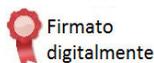


Publicato il 07/05/2025

N. 00678/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01544/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1544 del 2022, proposto da **D'Angelo**, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabrina Callina e Roberto Beretta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Difesa, Comando generale dell'arma dei carabinieri, Comando legione carabinieri Veneto, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, S. Marco, n. 63;

per l'annullamento

- della Determina M_D AB05933 0510386 6 settembre 2022 del Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare notificata il 9 ottobre 2022, con la quale, all'art. 1 viene respinto il ricorso gerarchico presentato dal ricorrente in data 25 maggio 2022 al quale hanno fatto seguito i motivi aggiunti di data 16 agosto 2022, contro la scheda valutativa n. 46;
- nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali o collegati anteriori

e successivi, ancorché non conosciuti dal ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2025 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, alla data di proposizione del ricorso Appuntato scelto con Qualifica Speciale effettivo presso la Legione Carabinieri “Veneto” – Compagnia di Sottochioggia Marina specializzato del Servizio Navale, impugna la determina del Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare notificatagli in data 9 ottobre 2022, nella parte in cui ha respinto il ricorso gerarchico presentato avverso la scheda valutativa n. 46, relativa al periodo 22 dicembre 2020-21 dicembre 2021, accogliendolo invece con riferimento al successivo periodo 22 dicembre 2021-23 febbraio 2022, oggetto del Rapporto informativo n. 47, censurato con motivi aggiunti.

Egli lamenta che la contestata valutazione finale di “*superiore alla media*” contenuta nel menzionato rapporto informativo, meno positiva rispetto alle valutazioni dei precedenti periodi, tutte conclusesi con giudizio “*eccellente*”, è correlata ad uno specifico episodio che si è verificato in data 20 marzo 2021, allorché egli svolgeva servizio di pronto intervento a Venezia, con incarico sia di Comandante di Motovedetta sia di Capo equipaggio Radiomobile. In violazione delle consegne avute egli avrebbe ommesso di spostare un’unità navale ormeggiata davanti alla porta acqua utilizzata per il ritiro della spazzatura, che doveva essere lasciata libera, e subito dopo i fatti avrebbe inveito contro il suo superiore, proferendo nei suoi confronti ingiurie, contestando l’ordine ricevuto.

Il superiore redigeva annotazioni di PG dalle quali il Comandante della Sezione Radiomobile e il Comandante del Nucleo Natanti rilevavano estremi di reato perseguibile d'ufficio, tanto che il ricorrente veniva deferito alla Procura Militare di Verona per violata consegna aggravata (artt. 120 e 47 n. 2 c.p.m.p.) e insubordinazione con ingiuria aggravata (art. 189 comma 2 e 47 n. 2 c.p.m.p.).

Soggiunge l'esponente che inoltre, del tutto ingiustificatamente, il Comandante del Nucleo Natanti nei primi giorni del mese di maggio 2021 al termine di un turno di pronto intervento lo mandava a visita affermando che egli era apparso particolarmente nervoso nell'ultimo periodo; peraltro non veniva rilevato alcunché ed egli rientrava in servizio.

Il ricorrente in data 2 febbraio 2022 veniva rinviato a giudizio, sicché veniva trasferito d'ufficio con ordine di movimento immediato alla Stazione di Mestre.

Egli impugnava il provvedimento di trasferimento; il gravame veniva accolto da questo TAR con sentenza della I Sezione, 31 maggio 2022, n. 829, che annullava il provvedimento. Detta pronuncia rilevava infatti che l'Amministrazione aveva illegittimamente disposto non solo un trasferimento d'autorità per incompatibilità ambientale, ma anche un esonero di fatto dalla specializzazione, con evidente demansionamento del militare, nonostante presso il sito navale dei Carabinieri di Chioggia, ove il ricorrente avrebbe potuto mantenere l'incarico di imbarcato, vi fosse un posto disponibile. L'appuntato scelto a fine giugno 2022 veniva così rideterminato presso la motovedetta d'altura di Chioggia Sottomarina.

Nel frattempo egli veniva sottoposto anche a procedimento disciplinare per i medesimi fatti già contestati in sede penale; il procedimento disciplinare veniva sospeso e poi archiviato (con determina n. 1145/51 del 2 dicembre 2022) all'esito della Sentenza del Tribunale Militare di Verona n. 28/2022, che lo assolveva con formula piena "*perché il fatto non sussiste*" per entrambi i capi di imputazione.

Tanto premesso in fatto, il ricorrente deduce l'illegittimità dell'atto impugnato (rigetto del ricorso gerarchico avverso la scheda valutativa n. 46) per i seguenti motivi:

I. Violazione dell'art. 97 e 111 Cost – principio di imparzialità e di trasparenza amministrativa e di buon andamento della P.A. e del giusto procedimento – Eccesso di potere travisamento delle risultanze istruttorie ed errore nei presupposti, manifesta irragionevolezza, ingiustizia manifesta, sviamento della causa tipica. Il rigetto del ricorso gerarchico è motivato apoditticamente sull'assunto dell'insussistenza di un obbligo di astensione dei superiori gerarchici intervenuti nella valutazione, rispetto ai quali non sarebbe ravvisabile la lamentata ostilità nei confronti del ricorrente, ciò in quanto il giudizio da essi espresso sarebbe conforme alla normativa di settore e privo di connotazioni offensive, fondandosi solo sull'osservazione diretta e obiettiva del militare. Tale assunto risulta fondato su asserzioni di principio e non è sorretto dalla necessaria valutazione delle particolarità del caso concreto, atteso che il compilatore e il revisore sono stati parte attiva nell'avvio del procedimento penale a carico del ricorrente. Risulta evidente la violazione del principio di imparzialità.

II. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990 – Contraddittorietà ed illogicità della motivazione – Eccesso di potere – irragionevolezza – erroneità. Il Ministero contraddittoriamente giunge a diversa conclusione in merito all'impugnazione della scheda valutativa n. 46 rispetto a quella della scheda valutativa n. 47, basandosi sul presupposto di una disarmonia di un'unica voce ravvisata nell'ultimo rapporto, ancorché entrambi siano ugualmente illegittimi per omessa astensione dei superiori. La motivazione del provvedimento è solo apparente.

Si è costituita per resistere al ricorso l'Amministrazione ministeriale intimata, instando per il rigetto del ricorso.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 3 aprile 2025.

DIRITTO

Occorre preliminarmente richiamare le coordinate ermeneutiche che informano il sindacato del giudice amministrativo con riferimento alle schede valutative del personale militare.

Le valutazioni del personale, costituenti espressione di una ampia discrezionalità tecnica, attengono direttamente al merito dell'azione amministrativa e sono censurabili solo ove arbitrarie, irrazionali, illogiche, o basate su manifesta abnormità o travisamento dei fatti.

Secondo un orientamento interpretativo consolidato, inoltre:

“1) la scheda valutativa di un militare, per sua natura, non deve contenere un elenco analitico di fatti e circostanze relative alla carriera e ai precedenti del militare, ma raccogliere un giudizio sintetico, ancorché esauriente, su tali caratteristiche riscontrate nel complesso del servizio svolto nel periodo considerato ai fini valutativi; pertanto, per rispondere all'obbligo di motivazione, non vi è alcuna necessità che il documento menzioni fatti o circostanze in occasione delle quali il ricorrente si sia comportato in conformità alla tipologia del giudizio riportato;

2) il giudizio sul rendimento e sulle qualità del personale militare formulato dai superiori gerarchici con le schede valutative ha natura ampiamente opinabile, in quanto comunque affidato a "giudizi di valore", come tali esclusivamente soggettivi. Le valutazioni circa le capacità e le attitudini dimostrate in concreto da un militare nel periodo considerato sono quindi connotate da un'ampia discrezionalità che può essere sindacata solo quando risulti palese l'esistenza di una chiara figura sintomatica dell'eccesso di potere (Consiglio di Stato, sez. VI, 02/03/2017, n. 988);

3) la valutazione dei militari è eseguita periodicamente e si riferisce esclusivamente al periodo di tempo considerato; di qui "la totale autonomia di ogni giudizio rispetto a quello espresso per i periodi precedenti, senza che possa dunque configurarsi alcun affidamento meritevole di tutela circa il mantenimento della superiore qualifica conseguita";

4) un onere di maggiore specificazione della motivazione può essere configurabile nei casi in cui vi siano discordanze nei giudizi espressi da compilatore e revisore ovvero un giudizio meno favorevole rispetto a quelli degli anni precedenti, allorché

venga in rilievo "una riduzione considerevole, apprezzabile ed inopinata dei punteggi che esprimono il nuovo giudizio complessivo ovvero un improvviso abbassamento delle costanti qualifiche" (così TAR Campania, Napoli, sez. VI, 28 novembre 2018, n. 6891)." (T.A.R. Napoli, sez. VII, 02.05.2023, n.2620; TAR Lazio, Roma, Sez. I ter, 31 gennaio 2025, n. 2218).

Tanto premesso va evidenziato, in primo luogo, come il giudizio contestato sia caratterizzato da una flessione significativa della valutazione del ricorrente, rispetto alla documentazione caratteristica precedentemente redatta, da "eccellente" a "superiore alla media". Ancorché quella contestata dall'interessato non sia in termini generali una valutazione negativa, è evidente che la stessa in quanto peggiorativa è nello specifico allo stesso pregiudizievole.

Se è vero, inoltre, che ogni valutazione si pone in rapporto di totale autonomia rispetto a quelle riferite a periodi pregressi e non esiste un diritto dell'interessato ad una valutazione costante nel tempo e all'immodificabilità *in pejus* dei giudizi ottenuti, è principio ugualmente consolidato quello per cui un giudizio meno favorevole rispetto a quelli costantemente ottenuti negli anni precedenti richieda un adeguato supporto motivazionale.

Con riferimento poi all'obbligo di astensione, ancorché le ipotesi di astensione obbligatoria siano espressamente elencate dall'art. 690, comma 1, del d.P.R. n. 90/2010, va evidenziato che sussiste altresì un dovere di astensione che origina direttamente dal principio di imparzialità, avente portata generale, immediatamente e direttamente precettivo.

Il Collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale secondo cui non tutte le situazioni di conflittualità sono idonee a generare l'obbligo di astensione, che si configura solo in presenza di fatti oggettivamente gravi, ma ricorda al contempo l'orientamento interpretativo concernente l'art. 689 d.P.R. n. 90/2010, "*secondo il quale presupposto necessario per il legittimo intervento del valutatore è la possibilità di esprimere un giudizio obiettivo*" che sussiste quando esso sia

espresso “tenendo esclusivamente conto del servizio prestato, dell’effettivo rendimento e delle attitudini del militare”, senza che sull’obiettività della valutazione “possano incidere elementi estranei in grado di condizionare il giudizio” (Cons. Stato, sez. I, 30 ottobre 2020, n. 1681). In mancanza di tale presupposto sussiste “un vero e proprio obbligo di astensione del valutatore, come dimostrato dall’inciso ‘si astiene’, il quale evidenzia un comportamento doveroso e non anche l’esistenza in proposito di una mera facoltà discrezionale. L’ampia portata del presupposto dell’astensione palesa, a giudizio del Collegio, la possibilità, al di là delle specifiche ipotesi previste dal successivo articolo 690, di ritenere comunque operante l’obbligo di astensione anche in altre fattispecie, connotate dalla peculiare gravità della situazione di conflitto tra valutatore e valutato, le quali denotino la mancanza di condizioni di obiettività in capo al compilatore della scheda valutativa ovvero fondino il serio dubbio che lo stesso possa esprimersi in modo assolutamente imparziale. Tale conclusione trova, poi, ulteriore conferma nel disposto dell’articolo 97 della Costituzione, il quale, come noto, con disposizione immediatamente precettiva e non meramente programmatica, sancisce il principio dell’imparzialità dell’azione della pubblica amministrazione. L’imparzialità esprime l’obbligo per l’amministrazione di tenere conto, in una corretta valutazione comparativa, di tutti gli interessi legislativamente tutelati e di effettuare le conseguenti scelte in base ai criteri previsti dalla legge ed a quelli di ragionevolezza e di parità di trattamento. Vi è, dunque, il dovere della P.A. di non privilegiare nessun interesse e di identificare e valutare tutti gli interessi effettivamente coinvolti, in modo che la sua determinazione costituisca il risultato coerente di una esatta e completa rappresentazione e ponderazione degli stessi. E’ evidente che il principio di imparzialità impone la esclusiva considerazione degli interessi normativamente rilevanti nella fattispecie e, di conseguenza, lo stesso è violato laddove la determinazione possa essere influenzata da interessi o situazioni estranei alla previsione normativa, sicché la scelta dell’amministrazione venga ad essere sviata

rispetto alla finalità tipica assegnatagli dalla legge. La realizzazione dell'imparzialità dell'azione amministrativa impone, pertanto, che nei casi in cui la situazione soggettiva del funzionario non dia piena garanzia di obiettività e di imparzialità di giudizio questi abbia l'obbligo di astenersi. Va, inoltre, evidenziato che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, II, 9-3-2020, n. 1654; VI, 24-7-2019, n. 5239; II, 21-10-2019, n. 7113) ha chiarito che il principio di imparzialità, sancito dall'articolo 97 Cost., assume portata generale, sicché le ipotesi di astensione obbligatoria non sono tassative, ma piuttosto esemplificative di circostanze che mutuano l'attitudine a generare il dovere di astensione direttamente dal superiore principio di imparzialità, che ha carattere immediatamente e direttamente precettivo; invero, l'obbligo di astensione rinviene la sua ragione giustificativa nel pieno rispetto del principio costituzionale di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, posto a tutela del prestigio della pubblica amministrazione e che non tollera alcun tipo di compressione. Le argomentazioni sopra svolte e le disposizioni normative richiamate consentono, pertanto, di affermare la sussistenza dell'obbligo di astensione del compilatore anche in ipotesi ulteriori rispetto a quelle contemplate dall'articolo 690 del d.P.R. n. 90/2010. (Cons. Stato, Sez. I, 30 ottobre 2020, n. 1681; Cons. Stato, Sez. II, 27giugno 2022, n. 5262).

Pur ribadendo le generali coordinate già richiamate, si ritiene che nel caso di specie, in considerazione della estrema peculiarità del caso controverso, debba essere invocato quest'ultimo orientamento interpretativo.

La contestata scheda n. 46 riporta il seguente giudizio finale del compilatore: *“Appuntato Scelto Q.S. dotato di buone qualità complessive. Sorretto da una matura e vasta preparazione professionale e di specialità, grazie alla lunga permanenza al reparto e la conseguente esperienza maturata, ha ben interpretato il proprio incarico soprattutto nelle attività di servizio connesse con il delicato ambito del “pronto intervento”. A questa positiva attitudine dimostrata in questo*

settore del servizio, non è però corrisposta una eguale inclinazione nelle relazioni con i superiori e colleghi del reparto, che in talune circostanze sono state caratterizzate da suoi atteggiamenti platealmente polemici e critici, dimostrandosi non sempre puntuale nell'esecuzione delle disposizioni impartitegli. Il rendimento complessivo fornito si è comunque attestato su un livello molto buono.”.

Il revisore ha formulato invece il seguente giudizio *“L'appuntato Scelto Q.S. Gianluca D'Angelo è un militare che, nel complesso, presenta buone qualità morali e professionali, evidenziando soprattutto delle solide capacità marinesche, che lo rendono autonomo nel contesto operativo lagunare. Nel periodo in esame, è emersa una minore attenzione nell'approccio allo spettro delle interrelazioni gerarchiche, in un contesto del servizio e dell'efficienza del Reparto, in disarmonia con l'esperienza ed il grado rivestito. Il rendimento complessivamente offerto, si attesta su un livello di molto buono.”*

Ora da entrambi i giudizi richiamati emerge come la flessione nel rendimento del ricorrente sia stata individuata con specifico riferimento al profilo delle relazioni con i superiori e i colleghi del reparto, in ragione di contestati atteggiamenti polemici e critici e nella non sempre puntuale esecuzione delle disposizioni impartite.

Tale valutazione, in considerazione della sua tempistica, non può che risultare connessa all'accadimento occorso nel marzo 2021 e oggetto di procedimento penale e disciplinare, procedimenti entrambi pendenti all'epoca della valutazione qui contestata.

L'episodio che ha dato origine a tali procedimenti riguardava infatti proprio un'asserita inosservanza da parte del ricorrente ad una consegna del comandante della sezione e in un conseguente diverbio con toni accessi e offese rivolte ad un superiore.

La valutazione appare così con tutta evidenza influenzata da circostanze che sono state poi completamente sconfessate dalla magistratura militare, la quale non ha ravvisato gli estremi del reato di violata consegna aggravata e di insubordinazione

con ingiuria aggravata.

Il Tribunale militare ha, per contro, rilevato che *“gli elementi probatori acquisiti restituiscono una vicenda fattuale realmente accaduta che non corrisponde alle fattispecie di reato contestate in questa sede al (...) per diverse e numerose ragioni”*.

Per quanto riguarda la prima imputazione (violata consegna) il giudice militare ha ritenuto che *“nel caso di specie difettano praticamente tutti gli elementi indispensabili al perfezionamento del reato: 1) non è possibile configurare l'esistenza di una consegna qualificabile con certezza come tale; 2) non c'è stato un effettivo affidamento delle disposizioni ai militari della sezione Radiomobile; 3) non è provata l'attinenza al servizio delle disposizioni; 4) non è stata accertata in concreto una intenzionale e consapevolmente volontaria violazione delle prescrizioni in ipotesi impartite”*.

Quanto al reato contestato sub B *“le numerose deposizioni testimoniali acquisite sono risultate coerenti ed omogenee nel rappresentare che, sebbene il (...) fosse scocciato e alterato e sebbene la discussione (...) sia stata caratterizzata da toni di voce elevati”* non sia stata proferita dal ricorrente alcuna ingiuria, minaccia o parola volgare.

Il giudice militare soggiunge inoltre, da ultimo, come *“per esigenze di completezza e per restituire la totalità delle circostanze emerse nel corso dell'istruttoria deve rilevarsi come le perplessità del (...)”* ricorrente *“circa l'effettività dell'urgenza e la necessità di fare rientrare la pattuglia di servizio esterno semplicemente per spostare di qualche metro una barca, che poteva essere tirata con il cordino da chiunque, erano più che fondate e legittime; sicchè è comprensibile che ne avesse chiesto spiegazione al (...) che gli aveva impartito l'ordine di rientrare (come comunque ha fatto); sebbene i modi delle richieste spiegazioni possano essere stati inopportuni”*.

Ora, in ragione di circostanze che non integravano estremi di reato, il ricorrente si è

visto dapprima trasferito d'autorità ad altra sede di servizio, poi è risultato destinatario di una valutazione peggiorativa rispetto a quelle degli anni precedenti.

Pur a fronte delle descritte peculiarità del caso, il provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico qui impugnato si è limitato a richiamare gli orientamenti giurisprudenziali che escludono, di regola, la necessità di astensione.

Tale decisione non ha tenuto conto delle descritte specifiche vicende, dell'esito del procedimento penale e disciplinare, e della circostanza per cui la scheda n. 46 è stata redatta dal Comandante della Sezione Radiomobile, in qualità di valutatore, e dal Comandante del Nucleo Natanti in qualità di revisore.

Si tratta invero dei superiori che, pur terzi rispetto ai fatti che hanno originato il procedimento penale, hanno ravvisato negli stessi gli estremi di reato, steso l'informativa di reato e svolto le correlate attività, ivi compresi gli accertamenti volti a verificare la fondatezza dei fatti, procedendo all'escussione dei militari coinvolti.

Il provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico non ha tenuto in considerazione le argomentazioni allegare dal ricorrente, né ha approfondito se, attesa la peculiarità del caso di specie ed il ruolo assunto dai superiori in relazione al menzionato procedimento penale, valutatore e revisore potessero non dare piena garanzia di obiettività e di imparzialità di giudizio, anche in assenza di situazioni di conflittualità grave o ostilità tra i predetti soggetti e il ricorrente.

Occorre evidenziare infatti che le schede sono state redatte allorché il procedimento penale era pendente e che i superiori che hanno effettuato la valutazione non sono stati fisicamente presenti all'episodio del marzo 2021 sicché solo all'esito dell'istruttoria effettuata in sede penale hanno potuto apprezzare i reali contorni fattuali della vicenda e la condotta tenuta dal ricorrente, ben diversamente connotati rispetto a quanto inizialmente emerso.

In conclusione per le esposte considerazioni il ricorso è fondato e va accolto.

La condanna alle spese, liquidate in dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla *in parte qua* (rigetto del ricorso gerarchico avverso la scheda valutativa n. 46) il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione ministeriale resistente alla refusione alla parte ricorrente delle spese di lite, che liquida in 2.500,00 (duemilacinquecento/00) euro, oltre oneri di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente e tutte le persone menzionate nella presente pronuncia.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Garbari

IL PRESIDENTE

Grazia Flaim

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.