



7

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -----del [REDACTED], proposto da: -----, rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Fiore Tartaglia, con domicilio eletto presso Angelo Fiore Tartaglia in Roma, viale delle Medaglie D'Oro, 266;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comando Generale Guardia di Finanza, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

per l'annullamento

- della mancata iscrizione nel quadro di avanzamento al grado di Generale di Divisione in s.p.e. per l'anno [REDACTED] e in particolare, del giudizio emesso dalla C.S.A. nei confronti del ricorrente e del punteggio attribuitogli di 28,67;
- degli atti del procedimento di scrutinio, tra cui le operazioni compiute dalla predetta Commissione, la graduatoria di merito, le schede di valutazione redatte dai

componenti la Commissione stessa, nonchè la determinazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze di approvazione della graduatoria;

- dei libretti e degli stati di servizio dei contro interessati e in particolare degli encomi solenni e degli encomi semplici conferiti al Generale -----.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno ----- il dott. Giampiero Lo Presti

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Gen di Brigata della Guardia di Finanza ----- ha impugnato l'esito del giudizio di avanzamento al grado di Generale di Divisione per l'anno [REDACTED] nel quale si è collocato al 17° posto della graduatoria di merito pur essendo dichiarato idoneo all'avanzamento.

Con il ricorso principale, l'istante articola censure con le quali contesta la legittimità del giudizio espresso nei suoi confronti dalla Commissione di avanzamento, assumendo l'inadeguatezza della valutazione effettuata con riguardo alla sua documentazione caratteristica e, in particolare, con riguardo ai suoi precedenti di carriera.

Con ulteriori motivi di censura, poi, esplicitati con il ricorso per motivi aggiunti, a seguito di accesso agli atti, il ricorrente contesta l'adeguatezza del punteggio a lui attribuito anche in ragione del raffronto con il punteggio attribuito al Gen. -----

-----, invece promosso al grado di Generale di Divisione, evidenziando i diversi

profili per i quali i precedenti di carriera di quest'ultimo sarebbero stati sopravvalutati rispetto alle valutazioni invece riferite ai suoi.

Conclude pertanto il ricorrente lamentando l'illogicità dei criteri di valutazione adottati, applicati in difformità rispetto al dato normativo, così da determinare una palese disparità di trattamento in suo danno e a favore del controinteressato Gen. -
-----.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata e ha dedotto l'infondatezza di tutti i motivi di censura.

I controinteressati intimati non si sono invece costituiti in giudizio.

Alla pubblica udienza del giorno ----- la causa è stata rimessa in decisione.

DIRITTO

Viene all'odierno esame del Collegio l'impugnazione, qui spiegata con un gravame introduttivo e con i motivi aggiunti, dal Gen. Di Brigata ----- della Guardia di Finanza, avverso la procedura d'avanzamento ed il relativo esito, a lui non favorevole, al grado di Generale di Divisione per l'anno [REDACTED]

Ai fini di un corretto inquadramento della vicenda occorre rammentare che, secondo costante giurisprudenza, anche della Sezione (cfr. in particolare, fra l'altre, Tar Lazio II, 3 febbraio 2009 n. 1063), il giudizio d'avanzamento a scelta degli ufficiali della GDF, caratterizzato da una valutazione in assoluto per ciascuno di essi, costituisce di per sé un tipico giudizio di merito, frutto d'una valutazione tecnica, da parte della Commissione superiore di avanzamento - CSA, altamente discrezionale.

Siffatte valutazioni sono sindacabili, in sede di giudizio di legittimità, solo quando manifestino evidenti incongruenze, rilevabili dall'esame della documentazione caratteristica dell'ufficiale scrutinando. Innanzi a questo Giudice, quindi, sono apprezzabili solo quelle palesi aberrazioni di giudizio che, per la loro evidente irragionevolezza o sproporzione, rivelino un cattivo uso della potestà

amministrativa da parte della CSA. In altri termini, occorre che si possa ritenere che i punteggi assegnati siano o il frutto di palesi errori di fatto o sulla qualificazione giuridica del fatto, oppure la risultante di criteri fattuali impropri e contrari a quelli proclamati dalla CSA per condurre la valutazione, perché volti al raggiungimento di scopi estranei alla scelta dei candidati più capaci e meritevoli, ossia più idonei alle funzioni del grado superiore da conferire.

