

Cons. Stato – sez. II – parere 30 maggio 2012 n. 2623

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 7 marzo 2012

NUMERO AFFARE 04106/2011

OGGETTO:

Ministero della difesa.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Y. Sandro, capitano di vascello in spe del R.N. delle Capitanerie di Porto, per l'annullamento della scheda valutativa n. 46 notificata il 1° dicembre 2009 conclusa con l'attribuzione della qualifica di "superiore alla media" e, per quanto occorra, della decisione di rigetto del ricorso gerarchico proposto avverso il citato documento caratteristico, adottata l'8 giugno 2010.

LA SEZIONE

Vista la relazione prot. n. MDGMILOV13SC0313543 in data 13.07.2011, trasmessa con nota prot. n. MDGMILV13SC0452691 del 4.11.2011, pervenuta il giorno 14 successivo, con la quale il Ministero della Difesa (Direzione Generale per il Personale Militare) ha chiesto il parere sull'affare indicato in oggetto;

Vista la nota prot. n. DGMIL1V12SC0020546 del 17.01.2002, pervenuta il 23 gennaio successivo, con la quale il Ministero riferente trasmette la memoria integrativa prodotta dal ricorrente a seguito dell'accesso alla relazione istruttoria, riportandosi a quanto in quest'ultima sostenuto e ribadendo, a suo avviso, l'infondatezza del gravame;

Richiamato in fatto quanto espone la referente Amministrazione;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Carlo Visciola;

PREMESSO E CONSIDERATO:

IN FATTO:

In data 12 ottobre 2009 veniva compilata nei confronti del C.V.(C.P.) SPE R.N. X. Y. la scheda valutativa n. 46, relativa al periodo 24.09.2008-31.05.2008, che si concludeva con l'attribuzione della qualifica finale di "Superiore alla media".

Avverso tale documento caratteristico, di cui prendeva conoscenza e visione integrale il 1° dicembre 2009, l'ufficiale presentava il 23 dicembre 2009 ricorso gerarchico alla Direzione Generale per il Personale Militare del Ministero della Difesa che con decreto dirigenziale n. 32/17^/2010 in data 8

giugno 2010, notificato all'interessato il 2 luglio successivo, lo respingeva perché infondato.

Contro l'impugnato documento caratteristico oggetto di ricorso gerarchico e, "in quanto occorra", la decisione di rigetto del medesimo insorgeva al Y., chiedendone l'annullamento, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto il 29 ottobre 2010, a sostegno del quale deduceva:

1°) Sviamento di potere; violazione dell'art. 1 n. 1 del regolamento approvato con D.P.R. 8.8.2002, n. 213.

Si evincerebbe dagli elementi di giustificazione forniti dal compilatore all'autorità gerarchica, che lo scopo di quest'ultimo era quello di penalizzare il ricorrente, mediante l'attribuzione della qualifica di "superiore alla media" e la formulazione di giudizi analitici non apicali.

2°) Vizio della funzione sotto i seguenti profili:

a – quanto al giudizio del compilatore:

genericità, illogicità evidente, manifesta abnormità, motivazione illogica, incongrua ed incoerente, travisamento dei presupposti di fatto.

Il giudizio del compilatore, essendo preconstituito a penalizzare il ricorrente, risulterebbe affetto – per le ragioni indicate in ricorso – dai profili di eccesso di potere invocati in rubrica.

b – quanto al giudizio e qualifica del primo revisore:

essendo palesemente pedissequi a quello del compilatore, sarebbero afflitti dai medesimi vizi oltre che dall'autonomo vizio di contraddittorietà, avendo il compilatore espresso un'attestazione di stima che costituirebbe un "quid pluris" rispetto alla qualifica di eccellente";

c – altrettanto e più viziato per contraddittorietà, oltre che per travisamento dei presupposti, sarebbe il giudizio del secondo revisore.

Quest'ultimo, dopo aver riconosciuto al ricorrente "ottime qualità generali", gli avrebbe contraddittoriamente attribuita la qualifica finale di "superiore alla media" anziché quella di "eccellente".

IN DIRITTO:

Oggetto di impugnativa straordinaria è la scheda valutativa n. 46 in data 12 ottobre 2009, redatta nei confronti del C.V. (EP) SPE R.N. Sandro Y. in relazione al servizio dallo stesso prestato per il periodo 24/09/2008-31/05/2009 in qualità di Capo del Compartimento Marittimo e Comandante del Porto di Trapani, recante la qualifica finale di "Superiore alla Media".

Di tale scheda l'interessato ha chiesto l'annullamento unitamente, "... in quanto occorra ...", al decreto dirigenziale n. 32/17^/2010 in data 8.06.2010, di rigetto del ricorso gerarchico proposto il 23 dicembre 2009 avverso il suddetto documento caratteristico.

Sostiene in pratica l'interessato che l'attribuzione della qualifica di "superiore alla media" attribuitagli dal compilatore del documento caratteristico, costituente un obiettivo decremento della qualifica di "eccellente" costantemente ottenuta nel corso della sua carriera di ufficiale e comportante di fatto un pregiudizio in sede di avanzamento, rappresenterebbe il frutto di un giudizio conclusivo preconstituito, correlato a giudizi analitici strumentali di cui mancherebbe il benché minimo presupposto, teso a penalizzare il ricorrente "per scopi che non si riesce a comprendere ...".

Affetto dagli stessi vizi di legittimità ascritti sotto il profilo della violazione dell'art. 1, n. 1 del regolamento approvato con D.P.R. 8.8.2002 n. 213 e di eccesso di potere sotto vari profili sarebbero

poi, secondo il C.V. Y., il giudizio e la qualifica attribuiti dal primo revisore, “palesamente pedissequi a quelli del compilatore”, e che risulterebbe inficiato anche da un autonomo vizio di contraddittorietà, posto che l’attestazione di stima e considerazione manifestata dal 1° Revisore nei confronti del valutato, rappresenterebbe un “quid pluris” rispetto alla qualifica di “eccellente” – che non gli è stata contraddittoriamente ed incoerentemente attribuita -.

Altrettanto ed ancor più viziato sotto il profilo della contraddittorietà, oltre che per travisamento dei presupposti, sarebbe il giudizio del secondo revisore il quale, pur avendo giudicato, in difformità con il compilatore, di livello apicale le qualità dimostrate dall’ufficiale valutato, avrebbe contraddittoriamente e senza adeguata giustificazione attribuito la qualifica di “superiore alla media” anziché quella di “eccellente”, nonostante, peraltro, avesse censurato il giudizio complessivo del compilatore “per difetto di armonia e consequenzialità con l’intrinseco ...”, senza trarne le dovute conseguenze.

La sussistenza dei vizi di legittimità testé riassunti il ricorrente confermava, sostanzialmente, con la “Memoria e controdeduzioni ministeriali” prodotta in data 14 dicembre 2011, a seguito dell’ottenuto accesso alla relazione istruttoria dell’Amministrazione, dalle autorità valutatrici del documento caratteristico impugnato.

Ritiene la Sezione di dover preliminarmente escludere “in radice” la violazione, da parte di tutte le autorità valutatrici, adombrata in ricorso dall’interessato, del canone dell’obiettività e dell’imparzialità che presiede alla compilazione e revisione dei documenti caratteristici ai sensi delle disposizioni al riguardo dettata dalla L. 5 novembre 1962, n. 1695 e dal relativo regolamento di esecuzione (D.P.R. 1431/1995, abrogato e sostituito dall’art. 16 del D.P.R. 213/2002, a sua volta abrogato dall’art. 2269, C. 1 n. 343 del D.Lgs. 15 marzo 2010 n. 66).

In particolare non può seguirsi il ricorrente allorché sostiene la strumentalità dei giudizi analitici espressi dal compilatore – oltre che la fallacia degli stessi -, pedissequamente confermati e condivisi dal 1° Revisore, a suo avviso diretti a penalizzare il Y., mediante l’attribuzione della qualifica di “superiore alla media”, “... per scopi che non si riesce a comprendere”.

Contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, il meno lusinghiero giudizio finale e la qualifica di “superiore alla media” espressa nei suoi confronti dal compilatore e dal primo revisore, non sono di per sé indice di una preconstituita volontà di penalizzazione ai suoi danni, fondandosi i medesimi su apprezzamenti relativi a taluni aspetti dell’attività del servizio prestato dall’ufficiale valutato nel periodo considerato e che sono apparsi alle indicate autorità valutatrici meno soddisfacenti del previsto, nell’ambito di un apprezzamento caratterizzato da altissima discrezionalità tecnica e soggetta al sindacato di legittimità del g.a. solo entro i ristretti limiti della manifesta abnormità, discriminatorietà o travisamento dei presupposti di fatto (C.d.S. – SEZ. III, 1 giugno 2010 n. 4655).

Ipotesi che non ricorrono nel caso concreto avendo tanto il compilatore, quanto il primo revisore espresso, attraverso i rispettivi giudizi riportati nell’apposita parte del documento caratteristico impugnato, le ragioni e gli apprezzamenti su cui fondava la qualifica di superiore “alla media” attribuita all’interessato.

Apprezzamenti che, secondo pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, pur fondandosi sulla totalità della condotta del valutato nel periodo considerato, prescindono necessariamente dai singoli accadimenti, trovando l’esigenza di circostanziare le mancanze e le flessioni di rendimento riscontrate un oggettivo limite nella natura stessa delle schede valutative, che non rappresentano cronache di avvenimenti né costituiscono un articolato rendiconto dell’attività svolta dall’interessato, ma sono dirette a condensare in forma sintetica i connotati e le caratteristiche dei

compiti assegnati e delle funzioni svolte dall'interessato medesimo.

Non può non rilevarsi, però, che al giudizio espresso dal compilatore hanno fatto seguito, nel caso concreto, quelli espressi dal primo e dal secondo revisore, onde i tre giudizi si integrano e si completano nel tracciare il quadro complessivo dell'attività svolta dal valutato.

In conformità alle "ISTRUZIONI SOMMARIE" allegate alla stessa scheda valutativa impugnata, il giudizio complessivo finale e la qualifica finale attribuita al ricorrente e di cui l'interessato ha preso conoscenza e visione integrale, in data 1.12.2009, sottoscrivendo il documento caratteristico in discorso, sono quelli espressi – il primo – ed attribuita – la seconda – dal 2° Revisore, secondo il quale "Il CV Y. è un Ufficiale Superiore di ottime qualità generali, che ha assolto il proprio incarico di comando con professionalità e impegno adeguato al compito. Merita fiducia".

Ritiene la Sezione di poter condividere le censure sostanziali di manifesta illogicità e difetto di motivazione ascritte dal ricorrente a tale giudizio che, come si è detto, rappresenta l'espressione conclusiva della valutazione rimessa alle autorità valutatrici intervenute nel corso del procedimento e che dovrebbe costituire la sintesi coerente e convincente dei rispettivi giudizi concorrenti a tracciare e sintetizzare il rendimento effettivo offerto dal valutato nel periodo considerato.

In realtà il secondo revisore, pur concordando con il compilatore ed il secondo (rectius: primo, n.d.r.) revisore sulle qualifica di "superiore alla media" attribuito dai primi due al Y., si discosta sostanzialmente dal giudizio dai medesimi espresso a sostegno dell'indicata qualifica, esprimendo nei confronti dell'ufficiale valutazioni che appaiono oggettivamente di maggiore spessore e considerazione nei confronti del valutato e che, come sostiene in ricorso l'interessato, avrebbero comportato il riconoscimento della qualifica apicale cui aspirava il ricorrente o, quanto meno, la necessità che l'Autorità di 2a revisione offrisse congrua giustificazione delle ragioni per le quali, nonostante il più lusinghiero apprezzamento espresso nei confronti del ricorrente medesimo – rispetto al compilatore ed al 1° revisore – avesse ritenuto di attribuirgli anch'essa la qualifica di "superiore alla media".

Ciò tanto più ove si consideri che, come risulta dalla scheda valutativa impugnata, il 2° Revisore non ha concordato col giudizio del Compilatore, affermando che "Il giudizio finale del compilatore non appare in stretta armonia e consequenzialità con le valutazioni espresse nelle parti I, II e III del documento", esprimendo poi l'avviso che "Il C.V. Y. è un Ufficiale Superiore di ottime qualità generali, che ha assolto il proprio incarico di Comando con professionalità e impegno adeguato al compito. Merita fiducia".

In tal modo il 2° revisore non solo ha anche formalmente dichiarato di non concordare col giudizio complessivo del Compilatore e, in particolare, con le valutazioni espresse – attraverso le aggettivazioni prescelte – da quest'ultimo ed integralmente recepite dal primo revisore, ma si è sostanzialmente discostato, in senso più favorevole al valutato, dal giudizio ancorché di segno del tutto positivo espresso dalle prime due Autorità di valutazione nei confronti del Y., immotivatamente e contraddittoriamente omettendo, però, di trarre le logiche conseguenze di tale diversa e più qualificante valutazione delle doti e del rendimento offerta dall'ufficiale interessato, riconoscendogli la qualifica apicale cui questi aspirava.

Vero è che nella "relazione controdeduttiva" sottoscritta in data 21 gennaio 2011 ed acquisita in atti, l'Ammiraglio 2° revisore, "interpretando in via autentica" il giudizio espresso nel documento caratteristico impugnato e la qualifica finale attribuita al ricorrente, pur riconoscendo che "In effetti tale giudizio è sostanzialmente differente da quello delle altre autorità coinvolte nella valutazione ...", conclude che "La non <<concordanza>> espressa dal 2° revisore rispetto ai giudizi del compilatore e del 1° revisore è volta unicamente a stigmatizzare il disallineamento del giudizio

espresso dal compilatore rispetto alle voci interne”.

Va, però, al riguardo in primo luogo rilevato che siffatte precisazioni e controdeduzioni, traducendosi in un’integrazione e sotto taluni aspetti modificazione del giudizio espresso e cristallizzato nel documento caratteristico impugnato – la cui legittimità è stata confermata in sede di decisione generica di rigetto del ricorso amministrativo proposto dall’interessato, viola il divieto di integrazione motivazionale in giudizio, dovendo la motivazione precedere e non seguire ogni provvedimento amministrativo, individuando con ciò il fondamento dell’illegittimità della motivazione postuma nella tutela del buon andamento amministrativo e nell’esigenza di delimitazione del controllo giudiziario (TAR Piemonte, Torino, SEZ. I, 16.12.2010, n. 4950; TAR Sicilia – PA – SEZ. III, 2 dicembre 2010 n. 14222; TAR Campania, NA – SEZ. VIII, 1° dicembre 2010 n. 26444; C.d.S. SEZ. VI, 14 novembre 2009 n. 6997; idem SEZ. VI, 19.08.1999, n. 4993).

In ogni caso neppure le controdeduzioni offerte dal 2° Revisore con la richiamata relazione sono idonee ad integrare in via postuma la motivazione del giudizio di tale Autorità valutatrice, non chiarendo le stesse ma, anzi, confermando la rilevata contraddittorietà tra il giudizio lusinghiero espresso nei confronti del C.V. Y. e la qualifica finale attribuitagli, lamentata in ricorso dall’interessato e ribadita nella memoria prodotta a seguito dell’accesso alla relazione istruttoria, allorché il 2° Revisore sostiene che il proprio giudizio “... viene ricavato dall’esame delle voci interne assegnate dal compilatore senza incidere sulla qualifica finale attribuita da quest’ultimo che appare congrua a fronte del profilo valutativo delineato dal documento caratteristico odiernamente gravato”.

Profilo valutativo, è bene ricordarlo, di cui lo stesso secondo revisore aveva rilevato – nella scheda valutativa impugnata – la non stretta armonia e consequenzialità con le aggettivazioni risultanti nelle parti I, II e III dello stesso documento caratteristico.

Alla stregua delle considerazioni che precedono il ricorso va, conclusivamente, accolto con assorbimento di ogni ulteriore censura non espressamente esaminata, con il conseguente annullamento del documento caratteristico e della decisione gerarchica di rigetto impugnato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione.

L’ESTENSORE IL PRESIDENTE F/F

Carlo Visciola Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO