



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

L'avanzamento di carriera degli ufficiali delle Forze Armate

Relatore: Chiar.mo Prof. Bruno Tonoletti
Correlatore: Dott. Vittorio Pampanin

Tesi di laurea di
Mario Pastorelli
Matr. 472189

Anno accademico 2023/2024

“Sed quo sis, Africane, alacrior ad tutandam rem publicam, sic habeto: omnibus qui patriam conservaverint, adiuverint, auxerint, certum esse in caelo definitum locum, ubi beati aevo sempiterno fruuntur; nihil est enim illi principi deo, qui omnem mundum regit, quod quidem in terris fiat, acceptius quam concilia coetusque hominum iure sociati, quae 'civitates' appellantur; harum rectores et conservatores hinc profecti huc revertuntur.”

(Marco Tullio Cicerone, *De re publica* VI 13, somnium Scipionis)

Sommario

Introduzione.....	1
CAPITOLO 1 - Inquadramento storico.....	2
1.1 L'ordinamento militare alla luce della Costituzione.	2
1.2 La figura dell'ufficiale nella storia e nelle forze armate italiane.	11
CAPITOLO 2 - L'avanzamento in generale.....	20
2.1 Definizione di avanzamento nell'ordinamento militare e suoi caratteri giuridici.....	20
2.2 La procedura in generale: tipologie di avanzamento previste dal Codice dell'Ordinamento Militare.....	23
2.3 La documentazione caratteristica e la documentazione matricolare.	25
2.4 Le commissioni di avanzamento.	36
2.5 I casi di impedimento, sospensione ed esclusione della procedura di avanzamento.	44
CAPITOLO 3 - L'avanzamento ad anzianità	49
3.1 Definizione e ruoli cui si applica.	49
3.2 Il procedimento nei suoi componenti.	56
3.3 L'inidoneità all'avanzamento e l'eccesso di potere.	58
CAPITOLO 4 - L'avanzamento a scelta.....	62
4.1 Definizione, natura del giudizio e ruoli cui si applica: la particolarità rispetto all'avanzamento per anzianità.	62
4.2 Il procedimento e i requisiti.	68
4.3 L'inidoneità all'avanzamento e l'eccesso di potere.	73
Conclusioni.....	80
Bibliografia.....	89

Introduzione

All'interno di questo lavoro si è cercato di rappresentare nella maniera maggiormente dettagliata ed esauriente possibile la delicata disciplina dell'avanzamento di carriera degli ufficiali all'interno delle Forze Armate italiane.

La ricerca è stata svolta basandosi anzitutto sulle due fonti legislative principali, ossia il D.Lgs. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento Militare), e il DPR 90/2010 (il Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento Militare), per poi spaziare sulle leggi collegate, sulle sentenze della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato e sulle pronunce dei T.A.R. regionali in materia; si è dato inoltre opportuno spazio alle opere dottrinali, con la consultazione sia di fonti scritte cartacee sia di fonti rinvenute su Internet e opportunamente verificate, nonché, con riguardo all'inquadramento storico, opere di autori non strettamente operanti nell'ambito del diritto.

L'inquadramento storico, necessario per comprendere adeguatamente il contesto entro il quale ci si è mossi, è riportato all'interno del cap. 1; nel cap. 2 è stata descritta la disciplina dell'avanzamento in generale, focalizzando successivamente l'attenzione, rispettivamente nei capp. 3-4, sulle due tipologie principali: l'avanzamento ad anzianità e l'avanzamento a scelta.

Di entrambi sono stati messi in luce tutti gli aspetti relativi alle caratteristiche e alle procedure, con particolare focus sull'inidoneità all'avanzamento e sui casi di eccesso di potere, cercando di segnalare compiutamente i criteri utilizzati in questi casi.

Infine, le conclusioni riportano le valutazioni generali sul sistema di avanzamento, evidenziando le lacune rinvenute e suggerendo possibili modalità per la loro risoluzione.

CAPITOLO 1 - Inquadramento storico

1.1 L'ordinamento militare alla luce della Costituzione.

La struttura dell'ordinamento militare italiano ha subito numerose variazioni a partire dalla nascita del regno d'Italia, prima riunificazione della penisola dopo il crollo dell'Impero Romano d'Occidente nel V secolo d.C., ad opera dello Stato Sabauda (o Regno di Sardegna): l'allora Armata Sarda inglobò al suo interno tutte le forze militari presenti e disponibili nel paese, nonché quanto rimaneva dell'esercito del Regno delle Due Sicilie e dell'esercito meridionale formatosi dopo l'arrivo di Giuseppe Garibaldi in Sicilia, perdendo la denominazione di Armata Sarda e assumendo a partire dal 4 maggio 1861 il nome di "Esercito Italiano"¹, definito poi come Regio Esercito Italiano.

Parimenti avvenne per la Real Marina Sarda, cui venne unita la Real Marina del Regno delle Due Sicilie, divenendo infine la Regia Marina; con riguardo invece all'allora Corpo dei Carabinieri Reali, a seguito dell'unità d'Italia essi furono integrati nel Regio Esercito come "Arma" effettiva al pari delle Armi di Fanteria, Cavalleria, Genio e Trasmissioni, ma mantenendo in ogni caso quel primato e quel prestigio che derivava dall'essere un corpo di fanteria leggera²; in ultimo

¹ Questo avvenne con la nota n. 76 emessa nella data sopra trascritta dell'allora Ministro Manfredo Fanti, con la quale rendeva noto "a tutte le Autorità, Corpi ed Uffici militari che d'ora in poi il Regio Esercito dovrà prendere il nome di Esercito Italiano, rimanendo abolita l'antica denominazione d'Armata Sarda": si veda meglio sulla pagina istituzionale dell'Esercito Italiano, in <https://www.esercito.difesa.it/storia/Anniversario-EI/Pagine/Nascita-dell-Esercito-Italiano.aspx>.

² La fanteria leggera, chiamata così in ragione dell'armamento leggero di cui disponeva, era impiegata in origine per attuare azioni di disturbo nei confronti dello schieramento nemico: gli esempi maggiori che l'Antichità ci offre sono i peltasti della Tracia e i velites dell'esercito romano.

Nell'attualità sono definibili "fanteria leggera" forze che sopperiscono alla mancanza di mezzi corazzati e armamento pesante (posseggono tipologie di armamenti definibili leggeri) con una grande mobilità e la capacità conseguente di poter essere rapidamente dispiegate in ogni teatro operativo.

In particolare la fanteria leggera italiana è composta da una brigata paracadutisti (la Folgore), una brigata aeromobile (la Friuli), due brigate alpine (la Taurinense e la Julia), a cui vanno aggiunti il 151° e il 152° reggimento di fanteria della brigata Sassari, citando T. CIOCCHETTI, *Lezioni ucraine: il fuoco d'appoggio per la fanteria leggera*, 30/08/22, articolo pubblicato su "Difesa Online" in <https://www.difesaonline.it/mondo-militare/lezioni-ucraine-il-fuoco-dappoggio-la-fanteria-leggera>.

nel 1862 furono fusi i corpi doganali degli stati preunitari e del Regno di Sardegna, andando a formare il Corpo delle Guardie doganali.

Quest'ultimo, assoggettato nelle "*forze militari di guerra dello Stato*", pur non avendo lo stato giuridico militare, mantenne la sua denominazione sino al 1881, anno in cui mutò nel "Corpo della Regia Guardia di Finanza", la quale fu completamente militarizzata nel 1911, pochi anni prima dello scoppio della Prima Guerra Mondiale.

In quegli anni furono poste peraltro le basi per la nascita della Regia Aeronautica³: i primi aeroplani erano inizialmente, infatti, sotto il controllo del Regio Esercito, e solo nel 1923 si ebbe la sua scorporazione ed elevazione a forza armata autonoma.

Sin dalla loro nascita, il Regio Esercito (in esso si ricomprendeva l'Arma dei carabinieri Reali) la Regia Marina furono gestiti, a livello politico, dal Ministero della Guerra e dal Ministero della Marina; così fu anche per la Regia Aeronautica, dal 1925 posta alle dipendenze del Ministero dell'Aeronautica.

La situazione mutò radicalmente con la sconfitta dell'Italia nella Seconda Guerra Mondiale, la guerra di liberazione e la caduta del regime fascista: nel 1947 il decreto del capo provvisorio dello Stato 4 febbraio 1947, n. 17 eliminò la struttura tripartita sino ad allora esistente, unificando i tre ministeri nell'unico Ministero della Difesa e sottoponendo alla sua egida l'Esercito Italiano, la Marina Militare, l'Aeronautica Militare (le tre Forze persero l'aggettivo regio in seguito al cambio della forma di governo da monarchia a repubblica, successivamente al referendum del 2 giugno 1946; similmente l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, la quale però rimase e rimane dipendente dal Ministero dell'Economia e Finanze).

Nonostante le dure condizioni imposte al nuovo Stato Italiano con il Trattato di Parigi, nel 1949 l'Italia aderì alla NATO, attuando un profondo rinnovamento e risanamento delle proprie componenti belliche: in particolare venne mantenuto,

³ Si veda meglio il racconto sulla pagina istituzionale dell'Aeronautica Militare, precisamente nella sezione storica, in <https://www.aeronautica.difesa.it/2022/11/09/timeline-storica-la-ii-guerra-mondiale/>.

nel rispetto dell'art. 52 Cost., il servizio di leva su base obbligatoria (salva la disciplina dell'obiezione di coscienza che venne progressivamente affermandosi a partire dalla l. 772/1972, e che portò alla nascita del servizio civile, obbligatorio, alternativo e sostitutivo rispetto al servizio militare), di cui venne redatta una precisa regolamentazione col D.P.R. 237/1964.

Le maggiori modifiche alla struttura delle Forze Armate si ebbero in anni recenti, ad esempio con l'elevazione dell'Arma dei Carabinieri a forza armata autonoma, a seguito dell'emanazione del D. Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, mantenendo in ogni caso le funzioni di forza di polizia a ordinamento militare e svolgendo servizio permanente di pubblica sicurezza, o ancora con la sospensione del servizio di leva in base alla l. 226/2004, nell'ottica della creazione di un esercito professionale basato sulla coscrizione volontaria: sopra tutte è sovrana la riforma dell'ordinamento militare avvenuta con la nascita del Codice dell'Ordinamento Militare (D.Lgs. 66/2010) e del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (DPR 90/2010), con i quali si è inteso riordinare in un unico provvedimento la struttura delle Forze Armate e le numerose leggi, emanate negli anni, che la definivano, affidando poi al Testo Unico sopracitato il compito di fornire ulteriori specificazioni sulla materia.

Dopo questa piccola introduzione storica, si rende opportuno chiarire quali siano le finalità e le caratteristiche delle Forze Armate oggi: l'art. 89 D.Lgs. 66/2010 sancisce che il compito primario di queste è la “*difesa dello Stato*”⁴; in più esse operano per la realizzazione (e il mantenimento) della pace e della sicurezza “*in*

⁴ Specificamente, citando R. URSI, Enc. Dir. - I Tematici III – 2022, voce *Difesa*, p. 385, “*le forze armate devono essere finalizzate solo al principio di difesa e devono essere lo strumento attraverso il quale tutti i cittadini devono potere essere messi in condizione di adempiere al loro “sacro dovere”, e in più “la Costituzione ha confermato il tradizionale principio di subordinazione del potere militare a quello civile (28), e quindi solo organi estranei alla struttura militare possono essere titolari di poteri di indirizzo politico, mentre i vertici militari assumono una posizione subordinata di consulenza tecnica, di preparazione e di mera esecuzione”*: è chiaro che quest'ultima proposizione sia valida solamente in tempo di pace.

D'altronde, con riguardo alla prima frase citata, visti i recenti sviluppi a livello di politica internazionale, sarebbe forse opportuna una riflessione attuale sulle possibilità di azione delle Forze Armate italiane, tenendo conto dei precedenti storici e operando una rilettura sia dell'art. 11 sia dell'art. 52 Cost.: un'interessante riflessione in merito è sviluppata da C. ZARCONE, *Guerra e Costituzione*, 25/02/2019, pubblicata su “Altalex”, in <https://www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione> .

conformità alle regole del diritto internazionale e alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte"; inoltre *"concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità e urgenza"*; infine, in caso di conflitti armati o di operazioni volte al ripristino della pace e della sicurezza *"i comandanti delle Forze armate vigilano, in concorso, se previsto, con gli organismi internazionali competenti, sull'osservanza delle norme di diritto internazionale umanitario"*.

Questi sono i compiti cosiddetti "istituzionali", che delineano in generale l'attività delle Forze Armate: accanto a questi vi sono compiti ulteriori, per i quali esse forniscono, *"a richiesta e compatibilmente con le capacità tecniche del personale e dei mezzi in dotazione, il proprio contributo nei campi della pubblica utilità e della tutela ambientale"*, in particolare nei casi previsti ex art. 92 c. 2 D.Lgs. 66/2010.

Con riguardo al personale **militare** dell'Esercito Italiano, della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, i componenti di esse sono dipendenti pubblici, secondo quanto dice l'art. 98 Cost., che si trovano tuttavia in una condizione di specificità⁵ rispetto ai dipendenti pubblici civili.

L'essere **militari** presuppone anzitutto il rispetto della disciplina militare, definita dall'art. 1346 D.Lgs. 66/2010 come *"l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze armate e alle esigenze che ne derivano"*⁶: per questo sono *"determinate le posizioni reciproche del superiore e dell'inferiore, le loro funzioni, i loro compiti e le loro responsabilità"*.

⁵ Cfr. art. 3 l. 382/1978: *"Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate la legge impone ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali"*.

⁶ Cfr. Enc. Dir. - XLV - 1992, p. 595: seguendo la citazione ivi presente, Vittorio BACHELET la definiva come *"il complesso delle virtù militari" che includono la fedeltà, l'onore, la lealtà, il senso di responsabilità ed obbedienza, lo spirito di corpo e di disciplina"*.

Da questo sorgono i tre principi cardine che contraddistinguono le forze armate: il principio di gerarchia, il rapporto di subordinazione e il dovere di obbedienza. In particolare, il primo si suddivide nel potere gerarchico, quindi di emanare ordini, e nel potere di controllo, ossia il potere di verificare il comportamento disciplinare dei subordinati e constatarne l'eventuale irregolarità; il secondo deriva direttamente dal primo, e fa sì che il militare, nelle relazioni di servizio e disciplinari, debba necessariamente osservare la via gerarchica, senza poter interporre persone terze o utilizzare strumenti di relazione indiretti nel rapportarsi con i propri superiori gerarchici, salvi i casi di cui all'art. 735 c. 6 DPR 90/2010 (*“per giustificati motivi, ai propri superiori fino al comandante di compagnia o reparto Corrispondente; per gravi e urgenti motivi a qualsiasi superiore fino al comandante di corpo; in casi di urgenza che interessano la sicurezza del reparto o se si tratta di questioni attinenti alla sicurezza dello Stato o alla salvaguardia di vite umane, all'autorità competente o a qualsiasi superiore”*), fermo restando che appena possibile, ex c. 7, il militare dovrà informare il superiore con cui si sarebbe rapportato nella normalità); il terzo discende dal secondo, e prescrive il generale e assoluto dovere di obbedienza nei confronti del superiore gerarchico, non consistente di per sé nella mera manifestazione di *“deferenza verso una persona di rango più elevato, bensì un concreto riconoscimento delle maggiori responsabilità da assolvere attraverso atti di comando”*⁷: esso sussiste in particolare *“nei confronti del Ministro della difesa e dei Sottosegretari di Stato per la difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del Ministro”*, e *“nei confronti dei superiori di grado e dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite”*⁸.

⁷ Cfr. R. URSI, *L'amministrazione militare*, Torino 2019, p. 292.

⁸ Cfr. V. POLI, F. BASSETTA, *La disciplina militare – commento al codice dell'ordinamento militare*, Roma 2019, pp. 25-27.

Chiaramente non si applica il principio di gerarchia nei confronti del Presidente della Repubblica: egli, pur formalmente posto dalla Costituzione (art. 87) a capo delle Forze Armate, non ha vere e proprie funzioni di comando, bensì una funzione che si concreta *“nella garanzia che il Presidente della Repubblica assicura a livello istituzionale e che si estrinseca principalmente nella presidenza del Consiglio supremo di Difesa”* (C. MALINCONICO, *Disciplina militare*, S.I. 1990, articolo pubblicato su *“One Legale”*, in: <https://onelegale.wolterskluwer.it/>).

Lo status di dipendenti pubblici impone che essi svolgano il proprio lavoro con imparzialità e con il primario fine di perseguire l'interesse pubblico, vale a dire che *“l'organo di governo fissa le direttive di indirizzo politico legato agli interessi di una parte politica ed espressivo delle forze di maggioranza, mentre l'amministrazione è vincolata ad agire senza distinzione di parti politiche, per il perseguimento delle finalità pubbliche obbiettivate dall'ordinamento⁹”*: il rimando è chiaramente all'art. 97 Cost. che stabilisce che l'operato della Pubblica Amministrazione sia improntato ai principi di imparzialità e buon andamento.

Inoltre il c. 3 dell'articolo succitato stabilisce che *“si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero”*: la ragione si può rinvenire nel discorso, pronunciato il 22 giugno 1947, dall'Onorevole Giacchero: *“Come una qualsiasi arma nelle mani di un agente di pubblica sicurezza o di un carabiniere è una difesa della legalità e della democrazia, mentre la stessa arma nelle mani di un bandito o di un violento può diventare una offesa alla legalità ed alla democrazia, così l'esercito sarà un'arma democratica non per il fatto che nei cortili delle caserme si discutono in più o meno rumorosi comizi gli ordini del colonnello o la gestione dello spaccio truppa, né per il fatto che il militare si senta autorizzato a trattare confidenzialmente un superiore, ma, in tanto l'esercito sarà democratico, in quanto sarà amministrato e impiegato da chi è legalmente e democraticamente autorizzato a farlo, nei modi e per i fini, che i principî e i diritti democratici impongono. Per ottenere questo, ossia per*

⁹ Cfr. V. TENORE, *L'art. 98 della Costituzione, comma 1*, 14 Gennaio 2022, articolo pubblicato su *“La Magistratura”* in <https://lamagistratura.it/commentario/lart-98-della-costituzione-comma-1/>.

In particolare, ne deriva che il legislatore ordinario può *“non consentire ai militari l'esercizio indiscriminato di determinati diritti, ancorché essi trovino in via generale garanzia e tutela in altri articoli della Costituzione; perché ciò pregiudicherebbe, in sostanza, la disciplina, che pure rappresenta, nell'ordinamento militare, un bene giuridico degno di tutela, atteso che proprio su di essa si fonda l'efficienza delle Forze Armate; e quindi, in ultima ratio, il perseguimento di quei fini che, come si è visto, la Costituzione tutela solennemente (così C. Cost., sentenza n. 224 del 1989)”*(Cfr. R. JUSO, *ufficiale*, S.l. 1999, articolo pubblicato su *“One Legale”*, in: <https://onelegale.wolterskluwer.it/>)

Tuttavia, come si vedrà tra poco, le limitazioni, o quantomeno la limitazione maggiore, hanno una specifica finalità e non sono volte a comprimere in toto i diritti: i militari sono anch'essi cittadini dello Stato.

ottenere che questa sia una semplice arma, che non spari magari inavvertitamente o improvvisamente, è necessario che coloro i quali formano i quadri permanenti dell'esercito non siano parte evidente ed attiva di partiti¹⁰.

Non è scontato dire che con questa affermazione si volesse affermare la necessità che i militari di carriera obbedissero agli ordini dei propri superiori senza ripensamenti derivanti dall'essere iscritti o dal partecipare ad attività politiche, in virtù dell'unico fine rappresentato dall'interesse pubblico, ossia ad adempiere le proprie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione senza fedeltà partitiche che, per quanto corrette, mai e poi mai vi potrebbero essere sostituite; in più, anche il timore eventuale di possibili sovvertimenti del giovanissimo Stato Italiano, sorto dal buio di una guerra devastante che aveva lasciato in eredità gravi danni sia dal punto di vista territoriale sia dal punto di vista sociale.

Se si considera l'art. 6 della l. 382/1978, si nota come si ponga nel solco di quanto tracciato dall'art. 98 Cost.: precisamente, il c. 1 specifica che *“le Forze armate debbono in ogni circostanza mantenersi al di fuori delle competizioni politiche”*: il comportamento dei militari nei confronti delle istituzioni democratiche deve essere improntato a principi di scrupolosa fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato (art. 1348 D. Lgs. 66/2010).

Quindi il militare deve astenersi, anche fuori servizio, da comportamenti che possono comunque condizionare l'esercizio delle sue funzioni, ledere il prestigio dell'istituzione cui appartiene e pregiudicare l'estraneità delle Forze armate alle competizioni politiche (art. 712 DPR 90/2010)¹¹.

In particolare è prevista, al c. 2 dell'art. 6 succitato, una precisa limitazione per i militari che:

- a) *“svolgono attività di servizio;*
- b) *sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;*
- c) *indossano l'uniforme;*

¹⁰ L'intervento in toto del 22 giugno 1947 ad opera dell'onorevole Giacchero è contenuto in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s2/098/index.htm?art098-012.htm&2>.

¹¹ Cfr. R. URSI, *La dimensione giuridica dell'etica militare*, *Rass. giust. mil.* 2/2020, p. 95.

d) si qualificano, in relazione a compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali”.

Ad essi è vietato *“partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché’ di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati ad elezioni politiche ed amministrative”*, fermo restando che, qualora un militare si candidasse ad elezioni politiche o amministrative, egli potrà *“svolgere liberamente attività politica e di propaganda al di fuori dell’ambiente militare e in abito civile”*, e fruirà di una licenza speciale per la durata della campagna elettorale.

In questo caso non viene in essere tanto la possibilità del militare di iscriversi ad un partito politico quanto la possibilità per esso di candidarsi, cosa che gli è nei fatti garantita.

D’altra parte ad oggi non è vigente una legge che vieti ai militari di iscriversi ad un partito: ma sono fatte salve le limitazioni già citate sopra, tale per cui si può ragionevolmente ritenere che, secondo Consiglio di Stato, IV Sezione, sentenza 5845/2017, *“il singolo militare può sì iscriversi ad un partito e, anche in tale qualità, esercitare il proprio diritto di elettorato passivo, ma non può mai assumere, nell’ambito di una formazione partitica, alcuna carica statutaria neppure di carattere onorario”*.

Questo perché, altrimenti, il principio di neutralità politica delle Forze Armate *“sarebbe inevitabilmente leso ove un militare, lungi dal limitarsi ad aderire, mediante la propria iscrizione, alle coordinate valoriali di una formazione politica o dal rappresentare in prima persona i cittadini in assemblee elettive, contribuisse personalmente, direttamente e, per così dire, istituzionalmente, in forza di una formale qualifica statutaria, a plasmare ab interno la linea politica*

di formazioni di massa ed intrinsecamente di parte quali sono gli odierni partiti politici”¹².

Un'altra caratteristica è poi rappresentata dal rapporto di impiego, la cui peculiarità, accennandola brevissimamente e sviluppandola meglio nel capitolo susseguente, è confermata dal D.Lgs. 165/2001 *“che, nel definire l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni, ha ribadito che tale rapporto d'impiego resta regolamentato da norme speciali (non rientrando nella c.d. privatizzazione del pubblico impiego¹³)”*.

In ultimo va ricordato che la specificità della professione militare esclude il cumulo con qualsiasi altra professione, come asserito da Corte Costituzionale, 18/05/2023, n. 98, sottolineante il fatto che la previsione ex art. 98 Cost., secondo la quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, *“rafforza il principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'art. 97 Cost., evitando il concretizzarsi di conflitti di interesse e consentendo al militare di riservare le sue energie lavorative ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione”*, tanto più che la ragione dell'esclusività si può rinvenire nella *“specialità che connota tale status e, soprattutto, le funzioni e i compiti suoi propri, il cui assolvimento ben può giustificare l'imposizione di limitazioni nell'esercizio di diritti che spettano ad altre categorie di cittadini”*.

Quindi vi possono essere limiti che trovano il loro fondamento nel garantire ai militari le miglior condizioni di operatività ai fini della protezione dello Stato che hanno giurato di difendere, ma al contempo devono essere bilanciati dalla garanzia di poter esercitare liberamente i diritti riconosciutigli in quanto cittadini.

Pertanto, il trattamento dei militari deve tener conto della specificità della condizione militare ed essere regolamentato da un'apposita disciplina,

¹² Cfr. Anonimo, *IL MILITARE PUÒ ISCRIVERSI A UN PARTITO POLITICO?* 14/02/2020, articolo pubblicato su “Avvocato Militare”, in <https://avvocatomilitare.com/index.php/il-militare-puo-isciversi-ad-un-partito-politico/> RIPRODUZIONE RISERVATA © Copyright avvocatomilitare.com.

¹³ Cfr. A. LO TORTO, *La specificità militare*, in *Inf. Dif.*, n. 3-2009, pp.24-25.

appropriatamente remunerativa e compensativa della naturale gravosità degli impegni connessi all'assolvimento dei doveri professionali¹⁴.

1.2 La figura dell'ufficiale nella storia e nelle forze armate italiane.

La figura dell'ufficiale (dal lat. tardo *officialis*, uso sostantivato dell'agg. *officialis*¹⁵) non è sempre stata come la si definisce attualmente: nell'antichità più remota, vale a dire nel periodo in cui nacquero le prime civiltà, è assolutamente certo che esistessero eserciti, ma la mancanza di reperti archeologici impedisce di dare notizie più precise sulla presenza di ufficiali comandanti, anche se è indubitabile che le prime grandi masse di fanti, che costituivano, ad esempio, l'esercito sumero dovessero avere almeno una minima gerarchia al loro interno; parimenti l'esercito assiro, probabilmente il primo esercito permanente al mondo, e quello babilonese, per fare esempi conosciuti.

Già si conosce maggiormente la composizione dell'esercito egizio: ad esempio, dai resoconti della battaglia di Qadeš al tempo di Ramses II "Il Grande", esso era costituito da quattro o cinque "divisioni", intitolate agli Dèi egizi Amon, Ra, Seth, Ptah, composte da circa cinquemila soldati (si noti che, per i tempi, riunire ventimila uomini abili alle armi non era cosa da poco!) tra fanti appiedati e carri da guerra, e basate su "compagnie" da duecento-duecentocinquanta armati, comandate da un "alfiere" e suddivise "in gruppi di cento o cinquanta uomini. *Varie compagnie di fanteria formavano un battaglione, agli ordini di un comandante, e diversi battaglioni costituivano una grande unità, sotto il comando di un generale*¹⁶".

¹⁴ Cfr. A. LO TORTO, *op. cit.*, p. 25.

¹⁵ Cfr. voce "Ufficiale", presente nella sezione online dell'Enciclopedia Treccani in: <https://www.treccani.it/vocabolario/ufficiale2/>.

¹⁶ Cfr. J. MARTÍNEZ BABÓN, *L'esercito egizio*, 03 ottobre 2022, pubblicato su "Storica National Geographic", in https://www.storicang.it/a/lesercito-egizio_15794.

Chiaramente la traduzione dei lemmi fa riferimento ai gradi moderni in quanto possibilmente riconducibili: ma la vera, prima, introduzione di gradi veri e propri si ha nell'antica Roma.

Furono i Romani infatti, nel corso di un'espansione che li portò a dominare, militarmente e culturalmente, l'intero Mar Mediterraneo a creare strutture militari potenti e temute, quasi invincibili: le legioni.

Queste unità rappresentarono il massimo apogeo in fatto di arte bellica nel mondo antico, e segnano il passaggio da eserciti granitici, poco mobili (le falangi oplitiche greche e macedoni), a veri e propri eserciti mobili, composti principalmente da fanteria pesante ma in grado di compiere eccezionali marce e di dispiegarsi su qualunque terreno: capacità che venne affinata col tempo, in seguito al cambiamento dei nemici da affrontare (a titolo esplicativo, si ricordi il mutamento di armi, armamenti e tattiche dalla fanteria oplitica alla formazione manipolare per manovrare più agilmente sui terreni montuosi dell'Italia centrale e affrontare più agevolmente il popolo dei Sanniti; e il passaggio dal manipolo alla formazione su *cohortes* [coorti], anticipata da Publio Cornelio Scipione Africano durante la conquista dell'Hispania e introdotta successivamente da Gaio Mario in tutte le legioni della Res Publica).

Le riforme Mariane in questo senso apportarono un notevole cambiamento all'esercito romano tardo-repubblicano: scomparve la classica distinzione tra hastati, principes e triarii, differenziando i milites (i legionari semplici) in virtù della loro anzianità di servizio, e furono aboliti sia i velites (la fanteria leggera) sia la cavalleria legionaria, sostituite da speciali corpi ausiliari forniti dai socii (gli alleati); inoltre si cominciarono a numerare le legioni, nominandole e dando loro un simbolo totemico, introducendo probabilmente in questo periodo il simbolo dell'aquila, simbolo del dio Iupiter (Giove) portata dall'aquilifer, che contraddistinse (e contraddistingue nel simbolismo ancora oggi) le legioni romane¹⁷.

¹⁷ Cfr. M. LUCCHETTI – L.S. CRISTINI, *L'esercito romano da Romolo a re Artù, Vol. I: da Romolo all'avvento di Ottaviano*, collana "Soldiers & Weapons", S.I., 2011, pp. 25-26.

Si crearono così le basi per la nascita di un esercito permanente, non più smobilitato alla fine di ogni campagna militare e, dunque, non basato sulla leva obbligatoria né sul censo, per quest'ultimo a partire dall'instaurazione del Principato, bensì sulla coscrizione volontaria.

