

Pubblicato il 04/10/2021

N. 06625/2021REG.PROV.COLL.

N. 02393/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2393 del 2015, proposto da Melone Stefano, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianluca Mancini, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, alla Via Ovidio, n. 26;

contro

- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*;
- Comando Generale della Guardia di Finanza, in persona del Comandante Generale in carica;
rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

- Gibilaro Ignazio;
- Pezzuto Giancarlo;
- Zafarana Giuseppe;
- Buratti Bruno;
- Carrarini Fabrizio;
- Burla Piero;
- Maggiore Antonino;
- Gavelli Maria Susana, - Semeraro Francesco, Semeraro Alessandro, quali eredi di Semeraro Paolo;
- Contini Fabio;

non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 9828 del 18 settembre 2014, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Comando Generale della Guardia di Finanza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2021 il Cons. Roberto Politi; udito per la parte appellante l'avvocato Marco Selvaggi, su delega dell'avvocato Gianluca Mancini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Espone l'appellante – Colonnello della Guardia di Finanza – di essere stato preso in esame per l'avanzamento a scelta al grado di Generale di Brigata in s.p.e. per l'anno 2009 e di essere stato giudicato idoneo, ma non iscritto in quadro, in quanto collocato al 22° posto della graduatoria di merito con il punteggio di 28,56/30, fuori dal numero dei posti corrispondenti a quello delle promozioni da effettuare nell'anno (pari a 8).

2. Con ricorso N.R.G. 7361 del 2009, proposto innanzi al T.A.R. del Lazio, il Colonnello Melone ha chiesto l'annullamento degli atti del procedimento di avanzamento anzidetto.

A sostegno della proposta impugnativa, ha dedotto un unico complesso motivo di censura, con il quale ha argomentato l'illegittimità degli atti di cui sopra, per *violazione e falsa applicazione degli articoli 25 e 26 della legge n. 1137 del 1955, del D.M. Difesa n. 571 del 1993 e degli articoli 19 e 21 del D.Lgs. n. 69 del 2001*, nonché per *eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento ed insufficienza della motivazione*.

In particolare, ha dedotto che:

- i punteggi sarebbero stati attribuiti attraverso l'impiego di un disomogeneo metro valutativo (asseritamente concessivo nei confronti dei controinteressati e, diversamente, restrittivo nei propri confronti);
- il punteggio complessivo attribuito non terrebbe adeguatamente conto dei precedenti di carriera;
- le valutazioni contenute nella scheda di valutazione del ricorrente non esprimerebbero l'apprezzamento di ciascun componente della commissione, ma rappresenterebbero unicamente il formale ossequio alle prescrizioni di cui all'articolo 3 della legge n. 241 del 1990.

Con motivi aggiunti, proposti a seguito di ordinanza istruttoria adottata dall'adito giudice, l'interessato ha impugnato i medesimi atti e provvedimenti gravati con il ricorso introduttivo, deducendone l'illegittimità per *violazione e falsa applicazione degli articoli 19, 21 e 27 del d. lgs. n. 69 del 2001 e del D.M. Difesa n. 571 del 1993, come modificato dal D.M. n. 299 del 2002* e per *eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e disparità di trattamento*; in particolare, sostenendo:

- l'ancor più marcata illegittimità dell'attribuzione del punteggio a raffronto con la posizione del Generale Semeraro; rispetto al quale, la differenza di punteggio minima (0,14 punti) si è tradotta in un divario sensibile delle posizioni occupate in graduatoria (il ricorrente alla posizione n. 22 e il controinteressato alla posizione n. 8);
- l'analisi delle carriere dei due soggetti interessati evidenzerebbe come non si sia tenuto conto, con riferimento alla posizione del ricorrente, del complesso della sua carriera.

3. Costituitasi l'Amministrazione intimata, il Tribunale ha respinto il ricorso con compensazione, fra le parti, delle spese di lite.

4. Avverso tale pronuncia, il signor Melone ha interposto il presente appello, con il quale sono state articolate le seguenti censure:

4.1) Erroneità ed ingiustizia manifeste della sentenza impugnata. Insufficiente e contraddittoria motivazione ed omessa pronuncia. Violazione degli artt. 19, 21 e 27 del D.Lgs. 19 marzo 2001, n.69, nonché delle norme e dei principi espressi nel D.M. 2/novembre 1993, n. 571, come modificato dal D.M. n. 299 del 2002.

Eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e disparità di trattamento.

