

Avanzamento di carriera nelle forze armate (Cons. Stato, n. 5696/2011)

Autore: Staiano Rocchina

In: Diritto amministrativo, Diritto del lavoro, Giurisprudenza commentata

Massima

Il sistema della promozione a scelta degli ufficiali non esclude totalmente il sindacato giurisdizionale sui risultati della valutazione, ma lo consente, sotto il profilo dell'eccesso di potere in senso relativo, nei limiti in cui esso sia possibile in base al raffronto a posteriori, fra loro, dei punteggi attribuiti a ciascuno, in riferimento agli elementi di giudizio (documentazione caratteristica) concretamente presi in considerazione.

1. Premessa

La presente pronuncia stabilisce che, in sede di avanzamento degli ufficiali, l'apprezzamento dei titoli dei partecipanti (da effettuarsi nell'ambito di un giudizio complessivo 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 dei titoli diversi valutati come equivalenti dalla Commissione superiore di avanzamento.

L'art. 26 della L. n. 1137 del 1955 prescrive che la valutazione per l'avanzamento a scelta degli ufficiali, debba essere effettuata sulla base dei seguenti elementi:

a) qualità morali, di carattere e fisiche;

b) benemerienze di guerra, 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, qualora richiesti dalla presente legge 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.

L'art. 45 della legge 19 maggio 1986 n. 224, ha sancito, successivamente, che il Ministero della difesa, stabilisca le modalità applicative dell'art. 26 legge n. 1137 del 1955, "prevedendo criteri che evidenzino le motivazioni poste a base delle valutazioni" (è seguito il d.m. n. 571 del 1993).

Il sistema della promozione a scelta, è caratterizzato non dalla comparazione fra gli scrutinandi ma da una valutazione in assoluto per ciascuno di essi, talché l'iscrizione nel quadro di avanzamento è determinata dalla posizione conseguita da ciascuno nella graduatoria, sulla base del punteggio attribuitogli (è appena il caso di ribadire che per gli ufficiali generali, come nel caso di specie, l'attribuzione del punteggio è unica per tutti gli elementi il che diminuisce in modo sensibile le potenzialità del già limitato sindacato esercitabile dal giudice amministrativo).

Tale sistema non può considerarsi in contrasto con i parametri costituzionali volti ad assicurare l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa; né può ritenersi che la norma abbia inteso sottrarre al sindacato giurisdizionale i procedimenti relativi ai giudizi di avanzamento degli ufficiali, esercitabile nei limiti in cui questo sia reso possibile dal tipo di disciplina sostanziale che li governa. Detta disciplina, pur dovendo essere il giudizio espresso in assoluto e non comparativamente, non esclude totalmente il sindacato giurisdizionale sui risultati della valutazione, ma lo consente, sotto il profilo dell'eccesso di potere in senso relativo, nei limiti in cui esso sia possibile in base al raffronto a posteriori, fra loro, dei punteggi attribuiti a ciascuno, in riferimento agli elementi di giudizio (documentazione caratteristica) concretamente presi in considerazione (1).

In sede di avanzamento degli ufficiali (specie per i gradi più elevati), il giudizio operato dalla commissione superiore è la risultanza di una valutazione complessiva, nella quale assumono indivisibile rilievo gli elementi personali e di servizio emersi nei confronti dell'ufficiale, cosicché non è possibile scindere i singoli elementi per poi assumere che uno di essi, isolatamente considerato, sia sufficiente a sorreggere il giudizio complessivo; pertanto la conclusiva valutazione con la quale l'amministrazione ha dato peso e significato alla complessiva personalità e attività dell'interessato costituisce apprezzamento di merito non sindacabile in sede giurisdizionale.

La sezione osserva che l'apprezzamento dei titoli dei partecipanti (da effettuarsi nell'ambito di un giudizio complessivo 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 dei titoli diversi valutati come equivalenti dalla Commissione superiore di avanzamento.

