



N. [REDACTED] REG.PROV.COLL.
N. [REDACTED] REG.RIC.



REPUBBLI CA I TALI ANA

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 [REDACTED], proposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

contro

il signor [REDACTED], rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Fiore Tartaglia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Medaglie d'Oro, n. 266,

nei confronti

i signori [REDACTED],
non costituiti in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. [REDACTED], resa tra le parti, concernente la mancata iscrizione nel quadro di avanzamento al Grado di Generale di divisione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor [REDACTED]

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno [REDACTED] il Cons. Antonella Manzione e dati per presenti, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, i difensori delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione II, n. [REDACTED] [REDACTED] resa *inter partes*, la quale ha accolto *in parte qua* e “*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*”, compensando le spese, il ricorso n. [REDACTED], integrato da motivi aggiunti, proposto dal sig. [REDACTED] (alla data di quel ricorso di primo grado Generale di Brigata del Corpo della Guardia di finanza) avverso l'esito del giudizio di avanzamento al grado di Generale di Divisione per l'anno [REDACTED], in particolare avverso il giudizio emesso nei suoi confronti dalla Commissione superiore di avanzamento, giudizio che lo ha dichiarato idoneo ma non iscritto nel quadro normale di avanzamento perché al diciassettesimo posto della graduatoria finale.

La sentenza appellata, ripercorsi ampiamente i principi, enucleati dalla giurisprudenza, che informano i giudizi sugli scrutini in materia di avanzamento degli ufficiali, ha esposto che nel caso in esame non potevano configurarsi gli estremi di un vizio di eccesso di potere in senso assoluto (ossia riferito alle qualità intrinseche del ricorrente), ma poteva invece configurarsi il pure dedotto vizio di eccesso di potere in senso relativo (ossia quale esito della comparazione con le

██████████ qualità e i titoli del collega Generale ██████████ collocato utilmente in graduatoria e dunque promosso).

In particolare il T.A.R., relativamente al titolo acquisito dal ricorrente per il completamento del Corso superiore di polizia tributaria, e non frequentato dal ridetto controinteressato, ha ritenuto fondata la censura di primo grado che ne deduceva l'erronea valutazione 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.

L'appello contesta diffusamente le argomentazioni della sentenza appellata chiedendone l'annullamento, con rigetto del ricorso di primo grado.

L'appellato si è costituito per resistere, depositando memoria in controdeduzione con la quale ha chiesto la riunione dell'odierno giudizio ad altro, contrassegnato dal n.r.g. ██████████, da lui stesso incardinato innanzi a questo Consiglio di Stato per la riforma della sentenza del T.A.R. per il Lazio qui oggi impugnata nella parte in cui ha respinto la censura di eccesso di potere in assoluto.

La causa è passata in decisione in data ██████████, ai sensi della normativa emergenziale di cui all'art. 84, commi 5 e 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

DIRITTO

2. Il Collegio ritiene di dovere preliminarmente respingere le eccezioni sollevate dall'appellato, impropriamente volte a riproporre in questa sede quanto fatto oggetto di autonomo appello, peraltro già deciso nel senso della reiezione con sentenza n. ██████████ di questo Consiglio di Stato, alle cui conclusioni è sufficiente fare rinvio.

3. Residua pertanto da esaminare la sola questione della ritenuta sussistenza del vizio di eccesso di potere relativo con riferimento all'omessa valutazione preferenziale del Corso di polizia tributaria frequentato dall'appellato, fatta oggetto dell'odierno appello del Ministero dell'economia e delle finanze.

4. L'Amministrazione appellante prende atto che anche il giudice di primo grado ha

condiviso la nota e incontestata giurisprudenza secondo la quale i giudizi di avanzamento degli ufficiali sono soggetti a sindacato di legittimità soltanto entro limiti estremamente ristretti, segnati dalla necessità di rispettare la sottile linea che divide il giudizio di legittimità dalla valutazione di merito, quest'ultima squisitamente discrezionale e istituzionalmente demandata all'apprezzamento della Commissione superiore di avanzamento.

Afferma però l'appello che nel caso di specie il T.A.R. avrebbe disatteso questi principi con riferimento all'analisi delle censure di eccesso di potere in senso relativo. In proposito, la difesa erariale richiama, riportandoli, i profili di carriera dell'appellato e del controinteressato aggiornati al [REDACTED], termine di riferimento per il contestato scrutinio; e sostiene che, diversamente da quanto affermato dal T.A.R., la Commissione superiore di avanzamento avrebbe effettuato una corretta valutazione del titolo preferenziale della frequenza della Scuola superiore di polizia tributaria. A conferma della legittimità dell'operato della Commissione, invoca i principi rivenienti dalla decisione di questo Consiglio di Stato n. [REDACTED], avente ad oggetto il medesimo quadro di avanzamento al grado di Generale di Divisione per l'anno [REDACTED] (ove peraltro era egualmente chiamato in causa il Generale [REDACTED]).

5. In via di fatto deve osservarsi che lo scarto di punteggio tra i vari candidati appare minimale, come si evince dalla graduatoria versata in atti, tant'è che nello specifico tra la posizione del ricorrente in primo grado e quella del controinteressato la differenza non ammonta neppure ad una unità di punto, avendo il primo riportato 28,67, l'altro 28,78. Se si considera che con tale ridotta forbice la collocazione in graduatoria è, rispettivamente, al diciassettesimo e al quarto posto, e che comunque il primo classificato ha conseguito il punteggio di 28,80, ben si comprende l'importanza della corretta ricostruzione del percorso valutativo, avuto riguardo alle singole voci enunciate dall'art. 21 del richiamato d.lgs. 19 marzo 2001, n. 69, ovvero, nello specifico, all'integrazione delle stesse mediante specifiche discipline normative.

6. Punto essenziale dell'odierna controversia è la corretta lettura da attribuire all'art. 19 del richiamato decreto, laddove valorizza come “*titolo per l'avanzamento in carriera con preferenza rispetto ad altri corsi o titoli acquisiti*” l'avvenuto superamento del Corso superiore di polizia tributaria, istituito con la legge 3 maggio 1971, n. 320, e successive modificazioni e integrazioni.

La questione è stata di recente all'esame della Sezione, che ha espresso principi dalle cui risultanze non è ragione di decampare (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 2922 dell'8 maggio 2020). Anche qualificando il titolo preferenziale del corso presso la Scuola superiore di polizia tributaria non come titolo di preferenza assoluto, ma limitato alla categoria *c*) dell'art. 21 del decreto legislativo n. 69/2001, concernente le “*doti intellettuali e di cultura*” (v. Cons. Stato, Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2866), l'avvenuto conseguimento, riferito proprio a tale parametro, di una migliore valutazione da parte del chiamato in causa, sprovvisto di tale titolo, rispetto al ricorrente di primo grado, in assenza di qualsivoglia indicazione motivazionale che evidenzi le ragioni di un eventuale bilanciamento *-rectius*, superamento di valore - ha comportato il grave vizio logico-valutativo ravvisato dal T.A.R.

In sintesi, nel giudizio della Commissione non è dato individuare l'effettiva rilevanza attribuita a tale Corso, ammesso che ne abbia avuta una qualsiasi, non assorbita nella valutazione complessiva del percorso formativo seguito, per come descrittivamente ricostruito nella specifica scheda. Simmetricamente, non appare comprensibile attraverso quale percorso logico-argomentativo tale Corso sia stato considerato di minore incidenza di quelli, seppure in numero leggermente superiore (nove a fronte di otto), frequentati dalla controparte.

Ciò rende prive di rilievo le ulteriori prospettazioni d'appello basate sull'analisi della documentazione caratteristica dei due parigrado, effettuata peraltro prescindendo da qualsivoglia indicazione di punteggio al fine di giustificare le scelte della Commissione, non più in contestazione in questa sede.

D'altro canto, nei preformulati “*Criteri per le operazioni di valutazione*” la

Commissione superiore di avanzamento, alla voce “*Criteri particolari*” (§ 2) aveva espressamente indicato come “*particolarmente apprezzato*” il “*possesso dei titoli considerati dalla legge preferenziali per l’avanzamento, tra cui sarà data preminenza a quello conseguito al termine del Corso Superiore di Polizia Tributaria*” (lett. e), e solo in via postergata allo stesso a “*quello acquisito presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia*”. Laddove, al contrario, la difesa erariale enfatizza, tra le altre cose, proprio l’avvenuta frequenza di tale Scuola, per documentare “*la manifesta superiorità*” del candidato preferito, con ciò non tenendo conto non tanto e non solo dei richiamati criteri di autoregolamentazione, ma soprattutto della specifica indicazione normativa in termini di preferenza, ancorché riduttivamente intesa, del Corso, sugli altri percorsi formativi, seppur prestigiosi.

I giudizi contenuti nelle schede non consentono la “traduzione” del punteggio dal dato numerico al linguaggio, ma rappresentano un fattore complementare, che dovrebbe essere in grado di meglio lumeggiare il procedimento valutativo utilizzato per la formazione del punteggio medesimo.

In proposito deve invece osservarsi che nella fattispecie resta un’evidente distonia fra la valenza attribuita dalla legge al titolo in argomento e il troppo lieve scarto di punteggio, nella relativa valutazione, fra lo scrutinando in possesso dello stesso e lo scrutinando che invece ne era privo, e che addirittura ne consegue *in parte qua* uno superiore.

Né appare possibile sostituirsi al valutatore, siccome pretenderebbe il Ministero appellante, pur dopo aver addebitato al primo giudice analogo errore, al fine di ricostruirne il percorso motivazionale *ex post*, valorizzando, anche in termini di punteggio, la richiamata frequenza di corsi cui tuttavia il legislatore non ha attribuito la medesima specifica significatività.

In sintesi, la difesa erariale non ha fornito alcun elemento per confutare la ricostruzione del giudice di prime cure, essendosi limitata a difendere la valutazione della Commissione nel merito, siccome legittima ove elementi

oggettivi consentano di superare la preferenza accordata dal legislatore, nell'ambito dei titoli culturali, alla frequenza del Corso di polizia tributaria. Senza tuttavia chiarire ovvero semplicemente richiamare gli indici numerici o discorsivi comprovanti l'avvenuto rispetto del criterio di preferenza, e il suo superamento in ragione di obiettivate circostanze ritenute motivatamente preferibili, per quantità e per qualità di contenuti.

7. Nessun argomento, infine, può trarsi dalla richiamata sentenza n. 4066 del 7 luglio 2011 della Sez. IV di questo Consiglio di Stato. Nel caso di specie, infatti, il giudice di prime cure aveva effettuato una «*autonoma e rinnovata comparazione dei titoli degli Ufficiali*», con ciò perpetrando una inammissibile riedizione dell'intero scrutinio di valutazione. Evenienza tutt'affatto sussistente nel caso di specie, nel quale il T.A.R. per il Lazio da un lato ha respinto le censure di eccesso di potere in assoluto, di fatto rintuzzando il tentativo della parte ricorrente di rivisitare punto per punto il giudizio effettuato (posizione peraltro ribadita dal Consiglio di Stato nella richiamata sentenza n. [REDACTED] con la quale è stato respinto l'appello del [REDACTED] avverso la medesima sentenza oggi impugnata dal Ministero); dall'altro ha tuttavia censurato la mancata valorizzazione, o comunque la mancata esplicitazione delle cause della sua eventuale neutralizzazione, del titolo preferenziale dell'avvenuta frequenza al Corso di polizia tributaria. Frequenza peraltro, rileva conclusivamente la Sezione, neppure emersa tra i motivi di doglianza esaminati in quello specifico ed autonomo giudizio.

8. L'appello va dunque respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. [REDACTED] ha annullato *in parte qua* la valutazione del ricorrente nel quadro di avanzamento al grado di generale di Divisione per l'anno [REDACTED]

Le spese del grado, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione seconda), definitivamente

pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. [REDACTED]

Condanna l'Amministrazione appellante al rimborso delle spese del grado sostenute dall'appellato, e le liquida in euro 4000,00, oltre IVA e CPA come per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 l'appellato e i controinteressati.

Così deciso dalla Sezione seconda del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno [REDACTED], tenutasi con le modalità di cui all'art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con la contemporanea e la continuativa presenza dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carla Ciuffetti, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO

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