Pubblicato il 12/03/2026

**N. 02048/2026REG.PROV.COLL.**
**N. 08333/2023 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 8333 del 2023, proposto dal Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Signor Antonio Pittalis, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Colonna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, 24 aprile 2023 n. 355, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Antonio Pittalis;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore all'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2026 il consigliere Carmelina Addesso;

Viste le istanze di passaggio in decisione senza discussione depositate dalle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è l'accertamento del diritto del tenente Antonio Pittalis a percepire l'indennità prevista dall'art.1 della legge 29 marzo 2001 n.86 a seguito del trasferimento d'autorità avvenuto con dispaccio n.887/092/6.17.4 del 19 luglio 2012.

2. I fatti rilevanti al fine del decidere, come emergenti dalla documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e dalle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, sono di seguito esposti.

2.1. Nel mese di agosto 2011 l'interessato, all'epoca sottufficiale appartenente al ruolo dei sergenti dell'Esercito, partecipava al concorso, per titoli ed esami, indetto con decreto della Direzione generale per il personale militare (PERSOMIL) n.165/11 del 17 agosto 2011 per il reclutamento, tra l'altro, di 60 ufficiali in servizio permanente del ruolo speciale delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio e trasmissioni dell'Esercito.

2.2. L'art. 2 lett. e) del bando di concorso, disciplinante i requisiti di partecipazione, stabiliva che potevano partecipare <<*a scelta per uno solo dei concorsi di cui al precedente articolo 1, comma 1, i sottufficiali appartenenti al ruolo dei sergenti dell'Esercito che, alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione, hanno almeno tre anni di permanenza in detto ruolo*>>.

2.3. Con nota prot. 76500 del 24 febbraio 2012 PERSOMIL comunicava al militare che era risultato vincitore del concorso e nominato, con decorrenza 21 febbraio 2012, sottotenente in servizio permanente del ruolo speciale (r.s.) dell'Esercito.

2.4. Con successivo dispaccio n.887/092/6.17.4 del 19 luglio 2012 veniva disposto il trasferimento d'autorità del Pittalis, a decorrere dal 24 luglio 2012,

dalla sede in cui prestava servizio come sergente (Grosseto, Reggimento Savoia Cavalleria) a quella (Orio al Serio, Reggimento AVES Aquila) assegnata dopo aver svolto il corso formativo.

2.5. Poiché la nuova sede era dislocata in un comune diverso ed era lontana circa 500 chilometri dalla sede di provenienza, il militare chiedeva il riconoscimento dell'indennità prevista in caso di trasferimento d'autorità dall'art.1, comma 1, l. 86 del 2001 (lettera Pittalis del 2 ottobre 2017, inviata a mezzo pec in data 7 ottobre 2017).

2.6. Con nota del 19 gennaio 2018 lo Stato maggiore dell'Esercito chiedeva a PERSOMIL chiarimenti in ordine alla possibilità di riconoscere al sottotenente l'indennità richiesta.

2.7. PERSOMIL non forniva riscontro né all'interessato né allo Stato maggiore.

3. Con ricorso di primo grado il Pittalis, nel frattempo promosso al grado di tenente, chiedeva il riconoscimento dell'indennità, pari a complessivi euro 12.515,40, evidenziando (pag. da 2 a 13 del gravame): a) la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 86/2001; b) l'avvenuto passaggio al ruolo superiore all'esito del superamento di un concorso riservato al personale militare, senza novazione del rapporto di lavoro.

4. Il T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. I, con sentenza 20 aprile 2023 n. 355:

a) respingeva l'eccezione di prescrizione formulata dall'amministrazione resistente;

b) accoglieva il ricorso, condannando l'amministrazione al pagamento di quanto richiesto;

c) condannava l'amministrazione soccombente al pagamento delle spese di lite.

5. Il Ministero della difesa ha interposto appello, notificato il 19 ottobre 2023 e depositato il 20 ottobre 2023, articolando un unico motivo di gravame

(esteso da pag. 4 a pag. 6) con cui ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 l. n. 86/2001 ad opera della sentenza impugnata.

