

## Il Consiglio di Stato interviene in tema di rimodulazione di incentivi alla produzione di energia elettrica

(Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 20 febbraio 2026, n. 1357)

In materia di pubblico impiego in regime di diritto pubblico, l'annullamento giurisdizionale del provvedimento di cessazione dal servizio non determina automaticamente il pieno ripristino del rapporto di impiego in tutte le sue componenti giuridiche ed economiche, ma costituisce la premessa per la successiva ricostruzione della posizione del dipendente mediante l'adozione di specifici provvedimenti amministrativi di ottemperanza, attraverso i quali l'amministrazione conforma lo stato giuridico ed economico del rapporto secondo gli effetti derivanti dal giudicato.

Ne consegue che, qualora l'amministrazione abbia provveduto a tale ricostruzione e il relativo assetto del rapporto si sia consolidato all'esito dei rimedi giurisdizionali o para-giurisdizionali esperiti avverso gli atti adottati in sede esecutiva, non è consentito utilizzare l'azione risarcitoria per conseguire indirettamente un'estensione degli effetti giuridici ed economici del rapporto oltre i limiti temporali e sostanziali definitivamente stabilizzati.

In tale prospettiva, la domanda di risarcimento del danno patrimoniale fondata sulla mancata corresponsione degli emolumenti relativi a un periodo non ricompreso nella ricostruzione del rapporto operata dall'amministrazione si configura come strumento volto ad aggirare il consolidamento degli atti adottati in sede di esecuzione del giudicato.

Quanto al danno non patrimoniale, anche quando esso sia prospettato quale conseguenza della lesione di diritti fondamentali della persona derivante dall'illegittima estromissione dal servizio, esso non può ritenersi sussistente *in re ipsa*, ma deve essere specificamente allegato e provato dal danneggiato mediante l'indicazione puntuale degli elementi costitutivi del pregiudizio sofferto, non essendo sufficiente il mero richiamo all'illegittimità del provvedimento amministrativo previamente annullato.

\*\*\*

Consiglio di Stato sez. II - 20/02/2026, n. 1357

REPUBBLICA ITALIANA  
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 5863 del 2023, proposto da OMISSIS, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Fiore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della difesa, in persona del Ministro pro tempore, ex lege rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione Prima) – OMISSIS - resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Luca Emanuele Ricci e udito per la parte appellante l'avvocato Angelo Fiore Tartaglia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto la domanda di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali asseritamente subiti dall'appellante in conseguenza dell'illegittimo proscioglimento dalla ferma breve e del conseguente collocamento in congedo assoluto, disposti nei suoi confronti dal Ministero della Difesa.

2. I fatti rilevanti per la decisione della causa possono essere così sintetizzati:

- l'appellante, arruolato nella Marina militare come volontario in ferma breve, è stato giudicato permanentemente non idoneo al servizio militare a seguito della diagnosi di una patologia oncologica;

- sulla base di tale accertamento, l'Amministrazione ha disposto il proscioglimento dalla ferma breve per perdita dell'idoneità fisio-psico-attitudinale e il collocamento in congedo assoluto, con decorrenza dal 26 ottobre 2005;

- i suddetti provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, che li ha annullati con sentenza n.-OMISSIS- *«con ogni effetto in ordine allo stato giuridico del ricorrente, ora per allora»*;

- in esecuzione della predetta pronuncia, il Ministero della Difesa ha adottato il decreto n. 285 del 14 settembre 2009, disponendo la riammissione in servizio dell'interessato *«ai fini matricolari dal 26 ottobre 2005, data di collocamento in congedo assoluto, al 7 aprile 2006, data di scadenza del quarto anno di ferma breve»*;

- l'interessato ha quindi proposto, in data 27 gennaio 2010, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, contestando l'omesso riconoscimento, per il medesimo periodo, anche degli effetti amministrativi della riammissione in servizio;

- in pendenza del ricorso straordinario, l'Amministrazione ha adottato il decreto n. 201 del 12 giugno 2012, con il quale «*ad integrazione del decreto dirigenziale n. 285 del 14 settembre 2009*», ha disposto la riammissione in servizio del ricorrente, sempre limitatamente al medesimo arco temporale, «*anche ai fini amministrativi*»;