Il T.A.R. del Lazio ha dichiarato inammissibili i motivi aggiunti prodotti dall'odierno appellante, in quanto il soggetto individuato quale controinteressato sostanziale (Generale Semeraro), era deceduto all'atto della notifica del ricorso introduttivo, sicché *"non vi era già più alcuno spazio concreto per dedurre l'eccesso di potere in senso relativo nei confronti di un soggetto che, proprio in quanto deceduto, era stato conseguentemente rimosso dalla graduatoria in questione"*: con conseguente carenza, in capo al ricorrente di primo grado, *"di un interesse concreto"* all'accoglimento dell'impugnazione.

Osserva, al riguardo, l'appellante che la valutazione della propria documentazione caratteristica e di quella del Generale Semeraro era finalizzata non a realizzare una comparazione, bensì a dimostrare l'incoerenza dei giudizi espressi e dei punteggi assegnati dalla Commissione di Avanzamento.

Sul punto, quindi, il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto che il decesso del Generale Semeraro abbia inciso sull'ammissibilità dell'impugnazione, atteso che il dedotto vizio di eccesso di potere in senso relativo avrebbe comportato l'obbligo per l'Amministrazione di procedere ad un nuovo esame della posizione del Colonnello Melone (a prescindere, dunque, dalla rimozione del Gen. Semeraro dalla graduatoria di merito).

Quanto al corretto uso della discrezionalità valutativa rispetto alle posizioni vantate dai suindicati ufficiali, parte appellante sostiene che i precedenti di carriera del predetto parigrado abbiano ricevuto una più lusinghiera considerazione da parte della Commissione di Avanzamento, ancorché:

- le espressioni elogiative a corredo della qualifica di "eccellente" siano in numero inferiore per il Generale Semeraro;
- a fronte di esperienze professionali egualmente diversificate, il Colonnello Melone annovera il titolo di Scuola Tributaria, mentre il Generale Semeraro possiede unicamente il titolo della Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia, rilasciato in esito ad un corso della durata di un solo anno accademico (contro i due del titolo di Scuola Tributaria);
- il Generale Semeraro vanta 7 encomi solenni, 28 semplici e 5 elogi mentre il Colonnello Melone, rispettivamente, 8, 20 e 2;
- l'appellante ha svolto 50 incarichi speciali, mentre il parigrado ha svolto 63 incarichi speciali, pur dirigendo il solo servizio di Polizia Giudiziaria presso la Pretura di Menaggio tra il 1983 ed il 1986 ed avendo fatto parte unicamente di sottocommissioni di concorsi per appartenenti al Corpo;
- anche con riferimento ai titoli culturali, il profilo del Colonnello Melone evidenzerebbe poizore qualificazione;

- mentre, quanto alla tendenza di carriera, il controinteressato, nelle valutazioni cd. “a scelta” ai gradi di Maggiore e di Colonnello, è stato promosso rispettivamente in terza ed in seconda valutazione, mentre il Colonnello Melone sempre in prima valutazione.

4.2) *Erroneità della sentenza. Violazione degli artt. 19, 21 e 27 del D.Lgs. 19 marzo 2001, n.69, nonché delle norme e dei principi espressi nel D.M. 2 novembre 1993, n. 571, come modificato dal D.M. n. 299 del 2002. Eccesso di potere nelle forme sintomatiche dell'illogicità e dell'ingiustizia manifesta, della contraddittorietà e della disparità di trattamento.*

Quanto al vizio di eccesso di potere in senso assoluto, avrebbe errato il Tribunale nell'omettere di ricostruire la coerenza generale del metro valutativo adottato dalla Commissione Superiore di Avanzamento, per poi verificare il criterio specifico utilizzato nei confronti dell'appellante in rapporto ai suoi titoli, piuttosto ponendo l'accento su presunte “mende”, peraltro non rilevanti.

Conclude la parte per l'accoglimento dell'appello; e, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con ogni statuizione conseguenziale anche in ordine alle spese del doppio grado di giudizio.

5. In data 10 aprile 2015, l'Amministrazione appellata si è costituita in giudizio.

6. L'appello viene trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 21 settembre 2021.

DIRITTO

1. Le norme sull'avanzamento degli ufficiali della Guardia di Finanza (di cui al D.Lgs. n. 69/2001) prevedono che la promozione derivi da una valutazione articolata in due momenti (idoneità alle funzioni; merito) e non dalla comparazione fra loro, in relazione a taluni elementi quali:

- le qualità morali, di carattere e fisiche;
- le benemerienze di guerra e il comportamento in guerra e le qualità professionali dimostrate durante la carriera, specialmente nel grado rivestito, con particolare riguardo all'esercizio del comando o delle attribuzioni specifiche, al servizio prestato presso reparti o in imbarco;
- le doti intellettuali e di cultura, con particolare riguardo ai risultati di corsi, esami ed esperimenti;
- l'attitudine ad assumere incarichi nel grado superiore, con specifico riferimento ai settori di impiego di particolare interesse dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda gli ufficiali generali, ogni componente della Commissione assegna quindi un punto da uno a trenta in relazione ai suddetti elementi, considerati nel loro insieme.