6. Si è costituito in resistenza l'appellato che ha depositato le sentenze di questa sezione nn. 875, 876 e 10534 del 2023 e n. 3968 del 2025 nonché memoria in data 22 gennaio 2026.

7. All'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via preliminare, osserva il collegio che il Ministero appellante non ha impugnato il capo della sentenza con cui è stata rigettata l'eccezione di prescrizione del diritto all'indennità, formulata in primo grado. Su tale capo si è, quindi, formato il giudicato interno.

9. Premesso quanto sopra, l'appello è manifestamente infondato e deve essere respinto..

10. Al fine del corretto inquadramento giuridico-fattuale della vicenda, si richiamano sinteticamente la disciplina normativa e i principi elaborati dalla giurisprudenza con riguardo all'indennità spettante al personale militare trasferito d'autorità da una sede di servizio all'altra.

11. Sul piano normativo, viene in rilievo l'art. 1 della legge 29 marzo 2001 n. 86 che reca: a) una previsione generale, relativa al trasferimento d'autorità "ordinario", ossia da una sede di servizio ad un'altra; b) una previsione speciale e più restrittiva, relativa al trasferimento d'autorità "per soppressione o per dislocazione di sede".

12. Con riguardo all'ipotesi sub a) - la sola di interesse in questa sede - la citata disposizione sancisce che <<*al personale volontario coniugato e al personale in servizio permanente delle Forze armate, delle Forze di polizia ad ordinamento militare e civile e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agli ufficiali e sottufficiali piloti di complemento in ferma dodecennale di cui al Codice dell'ordinamento militare emanato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (……) trasferiti d'autorità ad altra sede di servizio sita in un comune diverso da quello di provenienza, compete una indennità mensile*

*pari a trenta diarie di missione in misura intera per i primi dodici mesi di permanenza ed in misura ridotta del 30 per cento per i secondi dodici mesi*>>(comma 1);

13. Sul piano giurisprudenziale, l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 23 del 2011 e 1 del 2016, ha definito i confini applicativi dell'istituto sulla base di tre direttrici di analisi: *ratio* della previsione, elementi costitutivi del diritto, interesse sotteso al trasferimento d'autorità.

14. Sotto il primo profilo *(ratio* della previsione), la finalità dell'istituto è stata ravvisata, storicamente, nell'esigenza di sovvenire ai disagi personali e familiari legati ai trasferimenti di sede di speciali categorie di personale statale (fisiologicamente destinato a frequenti avvicendamenti) e, in particolare, del personale militare – in relazione al quale il trasferimento d'autorità, assumendo la veste di un vero e proprio ordine militare (*ex* art. 976 d.lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, codice dell'ordinamento militare, c.m., che ha positivizzato il diritto vivente)- finisce per accentuarne l'onerosità quantomeno sotto il profilo giuridico.

15. Sotto il secondo profilo (elementi costitutivi del diritto), l'Adunanza plenaria ha chiarito che:

a) gli elementi costitutivi del diritto di credito alla corresponsione della indennità di trasferimento sono: a1) un provvedimento di trasferimento d'ufficio; a2) una distanza fra la vecchia e la nuova sede di oltre dieci chilometri; a3) l'ubicazione della nuova sede in un comune diverso;

b) il requisito della distanza chilometrica, pur non essendo contemplato dall'art. 1, l. n. 86 del 2001, rimane comunque necessario, al pari di quanto accadeva sotto la disciplina previgente (art.1, comma 1, della legge 10 marzo 1987, n. 100), perché la disposizione richiama, in modo esplicito, il trattamento economico di missione, il quale è tuttora subordinato, indiscutibilmente, al requisito della distanza minima di dieci chilometri;

c) l'art. 1 della legge 86 del 2001, nell'incrementare sensibilmente il trattamento economico collegato al trasferimento d'autorità, ha, tuttavia, introdotto una disciplina più restrittiva rispetto a quella precedente

richiedendo, accanto alla distanza chilometrica superiore a dieci chilometri, l'ulteriore requisito costituito dal trasferimento in un diverso comune;

d) non viene in rilievo un provvedimento di trasferimento d'autorità e non sorge, di conseguenza, il diritto all'indennità in caso di assegnazione alla prima sede di servizio al termine del corso addestrativo (art. 976 c.m.), di assegnazione solo temporanea ad altra sede di servizio, ovvero, atteso il carattere novativo del rapporto, nel caso di superamento di concorso pubblico con il conferimento di posti di ruolo non rientranti nella quota riservata al personale militare già in servizio.

16. Sotto il terzo profilo (interesse sotteso al trasferimento), è qualificabile come "d'autorità" solo il trasferimento diretto a soddisfare in via primaria l'interesse pubblico.

17. Ne discende che- in applicazione del criterio ermeneutico illustrato dalle su menzionate Plenarie - il riconoscimento del beneficio economico non può prescindere dall'indagine in ordine alla natura dell'interesse sotteso alla movimentazione.

18. L'interesse esclusivo o primario dell'amministrazione qualifica, sul piano pubblicistico, il trasferimento come d'autorità ai sensi dell'art. 976, comma 2, c.m. e connota, sul piano privatistico, la causa concreta dell'attribuzione patrimoniale, ad esso inscindibilmente connessa, quale compensazione di un sacrificio *aliunde* imposto.

19. La giurisprudenza successiva ha declinato e specificato sul piano pratico-operativo i principi elaborati dall'Adunanza plenaria con riguardo: a) alla distinzione in concreto tra trasferimento d'ufficio e trasferimento a domanda; b) al criterio di calcolo della distanza chilometrica; c) al riconoscimento dell'indennità in caso di trasferimento successivo al superamento di un concorso.

20. Sotto il profilo *sub* a), è stata precisato che, per stabilire se una determinata movimentazione abbia la natura di trasferimento d'autorità, non rilevano tanto o solo le modalità della stessa – ivi compreso l'eventuale consenso o

gradimento manifestato dal dipendente - quanto piuttosto la finalità che con essa si mira a soddisfare, da identificarsi nella migliore organizzazione della struttura amministrativa (Cons. Stato, sez. I, n. 621 del 2024).

21. Sotto il profilo *sub* b), per il calcolo della distanza chilometrica oltre la quale spetta l'indennità l'orientamento maggioritario richiama il criterio della distanza tra le sedi dei reparti (o uffici) di appartenenza, da misurarsi in base all'ordinaria percorrenza stradale, in quanto ritenuto preferibile rispetto a quello della distanza tra le sedi comunali: il criterio della sede di servizio è, infatti, quello più coerente con la funzione di ristoro al disagio assolta dall'indennità in questione (Cons. Stato, sez. II, nn. 5741 del 2023, 2832 del 2020, 7605 del 2023, quest'ultima rimarca la maggiore coerenza del criterio della sede, rispetto a quello della casa comunale, con la previsione del comma 1 *bis* dell'art. 1 l. 83/2001 e con i principi espressi dall'Adunanza plenaria n. 1 del 2016).

22. Sotto il profilo *sub* c), la giurisprudenza, sviluppando i principi espressi dall'Adunanza plenaria n. 1 del 2016 (§ 5.4.1 lett. b), ha escluso il diritto all'indennità allorché il passaggio al grado superiore, a cui consegue il trasferimento, discenda dal superamento di un concorso pubblico, con il conferimento di posti di ruolo non rientranti nella quota riservata al personale militare. In tali casi, infatti, ai fini di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 86/2001, il superamento del concorso determina la novazione del rapporto di impiego e la successiva assegnazione di sede va qualificata propriamente come prima assegnazione, ai sensi dell'art. 976, comma 1, c. m., e non come trasferimento d'autorità (Cons. Stato, sez. II, n. 6567 del 2023, nn. 3580 e 7789 del 2021; sez. III, parere n. 2432 del 2002).

Viceversa, l'indennità deve essere riconosciuta nel caso in cui il trasferimento discenda dal superamento di un corso o concorso riservato o parzialmente riservato al personale militare (in quest'ultimo caso, a condizione che il posto in ruolo conseguito appartenga alla quota di riserva), non potendosi ravvisare, sempre ai fini di interesse, una soluzione di continuità tra il precedente e il

nuovo servizio (Cons. Stato, sez. II, nn. 3968 del 2025, 875 e 10534 del 2023, 6838 del 2022, sez. III, parere n. 2432 del 2002).

