

**N. 05813/2013REG.PROV.COLL.
N. 01227/2013 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1227 del 2013, proposto da:

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Comando Generale della Guardia di Finanza, Comando Regionale Puglia della Guardia di Finanza, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Francesco Panzarino, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi D'Ambrosio, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 5;

nei confronti di

Giovanni Nunnari;

per la riforma

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Francesco Panzarino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2013 il Cons. Giuseppe Castiglia e uditi per le parti l'avvocato Lorenzo Lentini (su delega di Luigi D'Ambrosio) e l'avvocato dello Stato Carla Colelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il signor Francesco Panzarino, sottufficiale della Guardia di finanza, ha impugnato - quanto al punteggio - la valutazione di idoneità all'avanzamento al grado superiore formulato dalla competente commissione con riguardo alle aliquote dell'anno 2007, nonché, come atti presupposti, il giudizio negativo reso con riguardo alle aliquote dell'anno precedente e la scheda valutativa redatta per il periodo 23 agosto 2005 – 20 luglio 2006.

Con sentenza 6 novembre 2012, n. 1878, il T.A.R. per la Puglia, sez. II, ha accolto il ricorso, ordinando all'Amministrazione di procedere a una complessiva ricostruzione della carriera del militare.

Il Tribunale regionale ha ritenuto fondata la censura formulata dal ricorrente, secondo il quale i giudizi impugnati sarebbero stati determinati da una sanzione (cinque giorni di consegna di rigore) successivamente annullata dal T.A.R. e dalla valutazione di “superiore alla media” per il periodo ricordato, che da tale sanzione sarebbe stata determinata. Il collegamento apparirebbe evidente negli atti della commissione per il giudizio negativo; sarebbe verosimile quanto al punteggio ricevuto nella successiva valutazione di idoneità, che mancherebbe di una motivazione effettiva, non avendo la commissione provveduto a predeterminare i criteri per l'attribuzione del voto numerico e non essendo stato questo reso

intellegibile attraverso un giudizio espresso.

Contro la sentenza ha interposto appello l'Amministrazione finanziaria, che ne ha anche chiesto la sospensione dell'efficacia esecutiva.

L'appellante deduce:

la carenza di interesse dell'originario ricorrente, giudicato idoneo e promosso per l'anno 2007 con decorrenza 1° gennaio 2008, posto che – a norma dell'art. 58 bis, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 193 – gli scrutinati, una volta promossi, manterrebbero l'ordine già acquisito nel ruolo di provenienza;

l'inammissibilità del ricorso contro la valutazione negativa del 2006, non impugnata nei termini; in disparte il rilievo che tale valutazione sarebbe stata espressa in un momento in cui la sanzione disciplinare di cui si è discusso non sarebbe stata ancora annullata dal T.A.R., il provvedimento neppure potrebbe considerarsi affetto da invalidità derivata, non essendo logicamente correlabile a una procedura successiva conclusasi con un giudizio di segno opposto;

l'erronea valutazione delle modalità di esercizio della discrezionalità tecnica esercitata dalla commissione, posto che il punteggio attribuito dalla quale troverebbe concreto riscontro nei dati di fatto; la mancata predeterminazione dei criteri sarebbe irrilevante, essendo questi fissati direttamente dalla legge (in particolare, dall'art. 35 della legge 10 maggio 1983, n. 212); la commissione non avrebbe tenuto conto della sanzione disciplinare annullata, che, per la sua gravità, avrebbe altrimenti verosimilmente condotto a un giudizio negativo;

l'erroneo rilievo dato al maggior punteggio attribuito al ricorrente nel 1999, relativa a una diversa e distinta procedura di avanzamento.

Il signor Panzarino si è costituito in giudizio per resistere all'appello e ha sviluppato le proprie difese in una successiva memoria.

L'appellato:

contesta la ritenuta carenza di interesse, perché egli avrebbe comunque interesse a vedersi riconosciuto il punteggio cui ritiene di avere diritto, rilevante comunque, se non in ordine alla posizione in graduatoria, ad altri fini, quali l'assegnazione a sedi di servizio o la preposizione a determinati incarichi;

sostiene che la mancata impugnazione del precedente giudizio di inidoneità sarebbe priva di conseguenze, posto che l'annullamento giurisdizionale della sanzione inflitta avrebbe definitivamente travolto l'esclusione dall'aliquota del 2006, per rappresentarne il presupposto; si tratterebbe, dunque, di una invalidità caducante e non semplicemente viziante;

ammessa la discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, questa, nel caso di specie, sarebbe stata esercitata in maniera incongrua e contraddittoria, tenendo conto della mancanza di criteri di valutazione, della valutazione ricevuta dal candidato nell'avanzamento per il 1999, della posizione occupata nella precedente edizione dell'annuario.

La domanda cautelare dell'Amministrazione è stata accolta dalla Sezione con ordinanza 10 aprile 2013, n. 1298.

In vista dell'udienza di discussione, la parte privata ha depositato un'altra memoria, nella quale ribadisce le proprie difese e insiste particolarmente sul rapporto di stretta consequenzialità che intercorrerebbe fra la sanzione annullata e il successivo giudizio negativo, tale che, caduta la prima, anche il secondo ne risulterebbe necessariamente travolto.

Alla pubblica udienza del 19 novembre 2013, l'appello è stato chiamato e

trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va detto che la censura di difetto di interesse, formulata dall'Amministrazione, è infondata e va perciò respinta. Giustamente il signor Panzarino rivendica il proprio interesse a vedersi riconoscere un punteggio superiore a quello ricevuto, perché, indipendentemente dalla posizione in graduatoria, l'attribuzione di un punteggio maggiore o minore, in sede di giudizio di avanzamento, incide sul prestigio del militare ed è verosimilmente suscettibile di influenzarne gli sviluppi successivi della carriera.

Nel merito, invece, l'appello è fondato.

La parte privata non contesta di non avere impugnato nei termini il giudizio di esclusione relativo al 2006. Sostiene tuttavia che questo sarebbe venuto meno a seguito dell'annullamento giurisdizionale dell'atto che ne avrebbe costituito il fondamento, vale a dire della sanzione disciplinare della consegna di rigore per cinque giorni.

Tale tesi fa capo a un noto schema, fatto proprio dal giudice amministrativo, che, in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto, distingue fra invalidità ad effetto caducante ed invalidità ad effetto viziante, ammettendo per la prima che l'annullamento dell'atto presupposto si estenda automaticamente a quello consequenziale, anche ove quest'ultimo non venga impugnato, mentre la seconda renderebbe l'atto consequenziale annullabile, purché impugnato nei termini. Ai fini della concreta individuazione della predetta tipologia di effetti, è pacifico che si debba valutare l'intensità del rapporto di consequenzialità, con riconoscimento dell'effetto caducante ove tale rapporto sia immediato, diretto e necessario,

nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito della stessa sequenza procedimentale, come inevitabile conseguenza di quello anteriore, senza necessità di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi (cfr., per tutte, Cons. Stato, sez. VI, 23 febbraio 2011, n. 1114; sez. VI, 27 aprile 2011, n. 2482; Id., sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3272).

Il rapporto di consequenzialità deve essere verificato con cautela e rigore, ad evitare il rischio che, per quella via, vengano aggirati i termini perentori imposti dalla legge per impugnare gli atti amministrativi.

Nel caso di specie, il Collegio esclude che possa rinvenirsi un rapporto di tale genere, in quanto sanzione disciplinare e giudizio negativo in sede di avanzamento, seppur inevitabilmente (e anzi testualmente) connessi, rappresentano atti separati e autonomi, adottati sulla base di distinte procedure e all'esito di valutazioni che tengono conto di fattori diversi.

Certamente, se l'avanzamento è stato negato alla luce del provvedimento disciplinare inflitto al militare, la dichiarata illegittimità di quest'ultimo può riverberare i propri effetti sulla legittimità del diniego. Ma l'effetto che si produce tra le coppie di atti, in caso di invalidità dell'atto presupposto, è l'invalidità derivata, destinata a essere fatta valere nelle forme, nei modi e nei termini previsti dall'ordinamento, e dunque, necessariamente, anche mediante la tempestiva impugnazione dell'atto presupponente, nel rispetto del termine di decadenza.

Ciò detto del 2006 rispetto al quale il ricorso originario era non ammissibile, la sentenza impugnata merita riforma anche in relazione al giudizio del 2007. Rispetto a quest'ultimo, il T.A.R. ha ritenuto che il sospetto del condizionamento prodotto dalla sanzione annullata si fonderebbe su "indizi rilevanti".

In realtà, così giudicando, il Tribunale territoriale ha valorizzato dati non conclusivi e ha finito per sindacare le modalità concrete di esplicazione della discrezionalità tecnica propria della commissione di avanzamento.

Da un lato, infatti, l'omessa predeterminazione dei criteri per l'attribuzione del voto e l'assenza di un giudizio espresso sono irrilevanti, poiché la procedura seguita risulta conforme alle prescrizioni di legge. Come ha altre volte affermato la Sezione, esprimendo un orientamento dal quale non vi è ragione di discostarsi in questa sede, l'art. 35 della legge n. 212 del 1983, citata, in materia di avanzamento dei sottufficiali della Guardia di finanza in servizio permanente, affida alla commissione di avanzamento la valutazione complessiva degli scrutinandi espressa mediante punteggio numerico e caratterizzata da un giudizio finale di merito non affidato a descrizioni letterali. L'imposizione di un punteggio numerico costituisce il frutto di una precisa scelta legislativa, normativamente imposta al fine di dissipare i possibili dubbi di una valutazione espressa con un linguaggio che non può che essere personale e perciò opinabile, e non oggettivo né trasparente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4331).

Dall'altro, lo scarto rispetto a precedenti punteggi (e, tanto più, la collocazione nell'annuario) non può, del pari, avere peso decisivo, trattandosi di fattispecie e procedure diverse e svoltesi in tempi differenti. Quest'ultima considerazione dà conto anche dell'infondatezza di un ulteriore argomento illustrato dal signor Panzarino nelle sue memorie difensive, il quale sostiene che, diversamente da quanto afferma l'Amministrazione, il divario lamentato fra punteggio del 1999 (pari a 18,03) e quello del 2007 (pari a 17,36) riguarderebbe non i punteggi finali di merito, ma solo quelli parziali attribuiti con riguardo ai soli precedenti di

servizio e ai titoli conseguiti. Senonché, anche a voler ritenere corretta tale ricostruzione, nulla dimostra che l'abbassamento dello specifico punteggio sia stato determinato dalla sanzione e non da diversi eventi, che nell'arco di otto anni di carriera militare possono avere avuto luogo. Sicché, anche sotto questo profilo, la sentenza impugnata non regge alla critica che ad essa muove l'Amministrazione.

Dalle considerazioni che precedono, discende che l'appello è fondato e va pertanto accolto, con annullamento della sentenza impugnata e conferma dei provvedimenti di avanzamento oggetto del ricorso di primo grado.

Considerata la natura della controversia, sussistono giustificate ragioni per compensare fra le parti le spese del doppio grado di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, conferma i provvedimenti di avanzamento oggetto del giudizio di primo grado.

Compensa fra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/12/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)