Riassumendola brevemente, la gerarchia di una legione romana repubblicana post-riforma mariana (prendendo ad esempio le legioni di Cesare nella conquista della Gallia, senza contare le forze ausiliarie) potrebbe essere la seguente:

- *Consul* (nominato dal senato, magistrato dotato di potestas e imperium, al comando di due legioni; successivamente il princeps assumerà su di esso le funzioni dei due consoli).
- *Legatus legionis* (comandante della legione non diretta personalmente dal console, successivamente nominato dal princeps con varie formulazioni).
- *Tribunus laticlavus* (comandante in seconda proveniente dall'aristocrazia senatoria, così definito in virtù della larga striscia porpora che bordava la sua tunica).
- *Tribuni angusticlavii* (in numero di cinque, erano parte dell'alta struttura di comando della legione; il loro ruolo in battaglia è incerto; si distinguevano dal laticlavio per la striscia porpora più ristretta sulla propria tunica, come suggerisce il nome stesso).
- *Centurio primus pilus* (centurione al comando della prima centuria della prima cohors [coorte], di riconosciuta esperienza, aveva il diritto di partecipare al consiglio di guerra assieme ai tribuni).
- *Centuriones* (costituenti il nerbo della legione e posti al comando delle centurie [all'incirca ottanta milites]; gli erano parificati i decuriones, al comando delle turmae [circa trenta cavalieri] di cavalleria).
- *Principales* (se *duplicarii* ricevevano una paga doppia rispetto al semplice miles: in questa categoria si trovano l'*optio*, l'*aquilifer*, il *signifer*, l'*imaginifer*, il *vexillarius equitum*, il *cornicularius*, il *campidoctor*; se *sesquiplicarii*, una paga pari a una volta e mezzo

superiore rispetto al *miles*: in questa categoria si rinvenivano il *cornicen*, il *tesserarius* e il *beneficiarius*)¹⁸.

- *Immunes* (soldati specializzati ed esentati dai lavori pesanti svolti dai semplici *milites*).
- *Milites* (al plurale, la fanteria semplice di linea).

Si può notare già da questo semplice schema l’embrione della struttura esistente nell’epoca attuale: fermo restando che si tratta di una ricostruzione pur sempre teorica, ma non per questo priva di qualche fondamento, si potrebbero assimilare il *consul* e il *legatus* ai cosiddetti ufficiali generali; i *tribuni*, *laticlavio* e *angusticlavi*, e il *centurio primus pilus* agli ufficiali superiori; i *centuriones* agli ufficiali inferiori (in particolare il centurione potrebbe essere direttamente comparabile con l’odierno capitano); i *principales* ai sottufficiali; gli *immunes* ai graduati.

In particolare con riguardo agli ufficiali, in epoca alto-imperiale, svuotata di valore la figura del *consul*, assunse rilievo la figura del *legatus legionis*, proveniente dal patriziato romano di rango senatorio: egli doveva essere stato almeno questore o edile per essere nominato a questa carica; diversamente, il *tribuno laticlavio* era generalmente un giovane alle prime armi (letteralmente), rampollo di un’importante famiglia patrizia, inviato a compiere un anno di servizio nelle legioni per poi rientrare a Roma e proseguire la carriera politica o, in alternativa, rimanere “sotto le armi” e aspirare al comando della legione di appartenenza; i *tribuni angusticlavi* provenivano dall’ordine equestre, ma non è ben chiaro il loro ruolo, se avessero compiti maggiormente riconducibili alle funzioni di Stato Maggiore o se avessero potere di comando in battaglia; il *centurio primus pilus* era normalmente un uomo di grande esperienza acquisita sul campo, originariamente a capo del primo manipolo di *triarii* e

¹⁸ L’indicazione della paga è stata introdotta solo per dare un’idea generale di come fosse la suddivisione tra i *principales*, senza scendere nel merito della questione. Più in particolare si veda GUY DE LA BÉDOYÈRE, *La vita segreta dell’esercito romano*, Roma 2021, p. 80.

successivamente comandante della prima centuria della prima *cohors*, il cui ruolo è oggetto di dibattito tra gli studiosi; i *centuriones*, in ultimo, erano la spina dorsale della legione stessa, militari di carriera che si formavano da semplici milites, acquisendo esperienza e dando prova delle loro capacità e dei loro meriti sul campo¹⁹.

Tralasciando volutamente i periodi susseguenti si arriva all'attualità: per ufficiale oggi si intende la “*qualifica e denominazione generica dei militari e militarizzati che appartengono alla più alta delle tre categorie gerarchiche dei quadri (quella appunto degli ufficiali*²⁰)”.

In particolare nelle Forze Armate italiane essi sono suddivisi in tre categorie:

1. Ufficiali Generali:

- Generale (OF-9²¹; corrispondente per la Marina Militare: ammiraglio)
- Generale di corpo d'armata con incarichi speciali (OF-8; corrispondente per la Marina Militare: ammiraglio di squadra con incarichi speciali).
- Generale di corpo d'armata (OF-8; corrispondente per la Marina Militare: ammiraglio di squadra).

¹⁹ In particolare, secondo VEGEZIO, nel suo *Epitoma de rei militaris*, II (IV/V secolo d.C.), “*centurio eligendus est magnis viribus, procera statura, vigilans, sobrius, magis ad facienda quae ei imperantur quam ad loquendum paratus. Similiter eligendus est decurio, qui turmae equitum praepontatur; in primis habili corpore ut loricatus possit in equum ascendere, equitare fortissime, turmales suos erudiendos curare*”: ossia, come centurione (e come decurione) bisognava scegliere un uomo che avesse una grande “*forza fisica, di alta statura, attento, moderato nel bere, più pronto ad obbedire che a parlare*”.

La figura del centurione ebbe una tale importanza all'interno dell'esercito romano che i nomi di alcuni di essi riverberano ancora oggi: si pensi, per fare qualche esempio, a Publio Sestio Baculo, a Tito Pullo e Lucio Voreno, a Giuliano (la cui vicenda venne raccontata da Giuseppe Flavio (*Guerra Giudaica, VI*)).

²⁰ Cfr. la voce “Ufficiale”, *op. cit.*, in <https://www.treccani.it/vocabolario/ufficiale2/>.

²¹ Le sigle poste di fianco ai singoli gradi sono i riferimenti ai gradi degli ufficiali all'interno della NATO.

- Generale di divisione (OF-7; corrispondente per la Marina Militare: ammiraglio di divisione).
- Generale di brigata (OF-6; corrispondente per la Marina Militare: contrammiraglio).

2. Ufficiali superiori:

- Colonnello (OF-5; corrispondente per la Marina Militare: capitano di vascello).
- Tenente Colonnello (OF-4; corrispondente per la Marina Militare: capitano di fregata).
- Maggiore (OF-3; corrispondente per la Marina Militare: capitano di corvetta).

3. Ufficiali inferiori:

- Capitano (OF-2; corrispondente per la Marina Militare: tenente di vascello).
- Tenente (OF-2; corrispondente per la Marina Militare: sottotenente di vascello).
- Sottotenente (OF-1; corrispondente per la Marina Militare: guardiamarina).

È possibile accedere alla carriera tramite un concorso pubblico, che può essere aperto anche ai civili²² o può essere interno e riservato unicamente ai già

²² Gli allievi ufficiali dell'Esercito seguono un iter formativo che prevede due anni di studi presso l'Accademia militare di Modena e tre anni presso la Scuola di Applicazione dell'Esercito a Torino; gli allievi ufficiali della Marina Militare; gli allievi ufficiali della Marina Militare studiano presso l'Accademia Navale di Livorno, e il loro percorso di studi può durare da cinque a sette anni in base al corpo di appartenenza; gli allievi ufficiali dell'Aeronautica Militare frequentano l'Accademia Aeronautica di Pozzuoli per una durata di cinque anni; gli allievi ufficiali dell'Arma dei Carabinieri svolgono un corso biennale presso l'Accademia di Modena che prosegue poi nella Scuola ufficiali carabinieri a Roma.

appartenenti alla Forza Armata di pertinenza²³, oppure per nomina diretta (a condizione del non superamento del trentaduesimo anno di età), o infine entrando nella Riserva Selezionata (è presente in tutte le quattro Forze Armate, e nasce dalla necessità, per soddisfare eventuali esigenze operative, addestrative e logistiche, di avere a disposizione personale in possesso di particolari professionalità d'interesse non compiutamente disponibili²⁴): in particolare all'interno delle Forze Armate possono essere presenti figure di ufficiali che non provengono dalle Accademie, bensì rispetto agli ufficiali dei ruoli normali hanno funzioni ausiliarie (ossia gli ufficiali in ferma prefissata, i quali si son laureati nella vita civile e hanno partecipato al concorso per diventare ufficiali che prevedeva la loro classe di laurea: per essi è prevista una ferma di massimo trenta mesi, inoltre, già dopo 18 mesi di servizio, gli U.F.P. possono partecipare ai concorsi per l'immissione nei ruoli del servizio permanente delle Forze Armate, con riserve di posti fino all'80% nei concorsi a nomina diretta per laureati²⁵).

L'art. 627 D.Lgs. 66/2010 specifica che *“la carriera degli ufficiali, preposti all'espletamento delle funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, ha sviluppo dirigenziale”*, identificando pertanto una tipologia di ufficiale a tutto tondo, che potrà puntare ai massimi gradi della gerarchia assumendo al contempo incarichi sempre più forieri di oneri e onori.

Più precisamente, egli è un *“professionista chiamato a decidere, le cui decisioni incidono sulla vita dei dipendenti, in qualche caso della Nazione²⁶”*:

²³ Con riferimento specificamente agli ufficiali del Ruolo speciale, salvi concorsi straordinari aperti anche ai civili. Se ne parlerà meglio nei capitoli successivi.

²⁴ Si veda anche la pagina istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, sezione dedicata ai concorsi, in: <https://www.carabinieri.it/concorsi/area-concorsi/riserva-selezionata/riserva-selezionata> .

²⁵ Cfr. la pagina istituzionale dell'Esercito Italiano, nella sezione dedicata agli ufficiali in ferma prefissata in: <https://www.esercito.difesa.it/concorsi-e-arruolamenti/ufficiali/Pagine/AUFP.aspx> .

²⁶ Si riprendono le parole presenti nel sito della Marina Militare, identificanti gli ufficiali di Marina, ma ragionevolmente estendibili a tutti gli ufficiali di tutte le Forze Armate.

Si veda la pagina istituzionale del sito della Marina Militare dedicata all'arruolamento, in: https://www.marina.difesa.it/il-tuo-futuro-e-il-mare/carriere/per-grado/ufficiali/Pagine/Ufficiali_gallery.aspx .

specificamente la formazione di base dell'ufficiale è fondamentale, in quanto dà modo di acquisire competenze che consentono al singolo militare di svolgere adeguatamente il proprio ruolo professionale²⁷; e sicuramente pari importanza ha l'addestramento, che, citando nuovamente l'art. 715 di cui alla nota 23, è *“il processo attraverso il quale si sviluppano negli individui, organi di staff, Comandi e Unità, le abilità e le capacità di assolvere specifici compiti e funzioni, in specifici ambienti operativi per il tramite di esercitazioni, collettive e individuali, nonché di attività di abilitazione, qualificazione e specializzazione condotte ai fini dell'assolvimento dei compiti istituzionalmente assegnati alle Forze armate e allo sviluppo, mantenimento e miglioramento della prontezza operativa desiderata.”*

In sostanza, per terminare questa breve e, si spera, quanto più possibile esaustiva trattazione, la figura dell'ufficiale odierna presenta tre volti: sapere, saper fare, saper essere.

Nel primo caso si intende che *“alle conoscenze individuali occorre aggiungere delle ulteriori nozioni utili a consentirne l'inserimento nella vita militare e nelle funzioni che dovrà assolvere dopo il superamento del ciclo di formazione iniziale”*; nel secondo caso, dovendo necessariamente dirigere e collaborare con i suoi subordinati, *“l'allievo ufficiale dovrà non solo acquisire competenze nell'eseguire i compiti in quanto militare, ma anche quelle relative al suo futuro status di comandante di uomini”*: si intende pertanto non una mera conoscenza, per quanto approfondita che sia, dei propri compiti, ma anche di coloro con cui si lavorerà per svolgerli, sviluppando capacità di empatia e cercando di unire tutti i subordinati (citando il motto dell'Accademia Militare di Modena, *una acies*, ossia in “un'unica schiera”) nello sforzo di raggiungere il medesimo obiettivo, tenendo conto delle caratteristiche personali di ognuno e delle capacità ed attitudini dimostrate; nel terzo caso ci si riferisce alla *“capacità di saper sviluppare delle azioni e/o delle reazioni appropriate al contesto nel quale ci si trova. Presuppone, ovviamente delle ottime competenze nelle due aree*

²⁷ Cfr. art. 715 c. 1 D.Lgs. 66/2010.

precedentemente citate, ma anche una comprensione straordinaria dell'ambiente nel quale si è immersi, operativo o non²⁸: nelle operazioni militari vuol dire capire rapidamente la situazione nella quale si è immersi, con le criticità e i punti di favore che possono intervenire all'interno dello svolgimento di un'operazione, e saper agire nel migliore dei modi possibili a seguito della valutazione del contesto in cui ci si trova, in qualunque luogo sia.

²⁸ Cfr. per le parti in corsivo segnalate dalle virgolette Gen. M. RUGGIERO, *Militari e studenti? Una riflessione sulla formazione iniziale degli ufficiali dell'Esercito*, 15/05/18, articolo pubblicato su “Difesa Online”, in <https://www.difesaonline.it/evidenza/punti-di-vista/militari-e-studenti-una-riflessione-sulla-formazione-iniziale-degli> .

CAPITOLO 2 - L'avanzamento in generale

2.1 Definizione di avanzamento nell'ordinamento militare e suoi caratteri giuridici.

La procedura di avanzamento è applicata all'Esercito Italiano, alla Marina Militare, all'Aeronautica Militare, all'Arma dei Carabinieri e alla Guardia di Finanza, ed è disciplinata dal Titolo VII, artt. 1021 ss. del Codice dell'Ordinamento Militare (D.lgs. 66/2010), dagli artt. 688 ss. del Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (TUOM; DPR90/2010) e dal D.Lgs. 69/2001 (**Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, artt. da 12 a 31**): il primo offre una prima panoramica sull'effettiva **natura dell'istituto**, stabilendo nell'articolo 1030, comma 1°, che l'avanzamento consiste nel “*complesso delle procedure autoritative e delle operazioni tecnico-amministrative,[...] necessarie per la progressione di carriera del personale militare*”: si può perciò facilmente scomporre in una serie di procedimenti a iniziativa d'ufficio, obbligatori, espressivi di una discrezionalità tecnica e impermeabili agli apporti istruttori esterni²⁹.

Come tale, è soggetto a tre principi fondamentali: in primis la specialità della normativa rispetto a quella generale delineata dalla l. 241/1990; in secundis il carattere rigidamente vincolato del procedimento in sé; in tertiis, la mancata, per modo di dire, considerazione da parte delle leggi militari successive alla l. 241 degli istituti introdotti da questa³⁰.

Il primo principio è facilmente spiegabile in riferimento alla specialità che contraddistingue l'ordinamento militare rispetto all'ordinamento civile anche e soprattutto per la peculiarità dei compiti assegnati alle Forze Armate (previsti

²⁹ Cfr. V. POLI, *Reclutamento trasferimento e avanzamento del personale militare*, Roma 2007, p. 205.

³⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 03/02/2006, n. 485 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>: riguardava nello specifico la proposizione di un ricorso da parte di un tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri contro una decisione del T.A.R. Lazio: al suo interno, come anche ribadito da POLI, *op. cit.*, viene confermata l'inapplicabilità al personale militare delle norme generalmente vevoli per il pubblico impiego civile con i tre principi successivamente elencati.

all'interno del D.Lgs. 331/2000 ed elencati nell'introduzione), nonché per la particolarità del rapporto di impiego prevista all'interno del D.Lgs. 165/2001.

Infatti il regime di valutazione e avanzamento previsto dall'ordinamento militare, rispetto a quanto previsto per i dipendenti pubblici, si distingue per la scelta, anziché del metodo comparativo previsto all'art. 52 comma 1-bis del predetto decreto legislativo³¹, per *“la valutazione in assoluto di ciascuno degli scrutinandi; conseguentemente, l'iscrizione nel quadro di avanzamento deve essere valutata in base alla posizione conseguita da ciascuno nella graduatoria, sulla base del punteggio attribuitogli e non dall'esame comparativo dei singoli Ufficiali [...]”*³²: la valutazione pertanto, soprattutto in tema di avanzamento a scelta, è necessario che sia effettuata con riferimento unicamente alla posizione ottenuta secondo il punteggio assegnato dalla Commissione, senza mettere a confronto gli ufficiali tra loro.

Questo criterio fa sì dunque che si valuti un ufficiale secondo le caratteristiche proprie dello stesso, esplicate attraverso l'esame della documentazione del soggetto, ma al contempo può dar luogo a eventuali discrepanze di cui si parlerà meglio all'interno del terzo capitolo (sempre in riferimento all'avanzamento a scelta, mentre l'avanzamento ad anzianità è, da questo punto di vista, tendenzialmente meno problematico).

L'opzione per questa tipologia di procedimento è peraltro ulteriormente confermata dallo stesso decreto legislativo, all'interno del quale l'art. 3 c.1 specifica che *“in deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai*

³¹ Cfr. D.lgs 165/2001 art. 52 c.1-bis: *“[...] le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti.”*

³² Cfr. T.A.R Lazio, Sez. I bis, 02/03/2020, n. 2694 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>: nello specifico riguardava l'esito di avanzamento al grado di Colonnello del Ruolo Speciale (grado apicale per questa categoria), che il ricorrente contestava con riguardo ai profili di eccesso di potere in senso relativo, disparità di trattamento, illogicità, tenendo conto della comparazione tra la propria valutazione e quella di due colleghi ufficiali, ambedue superiori in graduatoria. Detto ricorso è stato rigettato, specificando in diritto come la valutazione non operi seguendo le modalità relative ai dipendenti pubblici in ambito civile, ma bensì consista in una *“valutazione in senso assoluto”* di ogni singolo ufficiale ammesso alla valutazione da parte della Commissione. Sul punto vedasi anche T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 07/05/2020, n. 4802.

rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'[articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n.691](#), e dalle [leggi 4 giugno 1985, n.281](#), e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n.287”, differenziando così il personale militare dalle altre categorie di dipendenti pubblici, e individuandone la specificità della disciplina dell’avanzamento come peraltro sancito da una recente pronuncia del Consiglio di Stato che si è preoccupata di indicare le fonti in seno alle quali ravvisarla: più precisamente, l’articolo succitato e “b) inoltre, con specifico riferimento alla questione dell’ultrattività delle graduatorie, l’art. 51, comma 8, della l. n. 388/2000, il quale al secondo periodo dispone che “per le Forze armate la validità delle graduatorie è disciplinata dalla normativa di settore c) ancora, l’art. 625, comma 1, del d.lgs. n. 66/2010, il quale, nel definire i rapporti con l’ordinamento generale del lavoro alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni ed altri ordinamenti speciali, così recita: “al personale militare si applicano i principi e gli indirizzi di cui all’articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, nonché le disposizioni contenute nel presente codice; d) da ultimo, e soprattutto, l’art. 19 della l. n. 183/2010, il quale statuisce che “ai fini della definizione degli ordinamenti, delle carriere e dei contenuti del rapporto di impiego e della tutela economica, pensionistica e previdenziale, è riconosciuta la specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente [...]”³³”.

³³ Cfr. Consiglio di Stato sez. II - 19/05/2022, n. 3951, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, in riferimento al ricorso, accolto, di un gruppo di appartenenti all’Arma dei Carabinieri al ruolo degli Appuntati e Carabinieri, che avevano chiesto l’annullamento del bando di concorso interno (per titoli ed esami) per l’ammissione di 210 Allievi Marescialli del ruolo Ispettori dell’Arma dei Carabinieri al 13° corso annuale. Nonostante non sia afferente rispetto al tema principale qui trattato, ossia l’avanzamento, la sentenza ha messo in luce con precisione le fonti legislative dalle quali si desume la peculiarità dell’ordinamento militare e delle norme che lo compongono; in particolare, sulla singolarità dell’avanzamento in ambito militare si veda GIANI, *I tratti caratteristici e speciali della dirigenza militare in raffronto al più ampio contesto della dirigenza nell’impiego pubblico e privato*, pp. 54-84 (nello specifico pp. 70-71), *Rass. giust. mil., riv. dir. mil.*, 4/2023.

Il secondo principio riguarda, ad esempio, l'individuazione inderogabile degli organi che partecipano al procedimento, la documentazione utilizzabile in via esclusiva ai fini della valutazione, le ferree scansioni temporali; il terzo ha come base l'inapplicabilità della l. 241/1990 e, conseguentemente, di una parte degli istituti che ne discendono alle procedure di avanzamento in ambito militare (come la mancanza di un effettivo responsabile del procedimento, o il fatto che l'attività svolta dall'organo competente sia principalmente valutativa).

2.2 La procedura in generale: tipologie di avanzamento previste dal Codice dell'Ordinamento Militare.

Il D.Lgs. 66/2010 fornisce una spiegazione sommaria dei principali passaggi della procedura di seguito riassunta e che saranno analizzati nei capitoli seguenti, con le opportune specificazioni riguardanti le singole tipologie di avanzamento.

Essa si fonda sulla formazione di aliquote annuali (il 31 ottobre di ogni anno da parte del Direttore generale della "Direzione generale per il personale militare" per ciascuna Forza Armata in ordine al grado e al ruolo), ossia elenchi in cui sono inseriti, secondo l'art. 1053 D.lgs. 66/2010: "*a) tutti gli ufficiali non ancora valutati che, alla data suddetta, hanno raggiunto tutte le condizioni prescritte dall'articolo 1093; b) gli ufficiali già giudicati idonei e non iscritti in quadro; c) gli ufficiali da valutare o rivalutare perché sono venute a cessare le cause che ne avevano determinato la sospensione della valutazione o della promozione*" e prosegue con l'analisi della documentazione personale del singolo³⁴ da parte delle Commissioni di avanzamento, che si suddivide nella documentazione caratteristica, nella documentazione matricolare, di cui si parlerà nel dettaglio all'interno del paragrafo successivo, concludendosi con la valutazione dei requisiti in concreto posseduti dal singolo ufficiale come stabilito dall'art. 1093. Al termine della valutazione si provvede a stilare una graduatoria e in seguito si procede alla formazione dei cosiddetti quadri d'avanzamento (sia nel caso

³⁴ Cfr. A. CONTI, S. SETTI "Lezioni di diritto militare", Milano 2020, p. 101.

dell'avanzamento per anzianità sia nel caso dell'avanzamento a scelta [*Vedi Capp. 2-3*]), che contengono i nominativi dei militari promossi.

Le tipologie di avanzamento previste dal d.lgs. 66/2010 all'art. 1031 c.1 sono cinque:

- a) avanzamento ad anzianità.
- b) avanzamento a scelta.
- c) avanzamento a scelta per esami.
- d) per meriti eccezionali.
- e) per benemerienze d'istituto.

L'avanzamento ad anzianità riguarda gli ufficiali, i sottufficiali e i volontari in servizio permanente, mentre, secondo i commi successivi del suddetto articolo l'avanzamento a scelta riguarda gli ufficiali e i sottufficiali; l'avanzamento a scelta per esami riguarda *“gli appartenenti al ruolo ispettori dell'Arma dei carabinieri e gli appartenenti ai ruoli marescialli delle Forze armate”* e infine l'avanzamento per benemerienze d'istituto riguarda esclusivamente gli appartenenti ai ruoli ispettori, sovrintendenti, appuntati e carabinieri.

Diversamente, l'avanzamento per meriti eccezionali rappresenta una sorta di unicum all'interno delle classiche procedure di avanzamento: identifica la figura dell'ufficiale che *“nell'esercizio delle sue attribuzioni ha reso eccezionali servizi alle Forze armate e che ha dimostrato di possedere qualità intellettuali, di cultura e professionali, tali da dare sicuro affidamento di adempiere in modo eminente le funzioni del grado superiore”*, la cui proposta di avanzamento è formulata *“dal generale o ammiraglio in carica, dal quale l'ufficiale gerarchicamente dipende ed è corredata dei pareri delle ulteriori autorità gerarchiche”* e sulla quale si pronuncia *“il Ministro, previo parere favorevole della competente commissione superiore di avanzamento, espresso a unanimità di voti.”*³⁵

Similmente, l'art. 1062 definisce una procedura per sottufficiali e graduati, prevedendo che la proposta provenga *“dall'ufficiale generale o grado*

³⁵ Cfr. art. 1061 D.lgs 66/2010.

equiparato dal quale il suddetto personale gerarchicamente dipende”, con pareri delle autorità gerarchiche, e che su di essa, oltre al parere favorevole della Commissione di Avanzamento, si pronunci il Direttore generale del personale militare e il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri (se si tratta di personale appartenente al ruolo appuntati e carabinieri).

In ultimo, in base all’art. 1033, le disposizioni relative all’avanzamento si applicano indistintamente al personale militare maschile e femminile.³⁶

2.3 La documentazione caratteristica e la documentazione matricolare.

Come già brevemente accennato nel paragrafo precedente, la documentazione personale costituisce una base importante per il giudizio di avanzamento di un militare: essa ha lo scopo di *“rappresentare il carattere, il comportamento e il rendimento tenuto dal personale militare delle Forze Armate nell’ambito del servizio prestato”*³⁷, e si suddivide nella documentazione caratteristica e documentazione matricolare.

³⁶ Il servizio militare femminile è stato avviato con la legge 380/1999 e, in base al succitato art. 1033, la Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell’organizzazione delle Forze Armate, Camera dei Deputati, Doc. XXXVI n. 5, conferma che *“relativamente la progressione di carriera nei gradi della carriera militare non esistono discriminazioni di genere né preclusioni al personale di sesso femminile”*.

³⁷ Cfr. R. MASSINO, M. MONTONERI, M. IONATA, E. GUADAGNOLO, L. MARINO, P. RIZZETTO, A. ERAMO, M. CASSATA, G. DE CHIARA, S. SIMONELLA, M. MORETTA, G. ORLANDI, F. MARINONE, M. Y. ZAZAI, F. J. AZEVEDA DE MORAIS, J. ZACCHINO *“Sistema di valutazione del personale militare delle Forze Armate, documentazione caratteristica. Situazione attuale. Prospettive di miglioramento. Confronto con sistemi di valutazione di altri Paesi”*, Centro Alti studi per la Difesa-Centro Militare di Studi Strategici 71^a sessione di studio IASD, Roma, a.a. 2019-2020.

La documentazione caratteristica si distingue nella scheda valutativa³⁸, nel rapporto informativo³⁹ e nel foglio di comunicazione⁴⁰: in essa sono valutati gli ufficiali, i sottufficiali, i graduati e militari di truppa per periodi non superiori all'anno, come stabilito dall'art. 1025 c.2 D.lgs. 66/2010 - al fine di garantire la totale autonomia di ogni giudizio rispetto a quello espresso per i periodi precedenti⁴¹ - negli eventi stabiliti all'art. 691 DPR 90/2010, ossia:

- a) *cessazione del servizio del giudicando o del compilatore;*
- b) *fine del servizio del giudicando o del compilatore;*
- c) *variazione del rapporto di dipendenza con il compilatore;*
- d) *variazione del rapporto di dipendenza con il primo revisore, se il giudicando esercita il comando o le attribuzioni specifiche validi ai fini dell'avanzamento e il primo revisore lo ha avuto alle proprie dipendenze per un periodo di almeno centottanta giorni senza averlo valutato;*
- e) *variazione del rapporto di dipendenza con il primo revisore nel caso in cui sostituisce il compilatore escluso ai sensi dell'articolo 690, comma 1;*
- f) *inclusione nelle aliquote di ruolo per la formazione dei quadri di avanzamento;*

³⁸ Cfr. Art. 692 c. 1 DPR 90/2010 let. a): documenta i periodi di servizi di durata non inferiore a centottanta giorni.

³⁹ Cfr. Art. 692 DPR 90/2010 c. 1 let. b): documenta e valuta i servizi di durata pari o superiore a sessanta giorni e inferiore a centottanta giorni;

2) i corsi di istruzione di durata non inferiore a sessanta giorni;

3) i servizi di durata inferiore a sessanta giorni, prestati in operazioni di carattere nazionale o internazionale sancite da specifiche disposizioni di legge, qualora espressamente disposto dallo Stato maggiore della difesa o dal Comando operativo di vertice interforze o dagli Stati maggiori di Forza armata o dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri con direttive che fissano modalità e termini.

⁴⁰ Cfr. art. 1025 c.3 D.lgs. 66/2010.

⁴¹ Cfr. T.A.R. Genova, (Liguria) sez. II, 30/12/2016, n.1277, in www.giustizia-amministrativa.it/: nello specifico riguardava il caso di un primo maresciallo luogotenente in servizio presso l'Istituto Idrografico della Marina di Genova che agiva per l'annullamento del decreto dirigenziale del Ministero della Difesa di rigetto del ricorso gerarchico presentato avverso la scheda valutativa, nonché della stessa scheda valutativa.

Il ricorso in questione è stato rigettato, specificando come, ai fini della valutazione, la compilazione dei documenti caratteristici si effettui per periodi non superiori all'anno per garantire la totale autonomia dei giudizi, senza che si possa dunque configurare, eventualmente, "il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà (estrinseca) tra il giudizio afferente ad un anno e quelli espressi negli anni precedenti, e che sussista, al riguardo, alcun obbligo di motivazione specifica". Pertanto, l'esame del giudice amministrativo si deve limitare solo a riscontrare palesi abnormità, incongruenze o contraddizioni, senza entrare generalmente nel merito effettivo di quanto riportato.

- g) termine di un corso di istruzione o di eventuali periodi di esperimento;
- h) sospensione dall'impiego del giudicando;
- i) compimento del periodo massimo di un anno non documentato;
- l) partecipazione a concorsi, se espressamente richiesto dai relativi bandi;
- m) promozione al grado di generale di corpo d'armata o corrispondente;
- n) domanda di rafferma o di ammissione al servizio permanente per il personale di truppa in ferma volontaria delle Forze armate.

L'art. 698 DPR 90/2010 ne identifica le modalità redazionali: nello specifico, per la scheda valutativa (valutazione di servizi che abbiano avuto una durata non inferiore a centottanta giorni) si utilizzano due classificazioni:

- a) Modello A: afferisce agli Ufficiali Generali fino al grado di Generale di Divisione e corrispondenti (per gli ufficiali con il grado di Generale di Corpo d'Armata e corrispondenti non si redigono documenti caratteristici in virtù della previsione di cui all'art. 688 c.2 TUOM⁴²); definisce soprattutto le capacità di comando e organizzative, dato il grado di riferimento, e la valutazione sulle qualità⁴³ del militare deve essere resa all'interno di un giudizio discorsivo.
- b) Modello B: concerne il restante personale; *“rileva le qualità complessive del valutando attraverso l'esame delle capacità e attitudini evidenziate, il rendimento tenuto e i risultati assicurati nell'espletamento dell'incarico.”*⁴⁴

Le qualità, in questo caso, non rientrano all'interno di un giudizio discorsivo ma sono già descritte, e la loro valutazione viene effettuata tramite assegnazione di precise qualifiche (Eccellente; Superiore alla media; Nella media; Inferiore alla media; Insufficiente).

⁴² Cfr. art. 688 DPR 90/2010.

⁴³ Specificamente, sono: qualità fisiche, morali e di carattere; qualità culturali e intellettuali; qualità professionali.

⁴⁴ Ibidem R. MASSINO [et alii] *“Sistema di valutazione del personale militare delle Forze Armate, documentazione caratteristica. Situazione attuale. Prospettive di miglioramento. Confronto con sistemi di valutazione di altri Paesi”*, Centro Alti studi per la Difesa-Centro Militare di Studi Strategici 71^a sessione di studio IASD, Roma, a.a. 2019-2020 cit. alla nota 35.

Similmente, per il rapporto informativo (per servizi di durata pari o superiore a sessanta giorni e inferiore a centottanta giorni) sono previsti:

- a) Modello A: non comprende la qualifica finale e si riferisce agli Ufficiali Generali fino al grado di Generale di Divisione e corrispondenti.
- b) Modello B: *“parti contrassegnate con la sigla RI, privo della qualifica finale, per tutto il rimanente personale.”*⁴⁵

Infine, il foglio di comunicazione è direttamente integrato nei modelli A e B ed è redatto dall'ultima autorità che compila il giudizio finale *“traducendo, in sintesi e in maniera inequivocabile, i giudizi precedentemente formulati nel documento caratteristico.”*⁴⁶

Bisogna inoltre segnalare che, in caso di servizio avente una durata inferiore a sessanta giorni, deve essere compilata una dichiarazione di mancata redazione della documentazione caratteristica (cosiddetto Modello C), al fine di mantenere la consequenzialità tra periodi qualora non fosse possibile redigere la documentazione caratteristica che sarebbe prevista in caso di servizi di durata superiore a sessanta giorni (vedi sopra); o quando, *“pur potendosi, il documento, riferire ad un periodo di tempo pari o superiore a 60 giorni, il valutando abbia, di fatto, espletato effettivamente il servizio per un periodo di tempo inferiore a 60 giorni; risulti che nel periodo di tempo da considerare, il militare, per un motivo qualsiasi, non ha prestato alcun servizio; risultino mancanti tutte le autorità giudicatrici competenti alla formazione del documento caratteristico.”*⁴⁷

La documentazione matricolare contiene invece quegli *“eventi di interesse matricolare per le Forze armate”*⁴⁸ definiti all'art. 1023 del D.lgs. 66/2010

⁴⁵ Cfr. art. 698 DPR 90/2010.

⁴⁶ Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA-DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE M_D AB05933 REG2023 0768022, OGGETTO: *“Redazione dei documenti caratteristici del personale appartenente all'Esercito, alla Marina, all'Aeronautica e all'Arma dei carabinieri”*, Roma 28-12-2023.

⁴⁷ Ibidem Consiglio di Stato, sez. IV, 03/02/2006, n. 485 cit. alla nota 30.

⁴⁸ Cfr. art. 685 DPR 90/2010.

(Codice dell'ordinamento militare) e all'art. 685 del DPR 90/2010: più specificamente, vi sono registrati:

- a) gli eventi di servizio relativi allo stato giuridico, all'avanzamento e all'impiego;*
- b) gli imbarchi per il personale della Marina militare;*
- c) le campagne di guerra e le missioni militari⁴⁹;*
- d) gli eventi di natura penale e disciplinare;*
- e) la progressione economica;*
- f) le variazioni di stato civile;*
- g) i provvedimenti e gli accertamenti medico-legali;*
- h) le benemerienze, le onorificenze e le ricompense acquisite;*
- i) le specializzazioni e i brevetti;*
- l) i titoli di studio e culturali;*
- m) ogni altro elemento utile ai fini dell'avanzamento e della determinazione degli obblighi e dei diritti degli interessati.*

L'art. 685 entra maggiormente nello specifico, individuando gli “eventi di interesse matricolare” e suddividendoli in gruppi (e sottogruppi), che qui sintetizziamo:

- a) dati anagrafici, codice fiscale, matricola meccanografica, fotografia;*
- b) situazione di famiglia;*
- c) stato e avanzamento;*
- d) sedi di servizio;*
- e) vicende sanitarie e altri dati;*

⁴⁹ In particolare, le esperienze operative a livello internazionale (ad esempio, le cosiddette missioni di pace) hanno assunto una crescente importanza nella valutazione: tanto è vero che, secondo T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 07/09/2015, n. 11084 prima e T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 09/12/2019 poi, n. 14065, è “*stata sanzionata dalla giurisprudenza la mancata valorizzazione di chi è stato impiegato all'estero nei teatri operativi in aree di guerra o di conflitti con funzioni di comando e ha ottenuto decorazioni estere rispetto a chi ha svolto incarichi di natura amministrativa o limitato le funzioni esclusivamente presso lo Stato Maggiore dell'Esercito*”.

- f) *titoli di studio, corsi, qualificazioni, abilitazioni e specializzazioni, conoscenza lingue estere, iscrizioni ad albi o registri e abilitazioni professionali, pubblicazioni;*
- g) *servizio prestato in altre Forze armate o di polizia;*
- h) *ricompense morali, onorificenze, altre distinzioni onorifiche e distintivi;*
- i) *valutazioni caratteristiche;*
- j) *procedimenti penali;*
- k) *procedimenti disciplinari di stato;*
- l) *provvedimenti disciplinari di corpo;*
- m) *incarichi di insegnamento, partecipazione a commissioni, comitati e gruppi di lavoro, nomine, cariche e incarichi presso enti;*
- n) *situazione amministrativa;*
- o) *situazione contributiva e previdenziale.*

Mentre dunque la documentazione matricolare costituisce una sorta di “curriculum” per il militare, raccogliendo al suo interno tutti gli eventi rilevanti della sua carriera, la documentazione caratteristica, avente lo scopo di “*rappresentare il giudizio riguardo le attività svolte con riferimento al servizio prestato e il rendimento in esse*” costituisce la base per le Commissioni di avanzamento al fine di poter accertare se il militare sia idoneo a svolgere le funzioni connesse al grado superiore⁵⁰: l’art. 688 DPR 90/2010, qui citato, specifica che il giudizio reso dal compilatore deve essere “*personale, diretto e obiettivo*”.

In quanto personale, deve derivare pertanto da una conoscenza personale e diretta del superiore in riferimento alle “*capacità e attitudini dimostrate dal subordinato nel concreto svolgimento delle relazioni di servizio nel corso del periodo oggetto di esame*”⁵¹, e deve essere obiettivo, ispirato a criteri di imparzialità ed equità, senza che la sua validità sia inficiata da condizionamenti di natura personale o altre cause per cui, in virtù della elevata discrezionalità

⁵⁰ Vedasi MINISTERO DELLA DIFESA-DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE M_D AB05933 REG2023 0768022 cit. alla nota 44.

⁵¹ Cfr. A. CONTI, S. SETTI, *op. cit.*, p. 105.

tecnica⁵² che caratterizza la redazione dei documenti caratteristici, l'obiettività verrebbe meno: tanto è vero che, in casi di mancata obiettività per ragioni che possono andare dall'inimicizia all'ostilità o cause simili, dirette o indirette, il superiore, in base alla previsione dell'art. 2 DPR 213/2002, ha l'obbligo di esimersi dal giudizio facendone menzione direttamente nel documento caratteristico.

All'interno dei giudizi, analitici e sintetici, devono inoltre essere evitate forme che possano dare luogo ad interpretazioni, soprattutto in considerazione del fatto che determinate voci assumono un significato particolare per il militare del quale si sta compiendo la valutazione: per cui risulta necessaria *“l'effettuazione di una puntuale analisi del giudizio formulato in forma discorsiva, anche alla luce del significato della qualifica da attribuire, se prevista (ad esempio, la qualifica di “eccellente”, per definizione, risulta in contraddizione con una valutazione della voce rendimento, diversa da “ottimo”). [...] le singole voci devono trovare un costante e giusto riscontro nella manifestazione del giudizio (in termini di armonia e coerenza terminologica). Per tale motivo il superiore che revisiona il documento caratteristico deve sempre motivare l'eventuale proprio dissenso dall'autorità inferiore”*⁵³; in più non devono contenere alcun riferimento a procedimenti penali e disciplinari, come previsto dall'art. 694 DPR 90/2010.

Inoltre, è previsto che *“non possano compilare o revisionare documenti caratteristici:*

⁵² Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 02/03/2017, n.988 (così anche TAR. Lazio sez. I - Roma, 11/04/2022, n. 4208; T.A.R. Lombardia sez. IV - Milano, 02/11/2022, n. 2421): il ricorso, proposto da un maresciallo dell'Esercito Italiano avverso la mutazione di valutazione nella scheda valutativa e nella documentazione caratteristica, venne accolto (parzialmente) in quanto il Consiglio di Stato rilevò come il giudizio del revisore fosse *“inficiato dal dato relativo all'assenza, per motivi istituzionali, per un lungo periodo nell'arco temporale sopra indicato”*, tale da far sì che la diversità di giudizio non si fondasse *“sull'esercizio corretto dell'ampia discrezionalità tecnica di cui godono i valutatori”*, bensì sulla mancanza di un giudizio personale, concreto e, soprattutto, obiettivo.

A riguardo, si sono espresse similmente anche Cons. St., sez. IV, 12 febbraio 2015, n. 754; Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2018, n. 389; Cons. Stato, Sez. II 12 febbraio 2020, n. 1102 in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵³ Cfr. MINISTERO DELLA DIFESA, *Istruzioni sui documenti caratteristici del personale delle forze armate e dell'arma dei carabinieri*, M_D AB05933 REG2023 0435297, Roma 26-07-2023, in <https://www.difesa.it/assets/allegati/765/4aff5f81-82d5-4d77-9fd3-cc20bc0fc4d5.pdf>.

- a) *il superiore dichiarato non idoneo agli uffici del grado;*
- b) *il superiore sospeso dall'impiego, dalla data di comunicazione del provvedimento di sospensione;*
- c) *il superiore privato del comando, dell'incarico o della direzione di un ufficio perché sottoposto ad inchiesta formale ovvero per fatti che possono comportare l'adozione di sanzioni disciplinari di stato, dalla data di comunicazione del provvedimento di esonero;*
- d) *il superiore che deve valutare un inferiore sottoposto ad inchiesta formale e che può, a giudizio dell'autorità che ha ordinato l'inchiesta, essere comunque interessato all'esito del procedimento;*
- e) *il militare che rispetto al giudicando sia meno elevato in grado ovvero, a parità di grado, abbia pari o minore anzianità”.*⁵⁴

La documentazione caratteristica deve essere comunque formata entro sessanta giorni (termine ordinatorio⁵⁵) dal motivo che ne ha determinato la chiusura (in riferimento agli eventi previsti dall'art. 691 DPR 90/2010 riportato all'inizio di questo paragrafo), sottoscritta dal compilatore e sottoposta al controllo del primo revisore o, nell'ipotesi, di un secondo⁵⁶, i quali si pronunciano sulla regolarità formale e sostanziale del documento, potendo anche dissentire dalla valutazione proposta dal compilatore: in tal caso il dissenso, come si diceva poco più sopra,

⁵⁴ Cfr. art. 3 c.1 DPR 213/2002 recepito dal DPR 90/2010 all'art. 690.

⁵⁵ L'eventuale mancato rispetto dei termini (ordinatori) di sessanta e trenta giorni non costituisce nullità del documento, in quanto è sufficiente che ne sia data adeguata giustificazione dai compilatori.

⁵⁶ Superiori di grado entrambi al compilatore: nello specifico l'art. 699 del DPR 90/2010 stabilisce che “*per i giudizi fino al grado di capitano o corrispondente non interviene più di un più di un ufficiale con grado pari o superiore a generale di brigata o corrispondente*”; per i giudizi degli “*ufficiali con i gradi di maggiore e di tenente colonnello o gradi corrispondenti, non interviene più di un ufficiale con il grado di generale di corpo d'armata o corrispondente*”, e infine “*Il Capo di stato maggiore della difesa, i Capi di stato maggiore di Forza armata e il Segretario generale della difesa intervengono nella revisione dei documenti caratteristici esclusivamente nei riguardi degli ufficiali con grado pari o superiore a colonnello, o corrispondente, che svolgono incarichi validi ai fini dell'avanzamento e degli ufficiali titolari di un incarico non inferiore a capo ufficio, o incarico equivalente, presso i rispettivi Stati maggiori ovvero presso il Segretariato generale della difesa.*”

in ossequio all'art. 689 comma 6 DPR 90/2010, deve essere sempre adeguatamente motivato^{57 58}.

Una volta sottoscritta, la documentazione caratteristica deve essere inviata entro trenta giorni (termine ordinario, come spiegato nella nota 28) al militare affinché prenda visione del documento e lo firmi: la firma asserisce che il suddetto ha preso visione del giudizio relativo al servizio prestato (in caso di rapporto informativo), nonché della relativa qualifica (qualora sia stata redatta una scheda valutativa) e di tutto quanto è contenuto all'interno della documentazione stessa; costituisce peraltro un preciso obbligo giuridico⁵⁹ del militare, la cui mancata ottemperanza integra l'ipotesi di reato di cui all'art. 173 C.P.M.P. (Codice Penale Militare in tempo di Pace)⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. Cons. St., Sez. III, Adunanza di Sezione del 25 maggio 2010, numero affare 01341/2009, in www.giustizia-amministrativa.it/: nello specifico riguardava il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, accolto, da parte di un appuntato dell'Arma dei Carabinieri avverso un decreto dirigenziale che affermava il rigetto di un ricorso gerarchico precedentemente presentato.

Al suo interno il Consiglio non mancava di notare come, nonostante l'ampissima discrezionalità tecnica connotante i giudizi presenti all'interno delle valutazioni, una eventuale flessione improvvisa dei giudizi dovrebbe necessariamente essere sostenuta da una motivazione non fine a sé stessa, ma elencante con precisione e completezza le ragioni di questa.

⁵⁸ Come stabilito dall'art. 3 L.241/1990: *“Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.”*

⁵⁹ Già previsto dal DPR 1431/1965.

⁶⁰ Cfr. art. 173 C.P.M.P.: *“Il militare, che rifiuta, omette o ritarda di obbedire a un ordine attinente al servizio o alla disciplina, intimatogli da un superiore, è punito con la reclusione militare fino a un anno.”*

Qualora il militare ritenga illegittima la valutazione espressa all'interno della documentazione caratteristica e intenda impugnarla⁶¹, può esperire tre modalità di ricorso⁶²:

- a) ricorso gerarchico (*“entro trenta giorni dalla data di notifica per motivi di legittimità e di merito”* al comando di corpo [di cui fa parte il militare], che *“provvede a inoltrarlo entro sessanta giorni alla Direzione generale del Personale militare”*. Qualora i novanta giorni totali trascorrono senza risposta da parte dell'Amministrazione, si configura un'ipotesi di silenzio-rigetto⁶³).
- b) ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (*entro centoventi giorni dalla data della notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza, previo esperimento del ricorso gerarchico avverso il provvedimento decisorio, di definizione del predetto contenzioso di natura amministrativa, e finalizzato all'annullamento dell'atto impugnato*⁶⁴).

⁶¹ Cfr. Consiglio di Stato sez. IV - 03/05/2018, n. 2627: *“Il giudizio di avanzamento dei militari in servizio rappresenta un unico e complesso giudizio di merito, di per sé non sindacabile, di cui è possibile dedurre l'illegittimità soltanto entro ristretti limiti ovvero quando il suo esercizio appaia manifestamente viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà, travisamento dei fatti, dovendo tali vizi emergere con assoluta immediatezza dall'analisi della documentazione caratteristica.”* le possibilità di impugnazione non sono particolarmente ampie, o quantomeno non sono così semplici da esperire e da provare.

È necessario anzi che i vizi del provvedimento siano manifestamente evidenti, come si vede dalla pronuncia qui citata. Sul punto anche T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 02/10/2020, n. 10049; T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 11/04/2022, n. 4208; Consiglio di Stato sez. IV - 03/05/2018, n. 2627; Consiglio di Stato sez. II - 05/12/2019, n. 8311, tutte in www.giustizia-amministrativa.it/.

⁶² Ibidem nota 53: si fa espresso riferimento al D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199., cap. VI. per i casi del ricorso gerarchico, del ricorso giurisdizionale e del ricorso straordinario innanzi al Presidente della Repubblica.

⁶³ Cfr. A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, quattordicesima edizione, Torino 2021, p. 164: sulla questione del silenzio-rigetto si pronunciò il Consiglio di Stato in adunanza plenaria con la decisione n.16 del 1989.

Precisamente, *“l'autorità amministrativa conservava, pur dopo la formazione del silenzio-rigetto, il potere di decidere il ricorso gerarchico e che la decisione esplicita sopravvenuta faceva venir meno l'oggetto del ricorso giurisdizionale e, se ancora lesiva, onerava l'interessato ad un nuovo ricorso giurisdizionale”*.

In questo senso, secondo l'autore, il silenzio-rigetto *“consente al ricorrente di poter scegliere tra un ricorso giurisdizionale (o straordinario) contro l'atto impugnato in via gerarchica e la possibilità di attendere la decisione del ricorso”*: in quest'ultimo caso, una volta scaduto il termine di 90 giorni, *“si configura una soluzione simile a quella del silenzio-rifiuto: ovvero il cittadino può notificare una diffida e poi tutelarsi come nei confronti di un silenzio-rifiuto”*, al fine di ottenere una decisione sul ricorso gerarchico.

⁶⁴ Cfr. A. TRAVI, *op. cit.*, p. 167.

In base al testo dell'articolo 6 del DPR 1199/1971, *“Decorso il termine di novanta giorni dalla data di presentazione del ricorso senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, e contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente, o quello straordinario al Presidente della Repubblica”*.

- c) ricorso giurisdizionale (nei casi previsti dalla legge, *“entro 60 giorni dalla data di notifica del documento caratteristico impugnato dinanzi al TAR competente per soli motivi di legittimità in base al disposto degli articoli ventinove e quarantuno del D.lgs. 104/2010”*; in particolare, l'art. 29 prevede che *“l'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di decadenza di sessanta giorni”* e all'art. 41 che *“le domande si introducono con ricorso al tribunale amministrativo regionale competente”*).

Secondo l'art. 8 del DPR 1199/1971, già richiamato dal documento di cui alla nota 36 assieme al succitato articolo 6, *“Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato”*.

L'art. 1090 c.1 D.lgs. 66/2010 prevede che, in caso di rinnovo di un giudizio d'avanzamento *“annullato d'ufficio”*, o di accoglimento del ricorso giurisdizionale o del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con riguardo all'avanzamento per anzianità l'ufficiale, qualora sia idoneo, è *“promosso al grado superiore con l'anzianità che gli sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo”*; mentre in riferimento all'avanzamento a scelta *“se giudicato idoneo e riporta un punto di merito per cui sarebbe stato promosso se attribuito in una precedente graduatoria, è promosso al grado superiore con l'anzianità che gli sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo”*.

È proponibile, in ogni caso, solo avverso i provvedimenti definitivi, e presuppone un primo tentativo di esperimento del ricorso gerarchico, che può essere rigettato o accolto. Nel secondo caso, il termine di 120 giorni decorre dalla comunicazione ovvero dalla notificazione del provvedimento.

La promozione, tuttavia, non avverrà nel medesimo anno di rinnovo del giudizio: qualora non vi siano vacanze nelle “dotazioni organiche o nei numeri massimi del grado in cui deve essere effettuata la promozione”, è riassorbita al verificarsi della prima vacanza successiva al 1° luglio dell'anno dell'avvenuta promozione dell'interessato e comunque entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui è rinnovato il giudizio. Se entro tale data non si sono verificate vacanze, le eccedenze sono assorbite con le modalità di cui agli articoli 906 e 907⁶⁵”.

2.4 Le commissioni di avanzamento.

Come già anticipato nel primo paragrafo, gli organi competenti a giudicare sull'avanzamento dei militari sono le Commissioni di Avanzamento, disciplinate in quanto a composizione e funzioni dagli artt. 1034 ss. del D.lgs. 66/2010: si suddividono in commissioni di vertice, commissioni superiori, e commissioni ordinarie.

Specificamente, secondo la previsione dell'art. 1034⁶⁶ lett. a-b-c sopracitato, “esprimono giudizi di avanzamento sull'avanzamento ad anzianità e a scelta degli ufficiali:

- a) *Le commissioni di vertice per gli ufficiali generali con il grado di generale di divisione e corrispondenti.*

⁶⁵ Cfr. art. 906 D.lgs. 66/2010: “Se il conferimento delle promozioni annuali determina, nel grado di colonnello o di generale di un determinato ruolo, eccedenze rispetto agli organici previsti dal presente codice, ((. . .)) salvo quanto disposto dall'articolo 908, il collocamento in aspettativa per riduzione di quadri è effettuato se la predetta eccedenza non può essere assorbita nelle dotazioni complessive di tale grado fissate per ogni Forza armata dal presente codice. Se si determinano eccedenze in più ruoli di una Forza armata non totalmente riassorbibili, è collocato in aspettativa per riduzione di quadri l'ufficiale dei predetti ruoli anagraficamente più anziano e, a parità di età, l'ufficiale meno anziano nel grado.” e art. 907 “Per gli ufficiali in servizio permanente effettivo, nei gradi in cui le promozioni a scelta al grado superiore non si effettuano tutti gli anni, ((l'articolo 906 si applica)) solo negli anni in cui si forma il quadro di avanzamento. Gli ufficiali che sono stati iscritti nel predetto quadro non sono computati nel numero massimo del grado di appartenenza fino alla promozione”.

⁶⁶ L'articolo in questione non è applicabile agli ufficiali generali con grado di generale di corpo d'armata: essi sono nominati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Difesa, adottata infine con decreto del Presidente della Repubblica.

- b) *Le commissioni superiori degli ufficiali aventi grado da tenente colonnello a generale di brigata.*
- c) *Le commissioni ordinarie nei riguardi degli ufficiali in servizio permanente aventi grado da sottotenente a maggiore e corrispondenti.”*

Le Commissioni di vertice e le Commissioni superiori, son convocate dal Ministro della Difesa su proposta del Capo di Stato Maggiore della Difesa⁶⁷, per ciascuna forza armata, mentre le commissioni ordinarie per i sottufficiali, i graduati e i militari di truppa sono costituite in maniera permanente.

Esse si intendono validamente costituite qualora siano presenti almeno due terzi dei componenti con diritto di voto, e la pronuncia della Commissione avviene tramite votazione palese, in ordine inverso di grado e anzianità⁶⁸.

Prima della pronuncia, tuttavia, la Commissione deve esprimersi riguardo l'effettiva idoneità del candidato, ed eventuali pareri difformi all'avanzamento da parte dei membri devono essere esposti in ragione dell'attitudine all'avanzamento al grado superiore; ai candidati giudicati idonei (con il voto di almeno due terzi dei membri) viene successivamente attribuito, per ogni qualità descritta nell'art. 1058 c. 5⁶⁹, un punteggio da uno a trenta: *“le somme dei punti assegnati per ciascun complesso di elementi di cui alle lettere a), b), c), d) sono divise per il numero dei votanti, e i relativi quozienti, calcolati al centesimo, sono sommati tra di loro. Il totale così ottenuto è quindi diviso per quattro, calcolando il quoziente, al centesimo”*. Il valore ricavato costituirà il punto di merito attribuito all'ufficiale dalla Commissione, a seguito di discussione in

⁶⁷ Cfr., art. 1035. c.1 D.lgs. 66/2010.

⁶⁸ Cfr. art. 1035 c.3 D.lgs. 66/2010; è previsto che il Presidente della Commissione si pronunci per ultimo.

⁶⁹ Precisamente: a) *qualità morali, di carattere e fisiche; b) benemerienze di guerra e comportamento in guerra e qualità professionali dimostrate durante la carriera, specialmente nel grado rivestito, con particolare riguardo all'esercizio del comando o delle attribuzioni specifiche, se richiesti dal presente codice ai fini dell'avanzamento, al servizio prestato presso reparti o in imbarco; c) doti intellettuali e di cultura con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti; d) attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore, con specifico riferimento ai settori di impiego di particolare interesse per l'amministrazione.*

merito dei membri della Commissione, ciascuno dei quali esprimerà le ragioni a sostegno delle proprie valutazioni⁷⁰.

In particolare, secondo quanto dispone l'art. 1032, la Commissione esprime “*i giudizi sull'avanzamento sulla base degli elementi risultanti dalla documentazione personale del valutando, tenendo conto, per gli ufficiali, della presenza dei particolari requisiti previsti dall'articolo 1093 e dell'eventuale frequenza del corso superiore di stato maggiore interforze*”, potendo, inoltre, “*interpellare qualunque superiore di grado, in servizio, che ha o che ha avuto alle dipendenze il valutando*” e tenendo conto “*di tutti i precedenti di carriera del militare da giudicare*”.

I componenti⁷¹ vengono scelti annualmente dal Ministro della Difesa, su proposta del Capo di Stato Maggiore di ogni Forza Armata e del Comandante

⁷⁰ Cfr. art. 710 DPR 90/2010 e art. 1032 D.lgs. 66/2010.

⁷¹ La composizione delle Commissioni superiori, con riguardo specificamente all'avanzamento per gli ufficiali, chiaramente varia a seconda della forza armata (ma al contempo costituisce la base per le Commissioni di vertice, costituite per ogni forza armata ai fini della valutazione dei generali di divisione e corrispondenti: di ciascuna commissione di vertice ne assume la presidenza il Capo di stato maggiore della difesa e il Capo di stato maggiore di Forza armata o il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri ne assume la funzione di vice presidente).

Riguardo la Guardia di Finanza, in particolare, l'art. 14 D.Lgs. 69/2001 stabilisce che “*esprimono giudizi sull'avanzamento ad anzianità ed a scelta: a) la Commissione superiore di avanzamento nei riguardi degli ufficiali di grado pari o superiore a tenente colonnello. b) la Commissione ordinaria di avanzamento nei riguardi degli ufficiali aventi grado da sottotenente a maggiore*”: per i loro componenti (la Commissione superiore di avanzamento è composta “dal Comandante Generale e dai generali di corpo d'armata della Guardia di finanza) valgono le medesime cause di incompatibilità previste dal D.Lgs. 66/2010, ed è necessario che appartengano ai ruoli del servizio permanente effettivo.

Per l'Esercito, la Commissione superiore di avanzamento è composta: *dal Capo di stato maggiore dell'Esercito; ((a-bis) dal Sottocapo di Stato maggiore dell'Esercito;)) ((b) dai generali di corpo d'armata che sono preposti ai comandi collocati alle dipendenze dirette del Capo di stato maggiore dell'Esercito, con l'esclusione dei comandi internazionali e multinazionali all'estero e in Italia;)) c) dai due generali di corpo d'armata del ruolo normale delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio e trasmissioni più anziani in ruolo che hanno espletato o stanno espletando le funzioni del grado, che non ricoprono le cariche di cui ((alle lettere a-bis) e b) ove non compresi nei generali di corpo d'armata di cui alle lettere a-bis) e b);)) d) dall'ufficiale generale più elevato in grado e più anziano dei singoli Corpi se si tratta di valutare ufficiali appartenenti ai rispettivi Corpi; e) dall'ufficiale più elevato in grado e più anziano dell'Arma dei trasporti e dei materiali, se non ricopre l'incarico di Comandante logistico, quando si tratta di valutare ufficiali appartenenti a tale Arma [Cfr. art. 1037 D.Lgs. 66/2010].*

Per la Marina Militare: *dal Capo di stato maggiore della Marina; ((b) dagli ammiragli di squadra che sono o sono stati preposti al comando in capo di forze navali al comando scuole della Marina militare o al comando logistico della Marina militare; c) dall'ammiraglio di squadra più anziano in ruolo, non compreso tra gli ammiragli di cui alle lettere a) e b); d) dal Sottocapo di stato maggiore della Marina, qualora ammiraglio di squadra non compreso tra gli ammiragli di cui alle lettere b) e c); e) dall'ufficiale ammiraglio non appartenente al corpo di*

Generale dell'Arma dei Carabinieri⁷², ed è specificato che essi devono appartenere ai ruoli del servizio permanente effettivo⁷³, salvo il caso che ricoprano cariche, di cui all'art. 1094 c. 3, le quali “*importino rationae muneris la partecipazione a dette commissioni*”⁷⁴.

L'operato delle commissioni, in generale, non è sindacabile di per sé dal giudice amministrativo, il quale non può esaminare nuovamente la valutazione formulata da esse a meno che non sorgano vizi che “*risaltino ictu oculi*”⁷⁵ per la loro macroscopica evidenza rispetto ai “*principi alla base della procedura di valutazione oppure evidenti contraddittorietà di valutazione o nella motivazione*”⁷⁶: questo in quanto “*il giudice valuta la motivazione della scelta, ma solo rispetto a quei profili che fanno apparire le ragioni esposte «macroscopicamente irragionevoli»; la stessa discrezionalità tecnica in alcuni casi è qualificata come «ampia» o «elevata», a sottolineare la necessità di un*

stato maggiore più elevato in grado, o più anziano degli altri corpi della Marina, se la valutazione riguarda ufficiali del rispettivo corpo.) [Cfr. art. 1038 D.Lgs. 66/2010].

Per l'Aeronautica militare: *dal Capo di stato maggiore dell'Aeronautica; b) dai quattro generali di squadra aerea più anziani in ruolo che non ricoprono la carica di cui alla lettera a) e che hanno svolto le funzioni di Sottocapo di stato maggiore dell'Aeronautica o che sono o sono stati preposti a comandi di grande unità ((aerea)) ovvero ad alto comando di vertice nei settori operativo, tecnico logistico o addestrativo, nonché' dal Sottocapo di stato maggiore dell'Aeronautica ove non compreso nei predetti generali e in possesso del grado di generale squadra aerea; c) dall'ufficiale generale più elevato in grado, o più anziano, dell'Arma aeronautica ruolo delle armi o del Corpo del genio aeronautico, o del Corpo di commissariato aeronautico, o del Corpo sanitario aeronautico, se la valutazione riguarda gli ufficiali della rispettiva Arma o Corpo.* [Cfr. art. 1039 D.Lgs. 66/2010].

Per l'Arma dei Carabinieri: *a) dal Comandante generale dell'Arma dei carabinieri; b) dai generali di corpo d'armata dell'Arma dei carabinieri; c) dall'ufficiale generale più elevato in grado o più anziano del ruolo tecnico (...) se la valutazione riguarda gli ufficiali di detto ruolo. c-bis). dall'ufficiale generale più elevato in grado o più anziano del ruolo forestale dell'Arma dei carabinieri se la valutazione riguarda gli ufficiali di detto ruolo.* [Cfr. art. 1040 D.Lgs. 66/2010].

⁷² Con l'emanazione del D. Lgs. 5 ottobre 2000, n. 297 l'Arma dei Carabinieri è stata “scissa” dall'Esercito ed elevata al rango di forza armata nonché di forza militare di polizia a competenza generale.

⁷³ In proposito, l'art. 882 specifica che “*è idoneo al servizio incondizionato il militare le cui condizioni psico-fisiche gli consentono di prestare servizio dovunque, presso reparti, comandi, uffici e a bordo per i militari della Marina Militare*”.

La persistenza dell'idoneità è periodicamente accertata “*mediante visite mediche generali e specialistiche e prove fisio-psico-attitudinali, esclusivamente a cura dei competenti organi sanitari militari*”, secondo l'art. 582 DPR 90/2010.

⁷⁴ Cfr. POLI, *op. cit.*, p. 228.

⁷⁵ Cfr. Cons. di St., sez. II, 09 settembre 2022, n. 10798 in www.giustizia-amministrativa.it/.

⁷⁶ Cfr. T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 11/04/2022, n. 4208; sul punto anche T.A.R. Lombardia sez. IV - Milano, 02/11/2022, n. 2421, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it/.

giudizio che si limiti a rilevare i profili di incoerenza e irragionevolezza più evidenti”⁷⁷.

La valutazione del singolo ufficiale implica dunque un’attività fortemente discrezionale, la quale di per sé può essere oggetto del sindacato di legittimità del giudice amministrativo solo qualora si sia in presenza “*di difetto di motivazione, di manifesta discriminatorietà o di travisamento dei presupposti di fatto assunti a base degli stessi.*” (Consiglio di Stato sez. II - 05/12/2019, n. 8311): specificamente, quando il giudizio di avanzamento “*appaia manifestamente viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà, travisamento dei fatti, dovendo tali vizi emergere con assoluta immediatezza dall’analisi della documentazione caratteristica.*” (Consiglio di Stato sez. IV - 03/05/2018, n. 2627).

L’art. 1034 prevede inoltre al c. 3 specifiche ipotesi di incompatibilità: non possono essere parte delle commissioni di avanzamento gli ufficiali che ricoprono la carica di:

- a) *“Ministro o Sottosegretario di Stato presso qualsiasi amministrazione;*
- b) *Capo di Gabinetto del Ministero della Difesa o presso qualsiasi altra amministrazione;*
- c) *Comandante generale della Guardia di finanza;*
- d) *Consigliere militare del Presidente della Repubblica;*
- e) *Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri.*

⁷⁷ Vedasi in questo senso SIGISMONDI, *Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle Corti*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., fasc.2, 1° giugno 2015, pag. 705. A riguardo anche T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 07/09/2015, n. 11084, che specifica: “*La valutazione dell’importanza degli incarichi costituisce un’indagine di merito, sottratta al sindacato di legittimità del g.a., il quale, in mancanza di indicazioni normative circa il valore da attribuire a ciascun incarico, non è in grado di verificare la correttezza delle valutazioni operate dalle Commissioni di Avanzamento, alle quali la normativa in materia attribuisce un’amplissima discrezionalità valutativa anche e soprattutto per quanto riguarda la valutazione del curriculum lavorativo*”.

Come si vedrà successivamente, in realtà il giudice ha un minimo margine di possibilità di valutazione degli incarichi, tuttavia la sua reale portata è dubbia: si rimanda a Consiglio di Stato sez. II - 11/03/2024, n. 2322, citata alla fine dell’ultimo paragrafo di questa ricerca, ripresa dalla sentenza di cui alla nota 163 per una spiegazione più ampia.

Nonché, secondo il c. 4, gli ufficiali:

- a) *impiegati presso il dipartimento e le agenzie per le informazioni e la sicurezza di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124⁷⁸;*
- b) *impiegati presso gli enti, comandi o unità internazionali che hanno sede di servizio fuori dal territorio nazionale;*
- c) *impiegati presso il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;*
- d) *temporaneamente a disposizione di altra amministrazione per incarichi non previsti dalle norme di ordinamento”.*

Nulla è previsto tuttavia in merito all’obbligo di applicare le norme previste negli artt. 51-52 del Codice di Procedura Civile ai membri delle Commissioni di avanzamento: analizzando la pronuncia del Consiglio di Stato in merito (Cons. St., sez. IV, n. 7149 del 2005), si evince che, stanti comunque le cause di incompatibilità qui sopra elencate, non vi sono norme, né all’interno del D.lgs. 66/2010 né nel DPR 90/2010, che disciplinino direttamente i casi di astensione e/o ricasazione.

Entrando nel merito, la questione risulta interessante, poiché l’art. 11 del DPR 487/1994 (“Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi”) stabilisce

⁷⁸ Con la L.124/2007 è stato mutato l’assetto dei servizi segreti italiani: dalle due strutture create con la riforma del 1977, precisamente il SISMI (Servizio informazioni e sicurezza militare) e il SISDE (Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica), alle dipendenze rispettivamente del Ministero della Difesa e del Ministero dell’Interno, sono state create l’AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) e l’AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna), sotto l’alta direzione e la responsabilità generale del Presidente del Consiglio dei Ministri, con il coordinamento del DIS (Dipartimento delle informazioni per la sicurezza). Le due agenzie compongono il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, con cui opera anche “il II Reparto informazioni e sicurezza posta all’interno dello Stato Maggiore della Difesa, che ha la funzione prevalente di raccolta di informazioni, in coordinamento con l’AISE, a garanzia della protezione delle postazioni e delle attività all’estero delle Forze armate”, come specificato in <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/chi-siamo/storia/verso-il-futuro-dal-2007-a-oggi> .

espressamente che *“i componenti, presa visione dell'elenco dei partecipanti, sottoscrivono la dichiarazione che non sussistono situazioni di incompatibilità tra essi e i concorrenti, ai sensi dell'articolo 51 del codice di procedura civile⁷⁹”*, e similmente l'art. 7 del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, sottolineante il fatto che il dipendente si debba astenere dal partecipare a decisioni o ad attività coinvolgenti *“interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente”*, parimenti nel caso in cui sussistano gravi ragioni di convenienza.

Tuttavia, come si è già avuto modo di dire, sia *“le norme del regolamento sui concorsi che il c.d. codice di comportamento non trovano applicazione nei confronti dei militari”* in virtù della specialità dell'ordinamento militare rispetto al regime vigente per i dipendenti pubblici civili, pertanto ne consegue che, ragionevolmente, *“le singole cause di astensione obbligatoria divisate dall'art. 51 c.p.c. non si estendono automaticamente al caso di specie”*: invero, sempre citando la sentenza di cui sopra, si può ritenere che sia applicabile ad essi il generale obbligo di *“astensione dei membri di collegi amministrativi che si vengano a trovare in posizione di conflitto di interessi perché portatori di interessi personali, diretti e indiretti, in contrasto potenziale con l'interesse*

⁷⁹ Per completezza, ex art. 51 CPC il giudice è obbligato ad astenersi:

- 1) se ha interesse nella causa o in altra vertente su identica questione di diritto;
- 2) se egli stesso o la moglie è parente fino al quarto grado [o legato da vincoli di affiliazione], o è convivente o commensale abituale di una delle parti o di alcuno dei difensori;
- 3) se egli stesso o la moglie ha causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori;
- 4) se ha dato consiglio o prestato patrocinio nella causa, o ha deposto in essa come testimone, oppure ne ha conosciuto come magistrato in altro grado del processo o come arbitro o vi ha prestato assistenza come consulente tecnico;
- 5) se è tutore, curatore, procuratore, agente o datore di lavoro di una delle parti; se, inoltre, è amministratore o gerente di un ente, di un'associazione anche non riconosciuta, di un comitato, di una società o stabilimento che ha interesse nella causa.

pubblico (cfr. Cons. St., sez. IV, 7 ottobre 1998 n. 1291; sez. IV, 23 febbraio 1994 n. 162)⁸⁰: ad esempio, la giurisprudenza lo ha definito come sussistente “solo quando il componente della commissione si trovi a giudicare (ora per allora) di un quadro di avanzamento nel quale è stato promosso al grado superiore in comparazione impropria con l’ufficiale che ha ottenuto la rinnovazione del giudizio”.

L’obbligo in questione, che secondo il collegio giudicante deriva dall’art. 97 Cost. e dalla necessità di garantire la piena imparzialità dell’azione amministrativa, “*ricorre per il solo fatto che i membri dell’organo collegiale siano portatori, in concreto e sostanzialmente, di interessi divergenti rispetto a quello generale affidato alle cure dell’organo di cui fanno parte*” e, nel caso concreto ivi trattato, “*non potendo applicarsi le norme che sanciscono ipotesi tipizzate (o presunte) di conflitto di interessi, occorre accertare in concreto che sussista una tale condizione di incompatibilità, tenendo in considerazione le caratteristiche proprie della composizione e funzionamento della commissione di avanzamento*”.

Cionondimeno, rimane il fatto che l’obbligo di astensione in quanto tale non è previsto da alcuna delle due fonti che si occupano di regolare la materia, creando così un vuoto normativo che potrebbe causare, eventualmente, problemi di non poco conto: sarebbe opportuno, pertanto, che il legislatore si preoccupasse di introdurre una norma specifica accanto alle cause di incompatibilità già previste, magari rifacendosi come modello a quanto previsto nell’art. 51 del Codice di Procedura Civile o in generale alla normativa riguardante i dipendenti pubblici ma tenendo conto, imprescindibilmente, della specialità dell’ordinamento militare e, di conseguenza, delle particolarità che lo contraddistinguono⁸¹.

⁸⁰ Cfr. POLI, *op. cit.*, pp. 230-231, citando Cons. St., sez. IV, n. 7149 del 2005: in mancanza di disposizioni a riguardo occorre far riferimento al caso concreto tenendo fede al contesto in cui si sta operando e alla sua peculiarità rispetto all’ordinamento civile.

⁸¹ Nel solco di quanto esposto da A. POZZI, “*Il contenzioso lavoristico delle carriere non privatizzate innanzi al giudice amministrativo: principio di specialità, discrezionalità tecnica, risarcimento del danno, pregiudizialità amministrativa, colpa dell’amministrazione*”, testo ampliato della relazione tenuta in occasione della giornata di studio dedicata al tema “Il pubblico impiego non privatizzato nella più recente normativa e nella giurisprudenza amministrativa”, Roma 2007.

2.5 I casi di impedimento, sospensione ed esclusione della procedura di avanzamento.

Il D.lgs. 66/2010 disciplina espressamente all'art. 1051 le possibili cause di impedimento all'avanzamento, che si basano sul presupposto della mancanza di requisiti di idoneità all'avanzamento stesso del militare.

In particolare, il succitato articolo al c.1⁸² dispone che non è valutabile per l'avanzamento il militare ricoprente la carica di Ministro o sottosegretario⁸³, e di seguito specifica al c.2 che *“non può essere inserito nell'aliquota di avanzamento o valutato per l'avanzamento il personale militare:*

- a) rinviato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per delitto non colposo;*
- b) sottoposto a procedimento disciplinare da cui può derivare una sanzione di stato⁸⁴;*
- c) sospeso dall'impiego o dalle funzioni del grado;*
- d) in aspettativa per qualsiasi motivo per una durata non inferiore a 60 giorni.*

⁸²Come già nell'art. 14, co. 3, d.lgs. n. 490 del 1997, recepito dal D.Lgs. 66/2010, *“Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, a norma dell'articolo 1, comma 97, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*.

⁸³ In aggiunta, secondo quanto già detto nel precedente paragrafo, l'ufficiale che ricopra le dette cariche non può far parte delle Commissioni di avanzamento.

⁸⁴ Per le lettere a-b, in particolare Consiglio di Stato sez. VI, 12/10/2011, n.5524: riguardo l'appello proposto dall'Amministrazione della Difesa contro un provvedimento del T.r.g.a. di Bolzano che accoglieva il ricorso di un maresciallo della Guardia di Finanza contro un giudizio di non idoneità all'avanzamento per anzianità al grado superiore, con specifico riferimento ai motivi di sospensione della valutazione e in particolare ai procedimenti disciplinari, sottolineava come *“ai fini della progressione in carriera si deve tenere conto delle sanzioni irrogate a conclusione di detti procedimenti, la cui sopravvenienza determina la sospensione della valutazione; ciò, al fine di garantire la progressione in carriera dei soli militari meritevoli dell'avanzamento, nonché tenendo conto della scissione temporale che esiste tra procedimento di valutazione, l'iscrizione nel quadro di avanzamento e i provvedimenti che, in concreto, dispongono il conseguimento del grado superiore”*. Vedasi anche Consiglio di Stato sez. IV, 27/01/2015, n.342, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it/.

3. *Se eccezionalmente le autorità competenti ritengono di non poter addivenire alla pronuncia del giudizio sull'avanzamento, sospendono la valutazione, indicandone i motivi*⁸⁵.
4. *Se, durante i lavori della competente commissione d'avanzamento e prima della pubblicazione del quadro di avanzamento o della conclusione dei lavori di valutazione per gli Appuntati e Carabinieri, il personale militare si trova nelle situazioni previste dal comma 2, è sospesa la valutazione o, se il quadro è stato formato, il direttore generale del personale militare ne dispone la cancellazione.*
5. *Al militare è data comunicazione della sospensione della valutazione e dei motivi che l'hanno determinata.*
6. *Nei riguardi del personale escluso dalle aliquote o dalla valutazione, per non aver maturato, per motivi di servizio o di salute, le condizioni di cui all'articolo 1050, ovvero escluso ai sensi del comma 2 o sospeso ai sensi dei commi 3 e 4, è apposta riserva fino al cessare delle cause impeditive.*
7. *Al venir meno delle predette cause, salvo che le stesse non comportino la cessazione dal servizio permanente, gli interessati sono inclusi nella prima aliquota utile per la valutazione o sono sottoposti a valutazione.*
8. *Il personale militare inserito nei ruoli del servizio permanente che è stato condannato con sentenza definitiva a una pena non inferiore a due anni per delitto non colposo compiuto mediante comportamenti contrari ai doveri di fedeltà alle istituzioni ovvero lesivi del prestigio dell'amministrazione e dell'onore militare è escluso da ogni procedura di avanzamento e dalla possibilità di transito da un ruolo a un altro”.*

⁸⁵ Tuttavia secondo Consiglio di Stato sez. IV, 06/06/1985, n.222, in www.giustizia-amministrativa.it/: “La facoltà dell'amministrazione di ricorrere all'art. 22 l. 12 novembre 1955 n. 1137 - che consente in via eccezionale la sospensione della valutazione per l'avanzamento dell'ufficiale per assenza, allo stato, di sicuri elementi con i quali giudicare il profilo attitudinale e di servizio del valutando in maniera completa - non può essere esercitata nell'ipotesi in cui la rivalutazione del medesimo sia stata imposta da un giudicato amministrativo”: durante la procedura di valutazione svolta dalla Commissione in circostanze normali è dunque possibile ricorrere alla sospensione; mentre invece non sarà possibile sospendere la rivalutazione dell'ufficiale, evidentemente a seguito di ricorso, quando sia stata imposta dal passaggio in giudicato di una sentenza amministrativa su di essa pronunciata in senso affermativo.

Al sorgere di una delle cause sopra elencate, salvo il c.8, si determina la sospensione dalle aliquote di avanzamento.

L'art. 1073 e l'art. 1074 suddividono le cause di sospensione in obbligatorie e facoltative: si sospende obbligatoriamente la promozione *“nel caso previsto dall'articolo 1051, c. 2”*, e la *“sospensione della promozione annulla la promozione già effettuata”*, prescrivendo che ne sia data comunicazione all'ufficiale⁸⁶; nel secondo caso la sospensione facoltativa è disposta dal Ministro della Difesa con una propria determinazione, qualora nei confronti dell'ufficiale iscritto nel quadro di avanzamento intervengano fatti di notevole gravità: anche in questo caso la valutazione della promozione è annullata e ne viene data comunicazione all'ufficiale, unitamente ai motivi che hanno determinato la sospensione⁸⁷.

Parimenti si agisce anche nel caso della cosiddetta *“sospensione discrezionale”* di cui all'art. 1051 c. 3, ossia il caso in cui le autorità ritengano di non poter procedere alla valutazione⁸⁸, e nei casi che sono previsti ai c. 4-6.

La caratteristica che contraddistingue le cause elencate all'art. 1051 è la temporaneità: non sono definitive e ciò comporta che, al venir meno di una di esse, l'ufficiale sia inserito nella prima aliquota di avanzamento susseguente alla cessazione della causa di impedimento, come previsto dall'art. 1085.

In particolare, nelle ipotesi di cui al c. 1-2, ossia con riguardo all'ufficiale *“nei cui riguardi il procedimento disciplinare si è concluso in senso favorevole o per il quale è stata revocata la sospensione dall'impiego di carattere precauzionale o che è stato in aspettativa per infermità dipendente da causa di servizio”* l'iter si differenzia a seconda che egli ricopra un grado per il quale è previsto

⁸⁶ Cfr. art. 1073 D.lgs. 66/2010.

⁸⁷ Cfr. art. 1074 D.lgs. 66/2010.

⁸⁸ Cfr. T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 14/10/2016, n.10259: *“Alla luce del disposto del comma 5 dell'art. 18, d.lg. n. 69 del 2001 dispone che “quando eccezionalmente le autorità competenti ritengano di non poter addivenire alla pronuncia del giudizio sull'avanzamento, sospendono il giudizio indicandone i motivi. All'ufficiale è data comunicazione della sospensione della valutazione e dei motivi che l'hanno determinata”, appare evidente che l'esercizio delle facoltà di tipo interinale di cui si discute va comunque ricondotto ad una motivazione esplicita che non può ritenersi soddisfatta da meri automatismi, a meno che non si verta in una delle ipotesi contemplate nei commi da 1 a 4 della medesima disposizione di legge (titolarità di cariche politiche, rinvio a giudizio per delitti non colposi, condanna con sentenza definitiva a pena non inferiore a due anni e così via).”* Sul punto, precedentemente Consiglio di Stato sez. IV, 06/05/1992, n.482, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it/.

l'avanzamento per anzianità ovvero l'avanzamento a scelta: nel primo caso “*se giudicato idoneo e già raggiunto dal turno di promozione, è promosso anche se non esiste vacanza⁸⁹ nel grado superiore, con l'anzianità che sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo*”; nel secondo caso “*se giudicato idoneo e se riporta un punto di merito per cui sarebbe stato promosso, qualora lo stesso punto gli fosse stato attribuito in una precedente graduatoria, è promosso anche se non esiste vacanza nel grado superiore, con anzianità che gli sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo. La promozione è computata nel numero di quelle da effettuare⁹⁰ per l'anno cui si riferisce la graduatoria in occasione della quale l'ufficiale è stato valutato o nuovamente valutato*”.

Nella circostanza prevista dall'art. 1051 c.1, in riferimento all'ufficiale che ricopra la carica di Ministro o di sottosegretario, la valutazione avviene dopo la cessazione dalla carica⁹¹; qualora sia previsto l'avanzamento a scelta la valutazione è compiuta al formarsi della prima graduatoria successiva alla cessazione, applicandosi le disposizioni di cui all'art. 1085 c. 2 lett. a-b.

⁸⁹ Le eventuali vacanze organiche con riguardo agli ufficiali sono determinate dall'art. 1078 c.1, e sono: a) “*le promozioni*”; b) *le cessazioni dal servizio permanente*; c) *i trasferimenti in altro ruolo*; d) *i collocamenti in soprannumero agli organici*; e) *i decessi*”.

In particolare, secondo l'art. 1079, qualora, sempre con riferimento agli ufficiali, una volta compiutesi le promozioni previste dal D.lgs. 66/2010, “*si constatano al 1° luglio ulteriori vacanze nel grado superiore, le stesse sono colmate con promozioni aggiuntive. Le stesse non possono eccedere un decimo del numero delle promozioni da effettuare nell'anno e comunque, non possono essere inferiori all'unità*”.

⁹⁰ L'art. 1071 D.lgs. 66/2010 stabilisce che “*1. Nei gradi in cui l'avanzamento ha luogo a scelta, il numero delle promozioni fisse annuali è stabilito per ciascun grado dal presente codice.*

1-bis. Nell'avanzamento a scelta al grado di maggiore e gradi corrispondenti di tutti i ruoli normali e speciali delle Armi e dei Corpi dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare il numero annuale di promozioni è fissato in tante unità quanti sono i capitani e gradi corrispondenti inseriti nell'aliquota di valutazione e giudicati idonei all'avanzamento.

2. Gli ufficiali iscritti nei quadri di avanzamento a scelta sono promossi ((alla data del 1° gennaio)) dell'anno cui si riferiscono i quadri stessi.

3. Le promozioni ad anzianità sono conferite con decorrenza dal giorno del compimento delle anzianità di grado richieste, in base alle disposizioni del presente codice.

4. Le promozioni di cui al presente articolo sono conferite anche in soprannumero agli organici previsti dalle norme vigenti. Le eventuali eccedenze che si determinano in applicazione delle norme di cui al presente comma sono assorbite con le vacanze che si verificano per cause diverse da quelle determinate dalle promozioni, salvo l'applicazione dell'aspettativa per riduzione dei quadri di cui agli articoli 906 e 907”.

⁹¹ Cfr. art. 1086 D.lgs. 66/2010.

Similmente avviene per la sospensione della promozione prevista nel caso di cui all'art. 1074⁹² nonché per quanto previsto dall'art. 1051 c.3, riguardante la sospensione discrezionale, che cessa una volta che le autorità competenti riconoscano terminati i motivi della sospensione entro un anno dalla sospensione stessa⁹³ e per i casi di giudizi annullati in sede di tutela amministrativa o giurisdizionale⁹⁴.

In ultimo, è prevista dall'art. 1051 ult. c. sopracitato l'esclusione da ogni procedura di avanzamento per l'ufficiale che sia stato condannato "*con sentenza definitiva a una pena non inferiore a due anni per delitto non colposo compiuto mediante comportamenti contrari ai doveri di fedeltà alle istituzioni ovvero lesivi del prestigio dell'amministrazione e dell'onore militare*": questo affinché siano esclusi "*da tutte le future procedure di avanzamento (quale ne sia la modalità) gli ufficiali che si sono macchiati di fatti particolarmente gravi senza consentire un successivo recupero*" (Cons. St., sez. IV, n. 3551/2005).

⁹² L'unica particolarità riguarda l'avanzamento ad anzianità, per il quale l'art. 1087 prevede che l'ufficiale sia "*nuovamente valutato per l'avanzamento entro sei mesi dalla data della sospensione della promozione*".

⁹³ Cfr. art. 1089 c.1 D.lgs. 66/2010; al c.2 è stabilito che "*2. L'ufficiale appartenente a grado, nel quale l'avanzamento ha luogo ad anzianità, se giudicato idoneo, è iscritto nel quadro di avanzamento in vigore e, se già raggiunto dal turno di promozione, è promosso anche se non esiste vacanza nel grado superiore, con l'anzianità che gli sarebbe spettata se la valutazione non fosse stata sospesa.*

3. L'ufficiale appartenente a grado nel quale l'avanzamento ha luogo a scelta, se giudicato idoneo, è iscritto, secondo il punto di merito attribuitogli, nella graduatoria in cui sarebbe stato compreso se la valutazione non fosse stata sospesa. Se, per effetto del posto conseguito nella graduatoria, l'ufficiale è iscritto nel quadro di avanzamento ed è già raggiunto dal turno di promozione, egli è promosso anche se non esiste vacanza nel grado superiore, con l'anzianità che gli sarebbe spettata. Nel caso che la promozione ha luogo dopo che è stato raggiunto il numero delle promozioni stabilite per l'anno, la promozione è computata in quelle da effettuare per l'anno successivo".

⁹⁴ Tuttavia, l'art. 1090 D.lgs. 66/2010 al c. 2 sottolinea che "*la promozione di cui al comma 1 non è ricompresa tra quelle attribuite nell'anno in cui è rinnovato il giudizio. Se non sussiste vacanza nelle dotazioni organiche o nei numeri massimi del grado in cui deve essere effettuata la promozione, l'eventuale eccedenza, determinata dalla promozione stessa, è riassorbita al verificarsi della prima vacanza successiva al 1° luglio dell'anno dell'avvenuta promozione dell'interessato e comunque entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui è rinnovato il giudizio. Se entro tale data non si sono verificate vacanze, le eccedenze sono assorbite con le modalità di cui agli articoli 906 e 907*". Esclusa l'applicazione dell'art. 907, abrogato dal D.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, l'art. 906 stabilisce che il collocamento in aspettativa in caso di eccedenza è attuabile quando questa non possa essere "*assorbita nelle dotazioni complessive di tale grado fissate per ogni Forza armata dal presente codice*".

CAPITOLO 3 - L'avanzamento ad anzianità

3.1 Definizione e ruoli cui si applica.

L'avanzamento ad anzianità è la prima modalità di avanzamento disciplinata dal D.lgs. 66/2010 (Codice dell'Ordinamento Militare, abbreviato COM) agli articoli da 1055 (per gli ufficiali) a 1056 (per i sottufficiali e i volontari in servizio permanente⁹⁵); e lo si può definire come *“un procedimento di progressione di carriera che si basa su automatismi legali, solo in parte corretti da una fase discrezionale in cui l'amministrazione esprime una propria valutazione riguardo l'idoneità a svolgere le funzioni del grado superiore⁹⁶”*.

In particolare l'art. 1055 si occupa di definirne la procedura, alla quale si darà spazio nel prossimo paragrafo.

Come tale è opportuno soffermarsi sul requisito fondamentale di questa tipologia di avanzamento, ossia l'anzianità: l'art. 1781 D.lgs. 66/2010 specifica, ai c. 1-2, che *“L'anzianità di grado è quella risultante dal decreto di nomina o di promozione, secondo quanto disposto dall'articolo 856. 2. Per i militari transitati di ruolo, l'anzianità di grado è computata, agli effetti della determinazione dello stipendio, dalla data di nomina o di promozione al grado stesso nel ruolo di provenienza, con le deduzioni di cui all'articolo 858”*; inoltre *“determina la precedenza di un militare rispetto ai pari grado. La precedenza si*

⁹⁵ Per completezza, la categoria dei sottufficiali, come previsto dall'art. 627 D.lgs. 66/2010, si suddivide nel ruolo dei sergenti e dei marescialli nei seguenti gradi dal più basso al più alto: sergente; sergente maggiore; sergente maggiore capo; sergente maggiore aiutante; maresciallo; maresciallo ordinario; maresciallo capo; luogotenente; luogotenente aiutante. I volontari in servizio permanente (VSP) sono inquadrati nella categoria dei graduati, che prevede i gradi, sempre dal più basso al più alto, di: graduato; graduato scelto; primo graduato; graduato aiutante. In particolare, con la L. 5 agosto 2022, n. 119 sono state modificate le denominazioni dei gradi e qualifiche apicali del ruolo dei sergenti e dei graduati alias VSP: con riguardo ai sergenti la precedente qualifica “sergente maggiore capo scelto qualifica speciale” è stata mutata in sergente maggiore aiutante, senza ulteriori modifiche agli altri gradi.