23. Alla luce dei principi espressi dall'Adunanza plenaria e dell'elaborazione giurisprudenziale successiva è possibile enucleare le seguenti fattispecie in cui il diritto all'indennità non sorge, nonostante l'avvenuto trasferimento di sede di servizio:

a) in caso di prima assegnazione alla sede di servizio al termine del corso di formazione ai sensi dell'art. 976 c.m. ovvero di superamento di un concorso totalmente pubblico o di concorso parzialmente riservato con riguardo a posti non compresi nella riserva (Cons. Stato, sez. I, pareri nn. 876 del 2023 e 3968 del 2025);

b) in caso di trasferimento a seguito di una scelta libera e volontaria del militare, in quanto motivata da ragioni di natura personale, economica o professionale, quale la risposta ad un interpello, la domanda di impiego presso enti od organismi internazionali oppure l'adesione a procedura selettiva per il trasferimento da una regione diversa da quella di servizio senza indicazione precisa della sede (Cons. Stato, sez. I, n. 621 del 2024, sez. II, n. 810 del 2026, sez. II, n. 2151 del 2020);

c) nel caso di temporaneità dell'assegnazione (es. per l'assolvimento del mandato elettorale) che non determini un mutamento definitivo di sede (Ad. plen. 1 del 2016) ovvero nel caso in cui il trasferimento sia imposto direttamente dalla legge (configurando un atto dovuto per l'amministrazione) per ragioni riconducibili esclusivamente alla sfera del lavoratore, quale il trasferimento per incompatibilità elettorale (Cons. Stato, sez. II, n. 4841 del 2023, sez. I, parere n. 3156 del 2008, sez. IV, n. 2907 del 2005, fattispecie relative al personale della Polizia di Stato disciplinate dall'art. 53 d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335);

d) nel caso in cui al provvedimento di trasferimento non segua l'effettiva presa di servizio presso la sede di destinazione, sebbene il militare sia stato assunto,

sul piano contabile ed ammnistrativo, in c.d. "forza effettiva" alla medesima (Cons. Stato, sez. I, parere n. 339 del 2024);

e) allorché la sede di destinazione, pur ubicata in un comune diverso (confinante o non confinante), disti meno di dieci chilometri da quella di provenienza, da calcolarsi secondo il criterio della distanza tra sedi;

f) in via generale e residuale, in tutti i casi in cui il mutamento di sede non origini da una scelta esclusiva dell'amministrazione per la miglior cura dell'interesse pubblico, tendendo anche conto della causa concreta dell'indennità, la quale è un credito pecuniario di fonte legale volto alla compensazione del disagio per un trasferimento imposto e non un ausilio economico di stampo solidaristico, irragionevolmente garantito ai soli pubblici dipendenti in qualunque ipotesi di mutamento della sede lavorativa.

24. L'applicazione delle coordinate normative e giurisprudenziali sopra richiamate conducono al rigetto di tutte le censure formulate dal Ministero appellante.

25. Per un verso, l'appellato è destinatario (cfr. dispaccio del 19 luglio 2012) di un trasferimento d'autorità dalla sede in cui prestava servizio come sergente a quella assegnata dopo il reclutamento a sottotenente r.s. (cfr. *supra*, § 2.4).

26. Per altro verso, la lettura del bando di concorso, in particolare, dell'art. 2 relativo ai requisiti di partecipazione, smentisce all'evidenza l'assunto difensivo dell'amministrazione secondo cui si tratterebbe un concorso pubblico con posti riservati solo al ruolo dei marescialli dell'Esercito poiché, ai sensi della lett. e) del citato articolo, erano ammessi a partecipare, *inter alia* e sempre nell'ambito del personale militare, anche i sottufficiali appartenenti al ruolo dei sergenti. Non vale a mutare la natura della procedura selettiva la circostanza, evidenziata dal Ministero, che il bando prevedesse una riserva nella riserva, ovvero un'ulteriore riserva in favore del ruolo dei marescialli.