- anche tale decreto è stato impugnato con motivi aggiunti al ricorso straordinario, questa volta per contestare la mancata estensione degli effetti matricolari e amministrativi della riammissione fino alla data della concreta riassunzione in servizio permanente effettivo (28 ottobre 2009), anziché a quella di scadenza della ferma breve (7 aprile 2006);

- con parere del Consiglio di Stato n. 5426 del 18 dicembre 2012, il ricorso straordinario è stato dichiarato «*in parte non procedibile, per cessata materia del contendere e in parte inammissibile*», in quanto volto a dedurre una pretesa «*avanzata per la prima volta [...] con la presentazione di motivi aggiunti*».

3. In pendenza del ricorso straordinario, l'interessato ha proposto altresì ricorso davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, chiedendo il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali conseguenti all'illegittima estromissione dal servizio, già accertata dalla sentenza n. -OMISSIS- dello stesso Tribunale.

4. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendo che il riconoscimento delle pretese risarcitorie fosse precluso dall'esito del ricorso straordinario - «*atteso che è stata fatta salva la legittimità del provvedimento con cui l'Amministrazione ha ripristinato la situazione giuridico-amministrativa*» - e dall'inoppugnabilità delle determinazioni adottate dall'Amministrazione. Ha in ogni caso rilevato la genericità delle allegazioni relative al danno non patrimoniale.

5. Nell'unico motivo di appello, si deduce l'erroneità della sentenza per «*difetto dei presupposti, illogicità e ingiustizia manifesta; carenza, insufficienza ed apoditticità della motivazione*», nonché per «*erronea interpretazione della situazione di fatto, difetto d'istruttoria, errore sui presupposti, illogicità, incongruità, inattendibilità, insufficienza ed apoditticità della motivazione, manifesta ingiustizia*».

6. L'Amministrazione si è costituita in giudizio, senza articolare difese.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 12 febbraio 2026.

8. Con l'unico motivo di appello, la sentenza impugnata è censurata per avere negato la pretesa risarcitoria in ragione degli esiti del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Secondo l'appellante, la domanda oggetto del presente giudizio non trarrebbe origine dai decreti ministeriali n. 285 del 2009 e n. 201 del 2012, impugnati in sede straordinaria, bensì dall'annullamento dei provvedimenti di proscioglimento dalla ferma e di collocamento in congedo assoluto, disposto con la sentenza n. -OMISSIS- del T.a.r. Lazio. Per effetto di tali provvedimenti, la cui illegittimità è stata definitivamente accertata, l'appellante sarebbe stato ingiustamente estromesso dal servizio nel periodo compreso tra il 26 ottobre 2005 e il 28 ottobre 2009, con conseguente produzione di un danno patrimoniale e non patrimoniale, che non sarebbe stato ristorato dall'Amministrazione per il periodo successivo all'8 aprile 2006.

9. La prospettazione non può essere condivisa.

9.1. Per il personale in regime di diritto pubblico, l'annullamento dell'atto interruttivo del rapporto di lavoro non ne comporta l'automatico ripristino ad ogni effetto, ma costituisce la premessa per la ricostruzione della posizione del dipendente, che l'Amministrazione è tenuta a disporre mediante l'adozione di specifici provvedimenti. Ciò in quanto il rapporto di impiego, in ragione della sua natura pubblicistica, è conformato dagli atti autoritativi che ne disciplinano lo stato giuridico ed economico, sicché anche gli effetti ripristinatori conseguenti all'annullamento giurisdizionale devono tradursi in corrispondenti determinazioni amministrative.

9.2. Il ricorso alla tutela risarcitoria per il danno patito in conseguenza dei provvedimenti espulsivi annullati dal giudice presuppone la sussistenza di un pregiudizio non già regolato o assorbito dagli atti adottati in ottemperanza al giudicato e che non sia precluso dal successivo assetto del rapporto, come definito in sede esecutiva e consolidato in sede giurisdizionale.

10. Nel caso di specie, gli effetti conformativi della sentenza n. -OMISSIS- sono stati attuati dall'Amministrazione mediante due diversi provvedimenti:

a) il decreto n. 285 del 2009, adottato in esecuzione della citata pronuncia, che ha disposto la riammissione in servizio dell'interessato, ai soli fini matricolari, dalla data di collocamento in congedo assoluto (26 ottobre 2005) fino alla scadenza del quarto anno di ferma breve (7 aprile 2005);

b) il decreto n. 201 del 2012, adottato «ad integrazione» del precedente e qualificato come atto di «completa ottemperanza», che ha esteso gli effetti della riammissione anche ai fini amministrativi, ma sempre limitatamente al medesimo segmento temporale di cui sopra.

10.1. I provvedimenti sono stati oggetto di impugnazione in sede straordinaria. Il relativo procedimento si è concluso (cfr. il parere n. 5426 del 2012) nel senso:

- della cessazione della materia del contendere con riguardo alla pretesa inerente alla completa ricostruzione della posizione del militare entro il perimetro della ferma breve (cioè dal 26 ottobre 2005 al 7 aprile 2006), in quanto soddisfatta dall'Amministrazione mediante l'adozione del decreto n. 201 del 2012;

- dell'inammissibilità della domanda diretta alla ricostruzione della posizione matricolare e amministrativa fino alla data della riassunzione in servizio permanente effettivo (28 ottobre 2009), in quanto proposta per la prima volta con motivi aggiunti e quindi in violazione dei «*noti principi processuali che regolano anche l'esame contenzioso dei ricorsi straordinari*».

10.2. L'assetto degli effetti giuridici ed economici discendenti dalla sentenza n. -OMISSIS- è stato quindi regolato dall'Amministrazione in sede di ottemperanza e si è definitivamente consolidato all'esito del ricorso straordinario.

10.3. In particolare, la domanda diretta ad estendere gli effetti della riammissione in servizio oltre il 7 aprile 2006 è stata dichiarata inammissibile dal Consiglio di Stato, in quanto introdotta per la prima volta con motivi aggiunti (benché la delimitazione temporale contestata risultasse già dal decreto n. 285 del 2009, oggetto del ricorso introduttivo). Ne consegue che la scelta dell'Amministrazione di non riconoscere effetti al rapporto oltre la scadenza del quarto anno di ferma breve (7 aprile 2006),

espressa con provvedimenti divenuti inoppugnabili, si è stabilizzata e non è ulteriormente sindacabile.

11. Alla luce di quanto precede, la domanda di risarcimento del danno patrimoniale - corrispondente agli «emolumenti stipendiali relativi al periodo dall'8 aprile 2006 al 28 ottobre 2009» (cfr. pag. 7 dell'appello), rimasto privo di riconoscimento nei decreti 285/2009 e 201/2012 - azionata in questa sede giurisdizionale si configura come strumento volto a conseguire, in via mediata, l'estensione degli effetti economici della reintegrazione oltre il perimetro temporale delimitato in sede esecutiva e definitivamente stabilizzato all'esito del ricorso straordinario.

11.1. Del resto, la perdita delle retribuzioni non deriva - come sostenuto dall'appellante - direttamente dall'illegittimo provvedimento di congedo annullato dal T.a.r., ma costituisce la proiezione economica di un determinato assetto del rapporto di impiego. Mancando qualsiasi riconoscimento degli effetti di tale rapporto oltre il 7 aprile 2006, neppure può configurarsi un diritto alla percezione di emolumenti riferiti al medesimo intervallo temporale.

12. Neppure può trovare accoglimento la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, che risulta formulata in termini generici, senza un'adeguata allegazione degli elementi costitutivi della pretesa. Per consolidata giurisprudenza, infatti, tale voce di danno, anche quando discende dalla violazione di diritti fondamentali della persona, non è mai *in re ipsa* ma deve essere sempre allegata e provata da chi ne chiede il risarcimento (Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2025, n. 7234).

13. In conclusione, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

13.1. Le particolarità della vicenda giustificano la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del grado.

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 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 FEB. 2026.

---