



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 Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7060 del 2015, proposto da:  
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

Michele Giuttari, rappresentato e difeso dall'Avv. Salvatore Petillo, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Salvatore Petillo in Roma, via Federico Ozanam, n. 69;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I TER n. 08331/2015, resa tra le parti, concernente la riesamina della proposta di promozione per merito straordinario

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Michele Giuttari;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2016 il Cons. Massimiliano Noccelli e uditi per il Ministero dell'Interno appellante l'Avvocato dello Stato Tito Varrone e per l'odierno appellato Michele Giuttari l'Avv. Salvatore Petillo;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Il T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 6000 del 14.6.2013, ha accolto il ricorso proposto dal dott. Michele Giuttari, ex funzionario della Polizia ora in pensione nonché odierno appellato, e ha annullato il decreto del Capo della Polizia, emesso il 25.7.2003, il quale, pur attribuendo l'encomio all'interessato, ha respinto la proposta di promozione di questo per merito straordinario, formulata dal Questore di Firenze, in relazione alle indagini che avevano condotto all'attesto e alla condanna, con sentenza definitiva emessa dalla Corte di Cassazione, dei responsabili degli efferati delitti connessi alla tristemente nota vicenda del c.d. *mostro di Firenze*.

1.1. La sentenza del T.A.R., non impugnata dal Ministero dell'Interno e passata in giudicato, aveva censurato il provvedimento impugnato e gli atti presupposti e, in particolare, il parere della Commissione Centrale per le Ricompense, per travisamento dei fatti e per difetto di istruttoria, poiché essi non avevano correttamente e approfonditamente esaminato l'ampio e complesso materiale investigativo, frutto del lavoro svolto dal dott. Giuttari, al tempo Dirigente della Squadra Mobile di Firenze, e dai suoi collaboratori, svalutando il fondamentale apporto fornito dallo stesso dott. Giuttari nell'individuare la giusta pista investigativa che aveva poi assicurato alla giustizia i responsabili di tali delitti.

1.2. La sentenza del T.A.R. aveva perciò annullato il decreto del Capo della Polizia, viziato da travisamento di fatti, erroneità dei presupposti e carenza di istruttoria, precisando, in motivazione (p. 19), che l'Amministrazione avrebbe dovuto riesaminare la proposta di promozione per merito

straordinario alla luce dei principi affermati nella stessa motivazione.

2. La Commissione Centrale per le Ricompense, riunitasi nuovamente, nella seduta del 3.10.2013, all'esito del giudicato, ha riesaminato la proposta di promozione per merito straordinario e, dopo aver revocato la precedente delibera (peraltro già annullata dal T.A.R.), ha ritenuto che le capacità dimostrate dal dott. Giuttari, pur notevoli, non integrassero alcuno dei presupposti richiesti dall'art. 72 del d.P.R. 335/1982 per la concessione della straordinaria promozione, anche in considerazione del fatto che le capacità evidenziate, per quanto sicuramente elevate, dovessero considerarsi *«inserirte nell'ambito della funzione di Dirigente di un importante ufficio investigativo»*.

2.1. La Commissione ha perciò espresso parere contrario alla concessione della promozione, ritenendo, tuttavia, meritevole l'operato del dott. Giuttari di un riconoscimento premiale di rango superiore a quello precedentemente concesso (l'encomio) e tributandogli, pertanto, il conferimento dell'encomio solenne.

2.2. Il Capo della Polizia, acquisito questo e gli altri pareri, nel caso di specie negativi, prescritti dalla disciplina di settore, con provvedimento del 12.5.2014, ha perciò deciso di respingere una seconda volta la richiesta di promozione per merito straordinario, riconoscendo all'interessato solo l'encomio solenne.

3. Contro tale provvedimento, il parere della Commissione, sopra richiamato, e tutti gli atti presupposti del procedimento, è insorto avanti al T.A.R. Lazio il dott. Giuttari con ricorso per ottemperanza, lamentando l'elusione, da parte di questi, della sentenza n. 6000 del 14.6.2013 del medesimo T.A.R. Lazio, e ha chiesto di accertare la nullità di tutti gli atti impugnati, con conseguente condanna dell'Amministrazione all'esecuzione della sentenza ed eventuale nomina, se ritenuto opportuno, di un commissario *ad acta* per l'esecuzione del giudicato.