2. Competenza giurisdizionale e ricorso al giudice amministrativo

Dalle premesse teoriche sopra illustrate, discendono precise limitazioni al sindacato giurisdizionale

esercitabile dal giudice amministrativo.

Come ribadito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, si deve negare al giudice amministrativo il potere di entrare nel merito delle valutazioni della commissione di avanzamento per gli ufficiali delle forze armate, dovendo il giudizio essere limitato ad una generale verifica della logica e razionalità dei criteri seguiti in sede di scrutinio; di talché è escluso ogni sindacato di merito sui giudizi di avanzamento degli ufficiali che sono soggetti al sindacato di legittimità entro limiti assai ristretti segnati dall'esigenza di rispettare la sottile, ma non di meno precisa linea che divide il giudizio di legittimità dalla valutazione squisitamente discrezionale demandata istituzionalmente alla commissione superiore di avanzamento (2).

Con specifico riferimento ai giudizi espressi dalle commissioni superiori di avanzamento, sulla scorta dei propri specifici precedenti, la sezione osserva che è assai ampia la discrezionalità attribuita alla Commissione superiore, la quale è chiamata ad esprimersi su candidati che di solito sono ufficiali dotati di ottimi profili di carriera, e le cui qualità sono definibili solo attraverso sfumate analisi di merito implicanti la ponderazione non aritmetica delle complessive qualità degli scrutinandi, da effettuarsi attraverso un apprezzamento dei titoli e dei requisiti in via di astrazione e di sintesi, non condizionato dalla meccanica valutazione delle singole risultanze documentali.

Rimane escluso, quindi, che il giudice possa procedere all'esame comparativo degli ufficiali valutati in sede di redazione degli scrutini di avanzamento, o verificare la congruità del punteggio attribuito, in quanto la discrezionalità tecnica attribuita alla commissione è sindacabile solo in presenza di valutazioni macroscopicamente incoerenti o irragionevoli, così da comportare un vizio della funzione.

Sono, pertanto, apprezzabili solo quelle palesi aberrazioni in presenza delle quali il vizio della valutazione di merito trasmoda in eccesso di potere per la manifesta irrazionalità da cui traspare il cattivo esercizio del potere amministrativo, "...si da far ritenere che i punteggi siano frutto di elementari errori ovvero il risultato di criteri impropri, volti al raggiungimento di finalità estranee a quella della scelta dei soggetti più idonei alle funzioni del grado superiore da conferire "(3).

Si badi, infine, che l'incoerenza della valutazione, la sua abnormità, in contrasto con i precedenti di carriera e la violazione delle regole di tendenziale uniformità del criterio di giudizio, debbono emergere dall'esame della documentazione con assoluta immediatezza.

Deve infatti ribadirsi:

a) che il giudice amministrativo non può sostituirsi alla commissione di avanzamento nella valutazione della qualità dei singoli elementi presi in considerazione dall'art. 26 cit.;

b) che i titoli vantati da ciascun candidato, stante l'unicità del punto di merito per per le quattro categorie, sono perfettamente bilanciabili fra loro e conducono ad un giudizio inscindibile.

3. Avanzamento degli ufficiali e commissione superiore

In ordine all'identità dei giudizi espressi dai singoli membri della commissione la sezione non intende deflettere dai propri specifici e numerosi precedenti (4).

L'art. 25 della L. l. n. 1155 del 1955 prevede che la commissione, dopo essersi pronunciata sull'idoneità all'avanzamento del singolo ufficiale all'avanzamento a scelta, attribuisce a quelli dichiarati idonei un punto di merito sulla base del quale, successivamente, redige la relativa graduatoria.

Emerge che l'attribuzione del punto di merito, in cifra numerica, è frutto della valutazione collegiale della commissione.

L'art. 26 della legge citata prescrive che la valutazione per l'avanzamento a scelta degli ufficiali fino al grado di colonnello, debba essere effettuata sulla base degli elementi descritti dalla norma alle lettere a), b), c) e d).

