

Pubblicato il 08/07/2021

N. 08113/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00359/2019 REG.RIC.

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 Prima Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 359 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

-OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Tommaso Acconcia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie n. 76;

contro

Ministero della Difesa, in persona del Ministro p.t., Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Antonelli, Matteo Michele Angio', Maria Concetta Antonica, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Antonelli in Roma, piazza Gondar 22;

-OMISSIS-non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'esito del giudizio di avanzamento per il 2018, di cui al provvedimento prot. M_D GMIL REG2018 /92/ datato 6 agosto 2018 del Ministero della Difesa D.G.P.M. II Reparto – 4^a Divisione, notificato in data 16/10/2018, in base al quale il ricorrente è stato giudicato idoneo all'avanzamento a scelta al grado superiore con punteggio di merito finale espresso in trentesimi, pari a 28,33 e collocato tra i parigrado -OMISSIS-(33°) e -OMISSIS-(34°) nella graduatoria di merito compilata per il 2018 e non iscritto in quadro; nonché di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da-OMISSIS-il 6.5.2019:

(provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo):

esito del giudizio di avanzamento per il 2018, di cui al provvedimento prot. M_D GMIL REG2018 /92/ datato 6 agosto 2018 del Ministero della Difesa D.G.P.M. II Reparto – 4^a Divisione, notificato in data 16/10/2018, in base al quale il ricorrente è stato giudicato idoneo all'avanzamento a scelta al grado superiore con punteggio di merito finale espresso in trentesimi, pari a 28,33 e collocato tra i parigrado -OMISSIS-(33°) e -OMISSIS-(34°) nella graduatoria di merito compilata per il 2018 e non iscritto in quadro; nonché di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale anche non conosciuto.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa e di -OMISSIS- e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2021 il dott. Claudio Vallorani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 13 dicembre 2018 e depositato il 10 gennaio 2019, parte ricorrente ha impugnato i risultati del giudizio di avanzamento, svolto dalla Commissione Superiore di Avanzamento dell'Arma dei Carabinieri per l'anno 2018, relativo al passaggio al grado superiore (Generale di Brigata), di cui al provvedimento prot. M_D GMIL REG2018 /92/ datato 6 agosto 2018 del Ministero della Difesa D.G.P.M. II Reparto – 4^a Divisione, notificato in data 16/10/2018, in base al quale il ricorrente è stato giudicato idoneo all'avanzamento a scelta al grado superiore con punteggio di merito finale espresso in trentesimi, pari a 28,33 e collocato tra i parigrado -OMISSIS-(33°) e -OMISSIS-(34°) nella graduatoria di merito compilata per il 2018, posizione non sufficiente ai fini dell'iscrizione in quadro in relazione ai posti banditi.

Ai fini dell'annullamento della graduatoria nei limiti del proprio interesse, il Colonnello -OMISSIS-ha proposto un unico articolato motivo così testualmente rubricato: "Violazione e falsa applicazione degli artt. 1032, 1058, 1060 e 1071 del d.lgs n. 66/2010 e dei criteri indicati nel libro quarto, titolo vii, capo i del d.p.r. 15 marzo 2010 n. 90; eccesso di potere: errore nei presupposti, travisamento, sviamento, illogicità, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, contraddittorietà, scavalciamento."

Il ricorrente muove dalla premessa che sarebbe stato adottato, nei suoi confronti, un metro di giudizio penalizzante avuto riguardo a quello riservato invece ai parigrado -OMISSIS-.

Egli ripartisce le proprie censure secondo le quattro categorie di “elementi” elencate al comma 5 dell’art. 1058 d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’Ordinamento Militare) secondo il quale “...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) benemeritenze 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.”.

Partendo dal complesso di elementi sub a) il ricorrente espone di essere stato valutato per 22 anni con la massima qualifica (“eccellente”), accompagnata dalla più alta espressione elogiativa (“vivissimo, incondizionato e convinto compiacimento”).

In ordine alle “qualità professionali” il ricorrente evidenzia le peculiarità della sua carriera che gli consentirebbero di distinguersi (come prevalenza) rispetto ai controinteressati e che sono così riassunte:

- incarichi di “élite” nell’espletamento dell’attività di P.G.;
- conduzione di operazioni di servizio “ad alto rischio”, per le quali ha ottenuto 9 riconoscimenti nei diversi gradi (Capitano, Maggiore, Tenente Colonnello) e nei diversi incarichi, a dimostrazione di una spiccata tendenza ad “emergere”, a prescindere dai ruoli ricoperti;
- incarichi in ambito interforze, con la qualifica di Dirigente di strutture operative nel comparto Servizi Informazione e Sicurezza, che ai sensi della Legge 124/2007 è da ritenere “incarico di particolare rilievo”, esperienza professionale che i colleghi controinteressati non vantano (l’art.705 del D.P.R. n. 90/2010 annovera proprio gli incarichi “interforze” tra quelli “di particolare responsabilità”);
- assunzione di incarichi di Comando per 26 anni e 9 mesi, di cui 14 anni in zona disagiata e sensibile.

Quanto alle “qualità intellettuali e di cultura”: il ricorrente può vantare un quid pluris che lo distinguerebbe “in melius” dai colleghi controinteressati: deduce che nei corsi di formazione ha sempre preceduto il parigrado -OMISSIS-; con riguardo ai risultati conseguiti nei corsi formativi, il Col. -OMISSIS-nel quadriennio formativo (167° Corso dell’Accademia e Corso di Applicazione) si è classificato 28° su 55 ed al 14° Corso d’Istituto si è classificato 8° su 83 (mentre il controinteressato già citato, che pure ha frequentato lo stesso 167° Corso dell’Accademia Militare si è classificato 45° su 55 ed al 14° Corso d’Istituto si è classificato 33° su 83).

In termini comparativi la difesa del ricorrente eccepisce che il controinteressato -OMISSIS-, invece, non ha frequentato l’Accademia Militare ed il relativo Corso di Applicazione, ma il solo Corso applicativo della durata di mesi 10.

Il ricorrente vanta inoltre i seguenti titoli: Diploma ISSMI (Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze); un Master in Studi internazionali strategico-militari; qualifica di Consigliere Giuridico nelle FF.AA., conseguiti presso il Centro Alti Studi Difesa nel 2008, con il massimo punteggio di “ottimo profitto”. Al contrario gli ufficiali parigrado -OMISSIS- e -OMISSIS-, ad avviso del ricorrente, non avrebbero potuto fregiarsi del diploma scaturente dalla frequenza del 7° Corso ISSMI in quanto conseguito da essi a seguito di concorso la cui graduatoria venne a suo tempo annullata con decisione del Consiglio di Stato n. 4846/2006, che ordinava alla Amministrazione Militare la rinnovazione della procedura di ammissione: allega il ricorrente che la nuova graduatoria è stata redatta il 28.3.2007 e in essa gli odierni controinteressati non risultavano utilmente collocati.

Quanto infine al criterio di cui alla lettera d) del menzionato comma 5 dell’art. 1058 d.lgs. n. 66/2010 (“attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore con specifico riferimento ai settori di impiego di particolare interesse per l’amministrazione”), al riguardo il ricorrente valorizza la circostanza di avere ricoperto incarichi in quasi tutte le linee funzionali dell’Arma, diversificando ed arricchendo il proprio bagaglio professionale rispetto ai colleghi che lo precedono.

Il ricorrente, a conferma del carattere anomalo del giudizio su di lui formulato, evidenzia, infine, che nella precedente valutazione per il passaggio da Tenente Colonnello a Colonnello il controinteressato -OMISSIS- si è collocato dietro al ricorrente “di ben 10 posizioni”.

Successivamente, sulla base delle operazioni di accesso agli atti ex art. 22 e ss. Legge n. 241 del 1990 che si sono concluse in data 12.2.2019 e che hanno riguardato, essenzialmente, la documentazione personale del controinteressato -OMISSIS- (che nella graduatoria impugnata si è collocato al 4° posto con una votazione complessiva di 28.82), il ricorrente ha potuto sviluppare le ulteriori censure proposte con i motivi aggiunti depositati il 6.5.2019.

Nel nuovo gravame, in sintesi, vengono articolate diverse critiche al giudizio impugnato (ulteriori rispetto a quelle esposte nel ricorso).

A) Encomi.

Il ricorrente che ha conseguito, nell’arco della carriera, 9 riconoscimenti (1 elogio tributato nel 1993, 2 encomi semplici tributati nel 1999, 1 encomio semplice tributato nel 2001, 1 encomio semplice tributato nel 2002, 1 encomio solenne tributato nel 2003, 1 encomio solenne tributato nel 2005, 1 encomio solenne tributato nel 2006, 1 encomio semplice

tributato nel 2016) mentre il controinteressato -OMISSIS-, nel corso della carriera, ha conseguito solo 3 riconoscimenti (2 encomi semplici tributati nel 1998 ed 1 encomio solenne).

Peraltro la Commissione Speciale di Avanzamento (CSA) è incorsa in errore laddove menziona, nel relativo quadro A redatto sul conto del ricorrente, 8 riconoscimenti in luogo dei 9 sopra evidenziati.

B) Qualità professionali.

La CSA, al riguardo, ha attribuito al ricorrente il punteggio di 28,32, inferiore rispetto a quello riconosciuto al controinteressato -OMISSIS-, di 28,83.

Tuttavia, avuto riguardo all'intera carriera e al grado di Colonnello, il ricorrente vanta maggiori periodi di comando (323 mesi) rispetto ai quelli del controinteressato (266), un maggior periodo d'impiego e comando in aree c.d. "sensibili" (176 mesi il ricorrente e 38 mesi il controinteressato); inoltre, il controinteressato, nel grado di Maggiore/Tenente Colonnello (dal 1998 al 2006) ha svolto più "comode" funzioni presso le strutture del Comando Generale dell'Arma, mentre il ricorrente, nello stesso periodo, ha prestato servizio nell'arma territoriale e nel ROS, Reparto d'élite dell'Arma dei Carabinieri, in aree molto complesse e difficili c.d. sensibili (Calabria e Campania), dirigendo strutture di contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso e terroristiche.

Il controinteressato è stato per molti anni Capo Sezione presso l'Ufficio del Personale mentre molto diversificati e di comando sul territorio le attività del ricorrente (che cita una circolare sull'alternanza tra funzioni operative e di "ufficio").

Inoltre, in contrasto con quanto prevede l'art. 30 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nr. 1 del 23 marzo 2011, non è stato valutato quale incarico di particolare rilievo il servizio espletato presso organismi di informazione e sicurezza della Repubblica.

Il ricorrente, inoltre, allega un maggior periodo di impiego in incarichi considerati per legge "di particolare rilievo" (70 mesi del ricorrente rispetto ai 50 del controinteressato) e maggiore versatilità rispetto al controinteressato.

C) Qualità intellettuali e di cultura (art. 707 del DPR 90/2010).

La CSA ha attribuito al ricorrente il punteggio di 28,33, mentre al pari grado promosso il punteggio di 28,81. Ciò è avvenuto nonostante:

- i. il controinteressato -OMISSIS- non ha frequentato l'Accademia Militare ed il relativo Corso di Applicazione, ma il solo Corso applicativo della durata di 10 ii. il ricorrente vanta un numero maggiore di corsi;
- iii. il ricorrente è in possesso del Diploma ISSMI (Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze), con il massimo punteggio di "ottimo profitto", essendosi classificato 1^o ex equo con 62 frequentatori. Di tale diploma, in termini giuridici, il controinteressato doveva invece ritenersi privo per effetto di quanto disposto a suo tempo dalla già citata sentenza del Consiglio di Stato nr. 4846/2006;
- iv. titoli accademici, diplomi di laurea e Master: sembrano in effetti a tutto favore del ricorrente.
- v. il ricorrente ha conseguito nel 1999 anche l'abilitazione per l'esercizio della professione forense;
- vi. egli possiede le competenze linguistiche accertate di lingua inglese (I° Livello) e francese (II° Livello), mentre il controinteressato possiede la conoscenza accertata della sola lingua inglese (II° Livello).

D) Attitudine a ricoprire il grado superiore.

Deduce il ricorrente che in presenza di vizi quali quelli sopra elencati, riferibili ad una delle singole qualità di cui alle lett. a), b) e c) dell'art. 1058, si può presumere che i difetti valutativi si siano riverberati anche sulla valutazione dell'attitudine all'avanzamento che, a sua volta, come "valutazione globale di sintesi" è ancor più complessa e quindi maggiormente suscettibile di errore.

Si sono costituiti in resistenza il Ministero della Difesa e il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

Dei due controinteressati chiamati in causa dal ricorrente si è costituito il solo Gen. -OMISSIS- che, oltre ad opporsi nel merito alle doglianze del ricorrente, eccepisce l'inammissibilità delle censure riferite alla sua posizione in quanto egli, come il Col.-OMISSIS-, è tra gli idonei ma non ha ottenuto la promozione al grado superiore.

Alla camera di consiglio del 4.8.2020 il difensore del ricorrente ha dichiarato di voler rinunciare alla misura cautelare inizialmente invocata.

In vista dell'udienza di merito il ricorrente ha prodotto ulteriori documenti.

Il medesimo e l'Amministrazione resistente hanno poi depositato le rispettive memorie conclusionali nel rispetto dei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

Il ricorrente ha anche depositato "note di udienza" chiedendo contestualmente il passaggio in decisione della causa.

All'udienza del 21 aprile 2021 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti si palesano infondati per le ragioni che seguono.

2. Con l'unico motivo articolato nel ricorso introduttivo parte ricorrente, come si è visto, lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 1032, 1058, 1060 e 1071 del d.lgs n. 66/2010 e dei criteri indicati nel libro quarto, titolo VII, capo I, del d.P.R. 15 marzo 2010 n. 90 nonché l'eccesso di potere sotto vari profili, con riferimento alla valutazione del proprio curriculum complessivo, il quale sarebbe stato valutato con un metro di giudizio troppo restrittivo e con sottostima degli elementi meritocratici che esso dimostrava.

3. Si citano nello stesso ricorso, in via comparativa (ai fini della prova del c.d. "eccesso di potere in senso relativo"), anche due controinteressati parigrado del ricorrente, uno dei quali (Col. -OMISSIS-), tuttavia, non ha ottenuto la promozione al grado superiore nell'ambito dell'avanzamento in oggetto.

Si riferiscono, in particolare, alla posizione del menzionato ufficiale alcune delle censure ricorsuali già esposte nella superiore narrativa con riguardo ai seguenti profili: nei corsi di formazione il ricorrente ha sempre preceduto il controinteressato; questi, poi, non avrebbe potuto fregiarsi del diploma scaturente dalla frequenza del 7° Corso ISSMI in quanto conseguito a seguito di un concorso la cui graduatoria venne a suo tempo annullata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4846/2006; nella precedente valutazione per il passaggio da Tenente Colonnello a Colonnello il controinteressato si è collocato dietro al ricorrente “di ben 10 posizioni”.

Il suddetto controinteressato, nella propria memoria di costituzione, ha fatto presente di essere stato promosso al grado di Generale di Brigata con decorrenza 1 gennaio 2020 e, pertanto, all’esito di una tornata successiva a quella oggi in esame, dove il medesimo, in graduatoria, si è soltanto meglio posizionato rispetto al ricorrente ma senza conseguire l’iscrizione nel quadro degli avanzamenti.

Le censure in discorso, ad avviso del Collegio, sono inammissibili per difetto di interesse in quanto, quando anche il ricorrente riuscisse a dimostrare, in termini oggettivi, la superiorità dei propri titoli, nelle diverse categorie di cui all’art. 1058 C.O.M., rispetto a quelli in possesso del controinteressato (idoneo ma non vincitore), potrebbe aspirare per effetto di ciò soltanto ad uno sterile “scavalcamento” della posizione da quest’ultimo ricoperta senza che, però, ciò valga a dimostrare la fondatezza della pretesa del ricorrente all’inserimento nel quadro, per la semplice ragione che il parigrado (in ipotesi) superato è soltanto un idoneo nel quadro avanzamento 2018, a suo volta privo del punteggio necessario ad essere promosso al grado superiore.

Nel peculiare ambito dei quadri di avanzamento degli ufficiali, dove vengono in considerazione procedure finalizzate alla selezione degli ufficiali meritevoli di conseguire il grado superiore, mediante assegnazione di punteggi in valori assoluti e non attraverso valutazioni comparative, il miglioramento della propria posizione che non dia adito a promozione non appare essere utilità giuridicamente apprezzabile.

Come ritenuto in diverse occasioni da questa Sezione (di recente con la sentenza del 18 febbraio 2021, n. 2042) “...un miglior posizionamento, nel senso dallo stesso [ricorrente] auspicato, non potrebbe tuttavia rilevare in un successivo giudizio di avanzamento in ragione della nota autonomia dei giudizi valutativi e dell’irrelevanza dello “scavalcamento” in una diversa procedura comparativa” (TAR Lazio, Sez. I bis, 19 luglio 2018, n. 8159; id., 20 gennaio 2017, n. 1068).” Al riguardo, l’Adunanza Plenaria n. 5/1998 ha testualmente affermato: “Deve escludersi che l’ammissibilità delle censure sia giustificata da un interesse morale”.

L’esistenza di un interesse individuale idoneo a legittimare l’impugnazione non può non connettersi, pur quando si tratti di un interesse appartenente all’ordine morale, agli specifici effetti dell’atto contestato.

Se, come si è osservato, la graduatoria di merito non esprime un giudizio in senso comparativo fra gli ufficiali e consuma i suoi effetti dispositivi nella individuazione degli ufficiali meritevoli della iscrizione in quadro, senza riverberarsi in alcun modo sullo stato giuridico degli ufficiali non iscritti, il “c.d. scavalcamento” da parte di ufficiali giudicati idonei non reca alcun pregiudizio né al prestigio né all’autorevolezza dell’ufficiale che lo ha subito. Le stesse considerazioni e la stessa conclusione valgono anche se l’ufficiale abbia esaurito la possibilità di essere ulteriormente valutato in scrutini per anni successivi, come prospetta l’ordinanza di rimessione”.

Pertanto le censure che investano i punteggi assegnati dalla Commissione di Avanzamento ad ufficiali ritenuti idonei ma non iscritti in quadro sono inammissibili, in quanto dirette ad acquisire una migliore collocazione nella graduatoria degli idonei non iscritti, esse non sono sorrette da un adeguato interesse processuale nella prospettiva della pretesa dell’ufficiale di ottenere la promozione al grado superiore (cfr. Tar Lazio, sent. n. 765/2013).

4. Con riferimento alle restanti censure articolate nel ricorso introduttivo il Collegio ritiene di dovere preliminarmente richiamare alcuni principi giurisprudenziali ormai consolidati e costantemente seguiti dalla Sezione.

E’ utile ricordare, in punto di diritto, che il giudizio espresso dalla Commissione Superiore ai fini dell’avanzamento degli ufficiali costituisce una valutazione di merito di regola insindacabile dal Giudice amministrativo, se non entro limiti molto ristretti.

Come più volte affermato in giurisprudenza, il sistema di promozione per gli Ufficiali delle Forze Armate è caratterizzato da una valutazione in assoluto per ciascuno dei partecipanti; le valutazioni svolte dalla Commissione di avanzamento per la promozione al grado superiore sono connotate da ampia discrezionalità tecnica e hanno riguardo alla percezione globale e complessiva delle qualità manifestate dal militare.

Pertanto il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo è assai limitato, poiché la discrezionalità tecnica della Commissione è sindacabile solo in presenza di valutazioni macroscopicamente incoerenti o irragionevoli, così da comportare un vizio della funzione (TAR Lazio, Sez. I-bis, Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3146; TAR Lazio, Sez. I bis, 5 gennaio 2012, n. 134).

In definitiva, quanto può essere domandato al giudice amministrativo è limitato all’accertamento di una palese incoerenza e non omogeneità dei requisiti presi nel loro insieme, determinato da un errore nell’acquisizione di dati di fatto determinati oppure da un macroscopico errore nell’apprezzamento e nella valutazione degli stessi elementi, anche con riferimento ai diversi candidati. Il Collegio non può sostituire propri criteri di valutazione a quelli utilizzati dall’Amministrazione (Cons. Stato, Sez. IV, 28 dicembre 2016, n. 5505; TAR Lazio, Sez. I, 9 aprile 1997, n. 555).

In altre parole, l’incoerenza della valutazione deve emergere dall’esame della documentazione con assoluta immediatezza.

5. Per quanto riguarda le censure di eccesso di potere in senso assoluto, esposte nel ricorso, il ricorrente ha ripercorso il proprio curriculum mediante un’elencazione delle voci che lo compongono (v. “supra”) sostenendo che risulterebbe evidente l’ingiustizia e la non giustificabilità della valutazione operata dalla Commissione.

Le censure non possono ritenersi fondate.

Nell'ambito della mancata iscrizione in quadro di un ufficiale, la censura di eccesso di potere in senso assoluto presuppone, infatti, una figura di ufficiale con precedenti di carriera costantemente ottimi (tutti giudizi finali apicali, massime aggettivazioni nelle voci interne, conseguimento del primo posto nei corsi basici, di applicazione ed in quelli successivi di aggiornamento professionale) ed esenti da qualsiasi menda o attenuazione di rendimento (Cons. Stato Sez. IV, 22.11.2006, n. 6847; Cons. Stato Sez. IV, 1.3.2006, n. 1008), di modo che i sintomi di tale vizio potrebbero cogliersi esclusivamente quando 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. In ogni caso il vizio di eccesso di potere in senso assoluto, non è automaticamente riscontrabile sulla base del mero apprezzamento della eccellenza dei precedenti di carriera, poiché il giudizio di avanzamento a scelta comprende una valutazione estesa a numerosi fattori di apprezzamento che non consente di attribuire al possesso di certi requisiti automatiche aspettative di progressione in carriera (Cons. Stato Sez. IV, 01/03/2006, n. 1008). Non ricorre, quindi, 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 (Cons. Stato Sez. IV, 12/12/2005, n. 7037).

Con riferimento al caso di specie, ad avviso del Collegio, la censura si palesa generica e non dimostrata, non ravvisandosi nel giudizio della Commissione macroscopici ed evidenti elementi di irragionevolezza o arbitrarietà. D'altronde, oltre alla mera elencazione di elementi curriculari, l'odierno ricorrente non spiega in modo specifico secondo quali criteri si possa supporre una illegittimità del giudizio di valutazione impugnato, nei termini sopra enucleati, né i titoli vantati dal ricorrente sono tali da far risultare manifestamente inadeguati i punteggi attribuiti. Infatti, come dalla difesa erariale indicato nella propria memoria difensiva (dep. 20.3.2021), al termine dell'iter formativo iniziale e al Corso d'Istituto, il ricorrente, pur avendo conseguito certamente ottimi risultati, non ha riportato tuttavia risultati di "assoluta eccezionalità" (graduatoria di Accademia: 32° su 51; Scuola Applicazione: 28° su 55; Corso di Istituto 8° su 83).

Inoltre, si deve considerare che:

- nella valutazione caratteristica ha riportato diverse volte l'attribuzione non apicale di "superiore alla media" (docc. nn. 7, 10, 12, 15, 16, 18, 19 e 20);
- in numerose schede valutative, pur conclusesi con l'attribuzione della massima qualifica di "eccellente", non ha ottenuto però le più elevate aggettivazioni interne possibili;
- nel grado di Tenente Colonnello, a fronte dell'espressione elogiativa di "vivissimo compiacimento" ottenuta nella scheda valutativa n. 44 redatta allorquando ricopriva l'incarico di Comandante della Sezione Anticrimine di Napoli, ha riportato il giudizio meno lusinghiero di "vivo compiacimento" nel successivo documento caratteristico n. 46 compilato per la frequenza del Corso Superiore di Stato Maggiore presso l'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (Corso ISSMI). Gli elementi richiamati inducono a escludere la presenza del profilo professionale di manifesta preminenza invocato dal ricorrente al fine di provare l'esistenza di un vizio di eccesso di potere in termini assoluti e, pertanto, la censura in esame appare destituita di fondamento.

