



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **AVANZAMENTO A SCELTA DEL PERSONALE MILITARE, TRA DISCREZIONALITÀ, RILEVANZA DEL MERITO COMPARATIVO E DELLA GRADUATORIA PRECEDENTE**

*Il raffronto dei profili dei militari negli avanzamenti a scelta serve solo se capace di dimostrare l'applicazione di un criterio di giudizio irragionevolmente non uniforme. La rilevanza della graduatoria dell'anno precedente va valutata in base al principio di autonomia di ogni giudizio e dipende dalla sussistenza di elementi nuovi intervenuti nell'intervallo tra le due valutazioni*

di **Francesco Salvo**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Alessio Giaquinto**

Publicato, Martedì 2 Aprile 2024



## Abstract ENG

*The comparison of the profiles of the soldiers in the advancement by choice is useful only if it is capable of demonstrating the application of an unreasonably non-uniform criterion. The relevance of the previous year's ranking must be assessed on the basis of the principle of autonomy of each judgment and depends on the existence of new elements that occurred in the interval between the two evaluations*

**Sommario:** 1. Premessa; 2. Le ragioni della discrezionalità quale strumento che riconosce all'Amministrazione la competenza nelle materie demandate; 3. La conoscenza del valutando e dell'ambito militare quale fondamento della discrezionalità nelle valutazioni del personale delle forze armate; 4. Il sindacato giudiziale in merito alla valutazione del personale militare; 5. La sentenza del Consiglio di Stato n. 900 del 2024: l'opera di circoscrizione dell'ambito del sindacato giudiziale sulla rilevanza dei titoli; 6. La sentenza del Consiglio di Stato n. 900 del 2024: l'ambito di rilevanza delle precedenti graduatorie; 7. Conclusioni

«Nelle procedure di avanzamento a scelta degli ufficiali la fondatezza delle censure di inadeguatezza del punteggio in senso relativo, con cui si lamenta la mancata uniformità del parametro di giudizio, va desunta non già dal mero raffronto tra i vari titoli, bensì sulla base di eventuali consistenti contrasti di giudizi, capaci di evidenziare, in modo con chiaro e univoco, l'incoerenza logica della valutazione di portata tale da non lasciare dubbi sul travalicamento dell'ampia discrezionalità attribuita alla Commissione. Non trattandosi di uno scrutinio per merito comparativo, ma di tanti autonomi giudizi quante sono le posizioni personali degli ufficiali interessati alla progressione di grado, anche le censure di inadeguatezza del punteggio in senso relativo non si fondano su una comparazione quantitativa dei titoli, delle esperienze e di ogni altro dato dei candidati oggetto di valutazione, in competizione tra loro, posto che il giudizio deve essere condotto in senso assoluto (e non comparativo) per ciascun candidato, laddove il raffronto serve solo a dimostrazione dell'applicazione di un criterio di giudizio irragionevolmente non uniforme.

(...)

Nelle procedure di avanzamento a scelta degli ufficiali il principio dell'autonomia dei giudizi di avanzamento preclude che in assenza di elementi nuovi intervenuti nell'intervallo tra le due valutazioni, la precedente graduatoria assuma rilevanza decisiva nel giudizio successivo o che ne derivi una sorta di cristallizzazione della posizione dell'ufficiale, neppure quando si tratti di procedimenti che riguardano l'avanzamento allo stesso grado. Pertanto nulla impedisce che le valutazioni di ogni commissione giungano

per ogni soggetto scrutinato a conclusioni difformi da quelle espresse dai punteggi e dall'ordine di inserimento delle posizioni nelle precedenti graduatorie».

Cons. Stato, Sez. II, Sent., (data ud. 28/11/2023) 29/01/2024, n. 900

## 1. Premessa

La sentenza in commento riguarda un giudizio avverso una graduatoria stilata per l'avanzamento a scelta di ufficiali al grado superiore, dove il ricorrente, tenente colonnello, è stato ritenuto idoneo, ma non iscritto nei quadri di avanzamento, vedendosi attribuito un punteggio inferiore ad alcuni colleghi, che l'istante ha sostenuto di dover precedere, deducendo vizio di eccesso di potere per non corrispondenza del punteggio attribuito al suo percorso professionale.

Il d.lvo n. 66/2010 descrive in maniera analitica le regole da seguire per l'avanzamento di ufficiali e sottufficiali ed all'art. 1031 stabilisce che questo può avvenire: a) ad anzianità; b) a scelta, per ufficiali e sottufficiali; c) a scelta per esami; per gli appartenenti al ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri e gli appartenenti ai ruoli marescialli delle Forze armate; d) per meriti eccezionali; e) per benemerienze d'istituto, per gli appartenenti ai ruoli ispettori, sovrintendenti, appuntati e carabinieri.

Fra quelle predette, l'avanzamento a scelta è senz'altro il procedimento ove più si manifesta la discrezionalità delle Commissioni di avanzamento, che svolgono prioritariamente un giudizio di idoneità sulla base degli elementi risultanti dalla documentazione personale del valutando, ovvero la documentazione matricolare di cui all'art. 1023 d.lvo n. 66/2010, e la documentazione caratteristica di cui all'art. 1025 d.lvo n. 66/2010.

Una volta individuati gli idonei, vi è una seconda fase, regolata dall'art. 1059 d.lvo n. 66/2010 per i sottufficiali e dall'art. 1058 per gli ufficiali, destinata a misurare, attraverso l'attribuzione di un punteggio di merito, le qualità, le capacità e le attitudini possedute da ciascun idoneo. Sulla base di detti punteggi, è conseguentemente formata annualmente la graduatoria di merito, con attribuzione del relativo punteggio.

La pronuncia del Consiglio di Stato in esame tratta della normativa riguardante l'avanzamento degli ufficiali; che sarà quella oggetto del presente commento; in ogni caso ogni giudizio di avanzamento a scelta è sovente caratterizzato da forte discrezionalità, tematica che merita un previo richiamo nelle sue linee generali.

## **2. Le ragioni della discrezionalità quale strumento che riconosce all'Amministrazione la competenza nelle materie demandatele**

La discrezionalità della Pubblica Amministrazione, argomento sempre attuale che caratterizza la funzione degli uffici pubblici, è stata autorevolmente definita come il margine di apprezzamento che la legge lascia alla determinazione dell'autorità amministrativa, affinché essa possa individuare la soluzione migliore tra quelle consentite<sup>[1]</sup>. Tale margine di scelta è giustificato dalla profonda conoscenza di determinate materie, che consente di attribuire all'apparato pubblico una competenza unica e qualificata in settori previamente individuati dalla legge.

Ed invero, il buon funzionamento dell'apparato amministrativo, cui propende l'art. 97 Cost., presuppone alta e specifica preparazione, sicché negare un libero margine di scelta alla P.A. significherebbe smentirne il carattere di "esperta" nella cura dell'interesse pubblico demandato<sup>[2]</sup>. La funzionalità degli organi pubblici è peraltro imperniata su specifiche regole di reclutamento del personale, che tendono a selezionare i soggetti meglio qualificati e più competenti, affinché questi – sottoposti peraltro a specifiche responsabilità – possano al meglio rappresentare la P.A. per effetto del fenomeno di immedesimazione organica innescato dall'art. 28 Cost.

L'ordinamento garantisce quindi la preparazione dei dipendenti pubblici, affinché questi, in qualità di esperti, possano curarsi degli interessi collettivi, ponderandoli con quelli individuali, operazione che necessita dei dovuti margini di scelta, poiché è noto come il legislatore non possa prevedere in astratto il verificarsi di ogni fattispecie concreta, ma possa stabilire regole per demandarne la soluzione alla P.A. e, quindi, al personale pubblico, selezionato previa verifica della preparazione e, successivamente, istruito mediante opportuna formazione.

Le regole per esercitare le funzioni pubbliche vengono impartite dal legislatore contestualmente alla norma con la quale ne conferisce il potere, ma, quale che sia la funzione esercitata dalla P.A., rimane fermo il dovuto ossequio all'art. 1 della L. n. 241/90, che impone di perseguire fini determinati dalla legge, sfociandosi in caso contrario nell'eccesso di potere. A tal riguardo, attenta dottrina<sup>[3]</sup> ha opportunamente evidenziato come la discrezionalità della P.A. differisca dall'autonomia privata, perché nell'esercizio di quest'ultima il titolare del diritto può anche compiere scelte arbitrarie o contrarie al proprio interesse senza per ciò inficiare il negozio, cosa che invece – per la P.A. – incontrerebbe sempre il limite dei principi generali dell'azione amministrativa.

Il bilanciamento degli interessi in gioco caratterizza l'esercizio della discrezionalità pura, a differenza di quanto avviene nella c.d. discrezionalità tecnica. La discrezionalità pura

viene esercitata mediante un'istruttoria tesa ad acquisire ed esaminare i fatti, sulla base della quale viene adottata la soluzione più opportuna a perseguire l'interesse primario e contemporaneamente salvaguardare al meglio gli interessi secondari emersi, secondo il principio del minor prezzo<sup>[4]</sup>. La discrezionalità tecnica, invece, comporta soltanto l'analisi dei dati emersi dall'istruttoria, senza alcuna comparazione di interessi <sup>[5]</sup>. In quest'ultima attività si manifesta ancor di più la competenza ed il grado di specializzazione dell'Amministrazione, la decisione della quale è per sua natura soggettiva e quindi opinabile. È quel che ad esempio avviene nelle valutazioni di un candidato in una procedura concorsuale, ove il giudizio sulla sua prova viene rimesso ad una commissione giudicatrice appositamente selezionata, che assume la responsabilità amministrativa della propria scelta. In questi casi il giudice non può entrare – come noto – nel merito di siffatta scelta perché, facendolo, si sostituirebbe alla P.A., adottando lui dei provvedimenti che rimarrebbero anch'essi soggettivi ed opinabili, finendo così per esercitare la funzione amministrativa e non quella giudiziaria<sup>[6]</sup>, in violazione del principio di separazione dei poteri.

### **3. La conoscenza del valutando e dell'ambito militare quale fondamento della discrezionalità nelle valutazioni del personale delle forze armate**

Le valutazioni del personale militare, così come i conseguenti avanzamenti di grado, sono fattispecie contraddistinte da una profonda discrezionalità della P.A., alla base delle quali hanno specifica rilevanza i giudizi periodicamente espressi nella documentazione caratteristica che, ai sensi dell'art. 688 D.P.R. n. 90/2010, sono principalmente di competenza del superiore diretto del valutando. Il giudizio è pertanto basato sulla stretta conoscenza del militare da parte del suo diretto superiore, e poi sottoposto alla revisione di autorità sovrastanti secondo la linea ordinativa, così come dispone il successivo art. 689; ciò per assicurare che la valutazione non avvenga de relato, ma da chi sia stato più a stretto contatto con l'interessato<sup>[7]</sup>. Si vuole in tal modo acquisire un giudizio complessivo sulla qualità della prestazione lavorativa del singolo e sul valore mostrato nell'espletamento dei doveri di servizio, ancorando tale giudizio all'ambito professionale e senza sfociare in considerazioni che riguardano la sfera personale<sup>[8]</sup>.

È intuitivo come, alla luce di ciò, il giudizio sul rendimento del militare sia connotato da profonda discrezionalità, perché principalmente basato su un rapporto personale contraddistinto dalla peculiare gerarchizzazione dell'Ordine militare, che vede il subordinato soggetto ad un dovere di incondizionata obbedienza e disciplina ai sensi degli artt. 1346 D.lvo n. 66/2010 e 729 D.P.R. n. 90/2010, con l'obbligo di interfacciarsi costantemente con il proprio superiore diretto, che deve informare anche in caso di ordini ricevuti da un superiore dal quale non dipende direttamente.

Il superiore diretto rimane a sua volta sottoposto alla revisione da parte dell'autorità immediatamente sovrastante sulla linea ordinativa, così garantendosi il rigore della disciplina tramite il sistema gerarchico. D'altronde, non può esservi alcuna regola astratta per ottenere una stima oggettiva di qualità morali come il coraggio o la lealtà, o di qualità professionali come l'affidabilità o la capacità di lavorare in gruppo, elementi questi annoverati tra gli altri nei modelli delle schede valutative allegati al D.P.R. n. 90/2010. La discrezionalità non è in questo caso esercitata mediante un bilanciamento di interessi, ma seguendo canoni tecnici militari, talché il giudizio espresso dall'Amministrazione, essendo comunque regolato nella forma e nei tempi dal legislatore, viene definito come frutto di discrezionalità mista<sup>[9]</sup>. Pur assecondando un ampio margine di scelta all'Amministrazione, il legislatore tende a scongiurare il rischio di arbitrio, con un insieme di norme che regolano l'organizzazione degli Uffici ed il procedimento, norme che, ove rispettate, fanno presumere la correttezza del giudizio<sup>[10]</sup>. Il vaglio di legittimità, come si dirà in seguito, deve così indirizzarsi verso il rispetto delle dette regole formali, la cui corretta adozione può essere constatata dall'esterno, senza quindi entrare nel merito del provvedimento amministrativo.

Il legislatore, nel conferire il potere, prescrive che la valutazione debba essere obbiettiva, stabilendo a tale scopo dei limiti entro i quali la discrezionalità deve essere esercitata; limiti soggettivi costituiti ad esempio dalle norme sulle incompatibilità del compilatore, limiti oggettivi quali possono essere gli stessi modelli di schede valutative e le relative griglie, strumenti questi destinati ad orientare le modalità ed i criteri secondo cui esercitare il detto potere discrezionale<sup>[11]</sup>.

#### **4. Il sindacato giudiziale in merito alla valutazione del personale militare**

La contestazione delle valutazioni del militare negli avanzamenti è quindi ancorata ai principi sopra tratteggiati, sulla base dei quali la giurisprudenza<sup>[12]</sup> è solita precisare che il Giudice amministrativo deve limitarsi a verificare se il giudizio espresso sia stato inficiato da un vero e proprio errore oggettivo, come l'attribuzione di fatti non concernenti l'interessato, l'omissione di circostanze od il fraintendimento delle stesse<sup>[13]</sup>. Eventuali errori di valutazione possono essere rilevati solo se talmente evidenti da consentire anche ad un inesperto della materia di ravvisarli, oppure se non siano stati adoperati o risultino violati i criteri previsti dal legislatore. Sotto quest'ultimo profilo, il riferimento è in generale ai criteri di cui all'art. 1032 D.lvo n. 66/2010, nonché, nello specifico, a quelli previsti dagli artt. 704 e ss. del D.P.R. n. 90 del 2010, norme queste ultime destinate a circostanziare il giudizio da esprimere per ognuna delle quattro aree di valutazione annoverate dalle lett. a), b), c) e d) dell'art. 1058 D.lvo n. 66/2010, ovvero le qualità personali, professionali, intellettuali e l'attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore.

La Commissione di avanzamento è l'organo tecnicamente esperto in materia, che peraltro valuta il militare sulla base e grazie alle informazioni acquisite da chi, stando a suo stretto contatto, abbia potuto prendere contezza della personalità del candidato<sup>[14]</sup>, acquisendo una visuale ben più ampia e profonda di quella meramente cartolare di cui può disporre il Giudice che, pertanto, non è in grado di verificare, nel merito, la correttezza dell'operato dell'Amministrazione<sup>[15]</sup>.

Non si richiede infatti una valutazione meramente documentale od aritmetica, vertendosi piuttosto in un ambito, quello militare, dove le virtù professionali, in termini di lealtà, abilità strategica, equilibrio, prontezza, coraggio, forza fisica e psicologica, non sono misurabili oggettivamente dall'esterno, ma solo soggettivamente e vivendo la medesima esperienza professionale del valutando, così come avviene per i membri delle Commissioni di avanzamento<sup>[16]</sup>. D'altronde lo stesso art. 703 D.P.R. n. 90/2010<sup>[17]</sup> dispone espressamente che il punteggio debba essere attribuito dalla Commissione di avanzamento tramite una valutazione di sintesi e non con calcoli aritmetici.

È quindi ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza che «il “metro” valutativo utilizzato dall'amministrazione è un concetto quanto mai sfuggente, la cui esatta percezione necessiterebbe dell'analitico esame di tutta la documentazione relativa a tutti gli aspiranti»<sup>[18]</sup>.

Il vaglio giudiziale, seppur limitato entro circoscritti ambiti, non è affatto marginale, dovendo certo scongiurare che la discrezionalità straripi oltre i confini tracciati dal legislatore, deviando dallo scopo da perseguire e sfociando nell'eccesso di potere. Dalla sentenza in commento può scorgersi il concreto atteggiarsi del sindacato giudiziale, nell'opera di verifica del rispetto delle regole di legittimità, che l'Autorità giudiziaria tende a mantenere confinata all'esterno del merito del provvedimento, curandosi quindi di non travalicare il margine di discrezionalità dell'Amministrazione.

### **5. La sentenza del Consiglio di Stato n. 900 del 2024: l'opera di circoscrizione dell'ambito del sindacato giudiziale sulla rilevanza dei titoli**

La prima massima evidenziata riguarda le censure di inadeguatezza del punteggio in senso relativo. Notoriamente la graduatoria può essere contestata in senso assoluto, quando il punteggio non corrisponde ai titoli ed alle valutazioni dell'interessato<sup>[19]</sup>, in senso relativo, quando il raffronto della carriera del militare con quella di un collega che lo precede in graduatoria non faccia emergere la superiorità di quest'ultimo, con conseguente inattendibilità del metro di giudizio utilizzato dall'Amministrazione<sup>[20]</sup>.

Nel concreto il ricorrente ha per lo più insistito sull'inadeguatezza in senso relativo, sostenendo di aver conseguito un profilo professionale di maggior rilievo rispetto alcuni colleghi utilmente inseriti nei quadri di avanzamento, prospettazione condivisa dal Tribunale di primo grado, il quale ha argomentato che «i giudizi espressi dalla Commissione confliggono con le risultanze documentali da cui si ricava che il ricorrente sembra aver svolto incarichi e ruoli operativi più eterogenei e connotati da un più elevato tasso di internazionalità rispetto ai colleghi; d'altro canto non emergono dal quadro a ciò dedicato dei libretti personali dei tre controinteressati elementi da quali possa evincersi e motivarsi la superiorità ad essi riconosciuta (rispetto al -OMISSIS-), né l'Amministrazione ha allegato in corso di causa elementi convincenti atti a giustificare la differenza di punteggio a loro favore».

Tuttavia, in tale ambito, la linea di confine tra il controllo esterno e quello di merito è sensibilmente sottile, dovendosi sempre considerare che la Commissione di avanzamento, quale unico organo tecnicamente esperto in materia, non deve eseguire una somma aritmetica dei titoli, ma attribuire un punteggio numerico sulla base di una stima soggettiva degli stessi, talché l'errore di valutazione può rilevare solo se talmente evidente da essere riconosciuto da un inesperto della materia<sup>[21]</sup>.

In secondo grado, il Consiglio di Stato ha così tracciato un margine di azione più ristretto per l'Autorità Giudiziaria e specularmente più ampio per l'Amministrazione, ritenendo doversi piuttosto verificare se la graduatoria stilata dalla Commissione presentasse incongruità palesi, specificando che per constatare ciò, secondo orientamento pacifico e risalente<sup>[22]</sup>, deve darsi rilievo, più che ai titoli, ai giudizi complessivi periodicamente espressi nei confronti dei singoli ufficiali, riportati nel libretto personale.

Il sintomo dell'eccesso di potere, che la contestazione della graduatoria tende a scovare, deve emergere in modo quanto più oggettivo, perché una stima approfondita del profilo professionale del valutando comporta spesso un giudizio soggettivo, quindi opinabile e di competenza dell'Amministrazione<sup>[23]</sup>. Per tale ragione, come già detto, il vaglio giudiziale deve soltanto stabilire se vi sia stato o meno un errore tangibile, come l'attribuzione di fatti non concernenti l'interessato, l'omissione di circostanze od il fraintendimento delle stesse<sup>[24]</sup>, o l'attribuzione di punteggi bassi in presenza di giudizi personali altamente positivi per tutta la carriera del valutando. In questi casi la valutazione deve ritenersi viziata in senso assoluto, potendo emergere senza ricorrere alla comparazione con altri concorrenti.

Il vizio in senso relativo concerne l'iniquità della propria valutazione rispetto quella altrui, che diventa parametro per assodare l'equità e la logicità del giudizio adoperato dalla Commissione; cosicché sulla base delle valutazioni soggettive si tende a ricavare un



termine di raffronto oggettivo. Anche la superiorità di un militare rispetto a chi lo ha preceduto in graduatoria deve potersi riscontrare immediatamente e senza particolari approfondimenti, che finiscano per sostituire la valutazione del Giudice a quella dell'Amministrazione.

Evidentemente, a giudizio del Consiglio di Stato, il T.A.R. in primo grado ha esteso il proprio vaglio oltre i suddetti margini, avendo osservato che «il ricorrente sembra aver svolto incarichi e ruoli operativi più eterogenei e connotati da un più elevato tasso di internazionalità rispetto ai colleghi»<sup>[25]</sup>.

Il Consiglio di Stato ha piuttosto osservato come la graduatoria non presentasse vizi macroscopici in senso assoluto. Il ricorrente aveva infatti ricevuto tutte valutazioni ampiamente positive e quindi corrispondenti ai giudizi negli anni ricevuti ed ai titoli acquisiti, talché si è posizionato in graduatoria fra gli idonei. La sua mancata inclusione nei quadri di avanzamento – secondo il Collegio - è piuttosto dipesa dall'esiguità dei posti disponibili, non potendosi quindi ricondurre ad un errore oggettivo o manifesto, che vi sarebbe potuto essere solo in presenza di un punteggio del tutto sconnesso dalla sua ottima carriera. Parallelamente, operando un vaglio in senso relativo, il Collegio giudicante ha anche osservato la carriera dei controinteressati, scorgendo anche in questo caso delle valide figure professionali, che giustificano l'attribuzione di alte valutazioni, tanto essendo sufficiente ad escludere tangibili incongruità di giudizio. Il Collegio, aderendo al consolidato orientamento in materia<sup>[26]</sup>, ha quindi accertato che le carriere di tutti i militari valutati sono state meritorie di alti punteggi, e che effettivamente la Commissione ha assegnato elevate valutazioni ad ognuno di loro; tanto basta ad escludere che vi sia stato un errore manifesto, spettando invece alla Commissione valutare chi tra più militari, tutti dotati di lodevoli profili, sia più meritorio dell'altro.

6. La sentenza del Consiglio di Stato n. 900 del 2024: l'ambito di rilevanza delle precedenti graduatorie.

La sentenza in commento, sotto altro profilo, ha esaminato la questione concernente il raffronto tra la graduatoria impugnata e quella dell'anno precedente, ove il ricorrente si era collocato tra gli idonei al sessantunesimo posto, mentre uno dei controinteressati al settantanovesimo. Ed invero, la circostanza è di rilievo, perché, in assenza di nuovi elementi di valutazione, è plausibile sostenere che il distacco ed il posizionamento fotografati in una graduatoria debbano rimanere immutati nell'anno successivo. I diversi posizionamenti di anno in anno potrebbero quindi trovare giustificazione in titoli, esperienze o valutazioni dell'ultimo anno.

La comparazione tra la graduatoria da contestare e quella ad essa precedente, quindi, è

senz'altro un valido strumento per l'emersione di eventuali figure sintomatiche dell'eccesso di potere. La sovrapposizione del provvedimento da esaminare con il corrispondente emesso dalla P.A. un anno prima, può farne affiorare la coerenza, nel caso in cui non vi si riscontrino sostanziali divergenze, o qualora queste siano dovute ad eventi verificatisi nell'ultimo anno. Simmetricamente, il detto raffronto può far emergere invece la contraddittorietà del provvedimento, quando le differenze riscontrate non possano dipendere da elementi acquisiti nell'ultimo anno. D'altronde, come si dirà oltre, tale verifica sembra essere suggerita dal legislatore.

La tematica è trattata dall'art. 1060 D.lvo n. 66/2010 ove viene espressamente precisato che ogni giudizio di avanzamento è autonomo dall'altro, sicché è ben possibile che si abbia un diverso posizionamento in graduatoria, anche a distanza di un solo anno. Tuttavia, la medesima norma precisa subito dopo che l'eventuale diversità di valutazioni di un militare, sia in senso positivo che negativo, deve trovare giustificazione in elementi di giudizio intervenuti nel tempo e risultanti dalla documentazione caratteristica o matricolare, oppure dalla frequentazione del corso superiore di stato maggiore interforze. Se ne deduce pertanto che, qualora dai quadri di avanzamento risulti che un candidato abbia scavalcato un collega rispetto ai quadri dell'anno precedente, tale nuovo assetto debba essere allacciato alla sussistenza, nell'ultimo anno, di elementi positivi per chi è asceso in graduatoria o negativi per chi ha visto peggiorare il proprio posizionamento. Lo «scavalco» è un indizio del vizio di motivazione, che da solo può essere insufficiente a fondare le ragioni del ricorrente, ma se accompagnato dall'assenza di idonea spiegazione da parte dell'Amministrazione, può invece avvalorare l'ipotesi della sussistenza di figure sintomatiche dell'eccesso di potere<sup>[27]</sup>.

Da un lato, così, le norme sulla valutazione del personale militare ed il principio di autonomia di ogni giudizio di avanzamento consentono di perseguire i fini previsti dalla legge, nell'ottica del buon andamento della P.A., tendendo a spronare il personale ad un rendimento costantemente crescente, così come evidenziato dalla giurisprudenza secondo la quale «il militare soggetto a valutazione periodica è così esortato a migliorare costantemente il proprio rendimento, data l'importanza dei documenti valutativi anche ai fini dell'avanzamento in carriera, senza “adagiarsi” sui risultati già acquisiti, mentre lo stesso superiore che lo valuta è consapevole di essere, a sua volta, soggetto a valutazione anche sotto il profilo della capacità di giudicare i propri sottoposti»<sup>[28]</sup>. Il disposto dell'art. 1060 cit. prescrive comunque che le variazioni debbano essere coerenti, aprendo in questo senso al vaglio in sede gerarchica prima e giudiziale poi, e prescrivendo che il relativo esame vada condotto constatando se nuovi elementi relativi all'ultimo anno siano sussistenti e idonei a mutare le precedenti valutazioni.

La sede più adatta al detto vaglio è l'impugnazione, perché non è dovuta dalla Commissione di avanzamento una specifica spiegazione in ordine a tali circostanze, non

essendo il suo giudizio soggetto al modello motivazionale di cui alla L. n. 241/1990, «giacché il punteggio numerico condensa, veicola ed esprime compiutamente la valutazione amministrativa»<sup>[29]</sup>.

È comunque evidente la complessità dell'operazione ermeneutica da compiere per esaminare i quadri di avanzamento. Infatti, alla documentazione caratteristica e matricolare dell'ultimo anno non deve attribuirsi rilevanza assoluta ai fini dell'avanzamento, poiché la classificazione nei quadri deve pur sempre aver ad oggetto tutti i precedenti della carriera dei militari da giudicare, ai sensi dell'art. 1032 D.lvo n. 66/2010, con ciò volendosi misurare il complessivo valore professionale raggiunto dall'inizio della carriera sino all'anno in cui si svolge la valutazione.

Nelle motivazioni della sentenza in commento, oltre ad un trasversale ed esauriente richiamo di principi giurisprudenziali sul tema dell'avanzamento, possono apprezzarsi un compiuto esame della carriera del ricorrente, un raffronto con quella dei controinteressati, nonché uno specifico approfondimento dei risultati conseguiti nell'ultimo anno.

Il Collegio giudicante, seguendo le coordinate tracciate dall'art. 1060 del codice dell'ordinamento militare, ha infatti valorizzato i risultati conseguiti dagli esaminandi nell'ultimo anno, segnalando come la plausibilità del nuovo assetto in graduatoria possa ricavarsi dal particolare sviluppo professionale dei controinteressati nell'ultimo anno, in cui uno di loro ha anche ricevuto un encomio.

Con un dettagliato confronto dei posizionamenti ottenuti dalle parti nei vari corsi professionali, il Collegio ha fatto inoltre constatare come - rispetto alla carriera - non emergesse una superiorità del ricorrente sui concorrenti, ma che piuttosto - rispetto all'ultimo anno - alla data di chiusura delle note per la valutazione del 2013, uno dei controinteressati stava frequentando il Corso ISSMI, in cui si è poi classificato al primo posto, circostanza che a parere dei Giudici di secondo grado può giustificare il miglior giudizio ottenuto nel 2014 rispetto a quello precedente.

In conclusione, si legge quindi in sentenza che «i giudizi ottenuti nel 2014 dall'appellato non risultano manifestamente in contrasto con i precedenti di carriera e i giudizi riportati, i quali, pur essendo espressivi di un ufficiale di ottime qualità personali e professionali, non lo hanno visto sempre nelle primissime posizioni».

L'impianto motivato della sentenza segue quindi uno schema ben preciso, accertando, da un lato, il valore complessivo delle carriere dei militari, ma, dall'altro, ponendo in valore assoluto il rendimento dell'ultimo anno ed i progressi registrati in tale periodo dai controinteressati.

Una sola considerazione si vuole esprimere sull'encomio ricevuto nell'ultimo anno dal controinteressato, che, insieme alle classificazioni nei corsi professionali, è uno dei due elementi che ha giustificato il c.d. "scavalcamento" registrato nella graduatoria oggetto di giudizio. A parere di chi scrive sarebbe stato interessante specificare il tipo di encomio (se semplice o solenne), il contenuto e le ragioni ad esso sottese, al fine di dar conto al lettore dell'incidenza in termini di preminenza. Ed invero, gli encomi non hanno una rilevanza assoluta, atteso che, come esposto dalla stessa giurisprudenza richiamata nella sentenza in commento, trattasi di riconoscimenti connessi a specifici comportamenti, e quindi si riferiscono ad aspetti episodici della storia personale dell'ufficiale, mentre la valutazione degli encomi deve essere improntata a considerare se siano espressivi di una chiara posizione di preminenza dello stesso ufficiale rispetto ai colleghi<sup>[30]</sup>. Evidentemente il Collegio ha ritenuto sufficiente evidenziare la presenza di elementi positivi nell'ultimo anno, senza esprimere valutazioni ulteriori, ritenendo le stesse rientranti nell'ambito di discrezionalità della Commissione.

## 7. Conclusioni

L'impianto motivo della sentenza in commento conferma l'approccio costantemente seguito dalla giurisprudenza per operare il vaglio sul procedimento di avanzamento dei militari. In questa sede, invero, il ricorrente non deve dimostrare di valere di più di uno o più concorrenti, deve bensì dimostrare che la Commissione ha commesso un errore nel compilare la graduatoria. Con la decisione commentata, i giudici di secondo grado, nel respingere il ricorso, non hanno accertato se il ricorrente valesse più o meno dei colleghi, hanno bensì setacciato le posizioni in esame, per scovare eventuali incongruenze palesi, constatando come al ricorrente sia stato assegnato un punteggio alto in conformità alle notevoli doti dimostrate, così come ai controinteressati. La decisione aderisce alla giurisprudenza più volte espressasi sul punto, ritenendo estraneo alla potestà giudiziaria determinare chi tra validi soggetti meriti punteggi più alti, essendo tale stima opinabile ed espressiva di un potere discrezionale che il legislatore assegna alla P.A.

Tra le varie tecniche di emersione delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere sembra particolarmente efficace il raffronto con la graduatoria precedente, e ciò qualora il militare si veda scavalcato da un collega. Infatti, facendo salvo il principio di autonomia dei giudizi, sancito dall'art. 1060 d.lvo n. 66/2010, la valorizzazione dei progressi registrati nell'ultimo anno può essere agevolmente verificata, stante il più ristretto ambito temporale rispetto l'intera carriera dei valutandi.

## Note e riferimenti bibliografici

---

[1] M.S. GIANNINI, Il potere discrezionale della pubblica amministrazione, Milano, 1939, p. 52

[2] M. CLARICH - Manuale di Diritto Amministrativo 2015 Bologna 118

[3] [3] Ibidem 120

[4] F. CARINGELLA, Manuale ragionato di diritto amministrativo, IV ed Napoli, 2022, 279.

[5] F. CARINGELLA, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2018, p. 1185; Mariapaola Marro e Pierpaolo Rivello Il diritto amministrativo militare, Pisa, 2021 22

[6] Si veda Cons. Stato Sez. IV, 31 agosto 2023, n. 8098 secondo cui quando “viene in rilievo l’esercizio della c.d. discrezionalità tecnica, il sindacato giudiziale, al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri, è consentito soltanto quando risulti violato il principio di ragionevolezza”.

[7] Pierpaolo RIVELLO, Luca MORBIDELLI e Mariapaola MARRO, Il diritto amministrativo militare Pisa 2021 140

[8] Andrea CONTI e Saverio SETTI, Lezioni di diritto militare, Milano 105

[9] Ibidem 109

[10] TAR Lazio, Sez. I bis n. 5974/2017

[11] Pierpaolo RIVELLO, Luca MORBIDELLI e Mariapaola MARRO, Il diritto amministrativo militare cit.

[12] T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, 01/03/2017, n. 3009

[13] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 13/07/2017) 17/07/2017, n. 3477 dove si rimarca l’incidenza dell’omessa considerazione di elementi oggettivi, come il numero di elogi.

[14] Cons. Stato, Sez. IV, 28/11/2019, n. 8124 «La Commissione di avanzamento è chiamata ad apprezzamenti di particolare ampiezza ed intensità che investono l'intera personalità dei candidati. Pertanto, l'amplissima discrezionalità nell'analisi dei profili concerne doti che non sono definibili mediante una ponderazione aritmetica del numero e della qualità dei titoli posseduti necessità di sfumatissime analisi di merito degli elementi personali e di servizio emersi nei confronti di ciascuno dei soggetti scrutinati».

[15] T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, 02/03/2020, n. 2694

[16] La composizione delle varie Commissioni di avanzamento è disciplinata dagli artt. 1035-1049 del D.lvo n. 66/2010

[17] Detta norma specifica espressamente che «i punteggi di merito attribuiti in ordine alle quattro categorie di requisiti previste dall'articolo 1058 del codice devono costituire per ciascuna di esse l'espressione di una valutazione di sintesi da parte di ciascun componente della commissione e non la somma di punteggi parziali assegnati per ogni elemento nell'ambito della categoria medesima».

[18] Andrea CONTI e Saverio SETTI, Lezioni di diritto militare, Milano 138; Cons. Stato, Sez. II, Sent., 12/12/2023, n. 10733, Cons. Stato, Sez. IV, 17 aprile 2018, n. 2280; Consiglio di Stato sez. IV n. 3770/2013

[19] Cons. Stato, Sez. I, parere, 24/10/2023, n. 1344 «Nel giudizio di avanzamento a scelta degli ufficiali la censura di eccesso di potere in senso assoluto postula la figura di ufficiale con precedenti di carriera costantemente ottimi, ovverosia tutti giudizi finali apicali nella documentazione, massime aggettivazioni nelle voci interne, conseguimento del primo posto nei corsi basici, di applicazione e di aggiornamento, esenzione da qualsiasi menda o attenuazioni di rendimento, promozione in prima valutazione».

[20] *ibidem*

[21] *cfr.* nota 14

[22] Cons. Stato, Sez. IV, 23/01/1992, n. 98.

[23] Cons. Stato, Sez. VI, 17/06/2014, n. 3053 «questo Consiglio ha chiarito che, pur essendosi esteso l'ambito del sindacato giurisdizionale con la verifica dell'attendibilità delle operazioni tecniche compiute dalla P.A. quanto a correttezza dei criteri utilizzati e applicati, "resta comunque fermo il limite della relatività delle valutazioni scientifiche, potendo quindi il giudice amministrativo censurare la sola valutazione che si pone al di fuori dell'ambito di opinabilità cosicché il suo sindacato non resti estrinseco ma non divenga sostitutivo con l'introduzione di una valutazione parimenti opinabile"». Il principio richiamato è espresso da Cons. Stato, sez. VI, 14 luglio 2011, n. 4283

[24] *cfr.* nota 13

[25] *Cfr.* motivazione sentenza del Consiglio di Stato n. 900/2024

[26] Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2018, n. 1506 secondo cui «Il giudice amministrativo non può mai sostituirsi alla Commissione di avanzamento nella valutazione della qualità dei singoli elementi presi in considerazione, in quanto anche la verifica della coerenza del metro valutativo utilizzato nei confronti del ricorrente e degli altri parigrado meglio graduati e collocati in posizione utile all'iscrizione in quadro di avanzamento non può tradursi in una indagine comparativa, ma solo in un esame circa la sussistenza di una macroscopica svalutazione dell'interessato o la sopravvalutazione degli ufficiali graduati in posizione utile»

[27] Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 12/06/2014, n. 3015 richiamata anche da Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2232

[28] Il T.A.R. Lazio sede di Latina (Sezione Prima Bis) n. 2950/2018

[29] Cons. Stato, Sez. II, 24/03/2021, n. 2494

[30] Cons. Stato, Sez. II, 26/09/2023, n. 8523 secondo cui «Nel giudizio di avanzamento deve evidenziarsi come, per la valutazione delle qualità morali, di carattere e fisiche, spetti alla Commissione di valutare non tanto la quantità degli encomi, quanto piuttosto se gli stessi sono riferibili ad occasionali episodi nella carriera dell'ufficiale o se, invece, per il loro contenuto e per le ragioni che ne determinarono l'attribuzione, tali encomi, essendo stati distribuiti in modo uniforme in tutto l'arco della carriera, possano considerarsi espressivi di una chiara posizione di preminenza dello stesso ufficiale rispetto ai colleghi».

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=10410>