In riferimento alla categoria dei graduati sono state applicate modifiche maggiormente sostanziali, in quanto prima della riforma i gradi presenti erano: primo caporal maggiore; caporal maggiore scelto; caporal maggiore capo; caporal maggiore capo scelto; caporal maggiore capo scelto qualifica speciale.

⁹⁶ Cfr. Arma dei Carabinieri, *L'avanzamento e la promozione*, Rass. Arma Carab., 2003, parte V, cap. XIV, par. 4 in <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2003/supplemento-al-n-3/parte-v/capitolo-xiv---l'avanzamento-e-la-promozione>.

intende riferita agli atti del servizio o della disciplina militare, secondo quanto stabilito dal presente codice e dal regolamento”, come previsto dall’art. 854 c.1 D.lgs. 66/2010.

In particolare, l’art. 790 spiega, all’interno del c.1, che “tutti i militari, a eccezione di quelli in congedo assoluto, sono inquadrati in distinti ruoli, all’interno dei quali sono inseriti nell’ordine determinato dall’anzianità assoluta e dall’anzianità relativa”.

Pertanto l’anzianità non costituisce un requisito generale a sé, bensì si distingue in assoluta e relativa: la prima fa riferimento al “*tempo trascorso dal militare nel proprio grado, salvo gli eventuali aumenti o detrazioni apportati in base alle disposizioni del presente codice*” ed è, di regola, “*determinata dalla data del provvedimento di nomina o di promozione, se non è altrimenti disposto⁹⁷*”; la seconda invece identifica “*l’ordine di precedenza del militare fra i pari grado dello stesso ruolo*” ed “*è determinata dalle graduatorie di merito⁹⁸, compilate al termine del concorso di ammissione in ruolo, o al termine del corso di formazione iniziale⁹⁹, o negli avanzamenti a scelta, quando espressamente stabilito¹⁰⁰*”.

L’anzianità assoluta può essere eventualmente soggetta ad aumenti o a detrazioni: con riferimento ai primi, più che altro in termini di pensione, le

⁹⁷ Cfr. art. 856 D.lgs. 66/2010, che riprende quanto già delineato agli artt. 5-6 L. 10 aprile 1954, n. 113 sullo stato degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, recepita dal D.Lgs. 66/2010 e anche Consiglio di Stato sez. II, 23/05/2022, n.4090 in www.giustizia-amministrativa.it/.

⁹⁸ Come previsto dall’art. 651-bis c.2 let. a) (alimentazione ordinaria del ruolo normale dell'Arma dei carabinieri); art. 664 (alimentazione del ruolo tecnico); art. 664-bis. (alimentazione del ruolo forestale); art. 737 (corso formativo per ufficiali del ruolo tecnico); art. 737-bis (corso di formazione per ufficiali del ruolo forestale); Art. 760 c.4 (svolgimento dei corsi e nomina nel grado, con riguardo ai marescialli dell'Esercito Italiano, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare); Art. 2212-quaterdecies c.2 let. a) (modalità di immissione nel ruolo straordinario a esaurimento); Art. 2212-octiesdecies c. 2 let. b) (modalità di immissione nei ruoli straordinari a esaurimento degli ispettori e dei periti).

⁹⁹ Nello specifico si vedano gli artt.740 (superamento dei corsi di formazione e nomina nel grado) e 1494 (disposizioni particolari, con riferimento al personale femminile delle Forze Armate e della Guardia di Finanza).

¹⁰⁰ Cfr. art. 857 D.lgs. 66/2010.

modalità di aumento sono previste all'interno del DPR 29 dicembre 1973, n. 1092¹⁰¹.

Le seconde sono disciplinate dall'art. 858 D.lgs. 66/2010, che elenca al c.1, con riguardo al militare in servizio permanente, le possibili cause che possono portare alla detrazione di anzianità.

Specificamente:

- a) *“detenzione per condanna a pena restrittiva della libertà personale di durata non inferiore a un mese;*
- b) *detenzione in stato di custodia cautelare per reato che ha comportato condanna a pena restrittiva della libertà personale di durata non inferiore a un mese;*

¹⁰¹ L'art. 1, in particolare, prevede che *“I dipendenti statali, all'atto della cessazione dal servizio, hanno diritto al trattamento di quiescenza a carico del bilancio dello Stato, secondo le norme del presente testo unico. Sono dipendenti statali, agli effetti del presente testo unico, gli impiegati civili e gli operai dello Stato nonché i magistrati ordinari, amministrativi e della giustizia militare, gli avvocati e i procuratori dello Stato, gli insegnanti delle scuole e degli istituti di istruzione statali e i militari delle Forze armate e dei Corpi di polizia”*: equiparando pertanto il personale militare delle Forze Armate nonché dei Corpi di Polizia al personale civile statale, ne deriva che, secondo l'art. 52 del succitato DPR: *“L'ufficiale, il sottufficiale e il militare di truppa che cessano dal servizio permanente o continuativo hanno diritto alla pensione normale se hanno raggiunto una anzianità di almeno quindici anni di servizio utile, di cui dodici di servizio effettivo. Nel caso di cessazione dal servizio permanente o continuativo per raggiunti limiti di età il militare consegue la pensione normale anche se ha un'anzianità inferiore a quella indicata nel comma precedente.*

L'ufficiale, il sottufficiale e il militare di truppa che cessano dal servizio permanente o continuativo a domanda, per decadenza o per perdita del grado hanno diritto alla pensione normale se hanno compiuto almeno venti anni di servizio effettivo”. Nello specifico gli aumenti sono previsti dagli artt. 19-20-21-22. A riguardo, il D.lgs. 30 aprile 1997, n. 165, all'art.5 c.1,2,3 specifica che *“dalla data di entrata in vigore del presente decreto, gli aumenti del periodo di servizio di cui all'articolo 17, secondo comma, della legge 5 maggio 1976, n. 187, agli articoli 19, 20, 21 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, all'articolo 8, quinto comma, della legge 27 dicembre 1973, n. 838, e all'articolo 3, quinto comma, della legge 27 maggio 1977, n. 284, e successive modificazioni ed integrazioni, computabili ai fini pensionistici, non possono eccedere complessivamente i cinque anni.2. Per il personale il cui trattamento pensionistico è liquidato in tutto o in parte con il sistema contributivo di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, gli aumenti del periodo di servizio di cui al comma 1 nel limite massimo di cinque anni complessivi sono validi ai fini della maturazione anticipata dei quaranta anni di anzianità contributiva necessari per l'accesso alla pensione di vecchiaia. In tale caso si applica il coefficiente di trasformazione corrispondente al 57 anno di età indicato nella tabella A allegata alla citata legge n. 335 del 1995.*

3. Gli aumenti dei periodi di servizio nei limiti dei cinque anni massimi stabiliti, sono computabili, a titolo in parte oneroso, anche per periodi di servizio comunque prestato”.

c) *sospensione disciplinare dall'impiego*¹⁰²;

d) *aspettativa per motivi privati*¹⁰³”.

Nei casi previsti al c.1 e al c.2 (in riferimento al militare congedato: le lett. a) e b) sono uguali a quelle previste dal c.1; la lett. c) non prevede la sospensione disciplinare dall'impiego ma la sospensione disciplinare dalle funzioni del grado; non è prevista l'aspettativa per motivi privati.), il c.3 specifica che la detrazione è “*pari al tempo trascorso in una delle anzidette situazioni*” e ha effetto anche sulla “*decorrenza della qualifica posseduta*”, come previsto dal c.3-bis; inoltre il c.3-ter prevede che “*i periodi di congedo straordinario di cui all'articolo 42, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, sono computati nell'anzianità richiesta ai fini della progressione di carriera*¹⁰⁴”.

L'anzianità relativa invece può essere eventualmente rideterminata sulla base di particolari circostanze, previste dal D.lgs. 66/2010¹⁰⁵, ad esempio riguardo i

¹⁰² Sul punto si vedano T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 09/01/2023, (ud. 16/11/2022, dep. 09/01/2023), n.291; T.A.R. Trento, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 17/10/2022, (ud. 13/10/2022, dep. 17/10/2022), n.170; Consiglio di Stato sez. II, 24/08/2022, (ud. 21/06/2022, dep. 24/08/2022), n.7423; T.A.R. Lecce, (Puglia) sez. II, 06/02/2014, (ud. 30/10/2013, dep. 06/02/2014), n.315; Consiglio di Stato sez. IV, 17/05/2012, (ud. 17/04/2012, dep. 17/05/2012), n.2850, tutte in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹⁰³ Cfr. Consiglio di Stato sez. II, 23/05/2022, (ud. 12/04/2022, dep. 23/05/2022), n.4090 cit. alla nota 97.

¹⁰⁴ Riguarda il caso in cui “*il coniuge convivente di soggetto con disabilità in situazione di gravità, accertata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ha diritto a fruire del congedo di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 8 marzo 2000, n. 53, entro trenta giorni dalla richiesta. Al coniuge convivente sono equiparati, ai fini della presente disposizione, la parte di un'unione civile di cui all'articolo 1, comma 20, della legge 20 maggio 2016, n. 76, e il convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36, della medesima legge. In caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti del coniuge convivente o della parte di un'unione civile o del convivente di fatto, hanno diritto a fruire del congedo il padre o la madre anche adottivi; in caso di decesso, mancanza o in presenza di patologie invalidanti del padre e della madre, anche adottivi, ha diritto a fruire del congedo uno dei figli conviventi; in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti dei figli conviventi, ha diritto a fruire del congedo uno dei fratelli o delle sorelle conviventi; in caso di mancanza, decesso o in presenza di patologie invalidanti di uno dei fratelli o delle sorelle conviventi, ha diritto a fruire del congedo il parente o l'affine entro il terzo grado convivente. Il diritto al congedo di cui al presente comma spetta anche nel caso in cui la convivenza sia stata instaurata successivamente alla richiesta di congedo*”.

¹⁰⁵ È prevista la possibilità di rideterminare anche l'anzianità assoluta nei casi previsti dall'art. 2212-undecies (Rideterminazione delle anzianità degli ufficiali del ruolo normale dell'Arma dei carabinieri), art. 2212-duodecies (Rideterminazione delle anzianità degli ufficiali del ruolo speciale dell'Arma dei carabinieri), art. 2214-quinquies (Transito dal ruolo speciale a

concorsi nell'Arma dei Carabinieri (art. 645-bis), l'alimentazione straordinaria del ruolo speciale delle armi dell'Aeronautica Militare (art. 657), le ipotesi di concorsi straordinari (art. 667), la formazione degli ufficiali a nomina diretta dei ruoli normali (art. 722) nonché i Corsi applicativi per ufficiali dei ruoli speciali dell'Esercito Italiano, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare (art. 723), la formazione degli ufficiali dei ruoli normali della Marina Militare (art. 728), il corso di applicazione e corso di perfezionamento degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri (art. 734), l'assegnazione agli incarichi, alle specializzazioni, alle categorie e alle specialità dei marescialli dell'Esercito Italiano, della Marina Militare e dell'Aeronautica Militare (art. 759), la nomina a maresciallo (art. 771 c. 3-bis; 3-ter).

Ad essa, pertanto, in mancanza di espressa previsione legislativa, non si dovrebbero teoricamente applicare le norme sugli aumenti o sulle detrazioni che regolano l'anzianità assoluta, salve le ipotesi di rideterminazione elencate sopra.

Analizzata l'anzianità, è necessario capire quali siano i ruoli cui si applica la forma di avanzamento trattata in questo capitolo: si è già detto brevemente sopra che gli artt. 1055-1056 D.Lgs. 66/2010 fanno riferimento, rispettivamente, agli ufficiali, e ai sottufficiali e volontari in servizio permanente, che appartengano sia al ruolo normale¹⁰⁶ (RN) sia al ruolo speciale¹⁰⁷ (RS).

In particolare, la categoria ufficiali si suddivide in tre ulteriori sotto categorie: ufficiali inferiori (per l'Esercito, l'Aeronautica Militare, l'Arma dei Carabinieri,

esaurimento al ruolo normale dell'Arma dei carabinieri), art. 2219 (Transito dai ruoli tecnici a esaurimento ai ruoli speciali dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare), art. 2220 (Transito dal ruolo tecnico-operativo al ruolo speciale dell'Arma dei carabinieri), art. 2221 (Transito dai ruoli a esaurimento in servizio permanente nei ruoli speciali).

¹⁰⁶ Il ruolo normale è una delle categorie all'interno delle quali sono inquadrati gli ufficiali delle Forze Armate e della Guardia di Finanza, assieme al ruolo speciale e al ruolo tecnico logistico. Ne sono parte gli ufficiali in servizio permanente in quanto frequentatori dei cosiddetti corsi normali dell'Accademia Militare di Modena o in quanto reclutati tramite concorsi pubblici "a nomina diretta" riservati a cittadini italiani laureati (in questi casi essi non seguono il percorso di durata quinquennale specifico delle Accademie o delle Scuole d'Arma, bensì frequentano un corso breve per la nomina ad ufficiale e l'invio nel reparto tecnico previsto).

¹⁰⁷ Ad esso possono accedere prevalentemente i militari provenienti dal personale appartenente ai volontari in servizio permanente, ai sottufficiali appartenenti al ruolo sergenti e marescialli, nonché gli ufficiali di complemento e gli ufficiali in ferma prefissata. È previsto che, per la ricerca di specifiche professionalità, siano banditi concorsi straordinari aperti anche ai civili.

la Guardia di Finanza: sottotenente, tenente, capitano e corrispondenti¹⁰⁸), ufficiali superiori (per l'Esercito, l'Aeronautica Militare, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza: maggiore, tenente colonnello, colonnello e corrispondenti¹⁰⁹) ufficiali generali (per l'Esercito, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza: generale di brigata, generale di divisione, generale di corpo d'armata, generale di corpo d'armata con incarichi speciali¹¹⁰, generale¹¹¹ e corrispondenti¹¹²). Per gli ufficiali da sottotenente a tenente colonnello l'avanzamento è ad anzianità, mentre è a scelta per il grado superiore a capitano (ossia il maggiore¹¹³) e a tenente colonnello (ossia il colonnello)¹¹⁴.

Al fine della promozione ad anzianità degli ufficiali sono previsti periodi minimi di permanenza nel grado (di cui all'art. 1099-bis, che si suddivide in quattro tabelle poste in allegato al D.Lgs. 66/2010): con riguardo al ruolo normale

¹⁰⁸ Per la Marina Militare: guardiamarina, sottotenente di vascello; tenente di vascello.

¹⁰⁹ Per la Marina Militare: capitano di corvetta; capitano di fregata; capitano di vascello.

¹¹⁰ Questo grado è riservato agli ufficiali generali che ricoprono un incarico speciale.

Specificamente possono essere nominati: capo di stato maggiore dell'esercito italiano; capo di stato maggiore della marina militare; capo di stato maggiore dell'aeronautica militare; comandante generale dell'arma dei carabinieri; comandante generale della guardia di finanza; segretario generale del ministero della difesa e direttore nazionale degli armamenti; comandante del comando operativo di vertice interforze.

¹¹¹ Alias Capo di Stato Maggiore della difesa: questo grado (distinto tra Generale ed Ammiraglio a seconda della Forza di provenienza dell'Ufficiale) venne introdotto con la l. 18 febbraio 1997 n. 25, che ne definì la configurazione e le attribuzioni. In particolare, può essere ricoperto da un ufficiale dell'Esercito, Marina, Aeronautica che al momento della nomina possiede il grado, rispettivamente, di generale di corpo d'armata, ammiraglio di squadra o generale di squadra aerea in servizio permanente o richiamati ex art. 1094 c. 4. Né il comandante generale dell'Arma dei Carabinieri né il Comandante Generale della Guardia di Finanza possono ricoprire questa carica.

¹¹² Per la Marina Militare: contrammiraglio; ammiraglio di divisione; ammiraglio di squadra; ammiraglio di squadra con incarichi speciali. Per l'Aeronautica Militare: generale di brigata aerea; generale di divisione aerea; generale di squadra aerea; generale di squadra aerea con incarichi speciali. Per l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza la suddivisione degli ufficiali generali è pari a quella in vigore per le tre forze armate (Esercito, Marina, Aeronautica), tuttavia non esiste la figura del Generale/Ammiraglio: i relativi comandanti generali rivestono il grado di generali di corpo d'armata con incarichi speciali.

¹¹³ In base all'art. 1071 c. 1-bis D.lgs. 66/2010 *“nell'avanzamento a scelta al grado di maggiore e gradi corrispondenti di tutti i ruoli normali e speciali delle Armi e dei Corpi dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare il numero annuale di promozioni è fissato in tante unità quanti sono i capitani e gradi corrispondenti inseriti nell'aliquota di valutazione e giudicati idonei all'avanzamento”*.

¹¹⁴ Come previsto dall'art. 1097 D.lgs. 66/2010, che si riporta di seguito testualmente: *“1. L'avanzamento degli ufficiali ((dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare)) avviene: a) ad anzianità, per i gradi di tenente, capitano (...) e tenente colonnello e gradi corrispondenti; b) a scelta, per i gradi di maggiore, (...) colonnello, generale di brigata, generale di divisione e generale di corpo d'armata e gradi corrispondenti. ((1-bis. L'avanzamento degli ufficiali dell'Arma dei carabinieri avviene: a) ad anzianità, per i gradi di tenente e capitano; b) a scelta, per i gradi di maggiore, tenente colonnello, colonnello, generale di brigata, generale di divisione e generale di corpo d'armata.))”*.

(Esercito: ruolo normale delle armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio, trasmissioni; ruolo normale dell'Arma dei trasporti e dei materiali; ruolo normale del Corpo degli ingegneri; ruolo normale del Corpo di commissariato), per l'avanzamento da sottotenente a tenente devono trascorrere due anni nel grado inferiore¹¹⁵, da tenente a capitano quattro anni¹¹⁶; da maggiore a tenente colonnello cinque anni¹¹⁷.

In riferimento al ruolo speciale (Esercito: Ruolo speciale delle armi di fanteria, cavalleria, artiglieria, genio, trasmissioni; Ruolo speciale dell'Arma dei trasporti e dei materiali; Ruolo speciale del Corpo sanitario; Ruolo speciale del Corpo di commissariato) per l'avanzamento da sottotenente a tenente devono trascorrere due anni nel grado inferiore¹¹⁸, mentre, difformemente da quanto previsto per il ruolo normale, da tenente a capitano devono trascorrere sei anni¹¹⁹, parimenti da maggiore a tenente colonnello: l'uniformità dei periodi minimi di anzianità è prevista per i ruoli speciali di tutte le Armi, salva l'Arma dei Carabinieri¹²⁰.

¹¹⁵ *“Limitatamente al superamento degli esami finali”* (per il ruolo normale del corpo sanitario dell'Esercito, così come per il ruolo normale del corpo sanitario militare marittimo nonché per il ruolo normale del corpo sanitario aeronautico, sono previsti quattro anni di anzianità minima per l'avanzamento da sottotenente a tenente); per la Marina Militare, sono richiesti almeno due anni di anzianità nel grado; per l'Aeronautica Militare, ruolo naviganti (piloti) e ruolo normale delle Armi, almeno due anni di anzianità nel grado e il superamento degli esami prescritti; per l'Arma dei Carabinieri, è necessario aver superato il corso applicazione o applicativo, con almeno 2 anni di anzianità nel grado.

¹¹⁶ Sono necessari *“2 anni di servizio in unità a livello compagnia nell'area tecnico-operativa o incarico equipollente, anche se compiuto tutto o in parte nel grado inferiore”*; per la Marina Militare, al fine della promozione da sottotenente di vascello a tenente di vascello bisogna conseguire la laurea specialistica con un periodo minimo di imbarco di due anni e almeno quattro anni di anzianità nel grado; per l'Aeronautica Militare, ruolo naviganti, aver conseguito il brevetto di pilota militare o il brevetto di navigatore militare e la laurea specialistica prescritta, con almeno due anni di reparto di volo e quattro anni di anzianità minima nel grado (per il ruolo normale delle Armi, bisogna ottenere la laurea specialistica, con almeno tre anni in reparti o enti dell'organizzazione periferica, compresi i periodi di frequenza di eventuali corsi); per l'Arma dei Carabinieri, similmente a quanto previsto per le altre forze, bisogna ottenere il diploma di laurea magistrale con un periodo minimo di anzianità pari a quattro anni (con riguardo al ruolo forestale, bisogna superare il corso formativo con almeno due anni di anzianità nel grado; parimenti per il ruolo tecnico).

¹¹⁷ È necessario almeno un anno di comando di battaglione o di gruppo nell'area tecnico-operativa o incarico equipollente, anche se compiuto tutto o in parte nel grado inferiore; per la Marina Militare e per l'Aeronautica Militare, almeno cinque anni di anzianità nel grado; per l'Arma dei Carabinieri l'avanzamento è a scelta.

¹¹⁸ Deve essere superato il corso applicativo.

¹¹⁹ Il periodo minimo di comando è quello previsto alla nota 91.

¹²⁰ Dal 2017 il ruolo speciale dell'Arma non è più alimentato: come previsto nella tabella 18 (Art. 9, comma 1, lettera i)), sostituita la Tabella 4- Quadro IV del decreto legislativo n. 66 del 2010, *“all'esaurirsi della consistenza complessiva sarà da considerarsi soppresso”*.

Si nota, pertanto, come i periodi minimi di permanenza nel grado siano sostanzialmente simili in tutte le componenti e ruoli delle Forze Armate, differendo, più che altro, per i periodi minimi di comando, attribuzioni, servizio o imbarco richiesti per la valutazione.

3.2 Il procedimento nei suoi componenti.

Il punto di partenza si situa generalmente nella formazione delle cosiddette aliquote di avanzamento, come già anticipato nel Cap. 1, il 31 ottobre di ogni anno dal Direttore generale della Direzione generale per il personale militare, che *“indica con proprie determinazioni [...] gli ufficiali da valutare per l’inserimento nei quadri di avanzamento per l’anno successivo”*, includendovi gli ufficiali di cui alle lett. a-b-c dell’art. 1053 ora citato., e tenendo conto del disposto di cui all’art. 1054¹²¹.

Successivamente le Commissioni, di seguito all’analisi della documentazione caratteristica e matricolare, esprimono *“i giudizi sull’avanzamento ad anzianità dichiarando se l’ufficiale sottoposto a valutazione è idoneo o non idoneo all’avanzamento”*: è ritenuto *“idoneo all’avanzamento l’ufficiale che riporta un numero di voti favorevoli superiore alla metà dei votanti”*.

In particolare, non si ritiene sufficiente che *“il militare abbia bene assolto le proprie funzioni, occorrendo anche che egli abbia positivamente dimostrato il possesso dei requisiti per l’accesso al grado superiore”¹²²*, tanto è vero che l’art. 1093, al c.1, stabilisce che *“per l’avanzamento al grado superiore l’ufficiale deve*

¹²¹ Più precisamente *“Ai fini della determinazione delle anzianità minime di grado richieste per l’inclusione nelle aliquote di valutazione, si fa riferimento all’anno solare di conferimento del grado rivestito”*.

¹²² Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 24/04/2009, n.2631 a conferma di Tar Lazio, Roma, sez. II, 8 maggio 2001 n. 4219: riguardava il ricorso di un brigadiere della Guardia di Finanza avverso un giudizio di avanzamento ad anzianità che lo vedeva non idoneo. Detto ricorso è stato rigettato, e il collegio giudicante ha specificato come non sia solamente opportuno che il militare (in questo caso un sottufficiale) abbia svolto in maniera corretta le proprie funzioni, bensì deve aver dimostrato di possedere le qualità e le caratteristiche utili per l’avanzamento a un grado superiore in virtù delle maggiori responsabilità che comporta; si veda anche Cons. St., sez. IV, n. 2372/2007, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it/.

*possedere i requisiti fisici, morali, di carattere, intellettuali, di cultura, professionali, necessari per bene adempiere le funzioni del nuovo grado*¹²³”.

Infine, gli ufficiali che sono stati giudicati idonei nonché gli ufficiali non giudicati tali “*sono iscritti dalla commissione in due distinti elenchi, in ordine di ruolo*¹²⁴”: vengono portati all’attenzione del Ministro della Difesa, che li approva dopo aver eventualmente apportato le esclusioni che ritenga opportune secondo gli interessi dell’Amministrazione¹²⁵.

In base dunque agli “*elenchi degli idonei e delle graduatorie di merito approvate dal Ministero della Difesa, Il Direttore generale della Direzione generale per il personale militare forma altrettanti quadri di avanzamento, iscrivendovi: a) per*

¹²³ La spiegazione di quanto espresso all’interno dell’art. 1093 c.1 si rinviene negli artt. 704-705-707 del DPR 90/2010 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare): più precisamente, l’art 704 specifica che le qualità morali, di carattere e fisiche “*risultanti dalla documentazione personale ed evidenziate specialmente nel grado rivestito, sono da considerare in relazione a un modello ideale della figura dell’ufficiale, quale risulta dai valori indicati nel regolamento di disciplina militare e rapportato sempre alla realtà sociale dello specifico periodo storico. Sono altresì considerate le punizioni, gli elogi e gli encomi ricevuti, avuto particolare riguardo alle relative motivazioni. 2. Nel giudizio di valutazione deve essere riconosciuta alle qualità fisiche, rispetto a quelle morali e di carattere, una rilevanza rapportata alla specifica fascia di età correlata ai vari gradi e alla fisionomia del ruolo e del corpo di appartenenza, mentre non muta nel tempo la rilevanza da attribuire al decoro della persona*”.

L’art. 705 spiega come la valutazione delle qualità professionali “*dimostrate durante la carriera e specialmente nel grado rivestito, deve essere condotta attraverso l’analisi di tutti gli elementi desumibili dalla documentazione personale, tra cui in particolare: benemerienze di guerra e di pace; incarichi di comando o attribuzioni specifiche o servizi prestati presso i reparti o in imbarco; incarichi di particolare responsabilità ivi compresi quelli a carattere interforze e internazionali; incarico attuale; specifiche attitudini e versatilità dimostrate in relazione al ruolo di appartenenza e alle differenti situazioni d’impiego; encomi, elogi o punizioni, con particolare riguardo alle relative motivazioni. 2. Adeguata considerazione deve essere riconosciuta alla motivazione al lavoro che, completando le qualità professionali, è l’espressione dell’interesse diretto agli obiettivi organizzativi e della conseguente partecipazione con senso del dovere, della responsabilità, della disciplina, nonché con spirito di abnegazione e di sacrificio*”.

Infine, secondo l’art. 707 in tema di qualità intellettuali e di cultura “*1. La personalità intellettuale e culturale dell’ufficiale deve essere valutata prevalentemente in relazione alla fisionomia istituzionale del ruolo cui egli appartiene e all’affidamento che può derivarne in termini di efficienza per l’Amministrazione. Conseguentemente, il possesso di titoli non attinenti ai predetti fini, non costituisce necessariamente elemento di particolare considerazione. 2. Sulla base di tali presupposti, costituiscono elementi essenziali da valutare quelli desumibili dalla documentazione personale, tra cui in particolare: l’iter formativo; i risultati dei corsi e degli esami previsti ai fini dell’avanzamento e per l’aggiornamento e il perfezionamento della formazione professionale; gli altri corsi in Italia e all’estero; i titoli culturali; la conoscenza di lingue straniere debitamente accertata; le pubblicazioni*”.

Non è stata ritenuta opportuna l’inclusione degli artt. 706-708 in quanto maggiormente afferenti all’avanzamento a scelta cui si darà spazio nel prossimo capitolo.

¹²⁴ Cfr. art. 1055 D.lgs. 66/2010.

¹²⁵ Cfr. art. 1064 c. 1 D.lgs. 66/2010.

l'avanzamento ad anzianità, tutti gli ufficiali idonei, in ordine di ruolo; [...] 3. I quadri di avanzamento hanno validità per l'anno cui si riferiscono. [...] 5. Agli ufficiali valutati per l'avanzamento è data comunicazione dell'esito dell'avanzamento¹²⁶”.

Con riguardo in ultimo alle promozioni, è previsto che le promozioni ad anzianità siano “*conferite con decorrenza dal giorno del compimento delle anzianità di grado richieste, in base alle disposizioni del presente codice¹²⁷”, o anche in soprannumero rispetto agli organici previsti: le eccedenze sono poi riassorbite con “le vacanze che si verificano per cause diverse da quelle determinate dalle promozioni, salvo l'applicazione dell'aspettativa per riduzione dei quadri di cui agli articoli 906 e 907”.*

3.3 L'inidoneità all'avanzamento e l'eccesso di potere.

Come detto poco sopra, qualora l'ufficiale, in sede di valutazione da parte della commissione, risulti non idoneo, viene iscritto in un apposito elenco che viene valutato dal Ministro: a seguito della sua approvazione tutti gli ufficiali compresi in elenco sono considerati non idonei all'avanzamento, fermo restando che il Ministro può richiedere, ai fini della propria valutazione e approvazione finale, i documenti che riguardano i giudizi espressi dalla commissione di avanzamento competente¹²⁸.

Il giudizio di inidoneità all'avanzamento ad anzianità, come tale, non implica una motivazione di per sé approfondita (differentemente dall'avanzamento a scelta, all'interno del quale vi sono maggiori profili passibili di valutazione), bensì consiste in una “*valutazione tipicamente discrezionale che assume a suo fondamento i giudizi espressi da superiori gerarchici in occasione della periodica formazione delle schede valutative¹²⁹”*: più precisamente, vale il

¹²⁶ Cfr. art. 1067 c. 1-3-5 D.lgs. 66/2010. La let. b) qui omessa si riferisce all'avanzamento a scelta che sarà trattato nel successivo capitolo.

¹²⁷ Cfr. Art. 1071 c.3 D.lgs. 66/2010.

¹²⁸ L'articolo è lo stesso di cui alla nota 122, ma qui si fa riferimento ai commi 3 e 3-bis.

¹²⁹ Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 27/03/2007 n.2372 cit., in www.giustizia-amministrativa.it/ : il ricorso, accogliendo l'appello proposto dal Ministero della Difesa avverso una sentenza del

principio generale - sia per l'avanzamento ad anzianità sia per l'avanzamento a scelta, come si vedrà - secondo cui il *“giudizio di inidoneità all'avanzamento per anzianità di un sottufficiale (in questo caso, ma la sostanza del discorso non cambia poiché il criterio di seguito esposto è valevole sia per gli ufficiali sia per i sottufficiali) non deve arrestarsi ad una mera stima del numero e della qualità dei titoli conseguiti né è condizionato da una meccanica valutazione delle risultanze documentali, ma esprime una valutazione complessiva di cui è impossibile scindere i singoli elementi costitutivi in cui assumono particolare, ma non esclusiva, pregnanza i giudizi finali riportati nel libretto personale; pertanto può legittimamente configurarsi un giudizio negativo pur in presenza di giudizi finali di sufficienza, potendo gli elementi negativi su cui il giudizio si fonda essere ravvisati nella scarsa considerazione del complesso delle qualità militari finalizzate all'esercizio del comando inerente il grado superiore¹³⁰”*.

Pertanto, *“il vizio di eccesso di potere è configurabile solo nel caso in cui l'interessato sia in possesso di titoli talmente eccezionali, maturati nel corso della carriera, da far emergere ictu oculi l'inadeguatezza della valutazione effettuata; inoltre non sono ammissibili le censure che, nella sostanza, sollecitano il giudice amministrativo a sostituirsi alle delicate valutazioni affidate alle Commissioni di avanzamento¹³¹”*.

T.A.R. Lazio, ha specificato come il giudizio di inidoneità all'avanzamento ad anzianità non richieda una motivazione particolarmente approfondita, come spiegato subito dopo nel testo.

¹³⁰ Cfr. la sentenza di cui alla nota 129, nonché Consiglio di Stato sez. IV, 24/04/2009, n.2631 e Consiglio di Stato sez. IV, 14/02/2005, n.442, in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹³¹ Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 15/06/2016, n.2639 riguardo l'appello proposto dal Ministero della Difesa avverso il provvedimento di accoglimento del T.A.R. di tre ricorsi presentati da un vice brigadiere della Guardia di Finanza al fine di ottenere l'annullamento dei giudizi di “non idoneità” all'avanzamento al grado superiore, ad anzianità, espressi in tre anni consecutivi: detto appello è stato accolto, e il Consiglio di Stato ha specificato, oltre al principio (fondamentale) citato nel testo, che per quanto la vita lavorativa del sottufficiale fosse stata sicuramente costellata di episodi rilevanti positivamente, lo era anche negativamente; a questo proposito ha ritenuto utile sottolineare il principio per cui *“nel procedimento per l'avanzamento di grado del militare e i comportamenti che abbiano dato origine alla sanzione del rimprovero, inflitta a seguito di procedimento disciplinare, sono incompatibili, sul piano dell'onore e del senso morale, con lo status di appartenente alle Forze armate, per cui si pongono, sul piano logico, come elementi sintomaticamente prevalenti rispetto a precedenti encomi.”* (Consiglio Stato, sez. IV, 24 marzo 2011, n. 1816)” tale per cui *“la Commissione di avanzamento deve tener conto di tutti i fatti commessi dall'ufficiale, accertati in sede penale e disciplinare quale che sia la formula utilizzata (condanna, proscioglimento, assoluzione) e la data della pronuncia, purché riferibili agli anni di scrutinio ed elencati nello stato matricolare.”* (Consiglio Stato, sez. IV, 19 giugno 2007, n. 3292)”: pertanto l'analisi della Commissione deve tenere conto di tutti i fatti, positivi o negativi che siano avvenuti all'interno del periodo di valutazione oggetto del giudizio di

Si deduce pertanto che deve sussistere una discrepanza di non poco conto, anzi lampante, tra la valutazione esposta dalla commissione in sede di giudizio di avanzamento e i giudizi riportati all'interno della documentazione caratteristica e matricolare, delle quali si ribadisce la centralità nel procedimento, tale da far sì che si possa configurare un'ipotesi di eccesso di potere, non facendosi peraltro differenza di ipotesi di eccesso di potere in senso assoluto o relativo, tra i quali invece si fa per quanto concerne l'avanzamento a scelta.

Tuttavia, qualora venissero a cessare le cause impeditive riguardanti la valutazione o la promozione dell'ufficiale, egli viene valutato o nuovamente valutato per l'avanzamento: specificamente è previsto che l'ufficiale *“nei cui riguardi il procedimento disciplinare si è concluso in senso favorevole o per il quale è stata revocata la sospensione dall'impiego di carattere precauzionale o che è stato in aspettativa per infermità dipendente da causa di servizio”*, con riguardo all'avanzamento ad anzianità, qualora giudicato idoneo, venga promosso anche quando non esista vacanza nel grado superiore con l'anzianità che avrebbe ottenuto se la promozione fosse avvenuta a suo tempo¹³²; parimenti avviene nel caso in cui, a seguito dell'accoglimento di un ricorso giurisdizionale o di un ricorso straordinario al presidente della Repubblica, di cui si è detto nel Capitolo 1: in questo caso la promozione non è compresa tra quelle attribuite nell'anno in cui è rinnovato il giudizio; qualora non vi siano vacanze nel grado essa sarà dunque assorbita alla prima vacanza successiva *“al 1° luglio dell'anno dell'avvenuta promozione dell'interessato e comunque entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui è rinnovato il giudizio”*, o comunque secondo quanto disposto dagli artt. 906-907, come già detto sopra.

Il rinnovo del giudizio deve dunque avvenire, di regola, *“entro sei mesi dall'annullamento d'ufficio, dalla comunicazione del decreto del Capo dello Stato o dalla notifica all'amministrazione competente della pronuncia giurisdizionale che ha annullato la precedente valutazione”* a meno che il titolo

avanzamento. Vedasi anche Consiglio di Stato, sez. IV, 3 novembre 2006 n. 7627, in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹³² Cfr. art. 1085 c. 1-2 D.Lgs. 66/2010; la stessa soluzione è prevista per il caso di sospensione discrezionale all'art. 1089 c.2

stesso dell'annullamento non contenga elementi tali da rendere, in un certo senso, automatica l'iscrizione nel quadro: in tal caso, molto probabilmente un caso limite, non sarà necessaria una nuova valutazione per l'evidenza dei requisiti effettivamente posseduti dall'interessato¹³³.

Quasi similmente avviene nel caso di cui all'art. 1087 D.Lgs. 66/2010, che prevede, nel caso di sospensione di cui all'art. 1074, la valutazione o nuova valutazione entro sei mesi dalla data della stessa.

Bisogna sottolineare, infine, che l'avanzamento ad anzianità, almeno per quanto riguarda gli ufficiali, non costituisce di per sé un motivo ricorrente di ricorso: la quasi totale "automaticità" della procedura, che "*comporta il semplice riconoscimento del possesso, nel giudizio di avanzamento, dei requisiti indicati dall'art. 1 e si effettua promovendo gli ufficiali nell'ordine di iscrizione nel rispettivo ruolo*¹³⁴", e il fatto che sia previsto per gradi che non comportano alte responsabilità in quanto perlopiù riferentesi alla categoria cosiddetta degli ufficiali inferiori (sottotenente, tenente e capitano e corrispondenti: per essi è previsto al massimo il comando di una compagnia, di uno squadrone o di una batteria di artiglieria, in ogni caso unità piccole; salvo ovviamente il tenente colonnello, che costituisce una sorta di caso a parte essendo il grado intermedio tra il maggiore, a lui inferiore, e il colonnello, a lui superiore, potendo forse essere visto come una sorta di raccordo tra due gradi comunque importanti e per i quali è previsto l'avanzamento a scelta), fanno sì che il numero di ricorsi, per quanto comunque presente, non sia così elevato come invece si vedrà essere, diversamente, per l'avanzamento a scelta.

¹³³ Cfr. D.Lgs. 66/2010 art. 1090 c. 1-2-4.

¹³⁴ Cfr. Enc. dir. Giuffrè, *Ufficiali delle Forze armate* [XLV, 1992], p. 589.

CAPITOLO 4 - L'avanzamento a scelta

4.1 Definizione, natura del giudizio e ruoli cui si applica: la particolarità rispetto all'avanzamento per anzianità.

L'avanzamento a scelta costituisce la seconda forma di avanzamento di cui si occupa il D.Lgs 66/2010, ed è disciplinato dagli artt. da 1057 a 1060, riferendosi sia agli ufficiali sia ai sottufficiali, ma non ai volontari in servizio permanente come invece accade per l'avanzamento ad anzianità.

Si tratta di un giudizio di merito fondato sulla valutazione¹³⁵ da parte della competente commissione di avanzamento, più complesso e articolato del giudizio su cui si basava l'avanzamento del precedente capitolo, e si compone di due fasi a carattere collegiale.

Nella prima fase si accerta l'effettiva idoneità dell'ufficiale “*all'adempimento delle funzioni del grado superiore*”, mentre nella seconda fase si valuta “*la misura in cui si ritiene che le qualità, le capacità e le attitudini sono possedute da ciascun ufficiale giudicato idoneo*” tramite l'analisi delle quattro aree in cui sono specificate e l'attribuzione di un punteggio di merito assoluto che costituirà la sintesi del giudizio espresso dalla commissione¹³⁶.

All'interno di questa tipologia di avanzamento si può notare l'ampissimo spazio dato alla discrezionalità tecnica della Commissione stessa: tanto è vero che, come si avrà modo di sottolineare più avanti, i giudizi di avanzamento a scelta

¹³⁵ Questa valutazione non è comparativa, bensì viene svolta per ciascuno degli ufficiali idonei in modo che l'iscrizione all'interno del quadro di avanzamento sia “*determinata dalla posizione conseguita nella graduatoria da ciascun ufficiale in base al punteggio attribuito con un giudizio che riguarda il merito dell'attività valutativa svolta dalla commissione chiamata ad apprezzamenti di particolare ampiezza ed intensità, connotati da ampia discrezionalità, concernendo doti che non sono valutabili mediante una ponderazione aritmetica del numero e della qualità dei titoli posseduti, ma che richiedono analisi di merito riguardanti elementi personali e di servizio emersi nei confronti di ciascuno di essi*” come stabilito in Consiglio di Stato, sez. II, 29 gennaio 2024, n. 900, Consiglio di Stato sez. II, 03/08/2023, n.7508 e già stilizzato in T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 03/03/2014, n. 2457, in www.giustizia-amministrativa.it/. Vedasi anche quanto citato nelle note 32-33 del Cap. 2.

¹³⁶ Cfr. art. 1057 c. 2-3-4 D. Lgs.66/2010.

non sono sindacabili dal giudice amministrativo se non in presenza di valutazioni che siano “*palesamente irragionevoli o incoerenti, o comportanti un vizio della funzione*” (considerato che si parla di “*ufficiali con elevatissimi profili di carriera*”, il che significa: “*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*”¹³⁷), soprattutto in quanto non costituenti una “*mera risultanza aritmetica del titolo e dei requisiti dei candidati*”, ma trattandosi di operazioni che hanno ad oggetto l’attento e “*approfondito esame delle qualità e delle capacità*” di questi al fine di valutare se siano meritevoli di essere promossi al grado superiore¹³⁸.

L’avanzamento a scelta, infatti, molto spesso comporta la nomina ad un grado che riveste una peculiare importanza all’interno della gerarchia della Forza Armata di appartenenza dell’ufficiale: ad esempio, per quanto concerne l’Esercito, la Marina Militare e l’Aeronautica Militare, la nomina al grado di maggiore (e corrispondenti), che può condurre se del caso al comando di un battaglione¹³⁹, oppure al grado di colonnello (e corrispondenti), che può portare

¹³⁷ Come sancito in sintesi nella Newsletter n. 43/2023 della Giustizia amministrativa a cura dell’Ufficio del massimario.

¹³⁸ Questo criterio lo si trova espresso in numerose sentenze, tra cui T.A.R. Roma, (Lazio) sez. IV, 13/11/2023, n.16866; Consiglio di Stato sez. IV, 05/05/2017, n.2054; Consiglio di Stato sez. IV, 28/12/2016, n.5508; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 28/04/2015, n.6100; Consiglio di Stato sez. II, 05/12/2019, n.831; Consiglio di Stato sez. IV, 10/03/2011, n.1568, in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹³⁹ Il battaglione è l’ “*unità organica dell’esercito formata da un numero variabile di compagnie, corrispondente al gruppo nelle armi di cavalleria e artiglieria. [...] Numericamente il battaglione varia a seconda dell’arma: i battaglioni di fanteria comprendono ad esempio tre o più compagnie per un totale di 500-1000 uomini, mentre i battaglioni di carristi, anch’essi divisi in tre compagnie, sono formati da un totale di 30-50 carri. Il battaglione è in genere comandato da un tenente colonnello (che, come dice il nome, fa le veci del colonnello, sottolineando con ciò la temporaneità originaria della struttura ordinativa)*” (R. Busetto, *Il dizionario Militare. Dizionario enciclopedico del lessico militare*, Zanichelli, Bologna 2004, in <https://www.combattentiliberazione.it/lessico-militare>).

al comando di un reggimento¹⁴⁰ o all'essere vice comandanti di una brigata¹⁴¹; diversamente avviene per l'Arma dei Carabinieri, per la quale gli avanzamenti a partire dal grado di capitano sono tutti a scelta.

In particolare, come spiegato da T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 06/02/2020, n.1581, la discrezionalità tecnica che viene esercitata dalla Commissione di Avanzamento in sede di valutazione per l'avanzamento a scelta degli ufficiali implica, diversamente dalla discrezionalità amministrativa che presuppone un'attività di ponderazione comparativa di più interessi secondari rispetto a un interesse primario (includendo assieme giudizio e volontà), *“una manifestazione di giudizio, consistente in un'attività diretta alla valutazione e all'accertamento di fatti”*: pertanto, almeno in questo caso, l'attività della Commissione si risolve di per sé in un giudizio reso in base ai titoli e alle capacità del valutando (fermo restando che, in generale, *“sulla discrezionalità tecnica può innestarsi, come spesso accade, una manifestazione di volontà, la quale può essere sia discrezionale che vincolata senza che ciò valga a confondere i due momenti o a creare una figura sui generis di discrezionalità¹⁴²”*), per la cui formulazione *“applica concetti non esatti, ma opinabili”*: dunque si può ritenere come illegittima una *“valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, è manifestamente illogica”* (ossia che presenti elementi visibilmente incongruenti), ma non *“una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole”* nel rispetto dei criteri di cui sopra.

¹⁴⁰ Il reggimento è l' *“unità organica monoarma dell'esercito comandata da un ufficiale superiore con i gradi di colonnello formata in genere da due o tre battaglioni e da una serie di compagnie di supporto”* (R. Busetto, *op. cit.*, sempre in: <https://www.combattentiliberazione.it/lessico-militare>).

Gli può corrispondere, per l'Aeronautica Militare, lo stormo, mentre per la Marina Militare il corrispondente del colonnello è il capitano di vascello, cui possono essere affidati il comando di un vascello o di un ufficio dello stato maggiore della Marina Militare.

¹⁴¹ La brigata *“costituisce la più piccola delle Grandi Unità elementari poliarma, formata da reparti di Fanteria, Artiglieria, Genio, Trasmissioni e Servizi e può configurarsi in modo diverso a seconda che sia costituita da truppe appartenenti a specialità particolari, oppure formata da reparti provvisti di specifici mezzi di trasporto (brigata meccanizzata, brigata alpini, brigata paracadutisti, ecc.). Le Brigate vengono raggruppate in coppia in divisioni e possono dipendere direttamente dal comando di Corpo d'Armata oppure dal comando militare territoriale della Regione militare”* (R. Busetto, *op. cit.*, in <https://www.combattentiliberazione.it/lessico-militare>).

¹⁴² Cfr. A. GUIDARA, *Discrezionalità e vincolatezza nell'azione dell'amministrazione finanziaria*, in *Accordi e azione amministrativa nel diritto tributario*, Catania, 25-26 ottobre 2019, *Dir. prat. trib.*, p. 7.

Oltre alla rilevanza della discrezionalità tecnica, come già fatto rilevare a suo tempo nell'opera *“Reclutamento, trasferimento e avanzamento del personale militare”* (POLI, Roma 2007, p. 256), il giudizio di avanzamento a scelta si contraddistingue per la sua autonomia, stilizzata nell'art. 1060 del D.Lgs. 66/2010, che recita testualmente: *“I vari giudizi di avanzamento sono autonomi tra loro anche se la commissione d'avanzamento è composta dagli stessi membri e il militare è sempre preposto al medesimo incarico. L'eventuale diversità di valutazioni, sia in senso positivo che negativo, concernente lo stesso militare, deve trovare giustificazione in elementi di giudizio intervenuti nel tempo e risultanti dalla documentazione di cui all'articolo 1032”*: la giurisprudenza del Consiglio di Stato stabilisce in particolare che l'autonomia dei giudizi si considera in virtù della discrezionalità attribuita all'Amministrazione (legando pertanto le due caratteristiche), che opera nella valutazione del *“servizio reso in relazione al periodo specifico, alle variabili esigenze dell'Amministrazione stessa, alle autorità che intervengono nella formazione del documento caratteristico secondo la progressione di carriera del militare”*, tale per cui l'eventuale difformità di due valutazioni riferentisi a periodi annuali diversi non è necessariamente sintomo di eccesso di potere.

Anzi, si ritiene, ed è indirizzo condiviso, che l'interesse pubblico costituente obiettivo primario dell'attività valutativa debba per l'appunto rinvenirsi in un continuo monitoraggio *“della qualità del servizio prestato in relazione ad elementi presupposti (soggettivi, ma anche oggettivi) necessariamente non rigidi ed immutabili”*: dunque le eventuali flessioni presenti all'interno di schede valutative, riguardanti diversi periodi, si ritengono fisiologiche a causa della naturale variabilità delle qualità del singolo, che possono migliorare o peggiorare in virtù di fattori non necessariamente controllabili¹⁴³ (si pensi ad esempio

¹⁴³ Così Cons. St., sez. II, 3 febbraio 2020, n. 828, relativamente all'appello presentato da un finanziere avverso la decisione a lui sfavorevole del T.A.R.: il Consiglio di Stato ha rigettato, adducendo, come già precedentemente esposto anche nel cap. 1, il fatto che i giudizi formulati dai superiori sono espressione di un'ampia discrezionalità tecnica e sono sindacabili solo nei casi di *“manifesta abnormalità, discriminatorietà o travisamento dei presupposti di fatto”*, certamente non assumibili nel caso concreto; inoltre ha definito l'autonomia dei giudizi in base alle considerazioni sopra riportate, stabilendo infine che *“il giudizio espresso dalle autorità è la risultante della valutazione delle qualità complessive dimostrate dal ricorrente, in base ai*

all'avanzare dell'età, che può portare con sé un decadimento sia fisico sia mentale).

Conseguentemente, secondo quanto stabilito da T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 01/03/2017, n.3009, vi è anche la possibilità che possano prevalere in ogni periodo di valutazione ufficiali *“più giovani, dotati di maggiori titoli o che abbiano conseguito risultati di assoluto rilievo o di spiccata attitudine alle funzioni dirigenziali”*, differentemente dall'avanzamento ad anzianità nel quale, come si è visto, la promozione al grado superiore è tendenzialmente *“automatica”*, tale per cui *“il militare postergato non può nemmeno ritenersi “svantaggiato” rispetto ai colleghi che si sono visti ricostruita la carriera, in esecuzione di favorevoli sentenze, dal momento che, anche se fosse stato esaminato alla terza o quarta valutazione, non ne sarebbe conseguita né automaticamente la promozione, né un miglioramento della posizione in graduatoria”*: in questo senso non sussiste un'effettiva illegittimità nella *“perdita di posizione che uno scrutinando potrebbe subire rispetto alla tornata valutativa precedente”*.

In ogni caso rimane il fatto che la motivazione dovrà sussistere ed essere degnamente particolareggiata nonché approfondita nel caso in cui si verificano differenze particolarmente evidenti tra due schede valutative riferite a periodi diversi di valutazione: infatti, come sancito da T.A.R. Genova, (Liguria) sez. I, 12/03/2007, n.474, *“la commissione, stante “il rapporto di continuità logica tra le valutazioni” ha comunque il dovere di giustificare sulla base di elementi oggettivi e concreti, la diversità di valutazioni, evidenziando gli elementi sopravvenuti”*.

Da qui si può comprendere come l'autonomia dei giudizi non sia totale, bensì, almeno in sede di mutamento del giudizio, ceda di fronte alla necessità di collegare due momenti temporali diversi e le variazioni che li contraddistinguono.

principi di autonomia e indipendenza di cui godono le autorità giudicatrici nella redazione della documentazione caratteristica”; nella stessa direzione anche T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 07/05/2020, n.4802 cit., entrambe in www.giustizia-amministrativa.it/.

Invero, sempre ricollegandosi a quanto esposto sopra, il giudizio di avanzamento a scelta non prevede l'obbligo di motivazione, differentemente dall'usuale regime previsto per i provvedimenti amministrativi di cui alla l. 241/1990: la ragione si può rinvenire nel fatto che il punteggio numerico, di per sé, contiene direttamente al suo interno la valutazione operata dalla Commissione in sede di giudizio di avanzamento, la quale deve comunque sostenersi sugli elementi previsti negli articoli da 704 a 709 del DPR 90/2010.¹⁴⁴

In ultimo, salva la brevissima chiosa di cui poco più sopra, la modalità di avanzamento a scelta si applica, riguardo l'Esercito, la Marina Militare e l'Aeronautica militare, per la progressione al grado di maggiore, colonnello, generale di brigata, generale di divisione, generale di corpo d'armata (e rispettivamente corrispondenti, per la Marina Militare: capitano di corvetta, capitano di vascello, contrammiraglio, ammiraglio di divisione, ammiraglio di squadra).

Riguardo l'Arma dei Carabinieri, l'avanzamento a scelta si applica, invece, a tutti i gradi da capitano sino a generale di corpo d'armata, senza la previsione

¹⁴⁴Cfr. Consiglio di Stato Sez. I Parere, 24/10/2023, n. 1344, in www.giustizia-amministrativa.it/, relativamente al ricorso straordinario presentato da un tenente colonnello dell'Aeronautica Militare contro il provvedimento MD GMIL REG020 0450164 e il relativo giudizio di avanzamento; il ricorso è stato rigettato, tenendo conto di quanto già stabilito nella prima sentenza di cui alla nota 110: il giudizio di avanzamento a scelta generalmente fa riferimento a ufficiali con elevatissimi profili di carriera, mentre il soggetto in questione, pur basando la sua difesa su riconoscimenti certamente conseguiti con merito, ha conseguito relativamente poche *“espressioni elogiative a corredo dei giudizi finali (solo 16 annotazioni su 43 documenti), nonché numerose aggettivazioni non apicali in relazione alle voci interne (ivi compreso “superiore alla media”)*”, non potendosi dunque configurare l'eccesso di potere in senso assoluto in base solo a queste, poiché *“il giudizio di avanzamento a scelta comprende una valutazione estesa a numerosi fattori di apprezzamento (in particolare l'idoneità alle funzioni del grado superiore), per cui al possesso di certi requisiti non conseguono in modo automatico determinate aspettative di carriera (Cons. Stato sez. IV, n. 3709 del 2010)”*.

Parimenti, non è neanche possibile che si configuri l'eccesso di potere in senso relativo stante che, pur di per sé non potendo formarsi da un *“sostanziale confronto fra gli scrutinandi”*, il ricorrente non ha, nei fatti, indicato alcun esempio *“idoneo a dimostrare il totale stravolgimento della realtà lamentato (da parte di uno o più degli iscritti in quadro, unici soggetti nei cui confronti dedurre tale vizio)”*: si veda più precisamente il testo della sentenza pubblicato su <https://www.avvocatomilitare.it/visualizza/news/2023/sentenza/il-giudizio-di-avanzamento-a-scelta-degli-ufficiali-non-e-soggetto-all-obbligo-di-motivazione-corrispondente-al-modello-sancito-dalla-legge-n-241-del-1990/19942>.

In simili termini si rimanda anche a Consiglio di Stato sez. IV, 14/05/2007, n.2372 cit.

vigente nelle altre forze dell'avanzamento ad anzianità per il passaggio da maggiore a tenente colonnello (e corrispondenti).

4.2 Il procedimento e i requisiti.

Come avviene anche nell'avanzamento ad anzianità, il procedimento si apre con la formazione delle aliquote di avanzamento ad opera del Direttore Generale di PERSOMIL entro il 31 ottobre di ogni anno.

Tuttavia, per poter accedere al grado superiore in sede di avanzamento a scelta è necessario il rispetto di vari requisiti, la cui verifica è strettamente legata alle due fasi del procedimento: come si anticipava nel paragrafo precedente, la prima fase è essenzialmente volta a definire se il candidato sia idoneo o meno all'avanzamento, nonché se sia in possesso dei requisiti necessari per determinare una piena e incontestabile attitudine a svolgere le funzioni connesse al grado superiore, tramite una votazione: è idoneo l'ufficiale che ottiene un numero di voti favorevoli pari almeno ai due terzi dei votanti.

Gli ufficiali giudicati non idonei sono iscritti dalla Commissione, in un elenco distinto: in particolare, non è considerato idoneo l'ufficiale che, con riguardo al periodo oggetto di valutazione, riporti una *“prevalenza di qualifiche inferiori a “superiore alla media” per l'avanzamento fino al grado di colonnello o capitano di vascello e a «eccellente» per l'avanzamento nei vari gradi di generale o ammiraglio”* o anche *“giudizi particolarmente negativi nei rapporti informativi e nelle voci analitiche della documentazione caratteristica riferite a uno o più requisiti fra quelli morali, di carattere e professionali”¹⁴⁵*.

Nella seconda fase la Commissione attribuisce un punto da uno a trenta agli ufficiali risultati idonei, sulla base dei criteri di cui all'art. 1058 c. 4-5-6-7 D.Lgs. 66/2010, compilando in base ai punteggi una graduatoria di merito nella quale,

¹⁴⁵ Cfr. art. 701 DPR 90/2010: per quanto riguarda l'avanzamento ai gradi di generale o ammiraglio i requisiti devono essere posseduti in maniera “eminente”, accertando anche se, all'interno del periodo oggetto di valutazione, all'ufficiale in questione siano state affidate funzioni del grado superiore.

in caso di parità, si dà prevalenza all'ufficiale più anziano in ruolo: con l'attribuzione del valore numerico la Commissione esprime dunque un giudizio di merito assoluto sulla figura dell'ufficiale in seguito alla valutazione collegiale delle “*sue qualità, capacità e attitudini*”¹⁴⁶.

Specificamente, i punti vengono assegnati alle seguenti categorie di elementi di cui all'art. 1058 c.5:

- a) *qualità morali, di carattere e fisiche*¹⁴⁷;
- b) *benemeranze di guerra e comportamento in guerra e qualità professionali dimostrate durante la carriera*¹⁴⁸, *specialmente nel grado rivestito, con particolare riguardo all'esercizio del comando o delle attribuzioni specifiche, se richiesti dal presente codice ai fini dell'avanzamento, al servizio prestato presso reparti o in imbarco*¹⁴⁹;

¹⁴⁶ Cfr. art. 702 DPR 90/2010 e art. 1058 c. 4 D. Lgs. 66/2010.

¹⁴⁷ Nello specifico si veda la nota 120 all'interno del Capitolo 2 riguardo le qualità che vengono valutate nella procedura di avanzamento.

¹⁴⁸ In riferimento alle benemeranze di guerra, sono, nell'ordine di precedenza: medaglia d'oro al valor militare, medaglia d'argento al valor militare, medaglia di bronzo al valor militare, croce di guerra al valor militare.

Esse sono conferite con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della Difesa, e hanno lo scopo di “*segnalare come degni di pubblico onore gli autori di atti di eroismo militare, anche compiuti in tempo di pace, purché l'impresa sia strettamente connessa alle finalità per le quali le Forze militari dello Stato sono costituite, qualunque sia la condizione e la qualità dell'autore*”: ne sono destinatari gli “*appartenenti alle Forze Armate (singoli militari o interi reparti non inferiori alle compagnie o ai comandi), combattenti nelle formazioni partigiane, Comuni, Province e singoli cittadini*” come spiegato sulla pagina istituzionale della Presidenza della Repubblica, in <https://www.quirinale.it/page/medagliacrocevm>.

Per quanto riguarda le qualità professionali dimostrate durante la carriera, si rimanda a quanto specificato in proposito sempre alla nota 120 di cui sopra.

¹⁴⁹ Secondo quanto previsto dall'art. 1099-bis, per l'avanzamento da capitano a maggiore nell'Esercito Italiano, sono necessari “*2 anni di comando di unità a livello compagnia nell'area tecnico-operativa o incarico equipollente, anche se compiuto tutto o in parte nel grado inferiore*” (le diversità maggiori si riscontrano più che altro nelle diverse sedi di servizio in riferimento al ruolo normale dell'Arma dei trasporti e dei materiali, al ruolo normale del Corpo degli ingegneri, al ruolo normale del Corpo sanitario, al Ruolo normale del Corpo di commissariato) con almeno sei anni di anzianità minima nel grado richiesti per la valutazione a scelta; nella Marina Militare, per l'avanzamento da tenente di vascello a capitano di corvetta è necessario “*1 anno in comando di unità navale o incarico equipollente*” con almeno sei anni di anzianità minima nel grado (per quanto riguarda il ruolo normale del corpo di stato maggiore; per gli altri ruoli sono richiesti sempre sei anni di anzianità nel grado con le opportune specificazioni per i periodi minimi di comando, attribuzioni, servizio: questi non sono previsti per i ruoli speciali ad eccezione del ruolo speciale del corpo delle Capitanerie di Porto); nell'Aeronautica Militare, sono anche qui richiesti sei anni minimi di anzianità nel grado con le opportune specificazioni per i periodi minimi di comando, attribuzioni, servizio e prevedendo il superamento degli esami prescritti dall'apposito decreto ministeriale; nell'Arma dei Carabinieri, sono sempre richiesti sei anni di anzianità minima nel grado con le varie specificazioni riguardo i periodi minimi di comando,

c) doti intellettuali e di cultura con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti¹⁵⁰;

attribuzioni, servizio, assieme alla previsione di almeno due anni di comando compagnia territoriale o *“incarico equipollente”*.

Diversamente, per l'avanzamento da tenente colonnello a colonnello sono previsti almeno cinque anni di anzianità minima nel grado (in generale per i ruoli normali di fanteria, cavalleria, genio e trasmissioni dell'Esercito, per il ruolo normale di stato maggiore della Marina Militare, per il ruolo normale dell'Arma dei Carabinieri [quattro invece per il ruolo naviganti normale dell'Aeronautica Militare]) salvo che per i diversi ruoli normali e speciali delle varie Armi, per la cui progressione sono richiesti almeno otto anni di anzianità nel grado: per tutti questi ovviamente valgono le sostanziali differenze in termini di periodi minimi di comando, attribuzioni, servizio di cui alle tabelle previste in allegato al D.Lgs. 66/2010.

Per l'avanzamento da colonnello a generale di brigata e corrispondenti sono richiesti, in tutte le Forze Armate, dai quattro ai sei anni minimi di anzianità nel grado, senza la previsione di periodi minimi di comando, attribuzioni, servizio: non sono contemplati i ruoli speciali, in quanto per essi il massimo grado raggiungibile è quello di colonnello.

Infine, l'avanzamento da generale di brigata a generale di divisione prevede almeno due anni di anzianità minima nel grado, mentre da generale di divisione a generale di corpo d'armata sono previsti tre anni (con le opportune differenze in base ai ruoli delle quattro Armi).

¹⁵⁰ In particolare, per quanto riguarda la formazione degli ufficiali e la connessione con l'avanzamento a scelta, oltre ai corsi sono previsti all'interno di ciascuna forza armata i corsi normali di stato maggiore: per l'Esercito Italiano si svolgono il corso di stato maggiore, cui partecipano obbligatoriamente i *“capitani appartenenti ai ruoli normali dell'Esercito italiano dopo aver compiuto, entro la data di inizio della sessione del corso, i prescritti periodi di comando, di attribuzioni specifiche o di servizio validi ai fini dell'avanzamento”* nonché i capitani dei ruoli speciali, che ha la finalità di *“uniformare la preparazione tecnico-professionale e a far acquisire la capacità di operare nell'ambito degli Stati maggiori dei comandi nazionali e multinazionali a livello di brigata o livello equivalente”*, e il corso pluritematico, a cui partecipano, nel numero stabilito dal Capo di stato maggiore dell'Esercito italiano, *“gli ufficiali utilmente collocati nella graduatoria di merito formata secondo l'ordine dei punteggi ottenuti nella valutazione dei titoli posseduti non inferiore a 18/30”*, che è *“inteso a perfezionare la preparazione tecnico-professionale e a far acquisire la capacità di: a) operare nell'ambito degli Stati maggiori dei comandi operativi intermedi, negli organi di vertice della Forza armata e dei comandi terrestri multinazionali; valutare gli influssi delle condizioni socio-economiche sulla pianificazione e condotta delle operazioni militari; svolgere attività d'insegnamento e di coordinamento didattico presso gli istituti militari di formazione”* (Cfr. artt. 623-624-639 DPR 90/2010);

per la Marina Militare il corso normale di stato maggiore, cui partecipano *“ufficiali dei ruoli normali rivestiti di massima del grado di capitano di corvetta o tenente di vascello”*, o anche, *“in base alle direttive del Capo di stato maggiore della Marina militare, ufficiali del ruolo speciale, funzionari civili dell'Amministrazione della difesa, ufficiali di altre Forze armate o Corpi armati dello Stato e ufficiali di Stati esteri”*, e che è volto *“a far acquisire agli ufficiali la capacità di contribuire all'ideazione, alla pianificazione e alla conduzione, secondo il corpo di appartenenza, delle attività di Stato maggiore relative a comandi navali complessi e a organismi militari marittimi centrali e periferici, nazionali, esteri e internazionali e la capacità necessaria per l'esercizio di funzioni direttive complesse”*, la cui durata è stabilita dal Ministro della Difesa su proposta del Capo di stato maggiore della Marina Militare (Cfr. artt. 643-644 DPR 90/2010); per l'Aeronautica Militare vi sono due corsi di stato maggiore, il cui superamento costituisce un passaggio fondamentale per l'avanzamento degli ufficiali: il corso normale (cui partecipano i capitani dei ruoli normali) e il corso di perfezionamento (destinato ai capitani facenti parte dei ruoli speciali).

Per entrambi *“gli obiettivi, le modalità di svolgimento e la durata, entro il limite di un anno accademico, dei corsi di cui al comma 1, sono stabiliti dal Capo di stato maggiore dell'Aeronautica militare”* (Cfr. artt. 650-651 DPR 90/2010);

d) attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore, con specifico riferimento ai settori di impiego di particolare interesse per l'amministrazione¹⁵¹.

Se il giudizio riguarda l'avanzamento fino al grado di colonnello (e corrispondente), *“le somme dei punti assegnati per ciascun complesso di elementi di cui alle lettere a), b), c), d) sono divise per il numero dei votanti, e i relativi quozienti, calcolati al centesimo, sono sommati tra di loro, il cui totale così ottenuto è quindi diviso per quattro, calcolando il quoziente, al centesimo”*; mentre se riguarda l'avanzamento al grado di generale di divisione o di brigata (e corrispondenti) *“ogni componente della commissione assegna all'ufficiale un punto da uno a trenta in relazione agli elementi indicati nelle precedenti lettere*

per l'Arma dei Carabinieri è previsto il Corso d'istituto per ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, al quale possono partecipare *“i capitani del ruolo normale che hanno maturato almeno dieci anni di anzianità di servizio dalla nomina a ufficiale in servizio permanente; gli ufficiali che hanno maturato almeno undici anni dalla nomina in servizio permanente, se provenienti dal ruolo speciale ai sensi dell' articolo 835, commi 1, 2 e 4, del codice; gli ufficiali del ruolo speciale vincitori del concorso di cui all'articolo 835, commi 3 e 4, del codice, per i quali il superamento del corso costituisce condizione per il transito nel ruolo normale”*, i cui obiettivi, modalità di svolgimento e durata sono definiti dal Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri (Cfr. artt. 655-657 DPR 90/2010).

Infine, per tutte le Forze Armate è previsto il Corso superiore di stato maggiore interforze, a partecipazione obbligatoria, che ha la finalità di *“far acquisire agli ufficiali la capacità di contribuire alla concezione, pianificazione e conduzione di attività militari interforze e di Forza armata in ambito nazionale e internazionale e la capacità necessaria per l'eventuale esercizio di funzioni dirigenziali”*: la sua organizzazione è demandata allo Stato maggiore della difesa, *“sentiti gli Stati maggiori di Forza armata e per la parte d'interesse il Comando generale dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza”*, che *“definisce annualmente con apposite direttive gli obiettivi di formazione del corso e le attività culturali sussidiarie da svolgere”*: l'ammissione si basa sulla *“valutazione dei titoli posseduti dagli ufficiali superiori che hanno completato l'iter formativo previsto per la Forza armata di appartenenza, superando la prova pratica a conclusione del corso di Stato maggiore per gli ufficiali dell'Esercito italiano ovvero superando altro corso equivalente o il corso di istituto per l'Arma dei Carabinieri”*.

Il programma didattico del corso è approvato dal *“Capo di stato maggiore della difesa, sentiti i Capi di stato maggiore di Forza armata e il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri”*, mentre per le parti che si riferiscono alle *“attività formative specifiche di ciascuna Forza armata il programma didattico è approvato anche dal rispettivo Capo di stato maggiore o dal Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri”* (Cfr. artt. 616-617 DPR 90/2010).

¹⁵¹ In base al disposto dell'art. 708 DPR 90/2010, la *“valutazione dell'attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore, con specifico riferimento ai settori di impiego di particolare interesse per l'Amministrazione, deve essere condotta attraverso l'analisi di tutti gli elementi desumibili dalla documentazione matricolare e caratteristica, tra cui in particolare: gli incarichi espletati durante la carriera e specialmente nel grado rivestito, ponendo in rilievo l'esperienza acquisita e i risultati conseguiti; specifiche attitudini e versatilità evidenziate in relazione alle differenti situazioni di impiego”*.

a), b), c), d) considerati nel loro insieme; la somma dei punti così assegnati è divisa per il numero dei votanti, calcolando il quoziente al centesimo”.

Il quoziente ottenuto costituisce dunque, in entrambi i casi, il punto di merito attribuito all'ufficiale dalla commissione.

Una volta ottenuti i punti di tutti gli ufficiali che sono stati esaminati, si procede alla formazione dei quadri di avanzamento ad opera del Direttore Generale di PERSOMIL: per l'avanzamento ai gradi di maggiore¹⁵² e colonnello¹⁵³ (nonché generale di brigata per l'Arma dei Carabinieri) gli ufficiali vengono iscritti, nell'ordine della graduatoria di merito in base al punto conseguito, nel numero che corrisponde al numero di promozioni da effettuare per quell'anno; per l'avanzamento ai gradi di generale vengono iscritti gli ufficiali idonei, in ordine di ruolo, compresi anch'essi nel numero dei posti corrispondente a quello delle promozioni da effettuare¹⁵⁴.

Pertanto, tutti coloro che sono stati iscritti nei quadri di avanzamento sono promossi a partire dal primo gennaio dell'anno cui si riferiscono i quadri stessi,

¹⁵² In particolare, per quanto riguarda l'avanzamento al grado di maggiore, è previsto dall'art. 1071 D.Lgs. 66/2010 che “il numero annuale di promozioni è fissato in tante unità quanti sono i capitani e gradi corrispondenti inseriti nell'aliquota di valutazione e giudicati idonei all'avanzamento”.

La modalità ivi prevista ricorda molto l'avanzamento ad anzianità, come si è spiegato nel precedente capitolo, e fa sorgere qualche dubbio sulla sua effettiva natura “a scelta”, soprattutto in virtù del fatto che le promozioni a scelta vedono solitamente un numero prestabilito di promozioni da effettuare in periodi specifici per ciascuna forza armata e per ciascun ruolo, mentre l'articolo succitato prevede che il numero delle promozioni sia calibrato in base a tutti i capitani (e corrispondenti) inseriti in aliquota e giudicati idonei ad avanzare al grado superiore.

¹⁵³ Con riguardo alla promozione dei tenenti colonnelli e corrispondenti che abbiano almeno tredici anni di anzianità nel grado, è previsto dall'art. 1072-bis, salvo quanto indicato nelle tabelle allegato al D.Lgs. 66/2010 nell'art. 1099-bis c.1, che il numero di promozioni sia determinato annualmente con decreto dal Ministero della Difesa “di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il Corpo delle capitanerie di Porto, su proposta dei Capi di stato maggiore di Forza armata ovvero dei Comandanti generali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo delle capitanerie di porto”, fino a un massimo di cinque per “i ruoli normali delle Armi varie dell'Esercito, del Corpo di stato maggiore della Marina e dei naviganti dell'Arma aeronautica”; sette per “il ruolo normale dell'Arma dei carabinieri”; tre per “i ruoli normali del Corpo delle capitanerie di porto e delle armi dell'Aeronautica militare”; due per “i ruoli normali del Corpo sanitario dell'Esercito, del Corpo del genio della Marina e del Corpo del genio aeronautico”; uno per “i restanti ruoli normali e speciali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica”.

Rimane fermo che il decreto di cui sopra, qualora in un anno le promozioni non siano superiori all'unità o addirittura non avvengano, non potrà essere adottato a meno di “casi eccezionali, opportunamente motivati”.

¹⁵⁴ Cfr. Arma dei Carabinieri, *Rass. Arma Carab*, 2003, parte V, cap. XIV, par. 6 in <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2003/supplemento-al-n-3/parte-v/capitolo-xiv---l'avanzamento-e-la-promozione>.

almeno per quanto riguarda i gradi nei quali hanno luogo promozioni annuali¹⁵⁵; diversamente, per i gradi nei quali le promozioni a scelta non sono annuali, il Ministero della Difesa approva comunque la graduatoria, ma il Direttore Generale di PERSOMIL può formare il o i quadri di avanzamento solo qualora nel corso dell'anno si siano verificate una o più vacanze nei gradi superiori: in tal caso le nuove promozioni diverranno effettive a partire dall'anno di apertura del quadro.

Per questi ultimi, in particolare, il quadro di avanzamento è formato *“computando gli anni precedenti nei quali non sono state disposte promozioni”*¹⁵⁶.

Infine, si sottolinea che all'avanzamento a scelta, così come all'avanzamento ad anzianità, si applicano le stesse disposizioni previste dal codice riguardo l'esclusione, gli impedimenti e la sospensione di cui al par. 4 del primo capitolo.

4.3 L'inidoneità all'avanzamento e l'eccesso di potere.

Come si è detto poco più sopra, gli ufficiali che non risultano idonei all'avanzamento a scelta vengono inclusi in appositi elenchi, sottoposto al Ministro della Difesa: una volta approvato, gli ufficiali in esso ricompresi non sono idonei all'avanzamento.

Questi tuttavia vengono rivalutati dopo un anno dal giudizio di non idoneità all'avanzamento: qualora siano ritenuti idonei, sono inseriti nel quadro e promossi con l'anzianità riferita all'anno per cui erano stati valutati in primo luogo.

Nel caso in cui, invece, siano nuovamente valutati come non idonei, essi comunque vengono riesaminati entro il quarto anno successivo ad *“ogni giudizio negativo”*, e, qualora giudicati idonei, anche in questo caso sono inseriti

¹⁵⁵ Cfr. art. 1071 D. Lgs. 66/2010.

¹⁵⁶ Cfr. art. 1072 D. Lgs. 66/2010.

all'interno del grado e promossi con l'anzianità riferita all'anno di ultima valutazione¹⁵⁷.

In questo senso sembra potersi intendere che il riesame della posizione del candidato debba avvenire dalla cessazione di ogni giudizio negativo nei suoi confronti derivante dall'esame della documentazione caratteristica entro un tempo massimo di quattro anni: come si vede, il sistema è sostanzialmente finalizzato a far sì che anche coloro che, giudicati non idonei, possano avanzare di grado se, in sede di valutazione da parte della Commissione, siano stati giudicati meritevoli, con tuttavia termini più ampi di attesa rispetto ai colleghi giudicati idonei in prima o in seconda valutazione.

Così avviene nel caso in cui l'ufficiale, non idoneo, non presenti opposizione al giudizio negativo, ma attenda di essere nuovamente valutato: la questione si pone in maniera diversa nel caso in cui il suddetto ritenga che il giudizio di non idoneità non sia corretto o sia ingiusto, impugnandolo per eccesso di potere.

La giurisprudenza ha avuto modo di esprimere e ribadire a più riprese un criterio fondamentale per verificare se l'operato della Commissione sia stato viziato da eccesso di potere: come specificato anche nel capitolo precedente, il giudice amministrativo, pur non potendo entrare "nel vivo" della valutazione in quanto trattandosi di un'operazione puramente discrezionale, deve controllare se i criteri seguiti dall'amministrazione nel loro insieme siano palesemente incoerenti, ossia non omogenei, nei confronti dei diversi candidati: anche e soprattutto perché non possiede generalmente le conoscenze necessarie per poter giudicare, ad esempio, sulla maggiore rilevanza di alcuni incarichi rispetto ad altri, tale per cui la sua possibilità di sindacato non è ampia.

Questo dunque non vuol dire che vi sia un'area totalmente scevra dall'azione del giudice amministrativo, ma semplicemente che, almeno in questo caso, essa è limitata ai soli elementi di errore palesemente evidenti, non anche ai contenuti di merito che non possono essere apprezzati dal giudice con adeguata cognizione

¹⁵⁷ Cfr. art. 1065 D. Lgs. 66/2010.

di causa: dunque “*il giudice si deve limitare a verificare se il giudizio espresso sia stato determinato da un errore occorso nell’acquisizione dei fatti, o da un macroscopico errore nell’apprezzamento e nella valutazione degli stessi elementi, talmente abnorme e grossolano da essere evidente a chiunque, ovvero sia stato determinato dalla violazione delle regole del procedimento valutativo*”, ossia “*dall’adozione di un criterio di valutazione diverso da quello prescritto dalla normativa in materia*”, o dall’utilizzo di quest’ultimo “*con un metro di valutazione difforme per i diversi candidati*¹⁵⁸”.

In particolare, per quanto riguarda l’avanzamento a scelta vi è una particolarità che si riscontra solo nel campo del diritto amministrativo militare: l’eccesso di potere, che nel diritto amministrativo in generale è definibile come un vizio di legittimità dell’atto amministrativo derivante da un cattivo utilizzo del potere da parte dell’amministrazione che ne dispone¹⁵⁹, si suddivide in due categorie, vale a dire l’eccesso di potere assoluto e l’eccesso di potere relativo.

¹⁵⁸ Cfr. CONTI, SETTI, *op. cit.*, pp.136-138.

¹⁵⁹ La definizione di eccesso di potere non è univoca, ma ha subito variazioni nel tempo: in particolare VILLATA e RAMAJOLI nell’opera “*Estratto da IL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO – seconda edizione*”, Torino 2017, p. 338, descrivono come originariamente l’eccesso di potere fosse inteso come uno “*straripamento di uno dei poteri, che le leggi e le teorie del tempo volevano distinti e separati, nel campo dell’altro*” e definito poi più precisamente dal Consiglio di Stato francese come “*uso di un potere discrezionale per una finalità differente rispetto a quella fissata dalla norma attributiva del potere stesso*” (formula utilizzata similmente anche nel testo).

In Italia venne inizialmente recepita l’esperienza francese, sino all’introduzione da parte di F. BENVENUTI la teoria secondo la quale l’eccesso di potere diventa vizio della funzione, dimodoché “*la figura non è più riferita all’atto o ad elementi riconducibili all’atto, come la causa o i motivi o la volontà, bensì alla funzione intesa come attività giuridicamente rilevante nella sua interezza, come concretarsi del potere in un singolo atto*”, prevedendone le figure sintomatiche (manifesta ingiustizia e disparità di trattamento; illogicità manifesta e contraddittorietà tra motivazione e dispositivo; violazione di circolari o di prassi consolidate). La definizione di cui sopra, secondo gli autori, è prettamente riconducibile alla discrezionalità amministrativa.

Per quanto riguarda invece la discrezionalità tecnica, che viene in essere soprattutto per la materia di cui ci si sta occupando, va puntualizzato come fino al secolo scorso essa fosse ritenuta praticamente insindacabile da parte del giudice amministrativo: solo con la sentenza 601/1999, con la quale il Consiglio di Stato ha data una più precisa definizione alla discrezionalità tecnica (ricorrente quando “*l’amministrazione, per provvedere su un determinato oggetto, deve applicare una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta*”), si è cominciato a considerare effettivo un sindacato giurisdizionale che, pur non potendo entrare nel merito, sicuramente potesse “*accertare i presupposti di fatto del provvedimento impugnato*”, svolgendosi in base non al “*mero controllo formale ed estrinseco dell’iter logico seguito dall’autorità amministrativa, bensì invece alla verifica diretta dell’attendibilità delle operazioni*”.

Il primo si concreta nella “*valutazione della coerenza generale del metro valutativo e della non manifesta incongruità e irragionevolezza del giudizio e del punteggio assegnato allo scrutinando in rapporto agli elementi di valutazione*”, mentre il secondo è finalizzato alla “*verifica della coerenza del metro valutativo utilizzato nei confronti dell'ufficiale ricorrente e degli ufficiali parigrado meglio graduati e collocati in posizione utile all'iscrizione in quadro di avanzamento*”: come si vede da queste due definizioni, la prima racchiude il caso più comune, ossia la presenza di marcate e manifeste contraddizioni tra il giudizio espresso dalla Commissione e gli elementi risultanti dall'esame della documentazione caratteristica, mentre la seconda definisce il caso in cui il giudice è chiamato a valutare se sia stato utilizzato un metro di valutazione diverso tra i candidati esaminati, senza intraprendere in questo senso una comparazione¹⁶⁰ tra i diversi candidati ma limitandosi a rilevare se “*sia ictu oculi evidente la svalutazione dell'interessato o la sopravvalutazione di uno o di taluni degli ufficiali graduati in posizione utile*¹⁶¹”.

Riferendosi all'eccesso di potere in senso assoluto, esso dunque si può configurare solo nel caso in cui il valutando sia in possesso di “*titoli talmente eccezionali, desumibili dalla documentazione caratteristica, da far risultare ictu oculi manifestamente inadeguati i punteggi che gli sono stati attribuiti*”, lasciando intravedere “*l'assoluta inadeguatezza del punteggio assegnato a*

tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo”.

D'altra parte, è anche difficile stabilire nella dottrina se il tipo di sindacato che viene applicato dal giudice amministrativo in questo campo sia di tipo “forte” o “debole”: considerando che per quanto la decisione del Giudice possa sostituirsi a quanto stabilito dalla Commissione in sede di giudizio, confermando o negando la validità del provvedimento in base ai criteri previsti e spiegati in questo capitolo, essa comunque non è una decisione che entra nel merito della questione, ma si limita a verificare la correttezza dei criteri applicati e la mancanza di errori estremamente palesi ed evidenti nella loro applicazione, in riferimento sia alle qualità del candidato sia rispetto agli altri candidati (salvo il fatto che l'indagine da effettuarsi non sarà comparativa).

Pertanto forse sarebbe il caso di considerare la creazione di una figura che si situi nel mezzo fra le due elencate sopra e che possa contenere la tipologia di sindacato qui spiegata.

¹⁶⁰ Come già sancito peraltro da T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 07/05/2020, n. 4802 cit. e da T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 03/10/2022, n. 12520, in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹⁶¹ Cfr. E. CHIOFFI, *Il sindacato di legittimità dei giudizi di avanzamento dei militari da parte del giudice amministrativo*, 09/12/2022, articolo pubblicato su “NJus” in <https://www.njus.it/news/4196/il-sindacato-di-legittimita-dei-giudizi-di-avanzamento-dei-militari-da-parte-del-giudice-amministrativo/> nonché T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 02/03/2022, n. 2443, in www.giustizia-amministrativa.it/.

esprimere un giudizio siffatto” come previsto da T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 02/03/2022, n. 2443: quindi l’ufficiale deve avere una carriera costellata da ottimi risultati, tali da rendere evidente la difformità tra questi e la valutazione negativa.

Difatti, se si considera ad esempio l’avanzamento ai gradi massimi della gerarchia militare (nello specifico ai gradi di generale di brigata, generale di divisione e generale di corpo d’armata e corrispondenti), è previsto dall’art. 1093 c. 2 D.Lgs. 66/2010 che i requisiti di cui al c.1¹⁶², già spiegati nel corso dei precedenti capitoli, siano posseduti in maniera “eminente”: la mancanza pertanto di aggettivazioni apicali e le eventuali flessioni registrate nel corso della carriera possono essere segno “*di una figura di Ufficiale non proprio esemplare*”, costituendo di per sé “*elementi che possono da soli valere ad escludere la denunciata palese incongruenza tra il punteggio conseguito e i precedenti di carriera e i titoli vantati dall'interessato*”, tale per cui, secondo T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 05/11/2021, n. 11406 la censura di eccesso di potere “*è nel suo complesso priva di pregio e da disattendere*”.

Tuttavia, secondo T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 03/05/2023, n. 7450 l’eccesso di potere in senso assoluto non è, di per sé, riscontrabile in maniera automatica in base alle risultanze eccellenti della carriera del militare scrutinato: questo perché “*il giudizio di avanzamento a scelta comprende una valutazione estesa a numerosi fattori di apprezzamento; il che non consente di attribuire al possesso di certi requisiti automatiche aspettative di carriera*”.

Pertanto, il raggiungimento di eccellenze da parte del militare, per quanto sicuramente queste abbiano una propria valenza, non fa sì che, solo su questa base, egli avanzi al grado superiore: esse devono essere sicuramente considerate, ma la valutazione si deve fondare su “*tutti i dati evincibili dal curriculum dell'ufficiale, il cui apprezzamento di merito non può che essere rimesso alla*

¹⁶² Per completezza, i requisiti generali previsti all’art. 1093 sono i “*requisiti fisici, morali, di carattere, intellettuali, di cultura, professionali, necessari per bene adempiere le funzioni del nuovo grado*”.

Commissione Superiore di Avanzamento”: conseguentemente l’avanzamento può anche non essere ritenuto opportuno sulla base di altre circostanze eventualmente emergenti dall’esame della documentazione caratteristica (come confermato anche da T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 08/07/2021, n. 8113, che specifica non essere ricorrente “*il vizio di eccesso di potere in senso assoluto nel caso in cui l'ufficiale non abbia sempre ottenuto le massime aggettivazioni possibili nelle schede valutative, non risultando che sia sempre arrivato primo nei corsi ed abbia conseguito giudizi non apicali*”).

Dunque il possesso di ottime qualifiche è necessario per l’avanzamento ma non sufficiente per una censura di eccesso di potere assoluto, salvo che, applicando i criteri di cui sopra, sia espressamente manifesta l’illogicità o la contraddittorietà della valutazione negativa rispetto ad elementi, presenti nella documentazione caratteristica, che invece contraddistinguono una figura di ufficiale con eccezionali meriti, eccellenti aggettivazioni e un percorso di carriera brillante.

Diversamente, con riguardo all’eccesso di potere in senso relativo, secondo Consiglio di Stato sez. II - 11/03/2024, n. 2322, relativa alla proposizione di un appello, successivamente rigettato, da parte di un colonnello della Guardia di Finanza avverso una sentenza del T.A.R. Lazio che confermava la validità del mancato inserimento nel quadro di promozione, “*le censure di inadeguatezza del punteggio vanno giustificate non con il mero raffronto tra i titoli di parigrado, ma sulla base di consistenti indizi di macroscopici contrasti di giudizio*”.

Non si devono quindi confrontare i titoli di ufficiali parigrado, per le ragioni di cui sopra e considerato anche che costoro possono aver avuto un diverso sviluppo di carriera con funzioni sostanzialmente diverse, ma è necessario che la prova della ingiusta attribuzione del punteggio con le conseguenze del caso (nel caso di cui alla sentenza poc’anzi citata, la mancata iscrizione nel quadro di promozione nonostante l’idoneità) sia fornita ponendole a fondamento la presenza di lampanti elementi di incongruità o contraddizione nelle valutazioni, ossia l’esistenza di “*macroscopiche incongruenze nell’attribuzione dei punteggi in riferimento all’ufficiale interessato e a uno o più parigrado iscritti in quadro,*

in modo che sia dimostrata la disomogeneità del metro di valutazione di volta in volta seguito e sia data evidenza alla mancata uniformità di giudizio”: quindi una *“rottura dell'uniformità del criterio valutativo, che deve emergere dall'esame della documentazione caratteristica con assoluta immediatezza nel senso che la valutazione in concreto attribuita all'Ufficiale deve apparire inspiegabile e ingiustificabile in relazione alle valutazioni di uno o più dei pari grado iscritti nel quadro di avanzamento¹⁶³”*.

Tuttavia bisogna sottolineare che, per quanto il giudizio della Commissione stessa sia assoluto, quindi non comparativo, possa essere utile, ai fini dell'individuazione di eventuali illogicità o disparità di trattamento, che sia concesso un minimo spazio di azione nel senso di dare modo al giudice di poter esaminare *“la qualità dei titoli di uno dei controinteressati¹⁶⁴”*, stante altrimenti l'impossibilità di poter determinare l'utilizzo di metri di valutazione diversi rispetto ai singoli candidati (fermo restando comunque la diversità delle carriere e dunque dei percorsi dei singoli, necessitando che si tenga comunque conto di questi aspetti).