La somma dei punti, così assegnati, è divisa per il numero dei votanti, calcolando il quoziente al centesimo. Detto quoziente costituisce il punto di merito attribuito all'ufficiale dalla Commissione (cfr. art. 21, comma 6, del D.Lgs. n. 69/2001).

2. Sul tema, la giurisprudenza ha avuto modo di enucleare in linea generale alcuni principi per quel che riguarda i possibili profili di eccesso di potere – in senso assoluto, così come in senso relativo – connessi al procedimento di valutazione.

2.1 La censura di eccesso di potere in senso assoluto presuppone innanzitutto 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, etc.), ed esenti da qualsiasi menda o attenuazione di rendimento.

Di conseguenza, sintomi di tale vizio possono cogliersi solo quando nella documentazione caratteristica risulti un livello tanto macroscopicamente elevato dei precedenti dell'intera carriera dell'ufficiale, da rendere a prima vista del tutto inadeguato il punteggio, a lui attribuito dalla Commissione di avanzamento nella scheda valutativa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2014, n. 3015).

La Commissione di avanzamento è comunque chiamata ad apprezzamenti di particolare ampiezza ed intensità che investono l'intera personalità dei candidati.

Pertanto, 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, ma attraverso una “sfumata” 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, come tale, di norma preclusa al giudice di legittimità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5044).

Nelle valutazioni espresse nei confronti degli ufficiali partecipanti ai giudizi di avanzamento al grado superiore non è dunque 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 le valutazioni riferite all'intera carriera degli scrutinandi e facendo riferimento nella loro globalità alla personalità ed alla carriera di costoro. I singoli requisiti e titoli devono infatti essere considerati complessivamente nel loro insieme, e non singolarmente, per cui la mancanza di uno o più titoli

da parte di un valutando ben può essere supplita, nei confronti di altri valutandi, dall'entità di titoli diversi, apprezzati come equivalenti o di maggior valore nell'ambito di un giudizio complessivo ed indivisibile (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 ottobre 2013, n. 4930).

In sede di avanzamento degli ufficiali, il giudizio della Commissione è quindi il risultato di una valutazione complessiva, tesa a definire per ciascun aspirante un quadro unitario delle caratteristiche peculiari possedute sotto i profili delle qualità intellettuali, professionali, fisiche, morali e di carattere, nonché dell'attitudine a ricoprire incarichi del grado superiore. Sfugge perciò al sindacato giurisdizionale di legittimità ogni concreta valutazione dei titoli o la loro comparazione con quelli degli altri aspiranti, attesa la piena autonomia dei relativi giudizi, con la conseguenza che è improprio isolare soltanto pochi titoli, ancorché rilevanti nell'economia del giudizio complessivo, per affermare l'incongruenza di questo, ben potendo essere compensata la deficienza di un titolo dal possesso di altri, pure rilevanti (cfr. Cons. Stato sez. IV, 30 settembre 2013, n.4852).

In caso di avanzamento al grado superiore, soprattutto per gli altissimi gradi, non trattandosi di uno scrutinio per merito comparativo, ma di tanti autonomi giudizi quante sono le posizioni personali degli ufficiali interessati alla progressione di grado, le censure di inadeguatezza del punteggio vanno pertanto giustificate non con il mero raffronto tra i titoli di parigrado, bensì sulla base di consistenti indizi di macroscopici contrasti di giudizio, capaci di dimostrare, con chiaro ed univoco significato, l'esistenza di vizi di incoerenza e di illogicità di portata tale, da non lasciare dubbi sul travalicamento, da parte della Commissione, dei limiti della sua pur ampia discrezionalità tecnica (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3234).

Nella controversia avente ad oggetto il mancato avanzamento dell'ufficiale al grado superiore, il giudice amministrativo non può dunque sostituirsi alla Commissione di avanzamento nella valutazione della qualità dei singoli elementi presi in considerazione. La verifica della coerenza del metro valutativo utilizzato nei confronti del ricorrente e degli altri parigrado meglio graduati e collocati in posizione utile all'iscrizione in quadro di avanzamento non può infatti tradursi in una indagine comparativa preclusa al giudice amministrativo, ma solo in un esame circa la sussistenza di una macroscopica svalutazione dell'interessato o la sopravvalutazione degli ufficiali graduati in posizione utile (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2018, n. 1506).