In questa prospettiva ritiene il Collegio che siano prive di pregio le censure attore in ordine al preteso eccesso di potere assoluto che, a detta del ricorrente, irretirebbe l'intero giudizio sul suo stato di servizio e di carriera.

Ai fini d'una miglior comprensione delle questioni così prospettate, reputa opportuno il Collegio rammentare che la rottura dei criteri di valutazione (quale sintomo dell'eccesso di potere in senso assoluto) non può certo esser ricavata da un'analitica e nuova valutazione del giudice sulla posizione dell'ufficiale, a pena di compiere un vero e proprio giudizio di merito, in sostituzione della CSA (cfr. così Cons. St., IV, 17 febbraio 2004 n. 632; TAR Lazio, II, n. 5045/2008).

Spetta a questo Giudice solo la ricostruzione, alla luce di quanto specificamente dedotto dal ricorrente, dell'intera vicenda per verificare la fondatezza della prospettazione, per cogliere, quindi, l'esistenza, o meno dei sintomi denunciati. In particolare, il sindacato giurisdizionale dei giudizi d'avanzamento è ammissibile, sotto il profilo dell'eccesso di potere in senso assoluto, allorché si tratti di sindacare la coerenza generale del metro valutativo adoperato ovvero la manifesta incongruità del punteggio, avuto riguardo agli incarichi ricoperti, alle funzioni espletate e alle positive valutazioni ottenute durante tutto l'arco della carriera degli scrutinandi (cfr., ex plurimis, Cons. St., IV, 7 luglio 2008 n. 3378).

In tale prospettiva emerge come la censura d'eccesso di potere in senso assoluto presupponga precedenti di carriera costantemente eccellenti ed esenti da qualsiasi menda o attenuazione di rendimento, onde i sintomi di tal vizio si possono

cogliere solo se nella documentazione caratteristica risulti un livello tanto macroscopicamente elevato dei precedenti dell'intera carriera dell'ufficiale, da rendere a prima vista il punteggio attribuito del tutto inadeguato (giurisprudenza consolidata: cfr., per tutti, Cons. St., IV, 6 maggio 2008 n. 2051).

Ciò premesso, osserva il Collegio che, nei limiti delle censure spiegate, dall'esame dello stato di servizio e del libretto personale dell'odierno ricorrente, non emergono elementi tali da ritenere sussistente il dedotto vizio di eccesso di potere in senso assoluto.

Il curriculum del ricorrente, infatti, non sembra evidenziare quei precedenti di carriera costantemente ottimi ed esenti da qualsiasi menda o attenuazione di rendimento, cui si è fatto cenno.

Ed infatti dalla documentazione caratteristica redatta dai Superiori del ricorrente secondo le disposizioni vigenti in materia risulta quanto segue:

-) viene valutato con la qualifica non apicale di "Superiore alla media" per un lungo periodo fino al [REDACTED] e ottiene la qualifica apicale di "Eccellente" soltanto a decorrere dal 1° novembre 1977;

-) subisce una flessione del giudizio finale nella scheda valutativa 28.9.1[REDACTED]/27.9.1[REDACTED], nel grado di Tenente Colonnello;

-) ottiene per la prima volta notazioni di "lode" solo a partire dal 5 ottobre [REDACTED] e non conferma le predette note nelle schede valutative 20.7.1[REDACTED]/31.12.1[REDACTED] relative all'incarico di Comandante di Gruppo della sede di -----;

-) subisce alcune flessioni di giudizio relativamente alle singole voci interne delle schede valutative, specie per le "qualità fisiche, morali e di carattere" e per "qualità professionali".

I dati che precedono non consentono di poter ritenere manifestamente inadeguato, in senso assoluto, il punteggio attribuito al Gen. ----- dal Collegio giudicante.

