

**Il Consiglio di Stato si pronuncia sull'impugnazione delle valutazioni della commissione di avanzamento da parte dell'ufficiale promosso che contesta la posizione in graduatoria
(Consiglio di Stato, sezione II, 21 marzo 2026, n. 2398)**

L'ufficiale che, pur avendo conseguito l'iscrizione nel quadro di avanzamento e la successiva promozione, aspiri ad essere collocato al primo posto della graduatoria di merito, ha interesse ad impugnare le valutazioni della commissione di avanzamento perché l'anzianità relativa – cioè l'ordine di precedenza tra i pari grado dello stesso ruolo – è il riflesso della posizione conseguita nel quadro di avanzamento tra militari dello stesso grado, con i conseguenti effetti in termini di impiego, determinazione dei rapporti gerarchici e sviluppo della carriera.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4101 del 2023, proposto da Ministero dell'economia e delle finanze - Comando generale della Guardia di finanza, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

-OMISSIS- rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Clarizia e Andrea Bonanni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Bonanni in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione quarta), n.-OMISSIS- resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza n. 2293 del 6 giugno 2023;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2026 il consigliere Sandro Menichelli e udito per la parte resistente l'avvocato Andrea Bonanni;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- a) dal verbale delle operazioni compiute dalla commissione ordinaria di avanzamento del Comando generale della Guardia di finanza del 29 marzo 2022;
- b) da tutti i verbali delle sedute dalla commissione ordinaria di avanzamento;
- c) dalla graduatoria di merito dei capitani in s.p.e. del ruolo tecnico logistico amministrativo inclusi nelle aliquote di valutazione per l'anno 2022, per la specialità "sanità";
- d) dalla scheda di motivazione redatta dai membri della commissione ordinaria di avanzamento;
- e) dalla determinazione del Comandante generale della Guardia di finanza con la quale è stato approvato l'esito del giudizio di avanzamento e la graduatoria di merito dei capitani in s.p.e. del ruolo tecnico logistico amministrativo inclusi nelle aliquote di valutazione per l'anno 2022, per la specialità "sanità";
- f) della nota prot. n. 73070 del 25 maggio 2022 con la quale la Guardia di finanza ha comunicato l'esito del giudizio di avanzamento, nell'ambito del quale il -OMISSIS- si è classificato al 2° posto in graduatoria, con il punteggio di 26,07 (su 30), dietro al collega -OMISSIS-, anch'esso ritenuto idoneo all'avanzamento con il punteggio di 26,09 (su 30).

2. Alla luce della documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e delle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi delle parti e non specificamente contestate dalle rispettive controparti, i tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

- a) il signor -OMISSIS- ha rivestito dal 2014 il grado di capitano del ruolo tecnico-logistico-amministrativo della Guardia di finanza per la specialità "sanità";
- b) con verbale del 29 marzo 2022 la commissione ordinaria di avanzamento del Comando generale della Guardia di finanza fissava la graduatoria di merito dei capitani in s.p.e. del ruolo tecnico logistico amministrativo inclusi nelle aliquote di valutazione per l'anno 2022, distinte per specialità, assegnando per la specialità "sanità" il punteggio (in trentesimi) di 26,09 a -OMISSIS- e di 26,07 a -OMISSIS-. In particolare, in ordine alla valutazione dei criteri di cui all'art. 21, comma 4, del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 69, a -OMISSIS- e a -OMISSIS- venivano riconosciuti, rispettivamente, i seguenti punti in ordine a: "qualità morali, di carattere e fisiche": 26,19 e 26,16; "qualità professionali": 26,15 e 26,14; "doti intellettuali e di cultura": 26,12 e 26,09; "attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore": 25,91 e 25,89;
- c) con nota prot. n. 0151800/2022 del 23 maggio 2022 il Comando generale comunicava l'esito del giudizio di avanzamento al grado di maggiore per l'anno 2022, consentendo, in data 28 giugno 2022, l'accesso agli atti della procedura di valutazione;
- d) con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il ricorrente, odierno appellato, chiedeva l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari, dei provvedimenti sub § 1, articolando il seguente motivo di gravame (esteso da pagina 5 a pagina 30):

I. "VIOLAZIONE DELL'ART. 21 DEL D.LGS. N. 69/2001 – VIOLAZIONE DEL D.M. N. 266/2007 – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE FIGURE SINTOMATICHE E SEGNOTAMENTE: ILLOGICITÀ MANIFESTA, IRRAGIONEVOLEZZA, CONTRADDITTORIETÀ, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO – SVIAMENTO."

