

FORZE ARMATE
Cons. Stato Sez. IV, Sent., 14-04-2011, n. 2327

Il generale di brigata della Guardia di Finanza F. M. partecipava alla procedura selettiva di avanzamento al grado superiore (generale di divisione) per l'anno 2008, all'esito della quale risultava sì idoneo, ma in posizione non utile per l'iscrizione in quadro, collocandosi, in particolare, al decimo posto, con il punteggio di 28,74.

L'interessato impugnava innanzi al Tar per il Lazio gli atti del giudizio di avanzamento e, in particolare, con atto di motivi aggiunti deduceva l'incoerenza del metro valutativo adottato nei propri confronti rispetto agli altri candidati e segnatamente al promosso pari grado gen. M. F. (classificato al quarto posto).

L'adito giudice con sentenza n.12174/2009 accoglieva parzialmente le proposte impugnative, ritenendo fondate le censure di eccesso di potere formulate in relazione alla posizione del pari grado F., mentre rigettava le doglianze di eccesso di potere in senso assoluto.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze- Comando Generale della Guardia di Finanza- ha impugnato, con l'appello all'esame, tale sentenza, ritenendo assolutamente non condivisibili le sfavorevoli statuizioni e conclusioni cui è pervenuto il TAR.

In particolare, parte appellante, con un unico, articolato motivo deduce la erronea dichiarazione di fondatezza della censura di eccesso di potere in senso relativo effettuata dal giudice di primo grado, atteso che l'analisi oggettiva dei curricula dei due candidati (M. e F.), alla luce degli orientamenti giurisprudenziali vigenti in subjecta materia comproverebbe l'insussistenza di un diversificato, penalizzante trattamento del primo ufficiale superiore ed evidenziandosi, l'assoluta legittimità del giudizio di avanzamento in questione.

Ad avviso dell'Amministrazione appellante, la commissione d'avanzamento ha correttamente proceduto ad apprezzare nel suo complesso le qualità degli scrutinandi, senza effettuare una mera elencazione dei titoli posseduti e dei corsi frequentati, e tale attività valutativa, per come condotta, renderebbe giustificato oltretutto congruo il giudizio formulato.

Resiste al proposto gravame il generale M. che, dal canto suo, ha, altresì, proposto ricorso incidentale avverso la sentenza n.12174/2009 nella parte in cui non accoglie le censure di eccesso di potere in senso assoluto, assumendosi, in particolare illegittime l'identità dei giudizi espressi dai singoli componenti della Commissione e in generale l'incoerenza della valutazione dei suoi titoli.

All'udienza pubblica del 15 marzo 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

L'appello principale proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'appello incidentale proposto dal M. sono entrambi infondati, meritando le osservazioni e prese conclusioni del primo giudice integrale conferma.

L'Amministrazione dopo aver ricordato i principi giurisprudenziali secondo cui il controllo di legittimità incontra precisi limiti nei confronti di un giudizio informato alla più ampia discrezionalità e contrassegnato da un'alta soggettività, si duole del fatto che il giudice di primo grado avrebbe da un lato seguito tali orientamenti in relazione ai profili di eccesso di potere in senso assoluto per poi, dall'altro lato, ingiustificatamente e comunque contraddittoriamente disattendere tali principi in relazione al profilo di illegittimità costituito dall'eccesso di potere in senso relativo.

L'assunto non appare condivisibile.

IL Collegio è ben a conoscenza dei consolidati principi intervenuti in materia di giudizi di avanzamento demilitari gli ufficiali e dei limiti del relativo sindacato giurisdizionale.