Va anche detto che la preminenza o il vantaggio su alcuni specifici titoli non comporta, secondo la giurisprudenza consolidata in argomento (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 6 novembre 2018, n. 6270), la prevalenza del candidato che vanta tali titoli, atteso che:

- gli elementi utili per valutazione non possono essere considerati in modo separato e atomistico nella misura in cui nelle manifestazioni di giudizio da parte della Commissione viene in rilievo una loro valutazione complessiva;
- l'apprezzamento dei titoli dei partecipanti (da effettuarsi nell'ambito di un giudizio unico e inscindibile) non ha specifica autonomia, potendo la mancanza di qualche titolo da parte di taluno degli scrutinandi essere controbilanciata, ai fini del giudizio globale, dal possesso di titoli diversi valutati come equivalenti dalla Commissione Superiore di Avanzamento;
- l'Amministrazione, quindi, deve compiere un unico complesso giudizio, che ha come figura astratta di riferimento quella dell'"ufficiale idealmente meritevole";
- la conclusiva valutazione è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile, ma soggetto entro limiti assai ristretti al giudizio di legittimità, in quanto espressione di discrezionalità tecnica;
- la discrezionalità tecnica è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio appaia ictu oculi viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti.

Come ribadito dal Consiglio di Stato anche nella sentenza 4 gennaio 2018, n. 35, "le valutazioni compiute dalle Commissioni superiori di avanzamento in sede di giudizio di avanzamento non si risolvono nella mera risultanza aritmetica dei titoli e dei requisiti degli scrutinandi, ma implicano una complessiva ponderazione delle loro qualità (definibili solo mediante sfumate analisi di merito) e, per conseguenza, anche la valutazione giudiziale non può essere atomistica e parcellizzata, ma deve essere globale e complessiva, di modo che la rilevanza degli incarichi non è comunque di per sé attributiva di capacità e di attitudini, le quali sono sempre accertate in concreto...".

5. Per tutte le ragioni che precedono il ricorso va respinto.

6. Infondate risultano, altresì, le censure formulate nel ricorso per motivi aggiunti e relative al vizio di eccesso di potere in senso relativo che riguardano, in questo caso, il giudizio riportato dal ricorrente in rapporto comparativo con quello formulato dalla Commissione nei confronti del Gen. -OMISSIS-, classificatosi in quarta posizione e promosso al grado superiore.

Rinviando alla superiore narrativa per l'elencazione dei diversi titoli e dati di carriera che dimostrerebbero la superiorità del ricorrente rispetto al controinteressato (maggior numero di encomi; maggiori periodi di comando; maggiori periodi di comando e impiego in zone sensibili; servizio nell'Arma Territoriale e nel ROS, Reparto d'élite dell'Arma dei Carabinieri, in aree molto complesse e difficili; servizio espletato presso organismi di informazione e sicurezza della Repubblica, da ritenere incarico di particolare rilievo; maggiori titoli accademici; maggiori competenze linguistiche ecc.), deve osservarsi che, in realtà, la promozione a scelta degli Ufficiali, disciplinata dal D.Lgs. n. 66 del 2010 del Codice dell'ordinamento militare, è caratterizzata da una valutazione in assoluto per ciascuno dei partecipanti, attraverso l'attribuzione di un punteggio complessivo che ne determina il posizionamento in graduatoria, e non da una comparazione tra i candidati; 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 (TAR Lazio, Sez. I bis, 5 febbraio 2018, n. 1427; Cons. Stato, IV Sez., 23 ottobre 2017, n. 4860); tale sistema è stato ritenuto conforme ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

In altre parole, l'oggetto dell'esame del giudice non è uno o più singoli elementi del curriculum del candidato, ma la valutazione complessivamente condotta dalla Commissione (ex multis, Consiglio di Stato, 4 gennaio 2018, n. 35). Ciò implica che nel giudizio di avanzamento degli Ufficiali tutti gli elementi personali e di servizio, desunti dalla documentazione personale degli scrutinandi, assumono indivisibile rilievo, non essendo possibile scindere uno di essi per conferirvi un profilo decisivo (Cons. St., IV Sez.: n. 2240, 2649, 2650 del 2001; n. 2642 del 2000; n. 495 del 1998; n. 592 del 1997). Ne consegue che i membri della Commissione Superiore di Avanzamento possono compensare la mancanza di uno o più titoli da parte di alcuno tra i valutandi con la presenza di altri dati documentali ritenuti equivalenti o superiori, secondo l'ampia discrezionalità loro riconosciuta dalla normativa di settore (Cons. Stato Sez. IV, 16/01/2019, n. 400; Cons. St., IV Sez., n. 2994/2006).