Nei fatti, questo spazio è effettivamente presente (vi sono numerosi casi all'interno dei quali il giudice ha travalicato i criteri di cui sopra, entrando nel merito e valutando elementi che non avrebbe potuto valutare, stando a quanto detto sinora), ma non rientra tra gli orientamenti giurisprudenziali attualmente validi in materia: tale per cui, come già si è brevemente accennato sopra e come si spiegherà più compiutamente nelle conclusioni, potrebbe essere utile un ripensamento sulle due categorie di sindacato (forte e debole) per riuscire a identificare la tipologia nella quale far rientrare il sindacato giurisdizionale in materia di avanzamento nelle Forze Armate.

¹⁶³ Cfr. anche Consiglio di Stato sez. II - 06/09/2023, n. 8194, ripresa dalla sentenza citata nel testo, in www.giustizia-amministrativa.it/.

¹⁶⁴ Come espresso anche in T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 10/02/2023, n. 2325, in www.giustizia-amministrativa.it/.

Conclusioni

Nei capitoli precedenti si è cercato di delineare la materia dell'avanzamento degli ufficiali nei suoi capisaldi, fornendo un inquadramento generale all'interno del D.Lgs. 66/2010 e del DPR 90/2010 ed entrando poi maggiormente nello specifico con riguardo alle maggiori tipologie, ossia l'avanzamento ad anzianità e l'avanzamento a scelta.

Si è visto come il sistema sia improntato a criteri di meritocrazia e trasparenza, volto ad assicurare, in virtù della nascita del cosiddetto avanzamento normalizzato (introdotto con la L. 1137/1955), una rigorosa selezione fra i candidati, nonché limitare la permanenza massima nel grado in relazione al possibile rendimento e garantire a tutti gli ufficiali la possibilità di giungere sino al grado di tenente colonnello (e corrispondenti)¹⁶⁵.

Ciononostante, in quanto tale non è sicuramente esente da criticità che lo possono inficiare: in particolare, si ha avuto modo di vedere come l'avanzamento ad anzianità sia la tipologia che reca meno problemi, essendo definibile, forse impropriamente, quasi "automatico" e legato semplicemente alla verifica del possesso dei requisiti elencati nel cap. 2; diversamente l'avanzamento a scelta, per il quale dapprima viene effettuata una valutazione di idoneità alla progressione al grado superiore e solo se questa sia positiva si procede alla verifica del possesso dei requisiti, dà adito a maggiori quesiti, oltre che ricorsi.

Infatti, è facilmente verificabile come per l'avanzamento a scelta vi sia un numero considerevolmente alto di ricorsi presso i T.A.R. e numerose pronunce del Consiglio di Stato si siano espresse sul tema, nonché una famosa pronuncia della Corte Costituzionale, precisamente la n. 409/1988, riguardo la legittimità costituzionale delle norme sull'avanzamento a scelta, precisamente l'art. 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, che disciplinava ai tempi (prima del D.Lgs. 66/2010) le modalità del procedimento per l'avanzamento degli ufficiali

¹⁶⁵ Cfr. "*Ufficiali delle Forze armate*" in Enc. dir. - Volume XLV – 1992 – sez. III pag. 589 cit.

aventi grado non superiore a colonnello o corrispondente, ritenuto sfavorevole dai ricorrenti in quanto non applicante un criterio di giudizio facente riferimento a un giudizio di merito comparativo.

La Corte specificamente ritenne che il sistema di promozione a scelta non confliggesse con l'ordinamento, in quanto non appariva *“difatti irragionevole né ingiustificatamente discriminatorio che, in relazione alle peculiarità dell'ordinamento militare, il legislatore abbia preferito un diverso procedimento per i giudizi connessi alla progressione nelle carriere”*: in particolare, esso non contrastava (e non contrasta) con i principi fondamentali che contraddistinguono l'azione amministrativa intesa come la possibilità di azione da parte della Pubblica Amministrazione - contenuti nella costituzione - ossia il principio di imparzialità e buon andamento.

Precisamente venne considerato come *“uno dei tanti tra quelli previsti dall'ordinamento vigente, per effettuare le promozioni o comunque la provvista dei posti, nell'ambito delle carriere dei dipendenti pubblici”*, mettendo a confronto i vari sistemi di valutazione al tempo (in ogni caso attualmente) esistenti e giungendo alla conclusione che *“il sistema per le promozioni degli ufficiali, prevede che gli scrutini vengano compiuti da un organo a struttura collegiale”*, vale a dire le Commissioni di Avanzamento, che hanno natura tecnica perché estranee *“all'apparato gerarchico proprio in cui l'ufficiale è incardinato”*, garantendone sostanzialmente l'obiettività dell'operato; inoltre l'individuazione dei criteri elaborati dalla giurisprudenza, esposti ampiamente nel cap. 3, rispondeva alla necessità prevista dall'art. 45 della legge n. 224 del 1986, che tendeva *“in sostanza ad assicurare l'uniformità dell'operato delle varie Commissioni di avanzamento, all'uopo prevedendo che vengano emanate disposizioni regolamentari che enuncino criteri idonei ad evidenziare le motivazioni poste a base delle valutazioni compiute”*, assegnando pertanto al Ministero della Difesa il compito di evidenziare *“quei criteri di coerenza, di proporzionalità e logicità cui [...] la giurisprudenza aveva già da tempo indirizzato l'operato delle Commissioni di avanzamento, con l'allargare l'ambito del sindacato giurisdizionale alla verifica in concreto della avvenuta*

applicazione, a tutti i partecipanti al medesimo scrutinio, dello stesso metro di valutazione, in rapporto agli elementi oggettivi di giudizio”.

Pertanto si può notare come i sistemi di avanzamento, specificamente con riguardo all'avanzamento a scelta, non diano luogo a problematiche di natura costituzionale.

Diversamente, vi sono alcune lacune nella disciplina che sarebbe opportuno colmare: in primis, come già si esponeva nel cap. 1, la mancanza di una disposizione riguardante la possibilità di ricasazione o astensione dei membri delle Commissioni.

È sicuramente vero che gli articoli cui si fa riferimento siano maggiormente pertinenti al Codice di Procedura Civile e dunque legati più alla figura del giudice che al componente di una Commissione di Avanzamento, almeno in termini di ricasazione: sarebbe illogico affermare che uno scrutinando possa ricasare il, o i, membri dell'organo chiamato a giudicare sul suo avanzamento a un grado superiore, proprio in virtù del principio di imparzialità, teso a far sì che l'operato della Commissione sia estremamente equo.

Tuttavia, a contrario, qualora un membro di una Commissione si rendesse conto di rientrare in un'ipotesi per la quale sarebbe necessario astenersi dalla valutazione, in mancanza apparente di norme di riferimento sarebbe forse opportuno che un legislatore illuminato si preoccupasse di crearne una ad hoc, accanto alle cause di incompatibilità di cui all'art. 1034 c. 3 D.Lgs. 66/2010¹⁶⁶:

¹⁶⁶ Ricordandole brevemente, non possono essere parte delle commissioni di avanzamento il: “a) Ministro o Sottosegretario di Stato presso qualsiasi amministrazione; b) Capo di Gabinetto del Ministero della Difesa o presso qualsiasi altra amministrazione; c) Comandante generale della Guardia di finanza; d) Consigliere militare del Presidente della Repubblica; e) Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri. 4. Non possono, inoltre, far parte delle predette commissioni gli ufficiali: a) impiegati presso il dipartimento e le agenzie per le informazioni e la sicurezza di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124; b) impiegati presso gli enti, comandi o unità internazionali che hanno sede di servizio fuori dal territorio nazionale; c) impiegati presso il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; d) temporaneamente a disposizione di altra amministrazione per incarichi non previsti dalle norme di ordinamento”.

l'ispirazione potrebbe provenire proprio dal già citato art. 51 del Codice di Procedura Civile.

Si riprende in questo senso il ragionamento seguito all'interno del cap. 1, tale per cui non sono applicabili alle procedure di avanzamento né il codice di comportamento dei dipendenti della Pubblica Amministrazione né le norme relative ai concorsi pubblici, potendosi solamente configurare generali ipotesi obbligatorie, eventuali, di astensione nel caso in cui si possano verificare occasioni nelle quali i componenti di un collegio amministrativo siano portatori di interessi, personali e diretti, confliggenti con l'interesse pubblico che dovrebbe essere il primario obiettivo da conseguire¹⁶⁷.

Tuttavia si tratta di casi estremamente generali, nei quali occorre necessariamente effettuare un'indagine che entri profondamente nel merito per accertare che sussista concretamente una condizione tale per cui un membro della Commissione di Avanzamento debba astenersi, tenendo comunque conto delle caratteristiche particolari che contraddistinguono i componenti delle Commissioni militari rispetto a quelle previste in linea di principio per i dipendenti pubblici.

Dunque, la norma che si occupasse del dovere di astensione, qualora si ispirasse all'art. 51 c.p.c. dovrebbe tener conto soprattutto della specialità dell'ordinamento militare rispetto al regime usualmente previsto per i dipendenti pubblici, come si ha avuto modo di vedere nell'introduzione e nella trattazione di questa materia, cercando in primo luogo di specificare compiutamente le possibili ipotesi, senza lasciare vuoti che possano essere fonte di contrasti successivi o di diverse interpretazioni ma facendo sì invece di stilare una disciplina che possa risultare efficace e di semplice applicazione.

In aggiunta si potrebbero parimenti considerare i casi di cui all'art. 1051 c. 2 D.Lgs. 66/2010: è pur vero che essi costituiscono i casi di impedimento, sospensione ed esclusione per il personale militare **da valutare**, nondimeno le

¹⁶⁷ Cfr. POLI, *op. cit.*, p. 231.

lettere a-b-d potrebbero costituire una buona casistica ulteriore¹⁶⁸ applicabile anche ai membri delle Commissioni di Avanzamento.

In secundis, l'altra "lacuna" fa invece riferimento non all'avanzamento considerato in generale, bensì all'avanzamento a scelta.

Nel cap. 3 si è discusso abbondantemente di questa particolare tipologia, specificandone le caratteristiche e le differenze che lo evidenziano rispetto all'avanzamento ad anzianità, e poco più sopra si è parlato anche di una questione di legittimità costituzionale a suo tempo sollevata.

Come si è detto, si tratta di un avanzamento particolare, che nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica contraddistingue il passaggio a gradi rilevanti (si pensi al grado di maggiore, il primo della categoria degli ufficiali superiori, e al grado di colonnello, apicale della categoria appena detta, nonché a tutti gli ufficiali generali; ivi sono chiaramente compresi anche i gradi corrispondenti della Marina Militare), mentre nell'Arma dei Carabinieri tutti gli avanzamenti per la categoria degli ufficiali superiori e degli ufficiali generali sono a scelta.

In particolare, è degna di nota la menzione di due figure di eccesso di potere che non trovano eguali all'interno della restante parte del diritto amministrativo, essendo presenti solo ed esclusivamente nel campo del diritto amministrativo militare: l'eccesso di potere in senso assoluto e relativo.

Il primo è riferito alla verifica della coerenza del metro di valutazione utilizzato in rapporto agli elementi, risultanti dalla documentazione caratteristica, oggetto di valutazione; il secondo alla verifica della coerenza del metro valutativo utilizzato in rapporto alla figura dell'ufficiale e degli ufficiali "*parigrado meglio graduati e collocati in posizione utile all'iscrizione in quadro di avanzamento*",

¹⁶⁸ Più precisamente, si fa riferimento ai casi nei quali il personale militare non può essere valutato o sottoposto a nuova valutazione in quanto: "a) rinvio a giudizio o ammesso ai riti alternativi per delitto non colposo; b) sottoposto a procedimento disciplinare da cui può derivare una sanzione di stato; d) in aspettativa per qualsiasi motivo per una durata non inferiore a 60 giorni".

fermo restando che in questo secondo caso l'indagine da svolgersi da parte del giudice non sarà di tipo comparativo, ma bensì sarà volta a verificare la correttezza generale dell'utilizzo dei metri di valutazione con riguardo ai *singoli* ufficiali, in virtù dell'autonomia dei singoli giudizi (vi è comunque una possibilità, secondo una recente sentenza del T.A.R. Lazio citata alla nota 165, come si vedrà, di esaminare i titoli degli ufficiali controinteressati).

Invero la particolarità non riguarda tanto, almeno per il campo di interesse qui trattato, i ruoli cui si applica, bensì quanto si diceva a proposito della possibilità di sindacato, sulle decisioni delle Commissioni di avanzamento, esercitabile da parte del giudice: sintetizzando brevemente quanto già espresso nel precedente capitolo, il giudice in questo caso non può entrare nel merito della decisione dell'organo, ma si limita a verificare che i criteri seguiti nell'attività di valutazione non siano stati utilizzati in maniera particolarmente illogica, incoerente o contraddittoria rispetto ai candidati.

Riprendendo il ragionamento seguito nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente, si è notato come la discrezionalità tecnica della Commissione nella valutazione degli elementi derivanti dalla documentazione caratteristica sia estremamente ampia: già il principio sopra enunciato ne dà un'idea abbastanza chiara.

Quest'ampiezza fa dunque sì che il sindacato del giudice sia sostanzialmente limitato a una verifica formale della bontà dei criteri utilizzati, senza entrare nel merito della decisione in quanto esso non è apprezzabile dal giudice amministrativo, riferendosi agli aspetti di una materia che, molto spesso, può esulare dalle sue conoscenze.

Cionondimeno è difficile identificare con precisione in quale delle due categorie classiche di sindacato si identifichi: a titolo di completezza si ricordi che il sindacato forte comporta "*prevalenza della valutazione tecnica sviluppata nel processo su quella effettuata dall'autorità amministrativa*", mentre il sindacato debole "*è [...] diretto a censurare solo le valutazioni tecniche che appaiono*

inattendibili in ragione della violazione delle corrispondenti “regole tecniche”¹⁶⁹”.

In virtù delle definizioni sopra espresse si potrebbe idealmente inserire il sindacato sui giudizi di avanzamento dei militari all’interno del sindacato debole, più che del sindacato forte: tuttavia vi sono svariati esempi nei quali il giudice amministrativo è andato oltre i limiti imposti dai criteri previsti, ad esempio *“nella sentenza Cons. Stato sez. IV n. 1440/2020 (cit.), il giudice compie una ricognizione sulla individuazione dei “comandi veri e propri”, e dei “comandi equipollenti” ed apprezza l’incarico di “Comandante, date le responsabilità e le funzioni attribuite in termini di disciplina, organizzazione, impiego, addestramento del personale e gestione amministrativa”*; inoltre, sempre nella stessa sentenza *“il Giudice si spinge ancora più oltre nel recepire la posizione della difesa erariale facendo propria l’osservazione di merito sulle qualità prevalenti di un incarico perché “contava il comando di quasi 6500 uomini, tra cui ben 2 Brigate e 10 Reggimenti; numeri che il Comando X (incarico di comando svolto dal ricorrente nel grado di Gen. D.) non può nemmeno lontanamente avvicinare (si pensi che, all’epoca dei fatti, il Cdo X contava il comando di 5 reggimenti, nessuna Brigata, per un totale di circa di 3500 uomini) ; oppure ancora “in Cons. Stato, Sez. IV, n. 345 /2015, si precisa che una valutazione sugli incarichi non è impedita nel sindacato del giudice “quando è la stessa Amministrazione ad attribuire particolare importanza a determinati tipi di impiego, come quelli svolti all’estero ed a carattere interforze (art. 705 d.P.R. n. 90 del 2010)” e “in Cons. Stato Sez. IV, n. 926/ 2011, n. 926 la valutazione sui comandi si spinge a “cogliere una superiorità del controinteressato quanto meno con riferimento al periodo più recente, avendo egli svolto l’incarico di Vice Comandante di Regione e di Capo di Stato Maggiore della Regione X nel grado di colonnello e di Comandante di Comando Provinciale nel grado di tenente colonnello”¹⁷⁰.*

¹⁶⁹ Cfr. A. GIURDANELLA, *Discrezionalità tecnica e controllo del giudice. Il caso del bene culturale*, 21/12/2020, pubblicato sul sito professionale dell’autore in <https://www.giurdanella.it/2020/12/discrezionalita-tecnica-e-amministrativa/>.

¹⁷⁰ Come spiegato da M. DELLI SANTI, *La giurisprudenza amministrativa nelle vicende della dirigenza militare, tra insindacabilità della “discrezionalità tecnica” e effettività dell’accesso*

Quanto sopra riportato pone dunque il dubbio se il sindacato esercitato dal giudice sia ancora un sindacato debole come si era ipotizzato inizialmente.

In realtà esso non è affatto limitato, come si è visto negli esempi di cui sopra, a poche, semplici ipotesi, bensì il giudice è libero di apprezzare gli incarichi di comando dell'ufficiale valutando, le decorazioni ricevute (si ricorda, non svolgendo in ogni caso un'indagine che sia volta alla comparazione degli incarichi tra più ufficiali, come espresso nella già citata T.A.R. Lazio sez. I - Roma, 10/02/2023, n. 2325, citata alla nota 165) e di rilevare la loro importanza in base alle norme già presenti nel D.Lgs. 66/2010 e nel DPR 90/2010.

Per di più, come giustamente fatto notare da DELLI SANTI (il riferimento fa capo all'articolo pubblicato su Ratio Iuris di cui alla nota 171), l'art. 1090 al c. 4 specifica che *“il rinnovo del giudizio è effettuato dagli organi competenti entro sei mesi dall'annullamento d'ufficio, dalla comunicazione del decreto del Capo dello Stato o dalla notifica all'amministrazione competente della pronuncia giurisdizionale che ha annullato la precedente valutazione. Se il titolo dell'annullamento contiene elementi tali da rendere automatica l'iscrizione in quadro del ricorrente, non è necessario procedere a una nuova valutazione”*: quindi, *“la sentenza del giudice amministrativo, se correttamente motivata, non solo porta all'annullamento dell'atto impugnato, ma può anche direttamente determinare la c.d. diretta iscrizione in quadro, e quindi la promozione del ricorrente avente titolo¹⁷¹”*.

Non vi sono elementi sufficienti per poterlo definire un sindacato di tipo “forte”, ma alla luce di quanto esposto sinora risulta molto difficile collocarlo all'interno della categoria del sindacato “debole”: tuttavia, seguendo quanto già stabilito in Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645, per la quale *“il limite del*

alla giustizia, 14/06/2021, pubblicato su “Ratio Iuris” in <https://www.ratioiuris.it/la-giurisprudenza-amministrativa-nelle-vicende-della-dirigenza-militare-tra-insindacabilita-della-discrezionalita-tecnica-e-effettivita-dellaccesso-alla-giustizia/> : gli esempi rinvenuti dall'autore sono casi sintomatici di un travalicamento delle linee guida sinora esplicate e generalmente seguite nelle varie sentenze citate nel precedente capitolo.

¹⁷¹ Cfr. M. DELLI SANTI, *op. cit.*

sindacato giurisdizionale, al di là dell'ormai sclerotizzata antinomia forte/debole, deve attestarsi sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della pubblica autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, per la sua intrinseca coerenza, anche e, vien fatto di dire, soprattutto in materie connotate da un elevato tecnicismo, per le quali vengano in rilievo poteri regolatori con i quali l'autorità detta, appunto, "le regole del gioco" », stante l'alta tecnicità della materia, sarebbe forse opportuna la creazione di una terza figura di sindacato che si situi a metà tra le due categorie specificate, che inglobi l'idea del controllo stabilita nella sentenza del Consiglio di Stato poc'anzi citata e che identifichi in maniera precisa le possibilità e i limiti di azione del giudice amministrativo, tenendo conto delle norme già presenti che offrono un ottimo sfondo per la nascita di questa figura.

Bibliografia

A. CONTI e S. SETTI, *Lezioni di diritto militare*, Milano 2020.

G. DE LA BÉDOYÈRE, *la vita segreta dell'esercito romano*, Roma 2021.

R. GIANI, *I tratti caratteristici e speciali della dirigenza militare in raffronto al più ampio contesto della dirigenza nell'impiego pubblico e privato*, *Rassegna della giustizia militare*, rivista di diritto e procedura militare, 4/2023.

A. GUIDARA, *Discrezionalità e vincolatezza nell'azione dell'amministrazione finanziaria*, in *Accordi e azione amministrativa nel diritto tributario* – Catania, 25-26 ottobre 2019.

A. LO TORTO, *La specificità militare*, *Informazioni della Difesa* n. 3-2009.

M. LUCCHETTI e L.S. CRISTINI, *L'esercito romano da Romolo a re Artù, Vol. I: da Romolo all'avvento di Ottaviano*, collana "Soldiers & Weapons", S.I., 2011.

R. MASSINO, M. MONTONERI, M. IONATA, E. GUADAGNOLO, L. MARINO, P. RIZZETTO, A. ERAMO, M. CASSATA, G. DE CHIARA, S. SIMONELLA, M. MORETTA, G. ORLANDI, F. MARINONE, M. Y. ZAZAI, F. J. AZEVEDA DE MORAIS, J. ZACCHINO "Sistema di valutazione del personale militare delle Forze Armate, documentazione caratteristica. Situazione attuale. Prospettive di miglioramento. Confronto con sistemi di valutazione di altri Paesi", Centro Alti studi per la Difesa-Centro Militare di Studi Strategici 71^a sessione di studio IASD a.a. 2019-2020.

MINISTERO DELLA DIFESA-DIREZIONE GENERALE PER IL PERSONALE MILITARE M_D AB05933 REG2023 0768022 28-12-2023
OGGETTO: "Redazione dei documenti caratteristici del personale appartenente all'Esercito, alla Marina, all'Aeronautica e all'Arma dei carabinieri".

V. POLI, *Reclutamento trasferimento e avanzamento del personale militare*, Roma 2007.

V. POLI e F. BASSETTA, *La disciplina militare: commento al codice dell'ordinamento militare*, Roma 2019.

A. POZZI, "Il contenzioso lavoristico delle carriere non privatizzate innanzi al giudice amministrativo: principio di specialità, discrezionalità tecnica, risarcimento del danno, pregiudizialità amministrativa, colpa dell'amministrazione", Roma 2007.

G. SIGISMONDI "Il sindacato sulle valutazioni tecniche nella pratica delle Corti", *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.2, 1° giugno 2015.

A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino 2021.

- R. URSI, Enc. Dir. - I Tematici III – 2022, voce “*Difesa*”.
- R. URSI, Rass. giust. mil., *La dimensione giuridica dell’etica militare*, 2/2020.
- R. URSI, *L’amministrazione militare*, Torino 2019.
- R. VILLATA e M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo – Estratto*, Torino 2017.
- VEGEZIO, *Epitoma de rei militaris*, II (IV/V secolo d.C.).

Sitografia

- AERONAUTICA MILITARE, pagina istituzionale, sezione storica in: <https://www.aeronautica.difesa.it/2022/11/09/timeline-storica-la-ii-guerra-mondiale/>
- ARMA DEI CARABINIERI, pagina istituzionale, sezione dedicata ai concorsi in: <https://www.carabinieri.it/concorsi/area-concorsi/riserva-selezionata/riserva-selezionata>
- ARMA DEI CARABINIERI, Rassegna dell’Arma, 2003, parte V, cap. XIV in <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2003/supplemento-al-n-3/parte-v/capitolo-xiv---l'avanzamento-e-la-promozione>
- ANONIMO, *Il militare può iscriversi a un partito politico?* 14/02/2020 in: <https://avvocatomilitare.com/index.php/il-militare-puo-iscriversi-ad-un-partito-politico/>
- R. BUSETTO, *Il dizionario Militare. Dizionario enciclopedico del lessico militare*, Zanichelli, Bologna 2004, in: <https://www.combattentiliberazione.it/lessico-militare>
- T. CIOCCHETTI, *Lezioni ucraine: il fuoco d’appoggio per la fanteria leggera*, 30/08/22, in: <https://www.difesaonline.it/mondo-militare/lezioni-ucraine-il-fuoco-dappoggio-la-fanteria-leggera>
- E. CHIOFFI, *Il sindacato di legittimità dei giudizi di avanzamento dei militari da parte del giudice amministrativo*, 09/12/2022, in: <https://www.njus.it/news/4196/il-sindacato-di-legittimita-dei-giudizi-di-avanzamento-dei-militari-da-parte-del-giudice-amministrativo/>
- CONSIGLIO DI STATO, Ufficio del Massimario, *Newsletter n. 43/2023 della Giustizia amministrativa*, in: <https://www.giustizia-amministrativa.it/>
- C. MALINCONICO, *Disciplina militare*, S.l. 1990, articolo pubblicato su “*One Legale*”, in: <https://onelegale.wolterskluwer.it/>.

R. JUSO, *ufficiale*, S.l. 1999, articolo pubblicato su “One Legale”, in: <https://onelegale.wolterskluwer.it/>.

M. DELLI SANTI, *La giurisprudenza amministrativa nelle vicende della dirigenza militare, tra insindacabilità della discrezionalità tecnica e effettività dell’accesso alla giustizia*, Ratio Iuris – diritto amministrativo, 14/06/2021, in: <https://www.ratioiuris.it/la-giurisprudenza-amministrativa-nelle-vicende-della-dirigenza-militare-tra-insindacabilita-della-discrezionalita-tecnica-e-effettivita-dellaccesso-alla-giustizia/>

ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO GIUFFRÈ, *Ufficiali delle Forze armate* [XLV, 1992] in: <https://enciclopediadeldiritto.giuffrefrancislefebvre.it/#/detail/297763/2688017>

ENCICLOPEDIA TRECCANI, voce “Ufficiale”, in: <https://www.treccani.it/vocabolario/ufficiale/>

ENCICLOPEDIA TRECCANI, voce “Ufficiale” dell’Enciclopedia Treccani in: <https://www.treccani.it/vocabolario/ufficiale2/>

ESERCITO ITALIANO, pagina istituzionale, sezione storica in: <https://www.esercito.difesa.it/storia/Anniversario-EI/Pagine/Nascita-dell-Esercito-Italiano.aspx>

ESERCITO ITALIANO, pagina istituzionale, sezione dedicata ai concorsi: <https://www.esercito.difesa.it/concorsi-e-arruolamenti/ufficiali/Pagine/AUFP.aspx>

On. E. GIACCHERO, *Discorso del 22/06/1947 sull’esame degli emendamenti agli articoli del Titolo quarto della Parte prima del progetto di Costituzione: “Rapporti politici”* in: <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/03t3/s2/098/index.htm?art098-012.htm&2>

A.GIURDANELLA, *Discrezionalità tecnica e controllo del giudice. Il caso del bene culturale*, 21/12/2020 in <https://www.giurdanella.it/2020/12/discrezionalita-tecnica-e-amministrativa/>

MARINA MILITARE, pagina istituzionale della, sezione dedicata all’arruolamento in: https://www.marina.difesa.it/il-tuo-futuro-e-il-mare/cARRIERE/per-grado/ufficiali/Pagine/Ufficiali_gallery.aspx

J. MARTÍNEZ BABÓN, *L’esercito egizio*, 03 ottobre 2022 in https://www.storicang.it/a/lesercito-egizio_15794

MINISTERO DELLA DIFESA, *Istruzioni sui documenti caratteristici del personale delle forze armate e dell’arma dei carabinieri*, 2023, in <https://www.difesa.it/assets/allegati/765/4aff5f81-82d5-4d77-9fd3-cc20bc0fc4d5.pdf>

PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA ITALIANA, sezione dedicata alle decorazioni al Valor Militare in: <https://www.quirinale.it/page/medagliacrocevm>

Gen. M. RUGGIERO, *Militari e studenti? Una riflessione sulla formazione iniziale degli ufficiali dell'Esercito*, 15/05/18, in <https://www.difesaonline.it/evidenza/punti-di-vista/militari-e-studenti-una-riflessione-sulla-formazione-iniziale-degli> .

SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, pagina istituzionale, sezione storica in: <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/chi-siamo/storia/verso-il-futuro-dal-2007-a-oggi>

Avv. A. SUGAMELE, *Il giudizio di avanzamento a scelta degli ufficiali non è soggetto all'obbligo di motivazione corrispondente al modello sancito dalla legge n. 241 del 1990*, estratto da Cons. Stato Sez. I Parere, 24/10/2023, n. 1344, in: <https://www.avvocatomilitare.it/visualizza/news/2023/sentenza/il-giudizio-di-avanzamento-a-scelta-degli-ufficiali-non-e-soggetto-all-obbligo-di-motivazione-corrispondente-al-modello-sancito-dalla-legge-n-241-del-1990/19942>

V. TENORE, *L'art. 98 della Costituzione, comma 1*, 14 Gennaio 2022, in: <https://lamagistratura.it/commentario/lart-98-della-costituzione-comma-1/>

C. ZARCONE, *Guerra e Costituzione*, 25/02/2019, in: <https://www.altalex.com/documents/news/2019/02/25/guerra-e-costituzione>

Ringraziamenti

Giunto alla conclusione della stesura di questa tesi e del mio percorso universitario, vorrei ringraziare tutti coloro che hanno a vario titolo contribuito al raggiungimento di questo obiettivo.

Ringrazio il mio relatore, professor Bruno Tonoletti, per avermi dato la possibilità di trattare un tema molto particolare e per l'aiuto fornitomi durante la scrittura.

Ringrazio la mia famiglia: mio padre, mia madre, mia sorella, i miei nonni, che mi hanno sostenuto e compreso in questi cinque lunghi anni di alterne vittorie e sconfitte.

Ringrazio i colleghi conosciuti in Università, gli amici e le amiche care tra cui Samuele, Simone, Matteo, Alessia, Alessandra, che, oltre alle occasioni di svago e leggerezza, sono stati sempre pronti a fornirmi il loro aiuto nel momento del bisogno.