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza si costituivano nel giudizio di primo grado, nel corso del quale il ricorrente rinunciava alla richiesta misura cautelare.

4. L'impugnata sentenza del T.a.r. per il Lazio - (sezione quarta) n. -OMISSIS-- ha accolto il ricorso e per l'effetto ha annullato gli atti impugnati, condannando l'amministrazione resistente al pagamento delle spese di lite.

4.1. In particolare, il Tribunale:

a) dapprima ha ritenuto sussistente il vizio di eccesso di potere in senso relativo avuto riguardo a tutti e quattro i parametri di cui al menzionato art. 21, comma 4, d.lgs. n. 69 del 2021 (*qualità morali, di carattere e fisiche; qualità professionali; doti intellettuali e di cultura; attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore*;

b) quindi, ha invitato l'Amministrazione a "procedere ad una nuova valutazione del ricorrente - entro giorni sessanta dalla comunicazione della sentenza, ovvero dalla sua notificazione, se antecedente - effettuando una rinnovata ponderazione della posizione dell'interessato, limitando il proprio giudizio ai profili censurati nella presente decisione".

5. Avverso tale pronuncia il Ministero dell'economia e delle finanze e il Comando generale della Guardia di finanza hanno interposto l'appello in trattazione, corredato da istanza cautelare, notificato in data 11 maggio 2023 e depositato il 12 maggio 2023, articolando due autonomi motivi di gravame (estesi da pagina 5 a pagina 31).

6. Nel corso del procedimento:

a) il -OMISSIS- si è costituito in giudizio per resistere con atto depositato il 30 maggio 2023;

b) la parte resistente in data 3 giugno 2023 ha depositato una memoria con la quale ha contestato l'eccezione di inammissibilità del ricorso in primo grado formulata dalla parte appellante, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello e, diffusamente argomentando nel senso dell'infondatezza delle censure *ex adverso* articolate, ha concluso con la richiesta di reiezione dell'appello e della domanda cautelare;

c) con ordinanza n. 2293 del 6 giugno 2023 la sezione ha respinto l'istanza cautelare per difetto del presupposto del *periculum in mora*, compensando le spese di fase;

d) con la memoria depositata in data 23 gennaio 2026, parte resistente, dopo avere evidenziato che "nelle more del giudizio, la situazione di fatto e di diritto è rimasta invariata e che l'Amministrazione appellante, nonostante il motivato rigetto dell'istanza cautelare, non ha posto in essere alcuna iniziativa idonea a dare esecuzione alla sentenza di primo grado, né a rinnovare la valutazione oggetto di annullamento", ha ribadito quanto affermato con la memoria del 3 giugno 2023, confermando la richiesta di reiezione dell'appello.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 24 febbraio 2026.

8. L'appello, per le ragioni di cui *infra*, è da reputarsi solo in parte fondato.

9. In via preliminare il collegio deve rilevare la palese infondatezza della eccezione di inammissibilità dell'appello per violazione del dovere di specificità dei motivi sancito dall'art. 101,

comma 1, c.p.a. – sollevata dalla difesa dell'intimato a pagina 12 della memoria del 3 giugno 2023 e ribadita a pag. 7 della memoria del 23 gennaio 2026 – alla stregua del tenore testuale e del contenuto del gravame.

9.1. Del pari inaccoglibile risulta l'eccezione di inammissibilità del ricorso in primo grado per carenza di interesse alla coltivazione della controversia - sollevata col primo mezzo di gravame (da pagina 5 a pagina 8 del ricorso in appello) – atteso che, per giurisprudenza consolidata, tutti gli iscritti in una graduatoria sono titolati a contestare, per ragioni sia morali che giuridiche, la deteriore collocazione nella graduatoria.

Del resto, come correttamente affermato da parte appellata, *“Il consolidato orientamento giurisprudenziale evocato dalla difesa erariale, infatti, è del tutto inconferente con la fattispecie in esame, in quanto si riferisce - come espressamente affermato nelle stesse sentenze citate - al diverso caso del candidato idoneo non iscritto nel quadro di avanzamento e che pretenda, comunque di formulare censure di eccesso di potere in senso relativo rispetto ad altri candidati che, parimenti, non hanno conseguito l'avanzamento. [...] Ben diverso è il caso in esame, ove il Maggiore -OMISSIS-, pur avendo conseguito l'iscrizione nel quadro di avanzamento, aspira, legittimamente, ad essere collocato al primo posto della graduatoria di merito”*. Tale osservazione, diretta a evidenziare il pieno interesse ad agire con il ricorso di primo grado, risulta corroborata dal tenore testuale della norma sancita dall'art. 857 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 - recante il codice dell'ordinamento militare (di seguito c.m.) - secondo cui *“1. L'anzianità relativa è l'ordine di precedenza del militare tra i pari grado dello stesso ruolo. 2. L'anzianità relativa è determinata dalle graduatorie di merito, compilate al termine del concorso di ammissione in ruolo, o al termine del corso di formazione iniziale, o negli avanzamenti a scelta, quando espressamente stabilito”*. Ora, poiché l'anzianità relativa indica la priorità nel quadro di avanzamento tra militari dello stesso grado, con conseguenti riflessi in termini di impiego, di determinazione dei rapporti gerarchici tra pari grado e di sviluppo della carriera, colui che si vede collocato in un ordine di graduatoria deteriore e ritenuto non corretto è pienamente legittimato ad agire a tutela della propria posizione giuridica.

10. Passando all'esame del merito della controversia, si rileva quanto segue.

10.1. Parte appellante lamenta che il giudice di prime cure, ritenendo gli atti impugnati viziati da eccesso di potere in senso relativo, *“ha, di fatto, operato una palese “incursione” nel perimetro della discrezionalità riconosciuta in capo all'Organo collegiale, ritenendo meritevoli di maggiore apprezzamento alcuni aspetti curriculari rispetto ad altri di natura “prestazionale”, di cui risulta obiettivamente meglio connotato il profilo del chiamato in causa. [...] In relazione alle “qualità professionali” è stato ritenuto in pronuncia che “il giudizio [della Commissione] non appare avere adeguatamente tenuto in considerazione gli incarichi disimpegnati dal ricorrente”*.

La doglianza appare meritevole di favorevole considerazione.

10.2. In materia di avanzamento l'iter procedimentale che deve essere seguito dalle relative commissioni è solo quello previsto dal codice dell'ordinamento militare e dal decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (recante il testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di seguito r.m.) e, nel caso di specie, dalle corrispondenti norme vigenti per il Corpo della Guardia di finanza, costituite dal d.lgs. n. 69/2001 e dal decreto ministeriale 29 novembre 2007, n. 266, recante il *“Regolamento concernente modalità e criteri applicativi delle disposizioni normative afferenti le procedure di avanzamento, a scelta, al grado superiore di ufficiali del Corpo della Guardia di finanza”*.

In particolare, ai sensi degli articoli 1030 c.m. e 700 r.m., la procedura di avanzamento è solo quella tracciata dal codice e dal regolamento ed è scandita, in forza degli articoli 701 e seguenti r.m. e, per quanto qui d'interesse, dei commi 3 e 4 dell'art. 710, nelle fasi: *i)* del confronto approfondito fra i componenti della commissione; *ii)* del giudizio di idoneità; *iii)* dell'attribuzione del punteggio numerico; *iv)* della vincolata verbalizzazione, con conseguente esclusione della necessità di una motivazione discorsiva aggiuntiva rispetto al punto numerico ed agli approfondimenti contenuti nelle schede di accompagnamento, attestanti il confronto interno alla commissione (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 7036 del 2025, n. 9819 del 2024). A queste disposizioni in tema di procedura di avanzamento a scelta, si affiancano, per quanto in particolare concerne il Corpo della Guardia di finanza, quelle costituite dall'art. 21 del d.lgs. n. 69/2001 e dall'art. 4 del d.m. n. 266/2007.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 1057 c.m. "1. Il giudizio di avanzamento a scelta degli ufficiali delle Forze armate discende da un'attività valutativa svolta dalle competenti commissioni di avanzamento, osservando le modalità e i criteri stabiliti dalla presente sezione.

2. L'avanzamento a scelta si effettua promuovendo gli ufficiali nell'ordine risultante dalla graduatoria di merito o nell'ordine di iscrizione in ruolo.

3. Il giudizio di avanzamento a scelta si articola in due fasi, entrambe a carattere collegiale. La prima fase è diretta ad accertare, ai sensi dell'articolo 1058, commi 1 e 2, l'idoneità di ciascun ufficiale all'adempimento delle funzioni del grado superiore. La seconda fase, caratterizzata dall'applicazione dei criteri di cui all'articolo 1058, commi 4, 5, 6 e 7, è volta a determinare, attraverso l'attribuzione di un punteggio di merito, la misura in cui si ritiene che le qualità, le capacità e le attitudini sono possedute da ciascun ufficiale giudicato idoneo; sulla base di detto punteggio, è conseguentemente formata la graduatoria di merito degli ufficiali giudicati idonei.

4. L'attribuzione dei punteggi rappresenta la sintesi del giudizio di merito assoluto espresso dalle commissioni di avanzamento nei confronti degli ufficiali idonei".

In base all'art. 1058, commi 4 e seguenti "4. A ciascun ufficiale giudicato idoneo la commissione attribuisce successivamente un punto di merito da uno a trenta e, in base al punto attribuito, compila una graduatoria di merito di detti ufficiali, dando, a parità di punti, precedenza al più anziano in ruolo.

5. Il punto di merito è attribuito dalla commissione con l'osservanza delle norme che seguono. Se il giudizio riguarda ufficiali aventi grado non superiore a colonnello o corrispondente, ogni componente della commissione assegna all'ufficiale un punto da uno a trenta per ciascun complesso di elementi di cui alle seguenti lettere:

a) qualità morali, di carattere e fisiche;

b) benemeranze 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.

6. 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. Detto quoziente costituisce il punto di merito attribuito all'ufficiale dalla commissione".

L'art. 1060 c.m. prevede espressamente che: *"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".*

In base all' art. 1032, comma 1, *"Le autorità competenti esprimono 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"*, mentre, ai sensi del successivo comma 4, *"In ogni giudizio di avanzamento si tiene conto di tutti i precedenti di carriera del militare da giudicare"*.

Anche gli artt. 700 ss. r.m., nel dettare i criteri di valutazione per l'avanzamento a scelta degli ufficiali delle Forze armate, attribuiscono alla commissione di avanzamento un'ampia discrezionalità di giudizio, prevedendo *"un apprezzamento globale"* in ordine allo svolgimento delle *"funzioni del grado rivestito e se (l'ufficiale) risulta complessivamente in possesso dei requisiti morali, di carattere, fisici, intellettuali, di cultura e professionali, tali da evidenziare la piena attitudine all'esercizio delle funzioni del grado superiore"* (art. 701).

Ai sensi dell'art. 706, comma 3, *"La rilevanza degli incarichi ricoperti non è comunque di per sé attributiva di capacità e di attitudini, le quali vanno sempre accertate in concreto"*.

In base all'art. 708, *"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"*.

10.3. Sulla base di tale complesso normativo, un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale il collegio non ha ragione di discostarsi, ritiene che il sistema della promozione a scelta sia caratterizzato non dalla comparazione fra gli scrutinandi ma da una valutazione in assoluto per ciascuno di essi, così che l'iscrizione nel quadro di avanzamento è determinata dalla posizione conseguita da ciascuno nella graduatoria sulla base del punteggio attribuito con un giudizio, che attiene al merito dell'attività valutativa svolta dalla commissione. Infatti, le norme del codice militare prevedono che la promozione derivi da una valutazione in assoluto per ciascuno degli ufficiali scrutinati, e non dalla comparazione fra loro, in relazione a taluni elementi (qualità morali, di carattere e fisiche; benemerienze e qualità professionali dimostrate durante la carriera; doti intellettuali e di cultura; attitudine ad assumere incarichi nel grado), che confluiscono in una valutazione globale e complessiva.

10.4. La Commissione di avanzamento è pertanto chiamata ad apprezzamenti di particolare ampiezza e intensità che investono l'intera personalità dei candidati: l'ampissima discrezionalità nell'analisi dei profili degli ufficiali scrutinandi concerne doti che non sono definibili mediante una ponderazione aritmetica del numero e della qualità dei titoli posseduti, ma richiede un'analisi di merito degli elementi personali e di servizio emersi nei confronti di ciascuno di essi. Proprio per tale

ragione in tali valutazioni non è possibile, né consentito, isolare uno o più singoli episodi nella carriera, sia propria che degli ufficiali assunti come termine di confronto, allo scopo di dedurre l'illegittimità del giudizio della commissione, essendo esse riferite all'intera carriera degli scrutinandi e facendo riferimento nella loro globalità alla personalità ed alla carriera degli stessi. I singoli requisiti e titoli devono essere pertanto considerati complessivamente nel loro insieme e non singolarmente, con la conseguenza che la mancanza di uno o più titoli da parte di un valutando può essere ben supplita, nei confronti di altri valutandi, dall'entità di titoli diversi, apprezzati come equivalenti o di maggior valore nell'ambito di un giudizio complessivo e indivisibile (cfr. *ex aliis* Cons. Stato, sez. II, n. 900 del 2024; n. 3717 del 2023, n.780 del 2022).