3.1. Si è costituita nel primo grado di giudizio l'Amministrazione, per

resistere al ricorso,

3.2. Il T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 8331 del 13.6.2015, ha accolto il ricorso per ottemperanza, dichiarando nulli gli atti impugnati, ed ha ordinato all'Amministrazione di dare corretta esecuzione alla sentenza n. 3000/2013 nel termine di 90 giorni dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla sua notifica, con l'avvertenza che, in ipotesi di perdurante inadempimento del *dictum* giudiziale, sarebbe stato nominato un commissario *ad acta*.

3.3. Il primo giudice ha ritenuto che l'Amministrazione abbia eluso il giudicato per non avere ancor eseguito, ancora una volta, una adeguata istruttoria, dalla quale sarebbe invece emerso «*il contributo determinante dato dal ricorrente nell'individuazione di colpevoli di delitti altrettanto efferati, comportanti un altrettanto notevole allarme sociale, "impresa" nella quale non vi [sic] era invece riuscita per diverso tempo un'apposita task force investigativa, coadiuvata da esperti criminologi*» (pp. 7-8 della sentenza n. 8331 del 13.6.2015), sicché nel caso di specie «*non risulta essere stato affatto preso in considerazione l'acume investigativo, del tutto straordinario, mostrato dal ricorrente nell'assicurare alla giustizia gli esecutori materiali di almeno alcuni dei delitti in questione*» (p. 8 della stessa sentenza), dovendosi concludere, secondo il T.A.R. capitolino, che tale acume denoterebbe quelle «*eccezionali capacità*» richieste dalla disposizione per il riconoscimento della promozione per merito straordinario.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Ministero dell'Interno, lamentandone lo sconfinamento nel merito discrezionale dell'Amministrazione, non esaurito dal precedente giudicato, e comunque l'erroneità del giudizio nel ritenere elusiva la nuova attività dell'Amministrazione, e ne ha chiesto, previa sospensione, la riforma.

4.1. Si è costituito l'appellato, il dott. Michele Giuttari, per resistere all'avversaria impugnazione, affermando, anche in questa sede, la natura elusiva dei provvedimenti dichiarati nulli dal T.A.R. capitolino.

4.2. Nella camera di consiglio del 10.12.2015, fissata per l'esame dell'istanza di sospensione proposta dal Ministero ai sensi dell'art. 98 c.p.a., la causa è stata rinviata alla pubblica udienza del 21.1.2016.

4.3. Nella pubblica udienza del 21.1.2016 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

5. L'appello del Ministero è fondato e va accolto.

5.1. Occorre anzitutto, per un corretto inquadramento giuridico della vicenda qui controversa, relativa alla promozione per merito straordinario del dott. Giuttari, muovere da una preliminare, seppur doverosamente sintetica, ricognizione del quadro normativo regolante la materia.

5.2. Stabilisce l'art. 72 del d.P.R. 335/1982, recante l'Ordinamento del personale della Polizia di Stato, che *«la promozione alla qualifica superiore può essere conferita anche per merito straordinario agli assistenti capo, ai vice sovrintendenti, ai sovrintendenti e ai sovrintendenti principali i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano compiuto operazioni di servizio di particolare importanza, dando prova di eccezionale capacità, o abbiano corso grave pericolo di vita per tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica, dimostrando di possedere le qualità necessarie per bene adempiere le funzioni della qualifica superiore ovvero abbiano conseguito eccezionali riconoscimenti in attività attinenti ai loro compiti, dando particolare prestigio all'Amministrazione della pubblica sicurezza»*.

5.3. La promozione per merito straordinario si ricollega alla eccezionale rilevanza delle operazioni di servizio compiute sotto il profilo dei risultati conseguiti nonché alla dimostrazione, da parte degli interessati, del possesso di risorse personali e professionali fuori del comune ed assolutamente eccezionali.

5.4. Sul punto in sede consultiva questo stesso Consiglio di Stato (con il parere n. 416/98, emesso nell'Adunanza della Sezione I del 24.6.1998) ha ritenuto che, in linea di massima, non possano rientrare nella fattispecie del merito straordinario tutti quei casi in cui il dipendente della Polizia di Stato,

pur trovandosi in una situazione di pericolo, compia atti che non esulano dai doveri di istituto.

5.5. Ne discende che, ai fini della attribuzione della promozione, i fatti rappresentati nella proposta di conferimento del riconoscimento premiale devono essere esaminati da parte dell'apposita Commissione Centrale per le Ricompense, anche a fronte di situazioni in cui il comportamento del dipendente sicuramente evidenzia professionalità, sprezzo del pericolo e spirito di abnegazione, sulla base di parametri valutativi, assai rigorosi e di stretta interpretazione, tesi a rilevare livelli di eccezione delle qualità personali e professionali rispetto all'ordinarietà dei compiti istituzionali affidati agli appartenenti alla Polizia di Stato (v., in particolare e da ultimo, Cons. St., sez. III, 18.6.2015, n. 3084).

5.6. Questo livello di eccezione è stato negato dalla Commissione, nel caso di specie, sul rilievo che l'abilità investigativa del dott. Giuttari - certo degna e infatti riconosciuta, come ora si dirà, dalla stessa Commissione meritevole di encomio (solenne) - rientra, comunque, nella normalità dei compiti affidati ad un Dirigente di Squadra Mobile di un capoluogo di Regione.

5.7. Quello espresso dalla Commissione, connotato da ampia discrezionalità, è un giudizio ragionevole ed equilibrato, già intrinsecamente e indipendentemente, come pure si vedrà, rispetto alla sua conformità al giudicato, perché convincentemente motivato dal rilievo che le qualità del dott. Giuttari non siano straordinarie, nel senso sopra precisato, e non si pongano al di fuori e al di sopra dell'elevato bagaglio professionale - anche sul piano delle capacità investigative - richieste secondo l'*id quod plerumque accidit* ad un Dirigente del suo livello, posto al comando di una Squadra Mobile in una città, capoluogo di Regione, qual è Firenze.

5.8. L'interpretazione fornita dalla Commissione, sul piano normativo, è conforme non solo alla *ratio* della normativa in materia, dovendosi ricordare che la fattispecie in questione, avendo carattere di straordinarietà, è di

stretta interpretazione, ma anche alla stessa prassi amministrativa, ove si consideri che la circolare telegrafica del Ministero dell'Interno nr. 333-C/9016.3.73/Prot.051806/08 del 14.4.2008 (doc. 3 fasc. Ministero appellante) ha chiaramente precisato che, per i Dirigenti delle Squadre Mobili o, comunque, di uffici investigativi la definizione delle strategie operative o l'apporto, pur fondamentale, dato alle indagini rientrano *«nel doveroso espletamento dei compiti istituzionali propri della qualifica di appartenenza e dell'incarico ricoperto»*, perché la Direzione di una Squadra Mobile o di una sua sezione, soprattutto in luoghi caratterizzati da un alto tasso di criminalità o in importanti capoluoghi di Regione, rende necessaria, per l'attribuzione di particolari riconoscimenti, la presenza di un *quid pluris* che vada oltre l'espletamento di tali attività.

6. In punto di fatto alla Commissione, sul piano istruttorio, spetta indubbiamente il non facile compito di valutare se l'attività di polizia che ha determinato la proposta di conferimento della promozione per meriti straordinari sia effettivamente meritevole, per la sua rilevanza, di tale speciale ed eccezionale riconoscimento.

6.1. Peraltro – come la Sezione ha già rilevato – il giudizio, connotato da ampia discrezionalità, che compete all'Amministrazione è particolarmente delicato, perché la stessa *«è tenuta a valutare la sussistenza di un'eccezionale rilevanza in comportamenti che sono stati comunque espressione di un'elevata professionalità e di un significativo spirito di abnegazione dell'appartenente al Corpo della Polizia di Stato»* (Cons. St., sez. III, 18.6.2015, n. 3084, già citata).

6.2. Proprio alla luce di queste considerazioni, anche sul piano fattuale, il parere espresso dalla Commissione Centrale per le Ricompense, diversamente da quanto ha ritenuto il primo giudice, non ha eluso il giudicato.