Venendo così alle singole "voci", il Collegio osserva che è certamente numericamente superiore il numero di encomi e riconoscimenti di vari tipo ottenuti in carriere dal Col.-OMISSIS-. Va però detto, immediatamente dopo, che manca dal loro novero la "Medaglia Militare al Merito di Lungo Comando" (prestigiosa decorazione conferita per il raggiungimento di determinati periodi minimi di comando di reparti: Medaglia d'Oro per i 20 anni; Medaglia d'Argento per i 15 anni; Medaglia di Bronzo per i 10 anni), che è invece posseduta dal Col. -OMISSIS-, che ha avuto la medaglia d'oro.

In merito alle qualità professionali di cui all'art. 1058, comma 5 lett. b) c.o.m., si osserva, invece, che il quadro I della tabella 4 allegata al Codice dell'Ordinamento Militare, con riferimento ai requisiti per l'inserimento in aliquota di avanzamento dei Colonnelli del Ruolo Normale, richiede che l'Ufficiale, oltre ad aver maturato 6 anni di permanenza nel grado, abbia retto per almeno due anni un Comando Provinciale, mentre, per i Tenenti Colonnelli del ruolo normale, prevede cinque anni di permanenza nel grado e l'aver compiuto quattro anni di comando territoriale, a livello infraprovinciale con alle dipendenze stazioni, anche se svolto tutto o in parte nel grado di Maggiore e Capitano. Dal contenuto di tali disposizioni emerge che, nell'ambito della valutazione del percorso professionale di ciascun Ufficiale ai fini dell'avanzamento al grado superiore, assumono rilevanza qualificante (anche) le funzioni di comando svolte nella componente territoriale dell'Arma dei Carabinieri. Ciò posto, giova fare alcune precisazioni sugli argomenti spesi dal ricorrente sul proprio impiego nel ruolo di "dirigente di articolazione a valenza nazionale dei Servizi di Informazione per la Sicurezza". Come eccepito dalla difesa erariale nella propria memoria conclusionale si rappresenta che l'art. 30 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 1 del 23 marzo 2011, richiamato dal ricorrente, stabilisce che la permanenza presso gli Organismi di Informazione e Sicurezza della Repubblica "si considera utile anche ai fini dell'esercizio delle funzioni di comando [...] previste dall'ordinamento per il conferimento dei gradi". Ciò significa che la disposizione mira soltanto ad equiparare il servizio svolto presso organismi di Sicurezza ai periodi di comando necessari all'avanzamento, senza, però, che da ciò possa inferirsi alcuna preminenza del titolo vantato dal ricorrente, rispetto ai periodi di comando svolti nell'Arma Territoriale.

Ne consegue che sul punto non può evincersi alcuna superiorità del ricorrente rispetto ad entrambi i controinteressati. Nel valutare, poi, gli incarichi professionali svolti la Commissione deve applicare l'art. 705 T.U.O.M. e verificare il rapporto esistente tra il rendimento fornito dall'Ufficiale e l'incarico ricoperto dallo stesso.

Attraverso apposito Tabulato (doc. B dep. 20.3.2021) il Ministero resistente, invero, ha dato contezza dei giudizi conseguiti dal ricorrente e dai controinteressati nei diversi incarichi di servizio rispettivamente svolti, nel corso della carriera. Da quanto ivi evidenziato si osserva che il ricorrente ha collezionato un maggior numero di qualifiche non massime rispetto ai due colleghi e ha conseguito un numero inferiore di giudizi apicali accompagnati anche da espressioni elogiative di apprezzamento/compiacimento rispetto ai controinteressati (v. specchio riepilogativo a pag. 10 mem. concl. res.).

Si osserva inoltre che il Col. -OMISSIS-, oltre ad aver retto reparti territoriali dell'Arma dei Carabinieri per un periodo di gran lunga superiore al ricorrente (quanto meno nel grado di Colonnello), ha svolto altresì funzioni rilevanti nell'ambito dello Stato Maggiore del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (Addetto prima e, poi, Capo Sezione dell'Ufficio Personale Ufficiali); è stato Comandante del Reggimento Carabinieri Lazio, (competente anche per le Marche e l'Umbria), chiamato, tra le altre incombenze, alla peculiare funzione di vigilanza fissa e dinamica sui potenziali obiettivi "sensibili" della Capitale.

L'Amministrazione resistente ha altresì dimostrato che lo stesso controinteressato da ultimo menzionato si è sempre collocato nei primi posti delle graduatorie per gli avanzamenti a cui ha partecipato per il grado di Maggiore e di Colonnello.