La documentazione caratteristica del ricorrente, infatti, non appare costantemente connotata da un'apicalità tale da poter giustificare l'accertamento *ictu oculi* del vizio di eccesso di potere. La presenza degli elementi appena descritti impedisce il riconoscimento di un quadro di eccellenza tale da far ipotizzare un vizio di valutazione in senso assoluto (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez.IV, dec. n.7149/2005, n.6925/2002, n.3845/2001; Sez.III, pareri n.750/2003 e n.1899/2003 cit.).

I giudizi finali apicali ottenuti dall'interessato nel corso della carriera, seppur certamente indicativi di un alto grado di professionalità, non si discostano in maniera evidente da quelli conseguiti dagli ufficiali promossi e non sono pertanto idonei ad avvalorare alcuna tesi di preminenza del ricorrente in termini assoluti.

La giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato ha, tra l'altro, riconosciuto che non tutti i giudizi di "eccellente" sono equivalenti. Anche sulla scorta delle indicazioni fornite dallo stesso Consiglio di Stato, con circolare n.218.000 del 14 giugno 1996, il Comando Generale del Corpo ha circoscritto il riconoscimento alle due espressioni "apprezzamento" e "lode" (di cui solo la seconda voce presuppone necessariamente l'altra), che costituiscono, quindi, quel *quid pluris* utile a fare la differenza tra situazioni di alto profilo.

Ebbene, il ricorrente, come in precedenza evidenziato, nel grado dirigenziale di Colonnello perde le attestazioni di "lode" in precedenza ottenute, non riuscendo a meritarsele nelle schede valutative relative al periodo 20.7.██████████-31.12.██████████, redatte nell'incarico di Comandante di gruppo nella sede di -----.

E le "espressioni di lode (...) nei livelli di vertice della carriera, sono quelle che meglio possono far percepire la presenza di qualità eccezionali dell'interessato" e che, quindi, la "lode" "può intendersi come effettivamente finalizzata ad evidenziare l'esistenza di elementi qualitativi ulteriori, ai fini di individuare i

soggetti di maggior spicco tra gli ufficiali in servizio" (Cons. Stato, Sez. III, parere 1899/2003).

Non può, infine, essere sottaciuto che anche la presenza, in sede di documentazione caratteristica, di giudizi analitici talvolta non apicali riguardo ad alcune qualità è circostanza già sufficiente – in astratto - ad escludere la palese incongruenza in senso assoluto del punteggio attribuito rispetto ai titoli ed ai precedenti di carriera vantati (Consiglio di Stato Sez. IV, n. 876/2003).

Ciò in quanto le "voci interne" delle schede valutative non possono considerarsi irrilevanti ai fini del controllo giudiziale e le Commissioni di Avanzamento non possono fare a meno di tenerne conto al momento di formulare il giudizio sugli ufficiali, così come tengono e devono tenere conto della parte discorsiva dei documenti medesimi.

In conclusione deve escludersi che dalla documentazione caratteristica del ricorrente emergano precedenti di carriera così macroscopicamente ottimali da implicare un giudizio di evidente illegittimità delle valutazioni effettuate dalla Commissione nei suoi confronti.

Colgono, invece, in parte nel segno le censure accennate in ricorso e meglio sviluppate nei motivi aggiunti, con le quali il ricorrente ha lamentato la disparità nell'applicazione del metro giudizio con riguardo al promosso Gen. -----.

In primo luogo, il ricorrente contesta che, in relazione alla voce di giudizio "doti intellettuali e di cultura" di cui alla lett. c) dell'art. 21 del d.lgs. n. 69 del 2001, il chiamato in causa, sprovvisto del titolo di frequenza del corso superiore di Polizia tributaria, ha conseguito una migliore valutazione, rispetto a quella a lui riservata, pur in presenza del titolo in questione.

La censura è fondata.

Per gli ufficiali del Corpo della Guardia di Finanza, in forza dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 69 del 2001, il superamento del Corso superiore di Polizia Tributaria costituisce titolo preferenziale per l'avanzamento in carriera.

Di siffatta preferenza legale danno correttamente conto i criteri per le operazioni di valutazione, in atti, elaborati dalla commissione in relazione all'avanzamento de quo.

Alla prevalenza attribuita al Corso Superiore di Polizia tributaria si richiama anche la difesa erariale, che rappresenta però :

- in via generale, come da prevalente giurisprudenza, da un lato, che il possesso del titolo in argomento non dà un automatico diritto alla promozione a chi lo abbia conseguito, e, dall'altro, che la commissione di avanzamento ben può valutare, nei confronti di chi ne sia sprovvisto, l'entità di titoli diversi quali equivalenti o plusvalenti;

- nello specifico, che il chiamato in causa ha conseguito i titoli relativi alla Scuola di perfezionamento delle forze di polizia e al Corso presso lo IASD.

Dette argomentazioni non risultano convincenti.

E' vero che si ritiene pacificamente che il possesso del titolo in argomento non involge nel diritto alla promozione. L'assolutezza dell'opzione risulta estranea alla lettera della legge (2. Il superamento del Corso superiore di polizia tributaria, istituito con la legge 3 maggio 1971, n. 320, e successive modificazioni e integrazioni, costituisce titolo per l'avanzamento in carriera con preferenza rispetto ad altri corsi o titoli acquisiti.") e di dubbia praticabilità ed utilità applicativa.

Si tratta, quindi, di verificare quale sia l'*ubi consistam* della preferenza che il legislatore accorda al titolo in questione.

Sul punto, si rinvengono due distinti orientamenti giurisprudenziali, ben riepilogati da C. Stato, IV, 20 dicembre 2005, n. 7230.

Secondo un primo indirizzo, in considerazione della incidenza che il corso sortisce sulla qualificazione professionale globale degli ufficiali nonché della lettera della legge, solo in casi eccezionali (e cioè per speciali meriti dell'ufficiale che ne sia privo o per specifici demeriti di quello che ne sia fornito), è possibile per la commissione di avanzamento posporre in graduatoria l'ufficiale che abbia conseguito il titolo in questione, e comunque previa specifica e dettagliata motivazione (C. Stato, IV, 13 luglio 1999 n. 1668; 1 settembre 1999, n. 1387).

Tale indirizzo è basato sul presupposto che gli elementi di cui alle lett. a), b) c) e d) dell'art. 21 cit. sono tutti unitariamente apprezzabili (e bilanciabili i rispettivi titoli), sicché il superamento del corso sortirebbe effetti sull'intero compendio di doti dell'ufficiale, creando una aspettativa di carriera giuridicamente qualificata.

Una seconda tesi, invece, confina il carattere preferenziale del titolo in questione all'ambito di cui alla lettera c) dell'art. 21 del d.lgs. n. 69 del 2001 “doti intellettuali e di cultura, con particolare riguardo ai risultati di corsi esami ed esperimenti”, imponendo semplicemente che solo per questo parametro sia inderogabilmente attribuito un punteggio più alto all'ufficiale che abbia conseguito il titolo (C. Stato, IV, 21 aprile 2005 n. 1850; 12 aprile 2001, n. 2225; 22 giugno 2000, n. 3558).

Detta seconda opzione risulta più aderente al dato letterale (laddove la preferenza è riferita ad altri corsi), all'ampia discrezionalità di cui godono le commissioni nel sistema di avanzamento a scelta assoluta, e alla regola dettata dall'art. 4, comma 3 del d.lgs. 28 novembre 1997, n. 464 per gli ufficiali delle Forze armate in possesso del titolo di superamento del Corso superiore di stato maggiore interforze (ex scuola di guerra), la quale si limita a prevedere genericamente che tale titolo “è valutato ai fini dell'avanzamento e dell'impiego degli ufficiali” nei giudizi, similari a quello qui in argomento, di cui all'art. 26 della l. 12 dicembre 1955, n. 1137.

La differenza fra le due tesi è di palmare evidenza.

Ma, in ogni caso, ciò che qui rileva, anche a voler tener conto della interpretazione di più limitati effetti, è che è indubbio che per gli ufficiali della Guardia di Finanza il superamento del Corso superiore di Polizia Tributaria costituisce titolo preferenziale per l'avanzamento in carriera e prevale, quantomeno, su quelli conseguiti all'esito della partecipazione ad altri corsi, con riferimento alle “doti intellettuali e di cultura” di cui alla lett. c) dell'art. 21 del ridetto d.lgs. n. 69 del 2001.