Al riguardo la Sezione è ormai da tempo orientata nel senso che i giudizi di avanzamento a scelta sono connotati da un alto tasso di discrezionalità tecnica, implicando valutazioni che sono sindacabili dal giudice amministrativo soltanto nei casi di manifesta e macroscopica illogicità ovvero di palese incongruenza e disparità dei parametri valutativi (eccesso di potere in senso relativo) tali da denunciarne lo sviamento rispetto alle finalità istituzionali di individuazione degli ufficiali dotati del profilo migliore (cfr Cons Stato Sez. IV 24/12/2009 n.8758; idem 10/5/ 2007 n.2250; 22/9/2006 n.6847; 16/3/2010 n.1533)

Del pari pacifico è il principio per cui nelle procedure in discorso il giudizio operato dalla Commissione di avanzamento è la risultanza di una valutazione complessiva che implica la ponderazione non aritmetica delle qualità degli ufficiali scrutinandi (cfr Cons Stato Sez IV 8/7/1999 n.1196;; idem 29/7/2008 n.3767;14/5/2007 n.2372).

Nondimeno, questo Consesso ha avuto modo di affermare che, attesa la pacifica giustiziabilità della procedura selettiva in parola, al fine di evitare che la discrezionalità amministrativa possa trasmutare in arbitrio o elusione delle regole che presiedono al giudizio di avanzamento, è indispensabile che la valutazione dell'Organo preposto al giudizio di avanzamento deve essere corrispondente ad un criterio uniforme per tutti gli esaminati (in tal senso Cons Stato sez. IV 29/11/2002 n.6522).

Ne deriva che sono apprezzabili nella sede giurisdizionale di verifica della legittimità di dette procedure le palesi aberrazioni che per la loro irrazionalità, rivelino il cattivo uso del potere amministrativo sì da far ritenere che i punteggi siano frutto di criteri

impropri, volti al raggiungimento di finalità estranee a quelle della scelta dei soggetti più idonei alle funzioni del grado superiore da conferire (cfr Cons Stato Sez. IV 3/12/1996 n.1265; idem 8/6/2000 n.3234):, fermo restando, s'intende, che l'abnormità e l'incoerenza della valutazione emergano dall'esame della documentazione con assoluta immediatezza (Cons Stato Sez. IV 8/7/1999 n.1196; idem 10/3/1998 n.397)

Ciò debitamente premesso, il primo giudice ha ritenuto sussistente nel caso di specie il vizio di eccesso di potere in senso relativo con riguardo alla posizione deteriore attribuita all'odierno appellato rispetto al parigrado M. F. (collocato al 4° posto della graduatoria) e tali statuizioni appaiono esatte, dovendosi in particolare condividere alla luce dei citati principi giurisprudenziali le censure formulate sul punto dal ricorrente di primo grado.

In questa sede l'Amministrazione rileva in sostanza l'esistenza di una differenziazione tra le posizioni dei due interessati candidati che giustificerebbe la diversificata attribuzione di punteggio (in favore del F.) e tanto sulla scorta degli elementi personali e di servizio emergenti dai curricula, di consistenza tale da far propendere per una migliore valutazione del pari grado chiamato in giudizio in prime cure.

Così non è.

L'appellante richiama in primo luogo le valutazioni non apicali e le flessioni di giudizio riportate dal M. nelle schede valutative nel corso della carriera, ma tali circostanze non appaiono idonee a giustificare legittimamente il complessivo minor punteggio attribuito all'appellato sia perché la sussistenza di dette flessioni sono preclusive unicamente alla configurazione del vizio di eccesso di potere in senso assoluto (cfr Cons Stato Sez. IV 24/7/2003 n.4236; idem 28/2/009 n. 5833; 20/12/2002 n.7241) sia perché, in ogni caso, le non sempre apicali connotazioni sono molto risalenti nel tempo, per cui se valgono ad escludere livelli di eccezionalità, nondimeno non sono tali da far meritare una differenziazione in negativo.

Ciò detto, e precisato altresì che siamo in presenza di ufficiali superiori entrambi di elevatissime qualità e con curriculum più che pregevoli, le critiche dalla parte appellante, volte a far constare una inammissibile valutazione comparativa fra i due scrutinandi in pretesa violazione del noto principio circa la impossibilità di procedere a siffatta comparazione nei giudizi di avanzamento (cfr Cons. Stato, Sez. IV, 2/2/2010, n.1533) non possono essere condivise.

Invero, il raffronto tra le risultanze di carriera dell'appellato e del controinteressato F. è stato condotto in primo grado (e viene anche in questo grado condotto) al solo fine (e nei limiti a ciò strettamente necessari) di verificare la correttezza dell'operato della Commissione di avanzamento in relazione all'uniformità dei criteri di valutazione utilizzati e questo, come già sopra accennato, rientra certamente nei limiti del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo..

Ebbene, in relazione al giudizio oppositivodualistico qui in rilievo, deve riscontrarsi un non congruo utilizzo dei parametri di valutazione, a discapito della posizione dell'appellato e tanto con riferimento ad alcune delle qualità previste dall'art.26 della legge n.1137 del 1955, lì dove a significativi elementi di giudizio più favorevoli per il M. è stato dato dalla Commissione speciale di avanzamento una rilevanza solo parziale e comunque non adeguata, con conseguente disparità del metro di giudizio con il pari grado (promosso) generale F..

A questi, in riferimento alla voce di giudizio "doti intellettuali e di cultura di cui alla lettera c) dell'art.21 del dlgs n.69/2001 (modificativo della legge n.1137/1955) è stata attribuita l'aggettivazione di eccezionale rispetto a quella di eccellente di M., ancorchè quest'ultimo possa vantare il titolo costituito dal superamento del Corso superiore di polizia tributaria che, per gli ufficiali della Guardia di Finanza ai sensi dell'art.19, comma 2, del citato d.lgs n.69/2001 costituisce, specificatamente, titolo preferenziale per l'avanzamento in carriera.

Sulla rilevanza ai fini in esame di tale titolo la Sezione ha avuto già modo di pronunciarsi nel senso di annettere allo stesso, anche in ragione della espressa previsione legislativa, una valenza tale da far meritare all'ufficiale che lo possiede, per la voce in questione, il punteggio più alto (cfr Cons Stato, Sez. IV, 21/4/2005, n.1850; 12/4/2001, n.2225; 22/6/2000, n.3558) e il Collegio non ha motivo di discostarsi da tale divisamento, sicchè bisogna convenire sul fatto che l'aggettivazione riservata al M. non è coerente con la preferenza legale accordata direttamente dal legislatore e a fronte della quale la partecipazione ad altri corsi pure prestigiosi vantata dal F. appare recessiva.

Rimanendo nell'ambito della voce "de qua", non può sottacersi la preminenza dell'appellato sotto altri pur rilevanti profili e precisamente:

il M. vanta tre lauree (giurisprudenza, economia e commercio e scienze politiche) a fronte delle due del F. (scienze politiche e scienze internazionali e diplomatiche);

l'appellato ha conseguito l'abilitazione a dottore commercialista, mentre il promosso pari grado può vantare l'iscrizione nel registro dei revisori contabili;

il M. può vantare il possesso di un livello riconosciuto(I° grado) di conoscenza della lingua inglese nonchè due pubblicazioni in materia di IVA.

Parimenti illogico ed ingiustificato è l'apprezzamento della Commissione in ordine alla voce delle "qualità professionali", lì dove al M. è stata riservata una aggettivazione inferiore rispetto a quella attribuita al controinteressato, obliterandosi, in tal modo, di dare il giusto, doveroso rilievo ad un titolo di assoluta preminenza vantato dall'appellato, quello di essere stato durante l'anno 2007 sottocapo di stato maggiore presso il Comando Generale della Guardia di Finanza.

Ora è appena il caso di far notare che detto incarico si inserisce nell'ambito dell'organizzazione gerarchica del Corpo al quarto posto dell'organigramma e tale circostanza è di un rilievo tale da ritenersi assuma un valore superiore rispetto all'incarico pur di notevole prestigio ed importanza vantato dal F. di Comandante Regionale della Lombardia, circostanza qui pure fatta valere dall'Amministrazione, ma che non vale a compensare alla pari il titolo vantato dal M..

Né vale obiettare, come fa la difesa erariale, che la valutazione dell'importanza degli incarichi è rimessa all'apprezzamento insindacabile della Commissione d'avanzamento, ove si consideri che lo stesso Organo nella apposita voce di "incarichi di particolare rilievo" dei criteri di valutazione annetteva prevalente rilievo alle funzioni di particolare responsabilità presso il Comando generale, dandosi, quindi un autovincolo che nella specie risulta essere stato poi, in sede di formulazione di giudizio, ingiustificatamente ed immotivatamente dimenticato.

..

D'altra parte tale titolo che può essere ricoperto sia da un generale di brigata che da un generale di divisione, è stato del tutto obliterato, non essendo stato preso in considerazione neppure per la voce relativa all'attitudine allo svolgimento di incarichi superiori, atteso che anche per tale parametro il M. ha conseguito un'aggettivazione inferiore rispetto a quella attribuita al F..

In definitiva, non pare possa revocarsi in dubbio che una piana lettura dei dati ed elementi di carriera del generale M. avrebbe dovuto, in applicazione dei principi giurisprudenziali affermati in subjecta materia condurre alla formulazione di un diverso giudizio, lì dove, invece quello emergente dagli atti del procedimento qui in discussione è il frutto della mancata applicazione agli scrutinandi del medesimo metro di valutazione e rivelandosi perciò stesso illogico e privo di misura, ragionevolezza e proporzionalità.

In forza delle suesposte considerazioni l'appello dell'Amministrazione si appalesa infondato.

Parimenti non meritevole di accoglimento si rivela l'appello incidentale proposto dal M. avverso la sentenza n.12174/2009, nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto le censure di eccesso di potere in senso assoluto ivi dedotte dall'interessato..

Tale gravame si fonda su due motivi di doglianza che possono essere esaminati congiuntamente e si articolano in questi termini:

a)illegittimità dell'identità dei giudizi espressi e dei punteggi attribuiti dai singoli componenti della Commissione d'avanzamento;

b) incoerenza della valutazione espressa nei confronti del M. in relazione alle risultanze documentali.

Entrambi tali mezzi d'impugnazione sono privi di fondamento.

Quanto al primo aspetto, è sufficiente richiamare l'orientamento giurisprudenziale cui va qui prestata piena adesione, secondo il quale le schede di valutazione redatte dai singoli membri della Commissione hanno la funzione di fornire una indicazione sintetica che ben può contenere espressioni affini o uniformi, dovute, invero, alla limitata differenziazione qualitativa degli ufficiali sottoposti a giudizio (cfr, ex multis, Cons Stato Sez. IV 31/3/2009 n.190)

Relativamente al secondo profilo, vale anche qui rammentare il noto approdo giurisprudenziale, diventato ormai jus receptum, secondo cui il vizio di eccesso di potere in senso assoluto, figura alla quale è riconducibile la censura in esame, è rilevabile allorchè dalla documentazione caratteristica dell'ufficiale non promosso emerga un complesso di titoli di per sé talmente eccezionali e nel contempo preminente in maniera assoluta, da porre in luce l'inadeguatezza "prima facie" della valutazione (cfr Cons Stato Sez. IV 7/9/2009 n.5833; idem 22/11/2006 n.6847; 3/2/2006 n.485; 17/2/2004 n.632; 11/6/2002 n.3251; 6/10/2001 n.5285)., circostanza che comunque qui non ricorre, se si fa mente locale, ad esempio alle flessioni di giudizio e valutazioni non apicali (cui sopra si accennava) pure fatte registrare in carriera dal M..

Conclusivamente, le statuizioni recate dalla sentenza n.12174/2009 non risultano scalfite dalle critiche ad esse mosse sia con l'appello principale dell'Amministrazione sia con l'appello incidentale del M., sicchè entrambi tali gravami vanno respinti.

Quanto alle spese e competenze del presente grado del giudizio, avuto riguardo agli esiti di reciproca parziale soccombenza, le stesse possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando, così dispone:

- a) rigetta l'appello principale proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze
- b) rigetta l'appello incidentale proposto da M. F.

Spese e competenze del presente grado del giudizio compensate tra le parti.

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