Il medesimo ha inoltre al suo attivo la Laurea in Giurisprudenza, quella Specialistica in Scienze della Sicurezza Interna ed Esterna e un Master in Studi Internazionali Strategico Militari, i quali delineano, anche sul piano dei titoli di studio, un profilo che non appare palesemente inferiore rispetto a quello, pur pregevole, del ricorrente.

Entrambi i controinteressati, poi, hanno frequentato corsi di aggiornamento tecnico-professionale di sicura rilevanza (doc. D).

7. Quanto al diverso iter formativo del Gen. -OMISSIS-, che proviene dal Complemento (ed è poi transitato nel “servizio permanente effettivo”) e non dall’Accademia, si rileva che quest’ultima è indubbiamente l’Istituzione di maggiore prestigio per la formazione degli ufficiali italiani.

Se ciò costituisce un elemento di valutazione a favore dei controinteressati, è però altrettanto vero che da ciò non può evincersi un elemento decisivo, tale da poter in qualche modo condizionare in negativo l’intera e lunga carriera successiva dell’ufficiale, dovendosi giustamente valorizzare le esperienze e le qualità dimostrate “sul campo”.

8. Sul diploma relativo al Corso ISSMI.

La censura sulla non computabilità del diploma ISSMI in capo ai due controinteressati non coglie nel segno.

Al riguardo deve osservarsi che il titolo era inserito nella documentazione personale di entrambi e, di conseguenza, la Commissione di Avanzamento era tenuta a valutarlo senza poter entrare nel merito di contenziosi passati e presenti (peraltro non ancora totalmente definiti).

Deve poi valorizzarsi il “dato di fatto” (non contestato) dell’avvenuta frequentazione del corso da parte di entrambi i contraddittori che hanno superato gli esami previsti e conseguito il diploma finale.

Inoltre, non è concludente il riferimento del ricorrente alla “sentenza nr. 9685/2016 del TAR Lazio Sez. 1 Bis che, accogliendo il ricorso del ricorrente [...] con riguardo all’avanzamento al grado di Colonnello dell’Arma dei Carabinieri nell’anno 2011, ha stabilito che i due ufficiali [...], non erano titolati del corso ISSMI perché esclusi, al pari dell’ [...] allora [...] controinteressato-OMISSIS-, dalla graduatoria del 7° corso ISSMI, proprio in virtù delle pronunce riportate nella sentenza a cui si fa espresso rinvio”.

In realtà la difesa erariale ha fornito due elementi dirimenti:

- la citata sentenza è ancora sub iudice essendo stata impugnata dall’Amministrazione, con appello ancora pendente dinanzi al Consiglio di Stato (R.G. n. 2401/2017);

- essa non fa stato rispetto al Gen. -OMISSIS-, rimasto estraneo al giudizio, anche perché è stato promosso al grado di Colonnello nel 2009 e, pertanto, è estraneo al contenzioso a cui la sentenza richiamata è relativa, in quanto ha ad oggetto il quadro di avanzamento a Colonnello per l’anno 2011.

9. In definitiva, può concludersi, in linea con i numerosi precedenti della Sezione in argomento, che le valutazioni svolte dalla Commissione di avanzamento per la promozione al grado superiore sono connotate da ampia discrezionalità tecnica e hanno riguardo alla percezione globale e complessiva delle qualità manifestate dal militare. Il sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo è, pertanto, limitato, non potendo quest’ultimo scindere i singoli elementi oggetto di valutazione da parte della Commissione per poi assumere che uno solo (o alcuni) di essi, isolatamente considerato, sia sufficiente a sorreggere il giudizio complessivo, in quanto i titoli vantati da ciascun ufficiale sono bilanciabili fra loro conducendo ad un giudizio indivisibile. Resta, dunque, precluso al giudice amministrativo invadere l’ambito delle valutazioni apportate dalla Commissione di avanzamento per gli Ufficiali, dovendo il giudizio rimanere limitato ad una generale verifica della logicità e razionalità dei criteri seguiti in sede di scrutinio. Ciò comporta che la discrezionalità tecnica della Commissione è sindacabile solo in presenza di valutazioni macroscopicamente incoerenti o irragionevoli, così da comportare un vizio della funzione (vedi ex multis TAR Sez. I bis, 25/07/2019, n. 9975).

10. Per tutto quanto precede, il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti devono essere rigettati.

Nondimeno, le spese di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e su quello per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta entrambi.

Spese compensate.

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

Vista la richiesta dell’interessato e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all’oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente e le altre parti private interessate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2021, svoltasi “da remoto” ai sensi dell’art. 25, comma 1, del d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020, come modificato dall’art. 1, comma 17, del d.l. n. 183 del 31.12.2020 (convertito dalla Legge 26 febbraio 2021, n. 21) e successivamente prorogato dall’art. 6 del Decreto Legge 1 aprile 2021, n. 44, (convertito dalla Legge 28 maggio 2021 n. 76), con l’intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Fabrizio D’Alessandri, Consigliere

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Claudio Vallorani

Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.