27. Ne discende che, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, la sentenza del T.a.r. risulta conforme sia a quanto statuito dall'Adunanza plenaria n. 1 del 2016 (segnatamente al § 5.4.1) sia ai principi espressi dalla

terza sezione nel parere n. 2432 del 2002, più volte citato nell'atto di appello, poiché il concorso per cui è causa, rientrando tra quelli riservati al personale militare (ruolo sergenti ex art. 627, comma 6, c.m.), non ha determinato alcun effetto novativo del rapporto di lavoro.

28. Di conseguenza, l'assegnazione alla nuova sede al termine del corso di formazione va qualificata come trasferimento d'autorità, come, peraltro, correttamente indicato nel dispaccio del 19 luglio 2012.

29. Si osserva ancora che anche nei precedenti di questa sezione prodotti dalla parte appellata, relativi alla medesima procedura concorsuale (sentenza n. 875 del 2023) e a quella immediatamente successiva, recante i medesimi requisiti di ammissione (sentenze nn. 876 del 2023, e 10534 del 2023), i ricorrenti vittoriosi erano stati trasferiti d'autorità, con conseguente diritto alla relativa indennità, come evidenziato nella parte in fatto di tutte le citate sentenze.

30. Per contro, non risultano pertinenti i precedenti, sempre di questa sezione, richiamati dal Ministero (sentenze nn. 3580 e 7789 del 2021 e 6567 del 2023) poiché, come emerge *per tabulas* dalla motivazione delle sentenze, il diritto all'indennità di trasferimento era stato escluso in quanto il ricorrente aveva partecipato ad un concorso pubblico con quota riservata al personale di Forza armata, ma era risultato vincitore fuori dalla quota di riserva.

L'effetto novativo sul rapporto di impiego determinato dal superamento del concorso era, quindi, ostativo al riconoscimento del diritto, in conformità con quanto statuito dall'Adunanza plenaria n. 1 del 2016.

31. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, l'appello deve essere respinto in quanto manifestamente infondato.

32. Le spese del presente grado di giudizio, da distrarsi in favore del difensore antistatario e regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a., ricorrendone i presupposti applicativi, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in

esame, dalla novella all'art. 26 c.p.a. recata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 [cfr., *ex plurimis*, sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 148 e 22 agosto 2018, n. 5008; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, a cui si rinvia ai sensi degli articoli 74 e 88, comma 2, lettera d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr., *ex plurimis*, sezione VI, sentenze 12 maggio 2017, n. 11939 e 2 novembre 2016, n. 22150)].

33. Il Collegio rileva, inoltre, che l'infondatezza del ricorso in appello si fonda su ragioni manifeste in modo da integrare i presupposti applicativi dell'art. 26, comma 2, c.p.a. secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, n. 13 gennaio 2022, n. 234, 12 aprile 2018, n. 2205 e 28 dicembre 2016, n. 5497; ordinanze 1° dicembre 2021, n. 7998 e 13 giugno 2017, n. 2879, a cui si rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della sanzione), conformemente ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sez. VI, 12 maggio 2017, n. 11939 e 2 novembre 2016, n. 22150).

34. A tanto consegue il pagamento della sanzione nella misura di euro 2.000,00 [cfr. sul punto, fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2205, 5 aprile 2018, n. 2116 e 30 gennaio 2017, n. 364, a cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a.].

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Ministero della difesa alla rifusione, in favore dell'appellato, delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 4.000,00 (quattromila/00), di cui euro 3.000,00, oltre accessori di legge, a titolo di spese di lite, ed euro 1.000, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a., il tutto da distrarsi a favore del difensore antistatario.

Condanna il Ministero della difesa, ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a., al pagamento della somma di euro 2.000,00 (duemila/00), da versare secondo le modalità di cui all'art. 15 disp. att. c.p.a., mandando alla segreteria per i conseguenti adempimenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
|---|---|
| **Carmelina Addesso** | **Vito Poli** |

IL SEGRETARIO