Anzi, è stato espressamente precisato che per gli ufficiali del Corpo della Guardia di finanza, il superamento del Corso superiore di Polizia Tributaria prevale su quello conseguito all'esito della partecipazione al Corso di alta formazione presso la scuola di perfezionamento per le forze di polizia e su ogni altro titolo limitatamente alla ridetta voce “doti intellettuali e di cultura” (C. Stato, IV, 20 dicembre 2005, n. 7230).

Ne consegue che le aggettivazioni riservate al ricorrente ed al promosso non risultano coerenti con la preferenza legale di cui in argomento; né è possibile sovvertire il valore del titolo in argomento mediante la contemporanea applicazione di un criterio quantitativo, in quanto la particolare valenza del titolo di partecipazione alla Scuola superiore di Polizia Tributaria non può essere pretermessa per la pure giusta rilevanza attribuita ad altri corsi ritenuti, nella discrezionalità propria della commissione, particolarmente formativi.

Invero, nel giudizio di avanzamento a scelta degli ufficiali della Guardia di Finanza, il superamento del Corso superiore di Polizia Tributaria è indice sicuro di particolari doti di preparazione e versatilità nelle discipline tipiche del Corpo rispetto ad altre specializzazioni sia pure di indubbio prestigio, ma più strettamente attinenti alle materie militari (Tar Lazio, Roma, II, 16 giugno 2004, n. 5866).

Va, peraltro, sottolineata, nella rammentata prospettiva, la circostanza per cui il Gen. -----ha sostenuto gli esami per accedere al predetto Corso, ma non ha superato le prove previste.

Né, sempre con riferimento alla voce in argomento, la preminenza del promosso nei termini rilevati dalla commissione di avanzamento si apprezza sotto altri significativi aspetti. Invero:

- il Generale -----ha una laurea in Scienze Politiche conseguita soltanto in data 17.10. [REDACTED] (oltre ad una laurea triennale in scienze internazionali) a fronte della Laurea in Giurisprudenza conseguita dal ricorrente, che appare più confacente all'attività professionale del corpo, il quale ha anche superato l'esame per l'iscrizione all'albo dei procuratori legali;
- il ricorrente ha svolto attività di insegnamento in maniera significativamente più rilevante rispetto al promosso;
- il ricorrente prova una conoscenza della lingua inglese a livello superiore rispetto a quello posseduto dal contro interessato.

Gli ulteriori profili di eccesso di potere in senso relativo, pure denunciati con i motivi aggiunti, per l'ingiustificata sottovalutazione dei titoli del ricorrente, a fronte di quella riservata al Gen. -----, per quanto riguarda gli incarichi ricoperti e le onorificenze conseguite, non sembrano invece fondati, atteso che dalla comparazione dei libretti dei due ufficiali non emergono elementi di evidente irragionevolezza dei giudizi effettuati dalla Commissione di avanzamento.

Per quanto inoltre riguarda l'asserita illegittimità dello "scavalcamento" operato dal gen. ----- a danno del ricorrente, il Collegio osserva che, secondo costante giurisprudenza, il c.d. "scavalcamento" può rilevare come sintomo di eccesso di potere in senso relativo solo ove riferito a procedure immediatamente precedenti e accompagnato da ulteriori elementi concreti che avvalorino tale conclusione (cfr. Cons. Stato IV, 27.6.2006 n. 4165). La censura va quindi disattesa.

Conclusivamente il ricorso va accolto soltanto in parte, nei limiti del rilevato eccesso di potere in senso relativo con particolare riferimento alle valutazioni effettuate dalla Commissione di avanzamento ai sensi della lettera c) dell'art. 21 del d.lgs. n. 69 del 2001 ; con conseguente pronuncia di annullamento degli atti impugnati ai fini della reiterazione in parte qua del procedimento.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese in ragione del parziale accoglimento dei motivi di gravame.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie secondo quanto indicato in parte motiva e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Compensa spese.

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

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

Luigi Tosti, Presidente

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Giampiero Lo Presti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE