CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **409/1988** (ECLI:IT:COST:1988:409)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CAIANIELLO**
Udienza Pubblica del **26/01/1988**; Decisione del **24/03/1988**
Deposito del **07/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13701 13702 13703 13704**
Atti decisi:

N. 409

SENTENZA 24 MARZO-7 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137 ("Avanzamento degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Areonautica"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 29 maggio 1986 dal T.A.R. per il Piemonte sul ricorso proposto da Rossi Pietro contro il Ministero della Difesa ed altri, iscritta al n. 663 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 56, 1ª serie speciale, dell'anno 1986;

2) ordinanza emessa il 7 maggio 1987 dal T.A.R. della Liguria sul ricorso proposto da Panizzi Attilio contro il Ministero della Difesa ed altri, iscritta al n. 570 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, 1ª serie speciale, dell'anno 1987;

Visti l'atto di costituzione di Rossi Pietro nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'Avvocato dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio promosso dal col. Pietro Rossi, ufficiale dell'Arma dei Carabinieri in s.p.e., nei confronti del Ministero della Difesa ed altri, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137 in relazione agli artt. 3, 52, 97 e 113 Costituzione.

Premesso che, in base a consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, nei giudizi delle Commissioni Superiori di avanzamento sarebbe insita una carica di discrezionalità elevatissima, tale da ridurre al minimo o impedire di fatto un qualsiasi giudizio del giudice amministrativo sui criteri di valutazione utilizzati, il collegio a quo rileva che la corretta scelta della professionalità e delle capacità dell'ufficiale da promuovere (in ordine alla tutela del buon andamento della P.A., di cui all'art. 97 Cost.) risulterebbe sostanzialmente impedita: a) dalla mancanza di vera collegialità nella Comm.ne di avanzamento le cui valutazioni si ridurrebbero ad una sommatoria di punteggi aritmetici attribuiti dai singoli Commissari restando esclusa la possibilità di una valutazione globale dell'ufficiale da promuovere; b) dalla carenza di criteri prefissati per la valutazione di titoli e incarichi e dalla estrema genericità dei settori di valutazione previsti dalla norma denunciata, il che lascerebbe esposto al rischio dell'arbitratietà il giudizio dei singoli Commissari; c) dalla mancanza di una previsione di motivazione e/o di un giudizio sintetico finale da parte della Comm.ne di avanzamento, che ridurrebbe quest'ultima "ad un simulacro di Collegio chiamato alla redazione di un mero verbale di operazioni aritmetiche, frustrando l'obiettivo della scelta dell'ufficiale a causa e per la sua professionalità".

Si rileva altresì che i lamentati inconvenienti, e la conseguente assenza di limiti interni alla discrezionalità del giudizio della Commissione, unitamente alla mancata previsione di un obbligo di motivazione, lederebbero "il diritto costituzionale alla piena tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi nei confronti della P.A." in quanto la concreta possibilità di ricorrere al sindacato giurisdizionale di legittimità sui provvedimenti di avanzamento, resterebbe limitata a casi estremi e marginali, in violazione dell'art. 113 Cost.

La norma impugnata, inoltre, nel sancire un siffatto sistema di avanzamento, determinerebbe anche una discriminazione non giustificata razionalmente tra gli ufficiali e i dipendenti civili dello Stato, identica essendo nei due settori dell'amministrazione la necessità di operare scelte tali da individuare gli elementi oggettivamente migliori e più idonei all'avanzamento, mentre, una eventuale ragione di differenziazione non potrebbe comunque essere ravvisata nell'art. 52 Cost., in quanto la compressione dei diritti costituzionali a svantaggio degli appartenenti alle Forze Armate che tale norma costituzionale consente, deve correttamente intendersi come finalizzata al perseguimento di superiori interessi, che non ricorrono nel caso di specie; ove si ritenesse il contrario, la norma in questione colliderebbe

anche con l'art. 52 Cost.

Si rileva infine che lo stesso legislatore, con la legge 19 maggio 1986, n. 224, con cui ha dettato una disciplina diversa al riguardo (non applicabile ratione temporis al giudizio in questione), ha implicitamente riconosciuto gli inconvenienti riconducibili al sistema previgente.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo che la proposta questione fosse dichiarata infondata.

In ordine alle singole censure prospettate dal giudice a quo, nel suo atto di intervento l'Avvocatura osserva che la ricostruzione della portata della norma, contenuta nell'ordinanza di rimessione, sarebbe del tutto difforme da quella risultante dalla lettera e dallo spirito della disposizione censurata, atteso che la collegialità della Commissione resterebbe in concreto pienamente assicurata dall'operare congiunto dei componenti, che impone un esame in comune dei dati valutativi.

Del resto, la mancata prefissione di criteri di massima da parte delle Commissioni di avanzamento è conseguenza del fatto che i criteri di base sono già stati fissati in via preventiva e generale dallo stesso legislatore nell'individuare quelli cui la Commissione deve riferirsi ai fini della valutazione, mentre, l'individuazione dei gruppi di elementi valutativi su cui la Commissione deve pronunciarsi rientra nella discrezionalità legislativa non censurabile, siccome non irragionevole, in sede di legittimità costituzionale.

La censura concernente la mancata previsione di un obbligo di motivazione da parte della Commissione non sarebbe condivisibile dal momento che, da un lato, è lo stesso punteggio attribuito che viene a costituire la motivazione della valutazione conclusiva, e dall'altro l'avanzamento a scelta sarebbe proprio caratterizzato dalla più ampia discrezionalità del giudizio, non disgiunta dalla stessa "conoscenza personale dei partecipanti allo scrutinio da parte dei membri della Commissione".

Tali considerazioni dimostrerebbero, ad avviso dell'Avvocatura, anche l'infondatezza della censura riferita all'art. 113 Cost., dato che il precetto costituzionale non riconosce la potestà di annullamento a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, non la prevede in tutti i casi e non produce comunque i medesimi effetti.

Né avrebbe pregio il riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, per un verso, la promozione a scelta è istituto che opera anche con riguardo ai dipendenti civili dello Stato, e, per altro, in considerazione delle "evidenti e innegabili peculiarità del rapporto di servizio dei dipendenti militari", dovrebbe piuttosto parlarsi di disciplina particolare, e non di discriminazione.

L'Avvocatura conclude osservando come la modifica legislativa attuata con la l. n. 224 del 1986 non può essere certamente considerata un sintomo di incostituzionalità della legge previgente.

3. - Successivamente alla trattazione della causa, avvenuta nella pubblica udienza del 7 aprile 1987, la Corte, ai fini di un più puntuale esame della materia, anche in relazione al contenuto della nuova legge 19 maggio 1986, n. 224, con ordinanza istruttoria in data 11 maggio 1987, ha ordinato al Ministero della Difesa: a) di trasmettere il decreto previsto dall'art. 45 della legge n. 224 del 1986; b) di produrre eventuali istruzioni interne relative alle procedure amministrative di avanzamento ancora pendenti alla data di entrata in vigore della nuova legge; c) di far conoscere il numero dei processi concernenti l'applicazione delle norme impugnate, ancora pendenti e già definiti dal 1955 ad oggi.

Adempiuto all'incombente da parte dell'amministrazione, la causa è stata nuovamente discussa all'udienza del 26 gennaio 1988, unitamente ad analoga questione sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 113 Cost., dal T.A.R. della Liguria, con ordinanza in data 7 maggio

1987 (r.o. n. 570 del 1987).

In quest'ultimo giudizio, il T.A.R. remittente ha ulteriormente precisato il profilo di illegittimità relativo all'art. 3 Cost., richiamando una recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in base alla quale il sistema di avanzamento a scelta svolgerebbe funzione analoga a quella che lo scrutinio per merito comparativo ha nella progressione in carriera degli impiegati civili dello Stato. Da ciò l'ingiustificata diversità di trattamento fra i due meccanismi, non essendo assistito, il primo, né dalla predeterminazione di criteri di massima, né dall'obbligo di specifiche motivazioni.

Anche in questo caso, è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, che ha ribadito le argomentazioni già svolte in relazione al giudizio promosso dal T.A.R. Piemonte (r.o. n. 663 del 1986).

Considerato in diritto

1. - Con due distinte ordinanze, di analogo contenuto, è stata sollevata, in riferimento agli artt. 3, 52, 97 e 113 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, che disciplina le modalità del procedimento per il giudizio di avanzamento degli ufficiali aventi grado non superiore a colonnello o corrispondente.

Ad avviso dei giudici remittenti la norma denunciata - in quanto prevede che ciascun componente della commissione assegni all'ufficiale un punto da uno a trenta per ciascun complesso di elementi in essa elencati e che il punteggio finale sia costituito da una cifra, determinata in base ad un calcolo aritmetico dei punti attribuiti da ciascuno componente alle singole voci da effettuarsi, secondo la formula indicata nella norma denunciata - determinerebbe una eccessiva latitudine del potere discrezionale. Difatti, si sostiene che, non essendo prescritto l'obbligo di predeterminare parametri di giudizio certi e prefissati in relazione alle specifiche qualità dell'ufficiale, ciascun componente sarebbe del tutto libero di valutare qualità ed incarichi svolti dagli scrutinandi, senza essere limitato né dall'obbligo di una puntuale comparazione tra essi, né da minimi e/o massimi per ciascun elemento di giudizio, né dall'obbligo di motivare in ordine al punteggio attribuito.

In relazione a tale metodo di valutazione viene ravvisato da parte dei giudici a quibus, un contrasto con l'art. 97 Cost.: a) in quanto il "perverso" meccanismo aritmetico, che si baserebbe su giudizi assolutamente liberi dei singoli componenti, vanificherebbe la collegialità, rendendo impossibile una valutazione globale e complessiva da parte della Commissione unitariamente intesa; b) perché non è previsto nessun criterio, sia pure di massima, per la comparazione, nell'ambito di ciascun settore, di elementi e qualità diverse, lasciando così all'arbitrio di ciascuno dei Commissari la valutazione del merito degli scrutinandi; c) perché non è prevista alcuna motivazione né un giudizio sintetico conclusivo.

La totale assenza di criteri di guida, si soggiunge dai giudici remittenti, ma soprattutto la mancanza di una motivazione e/o di giudizi sintetici, da parte dei singoli commissari, precluderebbe al giudice amministrativo ogni possibilità di sindacato, onde si manifesterebbe anche un contrasto con l'art. 113 Cost., non essendo tale preclusione giustificata dalle peculiarità dell'ordinamento militare. All'uopo si osserva dai giudici a quibus che la limitata sindacabilità che ne deriva non è funzionale rispetto all'applicazione dei principi enunciati dall'art. 52 Cost., che, anzi, in tal modo ne risulta a sua volta vulnerato, perché, dovendo l'ordinamento militare ispirarsi a principi di democrazia, deve essere consentita la tutela dei diritti e degli interessi legittimi connessi allo status di ufficiale.

Né a sopperire alle deficienze lamentate, si soggiunge nelle ordinanze di rinvio, sarebbero sufficienti, né utilizzabili i criteri suggeriti dalla giurisprudenza amministrativa, non potendosi da un lato trasporre al sistema delle promozioni a scelta, previsto dalla norma denunciata, le modalità proprie del merito comparativo previsto per le promozioni degli impiegati civili dello Stato e, dall'altro lato, perché mediante tali criteri si finirebbe per invadere il merito dell'azione amministrativa, interdetto al giudice.

Per queste ragioni si profilerebbe anche un contrasto con l'art. 3 Cost. non essendo gli ufficiali, garantiti, in occasione delle loro promozioni, allo stesso modo che gli impiegati civili dello Stato.

2.1. - Delle varie questioni, riferite secondo l'ordine risultante dalle ordinanze di rinvio, può prioritariamente essere esaminata, da un punto di vista logico, quella descritta per ultimo, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., nell'assunto di un più sfavorevole trattamento che sarebbe riservato agli ufficiali, non essendo alle loro promozioni applicabili le modalità del giudizio per merito comparativo previste per gli impiegati civili dello Stato, cui, come si sostiene, sarebbe in questo modo assicurata una migliore tutela degli interessi legittimi connessi ai procedimenti di promozione.

2.2. - La questione non è fondata.

È giurisprudenza costante di questa Corte che la diversità tra ordinamenti che riguardano le varie categorie di dipendenti pubblici, ne giustifica una disciplina differenziata, anche in relazione ad istituti o ad aspetti comuni, quando la regola prevista risulti coerente con le altre norme che disciplinano la categoria considerata e non sia in contrasto, sotto altri profili, con il principio di ragionevolezza.

Per quel che riguarda il metodo delle promozioni, non puo perciò condividersi l'assunto secondo cui, per il solo fatto che per le promozioni dei dipendenti civili dello Stato sia previsto lo scrutinio per merito comparativo - che, proprio perché si risolve in una comparazione fra gli scrutinandi e perché impone la motivazione del giudizio sintetico, riduce in limiti più ristretti la discrezionalità degli organi preposti alle relative procedure - non potrebbe essere consentito, per altre categorie di pubblici dipendenti, un diverso sistema, quale quello della promozione a scelta previsto per gli ufficiali.

Non appare difatti irragionevole né ingiustificatamente discriminatorio che, in relazione alle peculiarità dell'ordinamento militare, il legislatore abbia preferito un diverso procedimento per i giudizi connessi alla progressione nelle carriere.

Essendosi in presenza di realtà tra loro non comparabili, non è perciò fondato il dubbio di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., non risultando peraltro ravvisabili, oltre quelli denunciati, altri profili di irragionevolezza in relazione alla norma denunciata.

3.1. - In riferimento agli altri parametri invocati, possono esaminarsi congiuntamente le questioni sollevate in riferimento agli artt. 97 e 113 Cost., essendo fra loro strettamente connesse. Al riguardo i giudici a quibus sostengono che la norma denunciata, oltre ad essere in contrasto con i principi dell'imparzialità e del buon andamento, verrebbe a riverberarsi sull'aspetto della tutela giurisdizionale, come garantita dall'art. 113 Cost. Questa sarebbe resa impossibile dal fatto che, risolvendosi il procedimento valutativo nell'attribuzione di punteggi da parte di ciascuno ed essendo la sintesi di esso determinata dalle risultanze di un mero meccanismo aritmetico, verrebbe a mancare la motivazione sia nei giudizi relativi alle singole voci, sia nel giudizio conclusivo, risultandone dilatata la discrezionalità al punto tale da non consentire alcun sindacato giurisdizionale.

Al riguardo osserva in primo luogo la Corte che il sistema della promozione a scelta -

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 determinato dalla posizione conseguita da ciascuno nella graduatoria, sulla base del punteggio attribuitogli - non può considerarsi in contrasto con i parametri costituzionali volti ad assicurare l'imparzialità ed il buon andamento. Tale sistema costituisce difatti uno dei tanti tra quelli previsti dall'ordinamento vigente, per effettuare le promozioni o comunque la provvista dei posti, nell'ambito delle carriere dei dipendenti pubblici. Sembra opportuno considerare in proposito come il panorama legislativo dei procedimenti di selezione, è estremamente diversificato per quel che concerne la latitudine ed il tipo della discrezionalità.

Basta riferirsi al sistema della nomina, in cui la discrezionalità è amplissima perché è assorbente il carattere fiduciario della scelta; a quello della promozione per esami, in cui la valutazione si esprime (come nel caso di cui ci si occupa) mediante un punteggio e non con giudizio motivato; alle promozioni a seguito di concorso per titoli in cui parimenti la valutazione è espressa in un punteggio, anche se, in questo caso preceduto dalla predeterminazione di criteri; al merito comparativo, in cui i giudizi parziali sono espressi con un punteggio, mentre solo quello sintetico è motivato; a talune nomine, come quelle dei professori universitari ordinari, in cui la valutazione si esprime in un giudizio motivato, non preceduto da criteri prefissati, etc.

Analizzando qualcuno degli indicati sistemi valutativi va rilevato che, secondo quanto generalmente si ritiene, quando si ricorre al sistema del punteggio, si considera preminente il carattere tecnico della selezione, reputandosi al riguardo sufficiente a garantire l'imparzialità e la congruità di tale tipo di valutazione, la posizione autonoma della commissione giudicatrice rispetto alla gerarchia, il tipo di composizione di essa, di solito formata da "esperti" cioè da persone che, per qualità ed esperienza, sono ritenute in grado di giudicare in base a criteri di discrezionalità tecnica. Né mai si è dubitato della affidabilità di questo sistema, molto simile a quello qui' censurato, in cui il punteggio è espresso in assoluto per ciascun esaminato e manca altresì una motivazione del tipo di quella che i giudici a quibus sembrerebbero ritenere indispensabile al fine di assicurare la conformità del sistema di promozione degli ufficiali ai precetti costituzionali invocati.

Come è noto, quello della motivazione negli atti amministrativi, in base agli orientamenti unanimi della giurisprudenza e della dottrina, non costituisce, a differenza che per i provvedimenti giurisdizionali, un principio costituzionalmente garantito. Quindi, il fatto che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, abbia ritenuto che determinate valutazioni vengano effettuate secondo modalità che non consistano nell'espressione di un giudizio motivato (come nel caso della nomina, dei vertici degli apparati burocratici in cui l'adeguatezza e l'idoneità delle scelte si reputa garantita dal carattere fiduciario di questa, o, come nel caso in cui la valutazione si esprime con un punteggio, ove le esigenze connesse ai principi della imparzialità e del buon andamento si reputano ugualmente garantite fidando nell'esperienza e nella qualità dei componenti delle commissioni che devono procedere a quelle valutazioni) non può ritenersi in contrasto con l'art. 97 Cost., infondatamente invocato, perciò, dalle ordinanze di rinvio. Difatti questa disposizione esige che i pubblici uffici siano organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e l'osservanza concreta dell'organizzazione amministrativa dimostra come queste finalità possano essere assicurate con formule diversificate tutte ugualmente plausibili.

3.2. - Le finalità garantite dalla norma costituzionale per ultimo invocata, non possono neppure ritenersi vulnerate dalla circostanza, evidenziata dai giudici a quibus, che i componenti delle Commissioni di avanzamento degli ufficiali debbano attribuire per ciascuna voce un punteggio a titolo individuale e che la valutazione conclusiva sia costituita dalla risultante del calcolo aritmetico effettuato secondo la formula descritta nella norma denunciata.

Sotto il profilo dei parametri costituzionali invocati, non assume difatti alcun significato il punto di vista espresso nelle ordinanze di rinvio, secondo cui in questo modo sarebbe vanificato il principio della collegialità.

Al riguardo si osserva, invece, che, mentre quello della collegialità non costituisce uno schema tipico unitario, talché ciascun collegio si qualifica sulla base della disciplina in concreto per esso prevista, d'altro canto dall'art. 97 Cost. non è dato certo di ritenere costituzionalizzato il principio secondo cui gli organi amministrativi, composti da una pluralità di membri, debbano necessariamente formulare i propri giudizi in modo unitario, cioè, senza che risulti, per ciascuno degli elementi da valutare, il punteggio espresso da ognuno dei componenti.

4.1. - Le considerazioni testé formulate inducono anche ad escludere il ravvisato contrasto della norma denunciata, con l'art. 113 Cost. Questa disposizione, affermando il principio della sottoponibilità a sindacato giurisdizionale di legittimità di tutti gli atti amministrativi, non esclude che il sindacato stesso possa essere più o meno penetrante a seconda del tipo di disciplina legislativa di carattere sostanziale che regola l'atto di volta in volta preso in considerazione.

Se la disciplina prevede che un atto debba essere motivato in un certo modo o se ciò risulti sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza, sarà possibile un sindacato giurisdizionale più ampio. Ma se, come nella specie, risulti che il procedimento per l'avanzamento degli ufficiali debba seguire determinate regole che, nel punto precedente, si è visto non contrastare con i parametri costituzionali riguardanti l'organizzazione e l'azione amministrativa, una violazione dell'art. 113 Cost., potrebbe essere ravvisata, solo se, in modo espresso o implicito, dovesse risultare che la norma denunciata abbia inteso sottrarre al sindacato giurisdizionale i procedimenti relativi ai giudizi di avanzamento degli ufficiali, nei limiti in cui questo sia reso possibile dal tipo di disciplina legislativa sostanziale che li governa.

In altri termini - e ciò anche per farsi carico di un profilo accennato da una delle ordinanza di rimessione - gli interessi legittimi correlati all'azione amministrativa non hanno una soglia costituzionalmente garantita, ma sono configurabili, nella loro effettiva consistenza, in relazione alla disciplina legislativa sostanziale di rango ordinario di volta in volta presa in considerazione e, quindi, i principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale sono soddisfatti quando gli interessi legittimi, nella misura e nei contenuti in cui emergono nei confronti di quella disciplina, possono essere fatti valere dinanzi al giudice.

Così non potrebbero certo essere censurate quelle norme che, per assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa, attribuiscano agli organi della pubblica amministrazione poteri latamente discrezionali o di natura tecnica, sol perché in questo modo risulti meno penetrante il sindacato giurisdizionale.

I modelli organizzativi o procedimentali sono tali e tanti per cui la loro validità non può essere affermata solo se consentano un sindacato giurisdizionale, nella misura più penetrante possibile ma deve essere valutata nel contemperamento di tutti gli altri principi costituzionali.

Se quindi per le promozioni degli ufficiali è previsto che la valutazione debba avvenire mediante l'attribuzione di un punteggio, anziché mediante l'espressione di un giudizio motivato, ciò è segno che, come accade per i sistemi di nomina o di promozione per esami, si è inteso dare risalto al carattere tecnico del giudizio. Questo, pur dovendo essere espresso in assoluto e non comparativamente, non esclude in assoluto il sindacato giurisdizionale sui risultati delle valutazioni, ma lo consente - secondo i principi giurisprudenziali consolidati, di cui si farà cenno in prosieguo - nei limiti in cui esso sia possibile in base al raffronto a posteriori, fra loro, dei punteggi attribuiti a ciascuno, in relazione agli elementi di giudizio (documentazione caratteristica) concretamente presi in considerazione, e ciò è sufficiente ad

escludere l'asserito contrasto con l'art. 113 Cost.

4.2. - I dubbi di costituzionalità prospettati non tengono dunque adeguatamente conto della circostanza che il sistema per le promozioni degli ufficiali, prevede che gli scrutini vengano compiuti da un organo a struttura collegiale, quale è appunto la Commissione di avanzamento, di natura tecnica, perché estranea all'apparato gerarchico proprio in cui l'ufficiale è incardinato, il che di per sé è garanzia di obiettività del suo operato e ciò analogamente a quello che avviene per l'avanzamento di altre categorie di pubblici dipendenti, sia quando le valutazioni avvengano sulla base di esami, sia quando avvengano sulla base di concorsi per titoli, in cui, come si è già detto, il risultato del giudizio è espresso mediante l'attribuzione di un punteggio.

In tema di giudizi di avanzamento degli ufficiali, deve sottolinearsi che la giurisprudenza amministrativa, ha elaborato una serie di regole e di criteri per l'individuazione dell'ambito e dei limiti del sindacato giurisdizionale, in quanto reso possibile dalla disciplina sostanziale, il che dimostra ancor più come essa non contrasti con l'art. 113 Cost.

Si è così affermato da parte della giurisprudenza che tale sindacato possa e debba tendere in primo luogo, attraverso la lettura dei punteggi, alla ricerca della coerenza generale delle valutazioni espresse in rapporto agli elementi oggettivi di giudizio, anche se si è escluso che la considerazione delle contestuali valutazioni, riguardanti gli scrutinandi, debba avvenire come se si tratti di un procedimento comparativo.