6.3. Esso, in ottemperanza di quanto statuito dal T.A.R. Lazio, ha infatti proceduto ad una nuova valutazione dell'operato del dott. Giuttari sulla

base dei principi affermati nella sentenza, senza travisare il significativo apporto dal dott. Giuttari alle nuove investigazioni, che hanno finalmente condotto all'arresto e alla condanna di Mario Vanni e di Giancarlo Lotti.

6.4. Come si è accennato, infatti, il T.A.R. Lazio, nella sentenza n. 6000 del 14.6.2013, aveva censurato il primo parere espresso dalla Commissione per travisamento dei fatti, erroneità dei presupposti per difetto di istruttoria, perché esso si era fondato su una «*non approfondita valutazione degli atti*» e su una «*distorta rappresentazione*» dell'apporto dato dal dott. Giuttari, sul piano investigativo, all'arresto e alla condanna dei predetti Mario Lotti e Giancarlo Vanni, implicati e poi risultati correi nella tristemente nota vicenda del c.d. *mostro di Firenze*.

6.5. Da tali vizi sono invece esenti i provvedimenti in questa sede impugnati, poiché essi non hanno affatto travisato o sminuito, come invece fecero quelli annullati dal T.A.R., il valore del fondamentale contributo offerto dal dott. Giuttari, sul piano investigativo, alla risoluzione del caso.

6.6. La Commissione centrale per le ricompense ha nuovamente riesaminato gli atti, secondo le indicazioni del T.A.R., e all'esito di tale valutazione ha escluso che il dott. Giuttari abbia dimostrato di possedere le qualità necessarie per ottenere la promozione per merito straordinario alla stregua dei presupposti previsti dall'art. 72 del d.P.R. 335/1982, sopra ricordato.

6.7. Quanto al primo, il grave ed effettivo pericolo di vita corso per tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica, la Commissione ha condiviso la valutazione espressa dal T.A.R. nel giudicato e, cioè, che il grado di rischio corso dal dott. Giuttari durante le indagini, peraltro concretizzatesi in larga parte nell'attenta rilettura sia del materiale processuale acquisito dopo il primo processo a Pietro Pacciani e degli atti investigativi, non è mai divenuto attuale e concreto, rimanendo sempre confinante nell'ambito di quella pericolosità comunque insita nell'attività di qualsiasi operatore di Polizia,



soprattutto di quelli appartenenti agli uffici investigativi.

6.8. Quanto al secondo, l'operazione di servizio di eccezionale rilevanza in cui il dipendente abbia messo in luce eccezionali capacità professionali, la Commissione ha rilevato che l'incarico ricoperto dal dott. Giuttari, Dirigente della Squadra Mobile di Firenze, già preveda e comprenda in sé attitudini investigative ed operative di elevato livello, quali quelle indubbiamente da lui mostrate, ma non ha ravvisato quel *quid pluris*, che esuli da tali elevate attitudini e si ponga ben al di là del pur notevole bagaglio di professionalità e di capacità insite nel suo incarico, capace di giustificare il massimo riconoscimento previsto dalla normativa vigente.

6.9. Nell'esprimere tale valutazione, conforme sul piano giuridico, come si è visto, alla *ratio* della normativa in questione, avente carattere eccezionale e, per questo, di stretta interpretazione, e alla stessa legittimamente rigorosa prassi del Ministero in fatto di riconoscimenti premiali della massima importanza come quello di cui si discute, la Commissione non è incorsa nell'errore censurato dal giudicato né ha eluso la portata conformativa di questo, poiché essa ha valutato, questa volta correttamente, l'apporto fornito dal dott. Giuttari alle investigazioni, proprio alla luce dei motivi espressi dal T.A.R. nella sentenza n. 6000 del 14.6.2013.

7. Tale sentenza, come si è accennato, aveva annullato il precedente provvedimento e i pareri presupposti per non avere la Commissione, in quell'occasione, debitamente valutato o, se si preferisce, per avere indebitamente svalutato il contributo investigativo del dott. Giuttari rispetto al preminente valore assegnato, invece, al filone investigativo scaturito dalle dichiarazioni di Giancarlo Lotti, trascurando, cioè, che la collaborazione di questo, pur fondamentale, non era stata né spontanea né svincolata dalle investigazioni condotte dalla Polizia, ma indotta «*dall'esistenza di tali elementi di prova a suo carico, acquisiti mediante attività di polizia giudiziaria, da indurlo a collaborare per avere uno sconto di pena, poi ottenuto*», sicché le sue dichiarazioni

costituivano l'esito di una complessa attività investigativa iniziata dalla rilettura degli atti processuali e di quelli di polizia giudiziaria, proseguita nello svolgimento di ulteriori attività di indagine e culminata, infine, nella sua collaborazione, intervenuta solo quando erano già stati acquisiti, durante le indagini, gravi elementi indiziari a suo carico (p. 17 della sentenza n. 6000 del 14.6.2013).

7.1. La Commissione non ha certo erroneamente disconosciuto o sminuito l'importanza di tale attività investigativa, brillantemente condotta e coordinata dal dott. Giuttari ed elogiata pubblicamente anche dalla magistratura giudicante e requirente, né ha svalutato il contributo determinante di essa all'individuazione e all'incarcerazione dei colpevoli, sopravvalutando a detrimento del suo elevato valore, come aveva fatto in passato, altri elementi indiziari, ma ha ritenuto che detta attività, nonostante la gravità della vicenda contraddistinta da plurimi efferati omicidi, rientri nei compiti ordinariamente assegnati e nelle qualità investigative mediamente richieste ad un Dirigente della Squadra Mobile, in un capoluogo di Regione ad alta densità criminale.

7.2. Quanto all'eccezionalità dell'operazione, pure prevista tra i tassativi requisiti del riconoscimento premiale, dall'art. 72 del d.P.R. 335/1982, poi, la Commissione ha altrettanto correttamente negato, secondo una valutazione discrezionale immune da macroscopici vizi logici e manifesti travisamenti dei fatti, che l'attività svolta sia eccezionale, nel senso richiesto da tale disposizione, a differenza di quanto potrebbe invece ritenersi, ad esempio, per la direzione e per la materiale partecipazione a fasi investigative ed operative di indagini che si concludono con l'arresto di pericolosi appartenenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso o ad organizzazioni eversive.

7.3. Anche questo giudizio non è erroneo né illogico, nonostante la indubbia gravità della vicenda oggetto delle indagini, non essendo

assimilabile in alcun modo, sul piano delle eccezionali energie e capacità richieste, l'attività di contrasto a fenomeni di criminalità organizzata e di terrorismo, sempre più inquietanti, al pur brillante acume investigativo mostrato dal dott. Giuttari nel rileggere il materiale investigativo, suggerendo nuove piste di indagini, e nel proseguire queste ultime sino alla scoperta dei colpevoli, dopo la condanna di Pietro Pacciani, inizialmente ritenuto l'unico autore degli efferati delitti connessi al c.d. *mostro di Firenze*.

7.4. Non si può per questo condividere il giudizio del T.A.R., nella sentenza qui impugnata, laddove ha ritenuto, come si è già accennato sopra al § 3.3., che sia mancata, ancora una volta, una adeguata istruttoria da parte dell'Amministrazione, con intento elusivo del giudicato, perché «*il contributo determinante dato dal ricorrente nell'individuazione di colpevoli di delitti altrettanto efferati, comportanti un altrettanto notevole allarme sociale, "impresa" nella quale non vi [sic] era invece riuscita per diverso tempo un'apposita task force investigativa, coadiuvata da esperti criminologi*» (pp. 7-8), sicché nel caso di specie «*non risulta essere stato affatto preso in considerazione l'acume investigativo, del tutto straordinario, mostrato dal ricorrente nell'assicurare alla giustizia gli esecutori materiali di almeno alcuni dei delitti in questione*» (p. 8), dovendosi perciò concludere, secondo il giudice di prime cure, che tale acume denoterebbe quelle «*eccezionali capacità*» richieste dalla disposizione per il riconoscimento della promozione per merito straordinario.

7.5. L'argomento non è soltanto tautologico, celando una petizione di principio che intende sostituire aprioristicamente al residuo apprezzamento discrezionale spettante all'Amministrazione, non inciso dal giudicato, una valutazione ormai vincolata di straordinarietà del merito, che compete solo invece all'Amministrazione compiere riesercitando il potere emendandolo dai soli vizi già censurati dalla sentenza, ma anche erroneo, perché la straordinarietà di un'operazione, ai fini che qui interessano, è frutto di una valutazione complessa, effettuata dalla Commissione, nel caso di specie,

senza incorrere in alcun travisamento dei fatti o difetto di istruttoria circa il contributo effettivo e determinante dato dal dott. Giuttari all'esito delle investigazioni.

7.6. La conclusione alla quale perviene il T.A.R., nell'affermare perentoriamente che l'acume straordinario mostrato dal ricorrente nell'assicurare alla giustizia gli esecutori materiali di alcuni dei delitti riconducibili al c.d. *mostro di Firenze* denota quelle "eccezionali capacità" richieste dalla normativa eccede il perimetro del sindacato giurisdizionale di legittimità esigibile in materia, non potendosi configurare, in relazione a controversie aventi ad oggetto l'avanzamento o la promozioni di personale appartenente alla Polizia di Stato, una delle tassative ipotesi di giurisdizione di merito del giudice amministrativo sancite dall'art. 134 c.p.a.

7.7. Il giudizio della Commissione è immune dalle censure sollevate dal ricorrente in primo grado, per elusione del giudicato, diversamente da quanto ha ritenuto il primo giudice.

7.8. Il perimetro motivazionale tracciato nella sentenza n. 6000 del 14.6.2013 dal T.A.R., infatti, lasciava al proprio interno intatta e intangibile la valutazione discrezionale circa la sussistenza dei requisiti richiesti per il riconoscimento della promozione per merito straordinario, emendando chiaramente tale valutazione dai vizi censurati dal giudicato.

7.9. La Commissione non doveva, quindi, necessariamente pervenire alla conclusione che l'odierno appellato avesse mostrato eccezionali capacità e, nel negare tale conclusione, non ha inteso eludere il giudicato, per tutte le ragioni ampiamente viste.

9. Occorre rammentare, per quanto riguarda il sindacato in questa sede consentito circa l'elusione del giudicato, che la valutazione di ammissibilità del giudizio di ottemperanza è, secondo costante giurisprudenza di questo Consiglio, legata alla verifica dei presupposti e dunque, oltre all'esistenza di un giudicato, al ricorrere di una violazione o elusione dello stesso da parte

dell'Amministrazione.

9.1. La questione si pone, ovviamente, non già in caso di perdurante inerzia, ma in quello di contestata, erronea o elusiva esecuzione, poiché il residuo potere dell'Amministrazione (ove non prosciugato dalla decisione come nel caso di attività vincolata) comporta normalmente margini liberi, in relazione ai quali l'Amministrazione stessa può imporre nuovamente la regolazione che più ritiene congrua per l'interesse pubblico affidato alle sue cure, salvo il rispetto delle prescrizioni di natura conformativa derivanti dall'impianto motivatorio del giudicato.

9.2. Solo la violazione o l'elusione di queste ultime determina la nullità degli atti esecutivi e giustifica l'attivazione della giurisdizione di merito tipica del giudizio di ottemperanza.

9.3. L'accertamento della violazione o dell'elusione, in quanto costituenti il presupposto dell'ottemperanza, deve essere evidentemente condotto con i parametri del giudizio di legittimità, con la conseguenza che, solo ove essa conduca ad un positivo riscontro, può passarsi all'esame del merito con i poteri dell'ottemperanza.

9.4. Nella prima fase il giudice esercita un'attività meramente esegetica del giudicato (posizione della regola) verificando la conformità, anche sostanziale, del comportamento successivo dell'Amministrazione alla regola così ricavata.

9.5. Ove, a seguito dell'esame, sia ravvisabile elusione o violazione, il gravame è da considerare ammissibile e può essere scrutinato nel merito a mezzo dei poteri sostitutivi del giudice dell'ottemperanza (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 29.8.2012, n. 4638).

9.6. Risulta evidente che, nel caso di specie, l'Amministrazione si sia attenuta alla regola posta dal giudicato, perché essa, riesaminando tutto il materiale istruttorio alla luce dei principi posti dalla sentenza, ne ha tratto la convinzione che i meriti del dott. Giuttari, pur grandi e indiscutibili, non

siano straordinari, anche in considerazione del fatto che le capacità evidenziate, sicuramente elevate, devono considerarsi già insite nell'ambito della funzione di Dirigente di un importante ufficio investigativo, come quello di Dirigente della Squadra Mobile di un capoluogo di una Regione.

9.7. Si tratta di motivazione che, dopo aver vagliato le indubbie ed elevate capacità del dott. Giuttari e averne acclarato il grande valore, meritevole di solenne encomio (riconosciutogli, infatti, dal provvedimento emesso dal Capo della Polizia), senza sminuirne l'apporto dato alle investigazioni che hanno condotto all'arresto di Lotti e dei suoi complici, è pervenuta alla conclusione che si tratti, tuttavia, di attività non estranea né superiore al normale bagaglio professionale richiesto ad un Dirigente della Squadra Mobile e ai compiti che a questo competono.

9.8. La valutazione della Commissione è rispettosa del giudicato, sia sul piano formale che sostanziale, perché essa, pur avendo tenuto in debito conto e dopo aver riesaminato *ex novo* l'operato del dott. Giuttari, ha espresso su di esso un giudizio positivo, ma tale da non attingere la soglia dell'eccezionalità per merito straordinario.

9.9. Il provvedimento della Commissione, nel rivalutare l'operato del dott. Giuttari, si è conformato al giudicato amministrativo e, nei limiti da esso tracciati, è pervenuto ad una valutazione né manifestamente illogica né gravemente erronea, ove si consideri che l'attività posta in essere dall'Amministrazione nella valutazione dei presupposti che consentono la concessione della promozione alla qualifica superiore per merito straordinario, ai sensi dell'art. 72 del d.P.R. 335/1982, è ampiamente discrezionale e, in quanto tale, è sindacabile in sede di legittimità, davanti al giudice amministrativo, solo se risulti viziata da travisamento dei fatti o da macroscopica illogicità.

9.9. Lo stesso sindacato opera, anche nella fase preliminare del presente giudizio di ottemperanza, come sopra si è accennato, poiché l'accertamento

della violazione o dell'elusione, costituenti il presupposto dell'ottemperanza, deve essere evidentemente condotto, giova ribadirlo, secondo parametri propri del giudizio di legittimità, con la conseguenza che, solo ove essa conduca ad un positivo riscontro, può passarsi all'esame del merito con i poteri dell'ottemperanza (cfr. in questo senso Ad. plen., n. 2 del 2013; nonché sull'obbligo di non interpretare il giudicato cassatorio di un diniego di avanzamento in modo tale che assicuri, *contra legem*, la promozione al grado superiore, Sez. IV, n. 6737 del 2006 e Sez. IV, n. 4638 del 2012 cit.).

10. Ne segue che il ricorso per ottemperanza proposto in primo grado dal dott. Michele Giuttari, alla luce dei principî sopra esposti, non supera tale preliminare vaglio di ammissibilità, non reiterando il provvedimento dell'Amministrazione e gli atti e i pareri presupposti, qui impugnati, alcun travisamento dei fatti, alcun difetto di istruttoria né alcuna macroscopica illogicità, già censurati dalla sentenza del T.A.R. Lazio passata in giudicato, sicché esso deve essere dichiarato inammissibile.

11. L'appello proposto dal Ministero dell'Interno, in conclusione, deve essere accolto e conseguentemente, in integrale riforma della sentenza impugnata, il ricorso per ottemperanza proposto in primo grado dal dott. Michele Giuttari, per le ragioni esposte, deve essere dichiarato inammissibile.

12. Le spese del doppio grado di giudizio, in considerazione della novità della questione di fatto sottesa alla presente controversia, possono essere interamente compensate tra le parti a mente del combinato disposto degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c.

13. L'odierno appellato, ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*.1., del d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, dovrà nondimeno rimborsare all'Amministrazione appellante le spese del contributo unificato pagato per la proposizione del gravame, poiché, secondo quanto prevede tale disposizione, il rimborso del contributo unificato è dovuto *ex lege* anche quando sia stata disposta la

compensazione delle spese, purché, come nel caso di specie, la decisione sia favorevole alla parte che lo ha versato (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 23.10.2015, n. 4887); rimane a carico del signor Giuttari il costo del contributo unificato relativo al giudizio di primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso per ottemperanza proposto in primo grado da Michele Giuttari. Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Massimiliano Noccellì, Consigliere, Estensore

Alessandro Palanza, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/01/2016

IL SEGRETARIO

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