Ogni componente assegna un punteggio da uno a trenta in relazione a ciascuno degli elementi di valutazione (considerati globalmente per la valutazione al grado di generale di divisione), di cui alle lettere precedenti, la somma dei punti assegnati è divisa per il numero dei votanti, calcolandosi così il quoziente al centesimo, che costituisce il punto di merito attribuito in concreto.

Tale disposizione sta semplicemente a significare che i componenti della commissione e la commissione nel suo complesso devono valutare gli elementi indicati alle lett. a), b), c) e d).

L'art. 45 della legge 19 maggio 1986 n. 224, ha stabilito, successivamente, che il ministero della Difesa, stabilisca le modalità applicative dell'art. 26 legge n. 1137 del 1955, " prevedendo criteri che evidenzino le motivazioni poste a base delle valutazioni ".

Ai sensi dell'art. 13, comma 4, del regolamento approvato con d.m. 2 novembre 1993, n. 571, in attuazione del su menzionato art. 45, la votazione per ciascun ufficiale - che culmina nell'attribuzione collegiale del punto di merito - è preceduta da un approfondito esame collegiale delle sue qualità e capacità, anche a seguito di relazione svolta da uno o più membri nominati dal Presidente.

Anche la norma regolamentare non fa che ribadire che il punto di merito è assegnato collegialmente e che nelle schede di valutazione redatte dai singoli componenti è indispensabile che vi sia il giudizio in lettere ma è indifferente che vi sia l'attribuzione del punteggio numerico.

Sotto tale angolazione la giurisprudenza (5) ha osservato che la consonanza delle valutazioni - refluite

nelle schede di valutazione riferibili a ciascun componente della commissione - espresse in dichiarazioni simili o uguali per tutti gli esaminati non è di per sé indice di eccesso di potere, quanto piuttosto di approfondito esame collegiale, non essendo tecnicamente possibile che a valutazioni numeriche differenziate da ridotti margini di punteggio (espressi in decimi o talora in centesimi), possa corrispondere una analoga, capillare differenziazione nella parte descrittiva dei giudizi, fatto salvo il caso in cui il privato non provi rigorosamente la rinuncia di uno dei componenti della commissione ad emettere giudizio autonomo rispetto a quelli formulati dagli altri membri.

E' da ritenersi escluso, in considerazione del carattere di assoluta specialità del procedimento disegnato dall'art. 26 legge citata, che la commissione debba procedere alla preventiva puntuale predeterminazione dei criteri di valutazione degli elementi di giudizio elencati nell'art. 26 cit.; non potendosi ritenere che tale obbligo scaturisca dall'art. 45 della legge n. 224 del 1986, che impone unicamente di evidenziare le motivazioni poste a base delle valutazioni.

Rocchina Staiano

Docente all'Univ. Teramo; Docente formatore accreditato presso il Ministero di Giustizia e Conciliatore alla Consob con delibera del 30 novembre 2010

Avvocato, Componente, dal 1 ° novembre 2009 ad oggi, della Commissione Informale per l'implementamento del Fondo per l'Occupazione Giovanile e Titolare di incarico a supporto tecnico per conto del Dipartimento della Gioventù.

(1) Cfr. Corte Cost. 7 aprile 1988, n. 409; Cons. St., sez. IV, 18 dicembre 2006, n. 7610; Cons. Stato, 7 dicembre 2004, n. 8207.

(2) Cfr. Cass. civ., sez. un., 8 gennaio 1997, n. 91; Cons. St., sez. IV, 18 dicembre 2006, n. 7610; Cons.

stato, sez. IV, 7 dicembre 2004, n. 8207.

(3) In termini Cons. St., sez. IV, 18 dicembre 2006, n. 7610; 7 dicembre 2004, n. 8207.

(4) Cfr. ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 3 febbraio 2006, n. 485; Cons. St., sez. IV, 16 dicembre 2005, n. 7149 relativa ad avanzamento di ufficiale della G.d.f.

(5) Cons. St., sez. IV, n. 485 del 2006.

<https://www.diritto.it/avanzamento-di-carriera-nelle-forze-armate-cons-stato-n-56962011/>