Nel ribadire che si è in presenza di un procedimento a scelta, in cui le valutazioni sono effettuate singolarmente, in assoluto, si è ritenuto possibile assoggettare al sindacato del giudice gli scrutini di avanzamento, sia sotto il profilo della disparità di trattamento, che sotto il profilo della logicità, per verificare se i punteggi siano stati assegnati con criteri più restrittivi nei confronti all'ufficiale non promosso, pur in presenza di note caratteristiche assolutamente identiche.

Si è in tal modo, pervenuti all'annullamento della valutazione quando si è individuato un rilevante sconvolgimento della graduatoria di idoneità, ingiustificata rispetto al complesso della documentazione caratteristica in concreto valutata.

L'ambito del sindacato giurisdizionale è stato altresì esteso al punto di censurare le risultanze di procedure di avanzamento quando l'inversione delle posizioni nelle graduatorie degli anni successivi, rispetto a quelle conseguite negli anni precedenti, non risultasse giustificato da nuovi elementi emersi nell'intervallo tra le due valutazioni.

L'interpretazione di massima seguita dalla giurisprudenza per individuare l'ambito ed i limiti del sindacato giurisdizionale, pur ponendo in evidenza le differenze di questo sistema di avanzamento dal merito comparativo, non ha tuttavia mancato di precisare la comune finalità dei due sistemi di promozione, consistente nell'esigenza di attribuire le più elevate competenze e responsabilità a chi nel corso del servizio abbia dato prove oggettive e documentate di avere più merito e capacità degli altri. Questa comune finalità o "funzione", come testualmente definita dalla più recente giurisprudenza amministrativa, non può però far ritenere in contrasto con i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, il vigente sistema di promozione a scelta, nell'assunto, sostenuto nell'ordinanza di rimessione, che tale comune funzione imporrebbe all'avanzamento degli ufficiali l'estensione di modalità in tutto e per tutto simili a quelle proprie dello scrutinio per merito comparativo. Quanto si afferma in tali ordinanze - secondo cui solo l'osservanza di quelle modalità, circoscrivendo la discrezionalità amministrativa, potrebbe rendere conforme ai precetti costituzionali invocati il sistema di promozione - non ha perciò fondamento alla luce delle considerazioni svolte in precedenza (v. al punto 4.1.).

In contrario, devesi invece rilevare che i principi elaborati dalla giurisprudenza, per individuare l'ambito della sindacabilità, costituiscono, quale altra faccia della stessa medaglia, criteri e direttive valevoli per le Commissioni di avanzamento come indirizzi del loro operato, il che costituisce, in relazione alle peculiarità del procedimento amministrativo previsto, sufficiente garanzia di una applicazione della norma denunciata, in modo conforme ai parametri costituzionali invocati, che l'interpretazione giurisprudenziale corrente ha ben tenuto presenti nell'elaborare gli indicati criteri applicativi.

Né può condividersi quanto affermato in una delle ordinanze di rimessione, secondo cui i criteri suggeriti dalla giurisprudenza, per individuare l'ambito del sindacato, sarebbero in concreto inapplicabili perché essi finirebbero per coinvolgere profili di merito preclusi al giudice della legittimità degli atti amministrativi. In contrario devesi osservare come invece i principi elaborati della giurisprudenza, dei cui punti salienti si è fornita una breve sintesi, consistono nella enunciazione di criteri idonei ad effettuare un sindacato giurisdizionale di legittimità, attenendo alla individuazione di sintomi rivelatori del vizio di eccesso di potere.