10.5. Il sindacato del giudice amministrativo risulta pertanto confinato, salvi i casi di violazione delle regole formali, in un ambito assai limitato, delineato da vizi macroscopici che emergono con immediatezza dall'esame della documentazione caratteristica, in quanto la commissione di avanzamento esprime un giudizio con l'attribuzione di un punteggio, che è il risultato dell'esercizio di un'ampia discrezionalità tecnica (cfr. Cons. Stato, sez. II, n.900 del 2024 cit.; sez. IV, n.226 del 2018, n. 4584 del 2017). In altri termini, il sindacato del giudice amministrativo è limitato al riscontro di palesi irrazionalità nell'assegnazione del punteggio - tali da non richiedere analisi dettagliate e volte a cogliere singoli particolari di differenza - che risaltino *ictu oculi* per la loro macroscopica evidenza, cosicché l'incoerenza della valutazione, la sua abnormità per contrasto con i precedenti di carriera, nonché la violazione delle regole di tendenziale uniformità del criterio di giudizio debbono emergere dall'esame della documentazione con assoluta immediatezza (Cons. Stato, sez. II, n. 960 del 2026, n. 4293 del 2025, n.7034 del 2021; n.6790 del 2021, n. 6625 del 2021, n.1382 del 2021; sez. IV, n.1656 del 2021, n. 4733 del 2018).

10.6. Ne discende che, essendo il giudizio di avanzamento espressione di valutazioni ampiamente tecnico-discrezionali in cui concorrono, si concentrano e si compendiano plurimi profili, l'eventuale illegittimità del giudizio per eccesso di potere in senso relativo consegue soltanto al riscontro di una patente, insostenibile ed ingiustificabile discrasia nel metro di giudizio utilizzato dall'amministrazione con riferimento alle posizioni dei vari scrutinati (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 7036 del 2025 cit.; sez. IV n. 2866 e n. 2868 del 2016).

10.7. Sulla base delle norme e dei principi sopra indicati, emerge che la valutazione operata dall'amministrazione, con l'attribuzione del relativo punteggio, rimane nell'alveo della sua legittima insindacabilità in sede giurisdizionale avuto riguardo al complesso degli elementi di cui alle lettere *b*) (*qualità professionali*) e *d*) (*attitudine ad assumere incarichi superiori*) degli artt. 1058, comma 5, c.m., 21, comma 4, del d.lgs. 69/2001, 9 e 12 del d.m. n. 266/2007.

10.7.1. Per quanto in particolare concerne le "qualità professionali" "*l'amplissima discrezionalità nell'analisi dei profili concerne doti che non sono definibili mediante una ponderazione aritmetica del numero e della qualità dei titoli posseduti necessita di sfumatissime analisi di merito degli elementi personali e di servizio emersi nei confronti di ciascuno dei soggetti scrutinati. Segue da ciò che l'invocata importanza degli incarichi rivestiti costituisce l'espressione di un'indagine di merito riservata alla Commissione di avanzamento e, come tale, di norma preclusa al giudice*" (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 4292 del 2025 cit. e n. 2494 del 2021).

In quest'ottica, non si comprende quindi la ragione secondo la quale in tema di bilanciamento delle "qualità professionali" non sarebbero apprezzabili gli incarichi ricoperti dallo -OMISSIS- "presso le altre

forze armate e, nella specie, di quelli svolti presso l'“Esercito” (pagina 7 della sentenza gravata) ovvero i due encomi solenni solo da quest'ultimo conseguiti in particolare in relazione alla gestione dell'epidemia Covid-19 e alla realizzazione della conseguente campagna vaccinale.

