevista dalla legge.

12.7. Dunque, una volta accertato il superamento del limite di assenze per cause non dipendenti dal servizio, il proscioglimento costituisce un atto interamente dovuto, rispetto al quale l'Amministrazione non dispone di margini di apprezzamento in ordine alle ragioni dell'assenza. Il primo giudice, nel ritenere che l'eccezione legislativa non escluda il potere dell'Amministrazione di dare rilievo ad altre situazioni di forza maggiore, ne ha invece mutato la natura, trasformando l'unica ipotesi tipizzata dal legislatore in un'ipotesi meramente esemplificativa.

12.8. Nel caso in esame, le assenze, iniziate il 6 settembre 2023 e proseguite senza interruzioni, hanno raggiunto il limite di venti giorni lavorativi il 3 ottobre 2023 e sono dipese da cause estranee al servizio: dapprima la licenza di convalescenza connessa a un intervento chirurgico, poi le lesioni riportate in un incidente stradale. Né la circostanza che l'interessato si trovasse presso la propria residenza su indicazione

dell'ufficiale medico vale a ricondurre al servizio le infermità che hanno determinato le assenze, la cui dipendenza da causa di servizio non è stata comunque dedotta.

12.9. Il primo giudice non ha considerato, inoltre, che l'interessato era stato avvertito delle conseguenze del superamento del limite di assenze. L'avvertimento, previsto dall'atto di programmazione, era contenuto nel contratto di formazione che, come attesta il verbale della commissione del 16 ottobre 2023, egli aveva sottoscritto.

13. Il limite di un terzo della durata del corso non appare, del resto, irragionevole. Un'assenza pari ad almeno venti giorni lavorativi, in un corso basico della durata di sessanta giorni, non consente, infatti, di conseguire il livello minimo di formazione che giustifica la previsione del corso stesso. L'atto di programmazione, inoltre, non è indifferente agli impedimenti incolpevoli: per le assenze dovute a forza maggiore consente il recupero delle prove valutative non sostenute, entro la fase di riferimento o nei cinque giorni lavorativi successivi al termine del corso. Il rinvio al corso successivo, che presuppone invece la mancata acquisizione della formazione, è riservato alle sole assenze dipendenti da causa di servizio.

13.1. Non è condivisibile neppure la premessa, comune ai capi della sentenza relativi alla parità di trattamento e alla proporzionalità, secondo cui l'infermità dipendente da causa di servizio e quella derivante da eventi estranei al servizio costituirebbero situazioni omogenee. Il criterio di differenziazione adottato dal legislatore non è la colpa del militare, ma il nesso causale tra l'infermità e il servizio. È tale collegamento a giustificare che le conseguenze dell'impedimento restino a carico dell'Amministrazione.

13.2. La disciplina del proscioglimento dei volontari in ferma iniziale risulta, sotto questo profilo, in piena armonia con quella prevista per le altre categorie di personale militare:

a) per il personale in servizio permanente, il superamento del periodo massimo di aspettativa per infermità non dipendente da causa di servizio determina *ex lege* la

cessazione dal servizio, con un provvedimento di natura vincolata e meramente dichiarativa, mentre non sono computati nel periodo massimo i ricoveri per infermità dipendenti da causa di servizio e le assenze per lesioni traumatiche riportate in servizio (Cons. Stato, sez. II, n. 5397 del 2026, cit.);

b) per i militari in servizio temporaneo, il proscioglimento dalla ferma per perdita dell'idoneità fisio-psico-attitudinale è parimenti un atto vincolato, ai sensi dell'art. 957, comma 1, lettera f), c.m., poiché l'Amministrazione non può mantenere in servizio il militare non più idoneo al servizio militare incondizionato (Cons. Stato, sez. IV, n. 1720 del 2020, cit.; sez. II, 17 febbraio 2025, n. 1257; n. 8962 del 2024, cit.).

13.3. In questo quadro, la scelta di non estendere ai volontari assenti per cause estranee al servizio la possibilità di ripetere il corso non presenta profili di illogicità o di irrazionalità. Il sacrificio imposto all'interessato, inoltre, non è definitivo: l'art. 2, comma 1, lettera e), del bando esclude dalle cause ostative alla partecipazione i proscioglimenti «*a domanda, per inidoneità psico-fisica e mancato superamento dei corsi di formazione di base di cui all'articolo 957, comma 1, lettera e-bis del Codice dell'Ordinamento Militare*»; l'art. 14, comma 3, precisa a sua volta che il proscioglimento per mancato superamento del corso «*non comporterà comunque preclusione alla partecipazione ad altri concorsi*». Il volontario prosciolto conserva, pertanto, la possibilità di partecipare a nuove procedure di reclutamento, ove in possesso dei requisiti da esse richiesti.

13.4. Per le medesime ragioni, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 957, comma 1, lettera e-*bis*), c.m., in relazione all'art. 3 Cost., prospettata dall'appellato. In senso contrario non può essere invocata l'ordinanza di questa sezione n. -OMISSIS- richiamata dal primo giudice a sostegno dei «*seri dubbi di compatibilità costituzionale*» che deriverebbero da un'interpretazione restrittiva della disposizione. L'ordinanza si era infatti limitata ad accogliere l'appello cautelare ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito, ai sensi dell'art. 55, comma

10, c.p.a., indicando alcune questioni da trattare in quella sede, senza prendere posizione su di esse.

14. L'accoglimento dell'appello non comporta l'esame delle censure assorbite in primo grado, che, come già rilevato, non sono state ritualmente riproposte ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. e devono pertanto intendersi rinunciate.

15. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

16. La novità della questione giustifica l'integrale compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Luca Emanuele Ricci **Vito Poli**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.