5. - La sintetica individuazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza - escludendo perciò quanto affermato in una delle ordinanze di rinvio, secondo cui procedimenti valutativi in esame sarebbero affidati ad un potere assolutamente libero delle Commissioni, come tale suscettibile di applicazioni arbitrarie ed insindacabili denota l'infondatezza anche della questione sollevata, con riferimento all'art. 52, ultimo comma, Cost. Non essendosi difatti, come si è dimostrato in precedenza, in presenza di una "privazione di tutela giurisdizionale", non appare di conseguenza fondata la tesi che, assumendo questa asserita "privazione" come presupposto, ritiene vulnerato il principio enunciato da tale norma, secondo cui "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della repubblica".

6. - Secondo le ordinanze di rimessione, sarebbe altresì indicativa della illegittimità costituzionale delle norme denunciate la circostanza che l'art. 45 della recente legge 19 maggio 1986 n. 224 - sopravvenuta rispetto al momento in cui sono stati compiuti gli scrutini di avanzamento oggetto dei giudizi a quo (rispetto ai quali la nuova disposizione di legge non è perciò applicabile), - proprio prendendo atto di tale asserita illegittimità, abbia previsto che il Ministero della difesa, entro un anno dalla entrata in vigore della legge in parola, debba stabilire le modalità applicative delle norme di cui agli artt. 25 e 26 (quest'ultima oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale) della legge 12 novembre 1955, n. 1157, "prevedendo criteri che evidenzino le motivazioni poste a base delle valutazioni".

Anche questo assunto non può essere condiviso, dovendosi in primo luogo rilevare che la nuova disposizione legislativa lascia in vigore per gli ufficiali il sistema di avanzamento a scelta, come ora disciplinato nelle sue modalità essenziali, mantenendolo perciò completamente differenziato dallo scrutinio per merito comparativo, che, erroneamente, come si è osservato in precedenza, i giudici a quibus sembrerebbero ritenere come unico sistema di promozione conforme ai precetti costituzionali. In secondo luogo l'art. 45 della legge n. 1157 del 1986, tende in sostanza ad assicurare l'uniformità dell'operato delle varie Commissioni di avanzamento, all'uopo prevedendo che vengano emanate disposizioni regolamentari che enuncino criteri idonei ad evidenziare le motivazione poste a base delle valutazioni compiute.

La disposizione appare perciò in sostanza diretta ad attuare i principi enunciati dalla giurisprudenza, in base alla quale, in mancanza di una norma che prescrivesse l'indicazione a priori di questi criteri, questi dovevano essere dedotti a posteriori, in base al raffronto tra loro dei punteggi attribuiti ed in relazione alla documentazione caratteristica di ciascuno.

In altri termini la nuova disposizione, lungi dall'abrogare il sistema di avanzamento a scelta, come disciplinato dalla norma denunciata, ha assegnato al Ministero della difesa il compito di rendere espliciti, con previsioni di carattere generale, quei criteri di coerenza, di proporzionalità e logicità cui, secondo un principio di giustizia distributiva, la giurisprudenza

aveva già da tempo indirizzato l'operato delle Commissioni di avanzamento, con l'allargare l'ambito del sindacato giurisdizionale alla verifica in concreto della avvenuta applicazione, a tutti i partecipanti al medesimo scrutinio, dello stesso metro di valutazione, in rapporto agli elementi oggettivi di giudizio.

Per quel che riguarda gli scrutini effettuati anteriormente alla entrata in vigore della nuova legge, la loro sindacabilità alla luce dei criteri interpretativi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa, costituisce sufficiente garanzia di una applicazione concreta della norma denunciata, in modo conforme ai parametri costituzionali invocati.

Ciò comunque non senza considerare che, qualora in applicazione degli indirizzi interpretativi indicati, i giudizi pendenti dovessero concludersi con l'annullamento degli scrutini impugnati, alla loro rinnovazione, in quanto successiva all'entrata in vigore dell'art. 45 della legge n. 224 del 1986, non potrebbero non applicarsi i criteri nel frattempo dettati, in sede regolamentare, in attuazione della legge predetta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, dell'art. 26 della legge 12 novembre 1955, n. 1137, ("Avanzamento degli ufficiali dell'Esercito della Marina e dell'Areonautica"), sollevata in riferimento agli artt. 3, 52, 97 e 113 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte e dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CAIANIELLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.