10.7.2. Uguale considerazione può del resto essere svolta in ordine alla valutazione che deve essere operata dalla commissione di avanzamento in merito alla *“attitudine ad assumere incarichi superiori”* che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, *“viene considerato un giudizio relativo alla complessiva personalità e attività svolta dell'ufficiale, con una proiezione in futuro delle capacità dimostrate dall'ufficiale nell'arco dell'intera carriera, in relazione a specifici aspetti della personalità connessi agli incarichi del grado superiore; tale giudizio di natura prognostica comporta una valutazione altamente discrezionale che coinvolge personali apprezzamenti dei membri della commissione di avanzamento”* (cfr. *ex aliis* Cons. Stato, sez. II, n. 982 del 2026, n. 8455 del 2022, n. 1102 del 2020). Su tali basi di ampia discrezionalità tecnica riservata alla commissione, appare quindi non condivisibile la conclusione cui giunge il giudice di prime cure per il quale *“la Commissione appare avere espresso sul ricorrente un apprezzamento di livello intermedio – inferiore a quello del controinteressato – nonostante lo stesso abbia nel corso della propria carriera abbia assunto tutti incarichi previsti nel grado di Ufficiale Superiore (di Colonnello nel caso di Capo Ufficio Sanitario, di Maggiore-Tenente Colonnello in tutti gli altri incarichi e di Tenente Colonnello nell'incarico attualmente rivestito di Capo Ufficio Sanitario della Scuola PEF), laddove il controinteressato appare avere rivestito soltanto due incarichi per i quali era previsto l'impiego di Capitano.”* (pagine 11 e 12 della sentenza gravata), facendo da ciò discendere una disparità di trattamento in sfavore del -OMISSIS-, peraltro nel momento in cui la specialità *“sanità”* propria del ruolo tecnico-logistico-amministrativo del Corpo non presenta in effettivo alcuna unità con il grado di tenente colonnello.

Alla luce di quanto esposto, il riconoscimento da parte del giudice di prime cure di un eccesso di potere in senso relativo per tali categorie non appare quindi condivisibile.

10.8. *Ex adverso*, la doglianza formulata da parte appellante non appare meritevole di pregio quanto alla valutazione, operata da parte della commissione di avanzamento, degli elementi che concorrono a integrare le categorie di cui alle lettere a) (*“qualità morali, di carattere e fisiche”*) e c) (*“doti intellettuali e di cultura”*) degli artt. 1058, comma 5, c.m., 21, comma 4, del d.lgs. 69/2001 e 8 e 11 del d.m. n.266/2007.

10.8.1. In base all' art. 1032, comma 1, c.m. *“Le autorità competenti esprimono 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”*, mentre, ai sensi del successivo comma 4, *“In ogni giudizio di avanzamento si tiene conto di tutti i precedenti di carriera del militare da giudicare”*. Tale disposizione normativa trova il suo naturale corollario, per quanto concerne l'avanzamento degli ufficiali della Guardia di finanza, nell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 69 del 2001 e nell'art. 2, comma 1, d.m. n. 266 del 2007.

10.8.2. Al riguardo, in termini più generali, va precisato che il tema della documentazione personale dei militari trova la sua disciplina nel Titolo VI del Libro IV sia del codice militare che del relativo regolamento attuativo. Mentre all'interno del codice il Titolo VI si articola in tre Capi relativi, rispettivamente, alle disposizioni generali (artt. 1021 e 1022), alla documentazione matricolare (artt. 1023 e 1024) e alla documentazione caratteristica (artt. 1025-1029), nel regolamento, il Capo I (artt.

682-687) è relativo ai documenti matricolari e il Capo II (artt. 688-699) attiene ai documenti caratteristici, oggetto anche di quattro modelli allegati.

10.8.3. Ciò premesso, atteso che i modelli costitutivi della documentazione caratteristica trovano espressa tipizzazione - ai sensi degli artt. 1028, ultimo comma, c.m. e 688, comma 3, r.m. - non vi è ragione di discostarsi dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui:

a) la valutazione della correttezza e della legittimità dei giudizi formulati dall'Amministrazione non può che essere svolta sulla scorta degli elementi effettivamente rappresentati all'interno della documentazione personale (documentazione caratteristica e stato matricolare) di ogni singolo scrutinando al momento dell'effettuazione dello scrutinio stesso (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere n. 1058 del 2025);

b) la commissione di avanzamento ha l'obbligo di legge di prendere in considerazione tutte le risultanze della documentazione personale anche se determinati elementi, per mera irregolarità, non risultino nella sede propria ma siano comunque evincibili dallo stato matricolare o dalla documentazione caratteristica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 6668 del 2002, n. 4074 del 2002; n. 2642 del 2000; n. 495 del 1998, n. 397 del 1998; n. 623 del 1997);

c) gli articoli 704, 705 e 706 r.m. disciplinano invece, fra gli altri, il procedimento di avanzamento a scelta degli ufficiali e non quello di redazione della documentazione caratteristica. L'inserimento degli stessi articoli nel Titolo VII, oltre a testimoniare la loro estraneità al procedimento di redazione della documentazione caratteristica - come detto oggetto del precedente Titolo VI - ne evidenzia un rapporto all'interno del quale è la documentazione caratteristica ad assumere una funzione servente rispetto alla gestione del rapporto gerarchico di servizio (Cons. Stato, sez. I, parere n. 742 del 2024);

d) la commissione per l'avanzamento a scelta deve quindi tener conto di tutti gli elementi desumibili dalla documentazione personale alla data di chiusura dell'aliquota di avanzamento (C.g.a., n. 326 del 2012; Cons. Stato, sez. IV, n. 486 del 2006) che, una volta parificata, non può essere contestata in sede di avanzamento, dovendo essere oggetto di preventivo e separato gravame (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere n. 1319 del 2023; C.g.a., sez. I, n. 326 del 2012 cit.).

10.8.4. Tanto premesso in diritto, l'esame della documentazione in atti consente di evidenziare che, per quanto concerne le *"qualità morali, di carattere e fisiche"* e le *"doti intellettuali e di cultura con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, sperimenti"* il differenziale di punteggio determinato dalla commissione di avanzamento nei riguardi dei capitani -OMISSIS-e -OMISSIS-, pure se minimo, appare tuttavia disancorato dalle risultanze cartolari, costituite dal foglio matricolare e dalla documentazione caratteristica, facendo così emergere con immediatezza una irragionevolezza della valutazione operata nel caso di specie in ordine ai due richiamati criteri.

Infatti, per quanto riguarda la valutazione effettuata in relazione alle *"qualità morali, di carattere e fisiche"*, a fronte del fatto che entrambi gli ufficiali hanno ricevuto in ordine a questo criterio la seguente identica valutazione: *"Le condizioni fisiche, in relazione all'età correlata al grado rivestito, sono validissime. Lodevoli sono il portamento e il decoro dell'ufficiale. Le qualità morali e di carattere sono pregevoli"*, nondimeno il punteggio loro assegnato risulta essere pari a 26,19 per lo -OMISSIS-e a 26,16 per il -OMISSIS-, con una differenza di 0,3/30. L'attribuzione di un punteggio difforme a fronte di un'identica valutazione ne fa risaltare *ictu oculi*, per la sua macroscopica evidenza, l'assoluta e immediata incoerenza, peraltro in violazione delle regole di tendenziale uniformità del criterio di

giudizio (Cons. Stato, sez. II, n. 7034 del 2021 n. 6790 del 2021; n. 6625 del 2021, n. 1382 del 2021, n. 1102 del 2020).

Uguali considerazioni possono essere fatte con riferimento al criterio delle *“doti intellettuali e di cultura con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami, esperimenti”*, da valutare sulla base degli elementi essenziali desumibili dalla documentazione e tipizzati nell’art. 707, comma 2, r.m. [*“a) l’iter formativo; b) i risultati dei corsi e degli esami previsti ai fini dell’avanzamento e per l’aggiornamento e il perfezionamento della formazione professionale; c) gli altri corsi in Italia e all’estero; d) i titoli culturali; e) la conoscenza di lingue straniere debitamente accertata; f) le pubblicazioni”*].

In ordine a tali doti, infatti, nonostante che il maggiore -OMISSIS-non abbia specializzazioni, dottorati di ricerca o master, la parte odierna resistente - pure vantando una evidente prevalenza di titoli, anche rilevanti ai fini del servizio (come la specializzazione in medicina legale che ha consentito di svolgere servizi dedicati), costituiti da laurea in medicina e chirurgia, specializzazione (concorso-corso della durata di 4 anni), dottorato di ricerca (concorso-corso della durata di 3 anni), due master di 2° livello, frequenza di cinque corsi formativi, all’interno e all’esterno della sua amministrazione, svolgimento di sette incarichi di docenza, anche esterni al Corpo della Guardia di finanza, tre pubblicazioni, regolarmente dichiarate nel *“Quadro M”* del documento unico matricolare - ha riportato il punteggio di 26,09/30, inferiore di un altro 0,3/30, rispetto a quello conseguito dallo -OMISSIS-(26,12/30).

11. Accede al parziale accoglimento del gravame – e al contenuto conformativo promanante dalla presente sentenza – l’obbligo, in capo alla competente Amministrazione, di procedere ad una nuova valutazione del ricorrente – entro il termine stabilito dall’art. 1090, comma 4, c.m. - effettuando una rinnovata ponderazione della posizione dell’interessato, limitando il proprio giudizio ai profili censurati nella presente decisione.

11.1. Per quanto meglio concerne l’individuazione del contenuto conformativo, la giurisprudenza è costante nel sancire che l’annullamento di un giudizio di avanzamento - salvi casi estremi, e sovente patologici perché rappresentativi dello sconfinamento del sindacato del giudice amministrativo dalla legittimità al merito delle valutazioni riservate all’amministrazione - non implica altro effetto che la rinnovazione del giudizio stesso emendato dai vizi riscontrati (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 8949 del 2025; sez. I, parere n. 1345 del 2023; sez. IV, n. 263 del 2020, n. 4058 del 2017, n. 4638 del 2012; sez. III, n. 347 del 2016).

11.2. L’ampia discrezionalità che caratterizza i giudizi espressi dalle commissioni di avanzamento circoscrive, di riflesso, lo spazio del giudicato demolitorio che non può mai sconfinare in un sindacato di merito, non potendo il giudice sostituirsi all’organo valutativo dell’amministrazione e assegnare direttamente al ricorrente il bene della vita a cui aspira, sia esso la promozione al grado superiore, l’attribuzione di un miglior punteggio o l’iscrizione nel quadro di avanzamento.

Osta a tale risultato non solo l’espresso disposto dell’art. 1090 c.m. ma anche, più in generale, il principio di separazione dei poteri, come declinato sul piano processuale dall’art. 34, comma 2, c.p.a., secondo cui in nessun caso il giudice amministrativo può pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati (*id est*, sull’esito del nuovo giudizio di valutazione che la commissione di avanzamento è chiamata ad effettuare).

Per consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, la portata conformativa delle sentenze del giudice amministrativo è direttamente correlata alla precipua delimitazione della giurisdizione

generale di legittimità che in materia di giudizi di avanzamento - i quali, come evidenziato, costituiscono estrinsecazione di apprezzamenti connotati da amplissima discrezionalità tecnica e sono fondati sulla percezione globale e complessiva delle qualità manifestate dall'ufficiale nel corso dell'intera carriera- è confinata in uno spazio limitato, come delineato dai vizi funzionali dell'eccesso di potere in senso assoluto e in senso relativo.

L'unico bene della vita che il giudicato può riconoscere è, quindi, quello strumentale e procedimentale che si sostanzia nella rinnovazione del giudizio, questa volta emendato dai vizi di eccesso di potere in senso relativo, rilevati dal giudice e fatte salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione all'esito del nuovo giudizio (Cons. Stato, sez. II, n. 8949 del 2025 cit.; sez. I, parere n. 1345 del 2023 cit.).

11.3. Ne discende che il vincolo che incontra l'amministrazione può riguardare solo il *quomodo* dell'azione e mai il risultato della medesima, nel senso che, in sede di rinnovazione del giudizio, essa è vincolata al rispetto delle prescrizioni procedurali e logiche indicate dalla sentenza, mentre l'esito della rinnovazione della valutazione si colloca nel tratto libero del potere successivo al giudicato.

Il residuo potere dell'amministrazione comporta normalmente margini liberi, in relazione ai quali l'amministrazione stessa può imporre nuovamente la regolazione che più ritiene congrua per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, salvo il rispetto delle prescrizioni di natura conformativa derivanti dall'impianto motivatorio della sentenza (Cons. Stato, sez. II, n. 8949 del 2025 cit.; sez. III n. 347 del 2016 cit.).

11.4. Il rinnovando giudizio, tuttavia, non dovrà riguardare la documentazione del maggiore - OMISSIS- o rivisitare in senso peggiorativo elementi incontrovertibili della documentazione personale del maggiore -OMISSIS- rimasti estranei al perimetro del giudicato (Cons. Stato, sez. IV, n. 263 del 2020; sez. IV, n. 2632 del 2010, n. 2568 del 2008).

12. Tanto premesso l'appello è parzialmente accolto.

13. Le spese del doppio grado di giudizio, stante la novità delle questioni ad esso sottese e la parziale reciproca soccombenza, sono integralmente compensate fra le parti a mente del combinato disposto degli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 92, comma 2, c.p.a.

Rimane fermo il contributo unificato a carico dell'Amministrazione in relazione ad entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 4101/2023), lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto, in riforma parziale della impugnata sentenza, accoglie in parte il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

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

Vito Poli, Presidente

Carmelina Adesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Sandro Menichelli, Consigliere, Estensore