Quanto, poi alla valutazione delle qualità morali, di carattere e fisiche, spetta alla Commissione di valutare non tanto la quantità degli encomi, quanto piuttosto se gli stessi siano riferibili ad occasionali episodi nella carriera dell'ufficiale; o se, invece, per il loro contenuto e per le ragioni che ne determinarono l'attribuzione, tali encomi, essendo stati distribuiti in modo uniforme in tutto l'arco della carriera, possano considerarsi espressivi di una chiara posizione di preminenza dello stesso ufficiale rispetto ai colleghi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 gennaio 2019, n. 400).

2.2 Quanto al vizio di eccesso di potere in senso relativo – dall'appellante dedotto sulla base di un raffronto operato rispetto alla posizione del parigrado Semeraro, che viene analiticamente esaminata, con riferimento ai punteggi da quest'ultimo conseguiti, assumendosi l'illegittimità di una valutazione "premiante" che avrebbe allo stesso consentito di utilmente graduarsi ai fini dell'avanzamento al grado di Generale di brigata – va, innanzi tutto, ribadito quanto innanzi già rilevato in ordine al fatto che le valutazioni compiute dalle Commissioni Superiori di Avanzamento in sede di giudizio di avanzamento a scelta degli ufficiali sono caratterizzate da un'amplissima discrezionalità, essendo per lo più riferite ad ufficiali dotati di ottimi profili di carriera, le cui qualità sono definibili solo attraverso sfumate analisi di merito che non sono la mera risultanza aritmetica dei titoli e dei requisiti degli scrutinandi, ma implicano una complessiva ponderazione delle loro qualità.

In tale contesto, la valutazione del giudice amministrativo è limitata al riscontro di palesi irrazionalità nell'assegnazione del punteggio, tali da non richiedere analisi dettagliate e volte a cogliere singoli particolari di differenza, ma che risaltano per la loro macroscopica evidenza; di modo che l'incoerenza della valutazione, la sua abnormità, in contrasto con i precedenti di carriera, nonché la violazione delle regole di tendenziale uniformità del criterio di giudizio, debbono pertanto emergere dall'esame della documentazione con assoluta immediatezza.

In sede di disamina dei motivi di ricorso con i quali venga lamentata la sussistenza del vizio di eccesso di potere "in senso relativo", l'adito organo di giustizia non deve effettuare, attraverso un'analisi parcellizzata, una comparazione tra singoli candidati, valutando – per così dire, elemento per elemento – la correttezza dei singoli punteggi parziali a ciascuno di essi attribuito, e dunque porre a confronto il giudizio finale numericamente espresso.

E ciò in quanto il vizio di eccesso di potere in senso relativo è ravvisabile non attraverso l'analisi delle "aggettivazioni" utilizzate e messe a confronto per ciascun singolo candidato, né dai singoli elementi

considerati e punteggi attribuiti, ma laddove il confronto tra giudizi espressi sui singoli candidati riveli, con riferimento ai requisiti da ciascuno di essi posseduti, in modo evidente ed immediatamente percepibile, una difformità dei criteri di valutazione, che, in presenza di situazioni analoghe se non identiche, abbia portato all'attribuzione di punteggi differenti, ovvero a valutazioni meno favorevoli pur in presenza di risultati di carriera migliori (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2017, n. 2054).

Ciò deve però essere, come si è già detto, non il risultato di un'operazione aritmetica condotta sui titoli di ciascun candidato e poi oggetto di comparazione, quanto il risultato di una evidente disparità di giudizio, ovvero di contraddittorietà nell'uso del canone valutativo.

2.3 Quindi, se la distinzione tra eccesso di potere in senso assoluto e in senso relativo si attegga nel senso che:

- il primo si fonda sulla valutazione della coerenza generale del metro valutativo e della non manifesta incongruità e irragionevolezza del giudizio e del punteggio assegnato in rapporto agli elementi di valutazione;

- mentre il secondo, attenendo alla verifica della coerenza del metro valutativo utilizzato nei confronti dell'ufficiale ricorrente e degli ufficiali parigrado meglio graduati e collocati in posizione utile all'iscrizione in quadro di avanzamento, assume consistenza quando, senza trasmodare in una indagine comparativa preclusa al giudice amministrativo, sia *ictu oculi* evidente la svalutazione dell'interessato o la sopravvalutazione degli ufficiali graduati in posizione utile (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 novembre 2014 n. 5510 e 29 agosto 2012, n. 4649).

In presenza della denunciata manifestazione, nel giudizio di avanzamento, della seconda delle illustrate tipologie inficianti (consistente in un'incoerente o disuniforme applicazione dei parametri valutativi), il sindacato giurisdizionale – escluso che l'adito giudice possa procedere a comparazione dei profili curricolari degli scrutinandi, attività questa che neanche la Commissione è chiamata a compiere – viene a sostanzarsi nella verifica, alla stregua delle risultanze della documentazione caratteristica, della logicità e ragionevolezza dei criteri applicati dall'Amministrazione e della loro concreta attuazione con riferimento al soggetto che ne lamenta il mancato rispetto (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2014, n. 3118; 16 luglio 2008, n. 3562; 18 dicembre 2006, n. 7604).

3. Quanto sopra premesso, va, in primo luogo escluso, che possa incontrare favorevole apprezzamento la censura di eccesso di potere in senso assoluto, dall'odierno appellante dedotta (omogeneamente a quanto dallo stesso esposto in prime cure) a sostegno dell'affermata illegittimità dell'esito del giudizio di avanzamento.

Sul punto, il giudice di prime cure, dato atto che tale doglianza implica (come precedentemente osservato, sub 2.1) la presenza di *“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”*, ha ritenuto che *“l'analisi della documentazione caratteristica del ricorrente ha evidenziato che la carriera dello stesso, per quanto indubbiamente brillante, non appare del tutto priva di mende, posto che egli ha riportato svariate qualifiche non apicali ed alcune flessioni di giudizio (nelle voci interne delle valutazioni)”*.

Il Colonnello Melone, in particolare, ha conseguito:

- la qualifica di “nella media” dal 1° agosto 1984 al 6 agosto 1985;
- la qualifica di “superiore alla media” dal 7 agosto 1985 al 6 settembre 1989;
- la qualifica apicale di “eccellente” a partire dalla scheda valutativa redatta per il periodo 7 settembre 1989, dopo oltre 5 anni dall'immissione in servizio;
- complessivamente, 13 flessioni di giudizio nelle voci interne delle schede valutative.

L'appellante, inoltre, pur ottenendo notazioni di “elogio/apprezzamento” dal 17 dicembre 1991 al 4 settembre 1996 (con continuità, dal 1° novembre 1998, ovvero dopo altre 14 anni dall'immissione in servizio), ha tuttavia subito la mancata conferma di dette notazioni, con conseguente flessione finale nel grado di Maggiore, nel rapporto informativo 31 luglio 1998 – 31 ottobre 1998; mentre la notazione di “lode” è stata conseguita con continuità soltanto dal 30 gennaio 2001 (dopo circa 17 anni dall'immissione in servizio).

Inoltre, l'interessato, classificatosi al 31° posto su 44 frequentatori al termine dell'iter formativo in Accademia, non si è laureato con il massimo dei voti ed ha rivestito incarichi rientranti nell'ordinario profilo professionale del Corpo, senza aver mai ricoperto incarichi di Stato Maggiore presso il Comando Generale del Corpo.

Gli anzidetti elementi, correttamente valutati dal giudice di prime cure, escludono che venga, quanto alla controversia in esame, in considerazione 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, etc.), ed esenti da qualsiasi menda o attenuazione di rendimento: per l'effetto, dovendo escludersi la configurabilità di siffatta tipologia inficiante, in assenza della emersione, nella documentazione caratteristica dell'interessato, di *“un livello tanto macroscopicamente elevato dei precedenti dell'intera carriera ..., da rendere a prima vista del tutto inadeguato il punteggio a lui attribuito dalla Commissione di avanzamento nella scheda valutativa”* (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 18 agosto 2020, n. 5081; Sez. IV, 12 giugno 2014, n. 3015).

4. Parte appellante ha riproposto, poi, le censure già articolate in prime cure con i motivi aggiunti a seguito del deposito documentale effettuato dalla resistente Amministrazione in adempimento dell'incombente disposto dal T.A.R.

Il giudice di primo grado:

- nel rilevare che con i suindicati motivi aggiunti *“il ricorrente ha dedotto l'eccesso di potere in senso relativo esclusivamente nei confronti del Generale Semeraro, nonostante che il ricorso introduttivo sia stato notificato nei confronti non solo di quest'ultimo ma anche del generale Gibilaro e che l'ordinanza istruttoria presidenziale abbia avuto ad oggetto la documentazione ivi indicata riferita ad entrambi i generali di cui in precedenza e che, infine, il detto ricorso per motivi aggiunti sia stato notificato a n. 11 colleghi promossi”*;
- e nel rilevare che *“il Generale Semeraro, il quale si era originariamente collocato alla posizione n. 8 di contro al ricorrente che si è collocato al posto n. 22, è, in realtà, prematuramente deceduto in data 26.5.2009, ossia in data antecedente non solo alla redazione e, pertanto, necessariamente, anche alla notificazione ed al deposito del detto ricorso per motivi aggiunti ma anche al ricorso introduttivo del presente giudizio, il quale è stato notificato in data 16.7.2009 e depositato in data 16.9.2009”*;
ha escluso che, *“al momento di presentazione del ricorso in trattazione”*, vi fosse *“già più alcuno spazio concreto per dedurre l'eccesso di potere in senso relativo nei confronti di un soggetto che, proprio in quanto deceduto, era stato conseguentemente rimosso dalla graduatoria in questione”*; conseguentemente, dichiarando tale mezzo di tutela *“inammissibile per la mancanza di un interesse concreto a sostegno dello stesso”*.

4.1 Con specifico riferimento allo scrutinio del vizio di eccesso di potere in senso relativo, è giurisprudenza consolidata di questo Consiglio (fra le più recenti, Sez. IV, 12 marzo 2021, n. 2115) che la latitudine espansiva del sindacato giurisdizionale di legittimità incontra i seguenti limiti:

- è precluso l'esame comparativo degli ufficiali valutati in sede di redazione degli scrutini di avanzamento o verificare la congruità del punteggio, in quanto la discrezionalità tecnica attribuita alla commissione è sindacabile solo in presenza di valutazioni microscopicamente irragionevoli;
- la cognizione è limitata alla verifica in generale della logicità e razionalità dei criteri seguiti dalla commissione di avanzamento, in considerazione dell'ampia discrezionalità attribuita a tale organo, chiamato ad esprimersi su candidati le cui qualità sono definibili solo attraverso sfumate analisi di merito, implicanti la ponderazione non aritmetica delle complessive qualità degli scrutinandi;
- i singoli elementi oggetto di valutazione da parte della commissione (e, con essi, ciascuna delle qualità prese in considerazione) non possono formare oggetto di parcellizzata valutazione, per poi assumere che uno solo di essi, isolatamente considerato, sia sufficiente a sorreggere il giudizio complessivo (o, se illegittimo, a travolgerlo), in quanto i titoli vantati da ciascun ufficiale sono bilanciabili fra loro conducendo ad un giudizio indivisibile, che è massimo per gli ufficiali di grado più elevato.

Nella indicata prospettiva, questo Consiglio ha avuto modo di censurare il metodo della diretta comparazione fra i profili curricolari dei candidati, rilevando che (cfr. Sez. IV, 12 luglio 2013, n. 3770):

- il metro valutativo utilizzato dall'amministrazione *“è un concetto quanto mai sfuggente, la cui esatta percezione necessiterebbe dell'analitico esame di tutta la documentazione relativa a tutti gli aspiranti (nessuno escluso) e dei relativi giudizi alfanumerici espressi dalla Commissione, così da ricavare, secondo una logica meccanicistica, i criteri applicati, le modalità ed i pesi della ponderazione adoperati dalla Commissione in ordine a requisiti soggettivi e percorsi professionali, tra l'altro certamente non sussumibili in schemi predeterminati e soppesati. Non si tratta infatti di valutare prove o elaborati, ma di valutare curriculum ricavati dalla documentazione caratteristica di militari, i quali, pur condividendo il medesimo ambiente e la medesima preparazione di base, di norma presentano eccellenze in alcuni ambiti, sufficienze in altri, peculiarità dotate di un certo grado di significatività o meno, flessioni, discontinuità temporali, etc.: output, cioè, eterogenei ma tutti parimenti significativi e variamente apprezzabili oltre che difficilmente comparabili nella loro reciproca valenza”*;

- “ogni tentativo di ricercare un metro oggettivo, utilizzabile anche dal Giudice per la verifica in sede giudiziaria, non può che risultare vano per almeno due concorrenti profili:

a) la complessità e la natura soggettiva di molte delle valutazioni riservate all'amministrazione, richiedono una specifica esperienza, conoscenza e competenza, appartenente solo a coloro che hanno vissuto la medesima esperienza professionale degli scrutinandi, ne conoscono il background e sono in grado di cogliere il pregio o il disvalore di comportamenti, doti, fatti, incarichi, anche nelle sfumature, così com'è per le Commissioni di avanzamento, e non è invece per il Giudice;

b) anche ammesso che il Giudice abbia specifica esperienza e sagacia valutativa in ordine ai requisiti sopra esposti, risulterebbe comunque fallace il tentativo di ricavare dal comportamento della Commissione un metro (che sia appunto della commissione e non proprio del giudice) oggettivamente utile per la misurazione delle varie posizioni soggettive. Al di là dell'oggettiva complessità dell'operazione, non può in proposito obliterarsi che la realtà processuale esaminata dal giudice non è che una cernita di quella interessata dall'azione amministrativa, operata dal ricorrente, in guisa che il giudice spesso finisce per ricavare il "metro" dalla disamina e comparazione solo di alcune delle posizioni, ricavando un quadro parziale e per ciò solo falsato”;

- “se non c'è un metro, ossia un parametro da applicare per testare l'affidabilità e congruità delle valutazioni, allora ogni incursione del giudice nella valutazione comparativa dei profili soggettivi si risolve in un inammissibile sindacato sostitutivo. Ciò che invece può e deve essere sindacato dal Giudice è l'eccesso di potere ravvisato nei suoi sintomi, tutti com'è noto caratterizzati da fattori esterni al nucleo della discrezionalità e concernenti l'eventuale travisamento dei fatti su cui cade la valutazione o la rispondenza a generali e condivisi criteri di ragionevolezza affermati dalla giurisprudenza”.

4.2 Escluso, dunque, che oggetto del sindacato giurisdizionale possa essere la diretta comparazione delle posizioni di più aspiranti all'avanzamento al grado superiore (l'indagine vertendo, esclusivamente, sulla verifica della coerenza del metro valutativo impiegato dalla Commissione, per come rivelato dal raffronto e/o dalla comparazione delle valutazioni formulate nei confronti dei vari scrutinati), ritiene il Collegio di non poter condividere le conclusioni alle quali è pervenuto il giudice di prime cure, quanto alla ritenuta inammissibilità dei motivi aggiunti proposti dal Colonnello Melone.

Il vizio di eccesso di potere in senso relativo, dedotto con riferimento alla posizione del parigrado Colonnello Semeraro (deceduto anteriormente alla proposizione di tale mezzo), in quanto vertente sulla divisata correttezza e/o omogeneità del metro valutativo impiegato dall'organo di valutazione, non si proponeva di sottoporre a scrutinio la comparazione fra i suddetti ufficiali, bensì di dimostrare la non coerenza dei giudizi espressi e dei punteggi assegnati dalla C.S.A.

Ne consegue che, ai fini dell'ammissibilità della censura di che trattasi, è appieno irrilevante la circostanza, valorizzata dal giudice di primo grado ai fini dell'espressione del suindicato giudizio di inammissibilità, del decesso, *medio tempore* intervenuto, del suddetto parigrado, atteso che l'indagine in ordine alla logicità e coerenza del criterio di giudizio, *sub specie* dell'omogeneo impiego dello stesso nella valutazione della posizione rivestita da ciascuno scrutinando, prescinde, con ogni evidenza, dall'attualità della posizione rivestita nella conclusiva graduatoria dagli aspiranti all'avanzamento.

Ne consegue che il parigrado nella circostanza assunto a raffronto dall'odierno appellante (dapprima dinanzi al T.A.R.; quindi, mediante riproposizione delle censure già articolate in primo grado con motivi aggiunti, nell'ambito del presente giudizio), quantunque espunto dalla graduatoria a seguito di decesso, ammissibilmente integra profilo valutabile ai fini della rimessa indagine in ordine alla correttezza del metro valutativo da parte della Commissione di Avanzamento.

4.3 Pur non potendosi, alla stregua di quanto sopra rappresentato, condividere il giudizio di inammissibilità sul punto espresso dal giudice di primo grado, nondimeno le doglianze articolate relativamente al denunciato vizio di eccesso di potere in senso relativo, non si prestano a condivisione.

Evidenzia parte appellante, sotto il profilo in esame, che, in relazione alle risultanze della documentazione caratteristica e matricolare, con particolare riferimento alle diverse qualifiche finali ottenute, entrambi gli Ufficiali hanno conseguito giudizi di assoluta eccellenza in tutto l'arco della carriera.

In particolare:

- mentre il Colonnello Melone, immesso in servizio attivo con il grado di Tenente nel settembre del 1984, è stato giudicato “nella media” per il periodo 21 settembre 1984 – 6 agosto 1985, quindi “superiore alla media” fino al 6 settembre del 1989, allorquando (rapporto informativo 7 settembre 1989 – 10 dicembre 1989 e scheda valutativa 11 dicembre 1989 – 8 maggio 1990) ha raggiunto l'apicale qualifica di “eccellente”, poi costantemente mantenuta; ed ha conseguito una notazione elogiativa (“vivo apprezzamento”) per la prima volta nel rapporto informativo 17 settembre 1990 – 30 novembre 1990 (conservandola dal 1°

novembre 1998 all'impugnata valutazione), con "lode" a partire dalla scheda valutativa 30 gennaio 2001 – 29 gennaio 2002 (dalla scheda valutativa 11 novembre 2002 – 15 settembre 2003, mantenuta ininterrottamente fino all'impugnato giudizio),

- il Colonnello Semeraro, immesso in servizio attivo nel settembre del 1980, è stato valutato "superiore alla media" nella scheda valutativa 25 settembre 1980 – 25 luglio 1981 ed "eccellente" dalla scheda immediatamente successiva, conseguendo l'"apprezzamento" nella scheda valutativa 11 marzo 1989 – 3 agosto 1989, mantenuto dal 1992 fino all'impugnata valutazione; ha acquisito la "lode" nella scheda valutativa 21 novembre 1997 – 13 aprile 1998 nel grado di Tenente Colonnello, mantenendola con costanza dal documento caratteristico 29 settembre 2005 – 21 agosto 2006.

Se, come ammesso dall'appellante, i due parigrado vantano "esperienze professionali assolutamente simili", quanto alle ricompense ed onorificenze, dalla documentazione caratteristica emerge che il Generale Semeraro annovera 7 encomi solenni e 28 semplici e 5 elogi, mentre il Colonnello Melone rispettivamente 8, 20 e 2.

Con riferimento alle onorificenze:

- mentre il Colonnello Melone possiede la medaglia militare d'oro al merito di lungo comando di reparto, la croce d'oro per anzianità di servizio ed il titolo di Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana, - il controinteressato vanta i medesimi titoli ed inoltre la "Medaglia mauriziana al merito di 10 lustri di carriera militare".

Per quel che attiene invece gli incarichi speciali, il Colonnello Melone ne ha svolti 50 fino all'impugnata valutazione, mentre il Generale Semeraro 63.

Con riferimento, poi, ai titoli culturali:

- se l'appellante si è laureato in Giurisprudenza con il punteggio di 106/110 ed in "Scienze della Sicurezza Economico-Finanziaria" (laurea specialistica) con il punteggio di 109/110, è in possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione forense, dell'abilitazione all'insegnamento nelle scuole superiori per le materie giuridiche, è revisore ufficiale dei conti ed ha frequentato complessivamente 9 corsi formativi, 7 dei quali con valutazione finale,

- il Generale Semeraro, ugualmente laureato in Giurisprudenza con il punteggio di 100/110, ha conseguito la laurea specialistica in "Scienze della Sicurezza Economico-Finanziaria" col punteggio di 110/110 e lode, non possiede abilitazioni professionali ed ha frequentato complessivamente 9 corsi formativi, solo 2 dei quali con valutazione finale.

4.4 Le indicazioni fornite al punto precedente, con ogni evidenza propongono all'attenzione due profili professionali caratterizzati da marcata sovrapposibilità, con riferimento ai quali non emergono così sensibili differenziazioni, quanto agli elementi di valutazione rilevanti ai fini dell'avanzamento, da giustificare l'emersione di macroscopici vizi logici e/o di giudizio, ovvero di sensibili distorsioni del metro valutativo, suscettibili di dare ingresso alla censura dalla parte dedotta.

Se la larga assimilabilità dei profili dei parigrado ha trovato, in sede di espressione del conclusivo giudizio, coerente emersione nell'assegnazione di un punteggio non significativamente differenziato (il Generale Semeraro ha sopravanzato l'odierno appellante per soli 14 centesimi di punto), va ribadito come la conclusiva valutazione integri un apprezzamento di merito di per sé non sindacabile ed espressione di discrezionalità tecnica censurabile in sede giurisdizionale unicamente in presenza di manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà, travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3582): emersioni inficcienti che, nella fattispecie, non si rivelano configurabili.

5. Alla infondatezza delle doglianze esposte con il presente mezzo di tutela accede la reiezione dell'appello, con riveniente conferma – sia pure con diversa motivazione – della impugnata sentenza di prime cure.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante, sig. Melone Stefano, al pagamento, in favore dell'appellata Amministrazione, delle spese del presente grado di giudizio, liquidate nella misura di € 4.000,00 (euro quattromila/00), oltre spese generali ed accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere
Roberto Politi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Politi

IL PRESIDENTE
Ermanno de Francisco

IL SEGRETARIO