



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8155 del 2015 proposto da
Maria Morreale, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Orlando, con domicilio eletto
presso lo stesso in Roma, piazza della Libertà, n. 20;

contro

IVASS - Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private, in persona del
Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Galanti, Sabrina
Scarcello e Dario Zamboni, con domicilio eletto presso l'Ufficio di Consulenza
Legale in Roma, Via del Quirinale, 21;

nei confronti di

Elisa Cretella, Giampaolo Petri, Bianca Russo, Riccardo Barberi, n. c. ;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO -ROMA -SEZIONE II, n. 4714 del 2015, resa tra
le parti, concernente ottemperanza alla sentenza n. 787 del 2014 del Tar del Lazio –
sezione II, pronunciata su procedura di valutazione per merito comparativo
relativamente all'anno 2009 per l'avanzamento al grado terzo della qualifica di primo
funzionario;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'IVASS;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 4 febbraio 2016 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati Orlando per l'appellante e Scarcello per l'appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza impugnata ha compiuto una ricostruzione analitica dei tratti salienti della controversia, instaurata nel 2014 e caratterizzata dalla proposizione in via cumulativa di due differenti azioni, di ottemperanza al giudicato di cui alla sentenza del Tar Lazio n. 787 del 2014, e di annullamento per la parte d'interesse della scheda di valutazione, relativa al 2009 e riformulata nel 2014, oltre che della conseguente nota IVASS del 1° aprile 2014 secondo cui la nuova valutazione non incide sulla graduatoria di merito della procedura di avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario, approvata dal Consiglio dell'ISVAP in data 29 luglio 2010.

Non appare quindi indispensabile ripercorrere in modo dettagliato l'*iter* processuale della vicenda a partire dal ricorso proposto nel 2010 dalla dr. ssa Maria Morreale, funzionario direttivo presso l'IVASS, avverso la scheda di valutazione per l'anno 2009, redatta dall'Isvap in data 27 aprile 2010, con la quale l'Istituto aveva assegnato alla dipendente il punteggio di 19/20, in conseguenza dell'attribuzione del valore di grado di 4/5 per l'Area "conoscenze professionali", e avverso gli atti successivi.

Qui appare sufficiente rammentare che con la decisione n. 4714 del 2015 la seconda sezione del Tar del Lazio ha respinto, a spese compensate, il ricorso promosso nel 2014 dalla dr. ssa Morreale *per l'ottemperanza alla sentenza n. 787 pronunciata dal TAR Lazio, sez. II, in data 22 gennaio 2014, notificata in data 7 marzo 2014, con la quale (era) stata annullata la scheda di valutazione anno 2009 redatta dall'Isvap (oggi Ivass) nonché la graduatoria finale relativa alla procedura di avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario, approvata dal Consiglio dell'Isvap*

in data 20 luglio 2010, anche ordinando all'amministrazione di dare precisa e corretta esecuzione alla predetta sentenza prescrivendo le relative modalità esecutive anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione, previa declaratoria di inefficacia, nullità e/o illegittimità:

- della scheda di valutazione per l'anno 2009, rinnovata dall'Ivass in data 18 marzo 2014, visionata dalla ricorrente in data 20 marzo 2014 – a seguito della sentenza n. 787 del 221.2014, pronunciata dal TAR Lazio, sez. II, nella parte in cui l'Istituto (aveva) nuovamente assegnato alla dr. ssa Morreale il grado 4 di giudizio relativamente all'area "Conoscenze professionali", con conseguente giudizio complessivo di 19/20;

- della nota prot. n. 49-14-001044, del 1° aprile 2014, a mezzo della quale l'Ivass (aveva) comunicato alla ricorrente che "le (era) stato confermato il punteggio di 4 relativamente a detta area (n.d.r. "conoscenze professionali"). Le è stato quindi confermato il punteggio complessivo di 19 per le prestazioni riferite all'anno in questione. Si comunica che tale valutazione non incide sulla graduatoria di merito relativa alla procedura di avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario, approvata dal Consiglio dell'Isvap in data 29 luglio 2010".

... in subordine, per l'annullamento:

- della (suindicata) scheda di valutazione per l'anno 2009 rinnovata dall'Ivass in data 18 marzo 2014 (e)

- della (sopra citata) nota prot. n. 49-140010044 del 1° aprile 2014

- nonché della graduatoria relativa alla procedura di avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario, approvata dal Consiglio di Amministrazione il 29 luglio 2010, con conferimento della promozione ai dott.ri Elisa Cretella, Giampaolo Petri, Bianca Russo, Riccardo Barbieri, (ed esclusione della) ricorrente... (e) con conseguente condanna dell'amministrazione a riformulare la scheda di valutazione per l'anno 2009 assegnando alla dr.ssa Morreale il grado 5 di giudizio

nell'area "conoscenze professionali" con conseguente collocazione della medesima ricorrente al primo posto della graduatoria di merito relativa alla procedura di avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario, approvata dal Consiglio dell'Isvap in data 29 luglio 2010.

Nella parte in FATTO la sentenza n. 4714 del 2015 ha riepilogato il sistema vigente di valutazione del personale ex Isvap (da pag. 6 a pag. 8); ha sintetizzato il percorso di carriera della ricorrente fino alla scheda di valutazione del 2009 (da pag. 8 a pag. 10); ha riassunto le ragioni, incentrate sostanzialmente sul difetto assoluto di motivazione della scheda valutativa medesima, esposte dal Tar del Lazio, con la sentenza "di cognizione" n. 787 del 2014, a sostegno della decisione di accoglimento del ricorso proposto ai sensi dell'art. 29 cod. proc. amm. e di annullamento degli atti impugnati, con l'obbligo per l'Istituto di rinnovare valutazione della ricorrente e assegnazione del valore di grado, per il 2009, per quanto riguarda l'Area delle "conoscenze professionali", *dotandola di congrua motivazione secondo le indicazioni conformative* evidenziate nella sentenza stessa (v. pagine 10 e 11).

Dopo avere trascritto la motivazione posta dall'Istituto a base della rinnovazione della valutazione eseguita nel marzo del 2014 e della riattribuzione alla dr. ssa Morreale del valore di grado di 4/5 per l'Area "conoscenze professionali", con conseguente conferma del punteggio complessivo di 19/20 (anziché, come pretendeva la ricorrente, di 20/20), la sentenza ha specificato come la Morreale sia insorta, con "ricorso cumulativo", di ottemperanza e al tempo stesso di annullamento, contro tale ultima determinazione reputandola in primo luogo elusiva del *decisum* della sentenza n. 787/2014 e in secondo luogo illegittima per difetto di motivazione per avere, l'Istituto, adottato un provvedimento non sorretto da alcuna motivazione oggettiva ma basato su deduzioni generiche e prive di riferimenti concreti e precisi all'attività professionale svolta.

Nella sentenza si legge che la Morreale ha soggiunto che l'illegittima scheda di valutazione per il 2009 avrebbe inciso in maniera decisiva sul punteggio finale

assegnato alla dipendente, alterando l'intera procedura di promozione.

La ricorrente ha concluso chiedendo al Tar, ai sensi dell'art. 34 del cod. proc. amm. , di condannare l'Istituto a emanare un provvedimento pienamente satisfattivo, attribuendole il grado apicale di giudizio (5) per l'Area "conoscenze professionali", avendo l'Istituto ormai esaurito il proprio margine di discrezionalità (da pag. 11 a pag. 17).

Dopo avere sintetizzato argomentazioni difensive dell'IVASS e repliche di ambedue le parti (da pag. 17 a pag. 22), nella parte in Diritto la pronuncia ha in primo luogo disatteso alcune eccezioni preliminari sollevate dall'Istituto, evidenziando l'ammissibilità, in generale (v. Cons. Stato, Ad. plen. n. 2 del 2013), e la corretta proposizione, nel caso di specie, in via concomitante e cumulativa, di un ricorso per ottemperanza e di un'azione di annullamento, nonché l'ammissibilità della domanda rivolta a conseguire una statuizione di condanna dell'Istituto al "rilascio" di un provvedimento pienamente satisfattivo della pretesa fatta valere dalla ricorrente (v. da pag. 23 a pag. 26 sent.).

Nel merito, la sentenza ha considerato non elusivo del giudicato e, per quanto riguarda "l'azione cognitoria", immune dalle censure dedotte, senza che sia venuta in rilievo una inammissibile integrazione postuma della motivazione del provvedimento amministrativo, il giudizio articolato e la rinnovata valutazione, per il 2009, riferita all'Area delle conoscenze professionali, affermando in particolare che nel 2014 l'Istituto ha indicato *chiaramente le ragioni che hanno determinato l'attribuzione di un punteggio non apicale nell'area delle conoscenze professionali, e che il giudizio medesimo, per come in precedenza illustrato, si basa su dati obiettivi...* . Né la ricorrente è stata in grado di allegare alcun principio di prova dal quale sia possibile desumere l'utilizzo, nei suoi confronti, di criteri di valutazione più penalizzanti o comunque una disparità di trattamento rispetto ai colleghi di pari grado.... Escluso dunque –ha concluso il Tar- *che il giudizio in contestazione si basi su presupposti di fatto erronei, ovvero su criteri illogici, rimane il "nucleo" discrezionale della*

valutazione della qualità del pubblico dipendente, il quale è un giudizio connotato da ampio margine di apprezzamento di merito ed è, come tale, insindacabile in sede di legittimità... .

2. L'appellante contesta la sentenza con tre motivi.

Con i primi due, da esaminare in modo congiunto poiché connessi, la dott. ssa Morreale deduce l'erroneità della decisione di primo grado poiché la sentenza avrebbe sbagliato nel considerare legittima la scheda valutativa relativa all'anno 2009, come riformulata per l'Area delle "conoscenze professionali" nel marzo del 2014, la cui motivazione sarebbe invece generica e perciò in contrasto o elusiva del giudicato di cui alla sentenza del Tar Lazio n. 787 del 2014 e, comunque, illegittima per difetto di motivazione, violazione del giusto procedimento ed eccesso di potere sotto svariati profili.

L'appellante sostiene anzitutto che, diversamente da quanto affermato con la decisione impugnata, la sentenza n. 787 del 2014, di cui è chiesta l'ottemperanza, non si sarebbe limitata *a rilevare l'anodina espressione contenuta nella scheda di valutazione per l'area conoscenze professionali*, ma avrebbe avuto cura di dettare le c. d. "indicazioni conformative", nella fattispecie asseritamente eluse dall'Istituto.

In particolare, si fa notare che la sentenza n. 787 del 2014 ha rilevato come dalla documentazione in atti non sia possibile *individuare alcun elemento utile a spiegare l'improvviso abbassamento della performance nella specifica area delle conoscenze professionali*.

Di qui l'esigenza, segnalata nella sentenza del 2014, di specificare, in sede di riesercizio dell'attività valutativa e di rinnovazione della scheda di valutazione per il 2009, i presupposti di fatto e i riferimenti obiettivi che hanno impedito alla dipendente di raggiungere il grado apicale (5) di giudizio.

Ad avviso dell'appellante la sentenza n. 4714 del 2015 prende le mosse da un dato di fatto palesemente erroneo.

La rinnovata scheda di valutazione del 2009, per essere considerata conforme alle

statuizioni della sentenza passata in giudicato e, comunque, non viziata per difetto di motivazione oltre che sotto i profili ulteriormente rilevati, avrebbe dovuto recare una ben più dettagliata e analitica descrizione degli aspetti specifici del lavoro svolto dalla Morreale, sintomatici di incertezze nelle quali la dipendente sarebbe incorsa e, comunque, di una situazione tale da avere impedito alla stessa di ottenere una valutazione di eccellenza.

Nulla di ciò, invece, è avvenuto nel caso qui in esame.

Non potendo citare elementi oggettivi indicati nella motivazione del provvedimento del 2014, al fine di giustificare l'operato dell'Amministrazione, il giudice di primo grado non ha potuto fare altro che richiamare gli scritti difensivi dell'IVASS, rintracciando nella difesa tecnica dell'Istituto resistente, anziché nella scheda di valutazione rinnovata, gli elementi di fatto, neppure accennati nel provvedimento gravato, asseritamente idonei a giustificare l'abbassamento della valutazione della funzionaria; venendo a concretizzarsi così una inammissibile integrazione postuma della motivazione, non riducibile, a differenza di quanto rileva il Tar, a meri *chiarimenti ...limitati a contestualizzare i dati di fatto richiamati nella scheda di valutazione*.

Viene in questione, invece, insiste l'appellante, una vera e propria specificazione di dati di fatto, non consentita.

Di qui la richiesta di declaratoria di nullità della scheda di valutazione del 2009 rinnovata nel 2014.

Inoltre, sotto il profilo dell'illegittimità del provvedimento impugnato "in via autonoma", la conferma del giudizio di 4 nell'Area delle conoscenze professionali ad avviso dell'appellante non si fonda su dati oggettivi, né su ragioni esposte con chiarezza, ma è inficiata da una carenza di elementi oggettivamente riscontrabili, e dalla omessa indicazione di episodi specifici.

Quanto al ritardo nel produrre le relazioni successive al bilancio di esercizio di due delle imprese seguite dalla Morreale, nell'appello si osserva che il termine di fine

settembre per la conclusione della verifica sui bilanci, oltre a essere puramente indicativo, non è stato rispettato dalla intera Sezione.

Circa le incertezze in cui sarebbe incorsa la dr. ssa Morreale per effetto dell'intervenuta evoluzione del quadro normativo e del contesto economico si tratta, sostiene l'appellante, di mere congetture ma non di dati di fatto oggettivi.

Per quanto riguarda il passaggio motivazionale con il quale la sentenza imputa all'appellante di *non* (essere) *stata in grado di allegare alcun principio di prova dal quale sia possibile desumere l'utilizzo, nei suoi confronti, di criteri di valutazione più penalizzanti o comunque una disparità di trattamento rispetto ai colleghi di pari grado...* (dato che) *spettava alla dr.ssa Morreale dimostrare, o almeno allegare un principio di prova, circa il fatto di essere divenuta, in poco tempo, un "punto di riferimento" anche per i colleghi più anziani o più esperti*, in primo luogo non si comprende a quale onere probatorio avrebbe dovuto adempiere la dipendente; in secondo luogo, la carenza probatoria addebitata dal Tar non sussiste atteso che la dr. ssa Morreale ha comprovato un utilizzo, nei suoi confronti, di criteri di valutazione penalizzanti e una disparità di trattamento rispetto a tutti i colleghi di sezione.

In particolare, dal maggio del 2010 la dr. ssa Morreale è stata designata quale coordinatrice del gruppo di lavoro, e si è vista attribuire il giudizio apicale (5) per le capacità professionali per il 2010 e il 2011, il che conferma il carattere casuale e arbitrario del minor grado di 4/5 nell'Area delle conoscenze professionali per il 2009 .

Sub 3), da pag. 19 a pag. 26 dell'atto di appello, viene riproposto il vizio di illegittimità derivata, dalla non conformità a legge della scheda di valutazione del 2009 rinnovata nel 2014, della graduatoria adottata dall'IVASS per il conseguimento della promozione al grado terzo della qualifica di primo funzionario.

In particolare, l'illegittima rinnovazione della scheda di valutazione per il 2009 ha comportato una diminuzione del punteggio finale della funzionaria, alterando in modo discriminatorio e decisivo l'intera procedura di promozione e il normale

sviluppo della carriera professionale della dipendente.

L'appellante ha infine chiesto la condanna dell'IVASS a riformulare la scheda di valutazione per il 2009 con l'assegnazione del grado 5 di giudizio per l'Area conoscenze professionali, ai sensi dell'art. 34 del cod. proc. amm. , e con la conseguente collocazione al primo posto della graduatoria di merito relativa alla procedura di avanzamento in questione.

L'IVASS ha controdedotto diffusamente concludendo per il rigetto dell'appello.

3. L'appello è infondato e va respinto.

La sentenza impugnata va confermata.

In via preliminare:

-va rammentato che *nel caso di rinnovo della funzione amministrativa, in esito a un giudicato di annullamento di atti in precedenza emanati nell'esercizio della stessa funzione, la linea di demarcazione tra azione di ottemperanza e azione impugnatoria passa attraverso l'individuazione della natura dei vizi dedotti, operazione questa particolarmente delicata nei casi in cui la funzione amministrativa sia improntata a discrezionalità; deve quindi ritenersi che, in caso di reiterazione, in esito a giudicato di annullamento, di atti emanati nell'esercizio di una funzione connotata da discrezionalità, l'afflizione dell'attività da eventuali nuovi vizi dà luogo a violazione o a elusione del giudicato solo qualora l'atto ulteriore contenga una valutazione contrastante con le statuizioni ... contenute (nel giudicato); invece, qualora i vizi ineriscano esclusivamente allo spazio valutativo rimesso dalla pronuncia di annullamento all'autorità amministrativa nel riesercizio della sua funzione, si configureranno vizi di legittimità affliggenti tale attività, denunziabili in via cognitoria- impugnatoria (così, ex plurimis, Cons. Stato, sez. V, 27 maggio 2014, n. 2730).*

Pare il caso di aggiungere, con la giurisprudenza amministrativa pacifica, che, in tema di conformazione al giudicato dell'attività successiva dell'ente pubblico, qualora ci si trovi di fronte a un annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione, residua

in modo indubbio uno spazio assai ampio per il riesercizio dell'attività valutativa da parte dell'Amministrazione.

Se la P. A. elimina il vizio motivazionale ma, ciò nonostante, adotta un provvedimento ugualmente non soddisfattivo della pretesa, si avrà violazione o elusione del giudicato se l'attività asseritamente esecutiva dell'Amministrazione risulti contrassegnata da uno sviamento manifesto, diretto ad aggirare le prescrizioni, puntuali, stabilite con il giudicato. Diversamente, viene in questione non una violazione / elusione del giudicato, ma un'eventuale nuova autonoma illegittimità.

Nel caso di specie, come si dirà meglio più avanti, il "punto fermo", ossia il limite e il vincolo al quale andava posta in correlazione l'attività della pubblica autorità da compiere in attuazione del giudicato riguardava esclusivamente l'indicazione, adeguatamente motivata, degli elementi che non hanno consentito alla dr. ssa Morreale di ottenere per il 2009 una classifica apicale per il profilo in contestazione;

-va riportato l'articolato giudizio che sorregge la riformulazione, eseguita nel 2014, della scheda valutativa del 2009. Esso è il seguente:*le buone conoscenze tecnico – professionali possedute hanno consentito al funzionario di svolgere un soddisfacente lavoro, approfondendo gli aspetti della gestione patrimoniale, finanziaria ed economica delle società assegnate e curando le istruttorie dei procedimenti amministrativi di sua competenza, affiancata da un funzionario più anziano avente il ruolo di Coordinatore. Tuttavia, il possesso di competenze non sempre complete ed adeguate all'evoluzione del quadro normativo e del contesto economico ha prodotto alcune incertezze in fase di conclusione dei lavori, anche con riferimento alle società assegnate aventi un profilo di rischio relativamente basso, che non le hanno sempre consentito di pervenire, in fase di proposta, ad una efficace soluzione delle situazioni lavorative presentatesi;*

-vanno riprodotte le definizioni dei gradi di giudizio 4 e 5. Il grado 5 è così definito: *la persona ha mostrato in ogni occasione una padronanza completa e aggiornata delle conoscenze tecnico – professionali ed un notevole livello di*

approfondimento. La sicura conoscenza dell'organizzazione, e della struttura interna le ha consentito, in ogni occasione, di svolgere il proprio lavoro in modo funzionale ed idoneo ad interagire correttamente ad ogni livello per una compiuta risoluzione delle situazioni lavorative presentatesi, ponendosi quale punto di riferimento per superiori e colleghi. Il grado 4 è definito come segue: la persona ha mostrato di possedere buone ed aggiornate conoscenze tecnico – professionali che le hanno consentito di fronteggiare agevolmente i collegamenti funzionali e strutturali, utili ad impostare e risolvere situazioni lavorative anche nuove.

Sulla base di quanto appena premesso, diversamente da ciò che ritiene l'appellante, sono da confermare le statuizioni della sentenza e vanno condivise le osservazioni dell'Istituto appellato.

E invero, sul piano strettamente formale, la sentenza impugnata dà conto in più punti di aver preso in considerazione le indicazioni conformative date dal Tar all'Ivass nel 2014.

Ancora sotto l'aspetto dell'affermata, ma insussistente, violazione o elusione del giudicato, sul piano sostanziale va rilevato prima di tutto che la scheda valutativa relativa al 2009, come rinnovata per l'Area delle "conoscenze professionali" nel marzo del 2014, risulta di per sé puntualmente esecutiva del giudicato che aveva imposto all'IVASS di riformulare la valutazione della ricorrente, per il 2009, per l'Area anzidetta, dotandola di una congrua motivazione con riferimento ai profili ritenuti maggiormente significativi, in modo tale da consentire alla destinataria del provvedimento di percepirne il fondamento e il processo logico che lo sostiene, circostanza che si è puntualmente verificata.

Più in particolare l'Istituto, nel 2014, nel riesercizio della propria discrezionalità valutativa, dopo avere riconosciuto in capo alla dr. ssa Morreale il possesso di buone conoscenze tecnico-professionali (senza di che, come appare evidente, l'ottima valutazione generale di 19/20 — e, nello specifico, la classificazione di 4/5 nell'area d'interesse- non sarebbe stata possibile), ha motivato in modo più che sufficiente,

oltre che tutt'altro che illogico o contraddittorio, circa il valore di grado attribuito, rilevando incertezze in fase di conclusione dei lavori affidati, avuto riguardo alle società assegnate, caratterizzate da un profilo di rischio relativamente basso, e alle istruttorie curate; incertezze riconducibili all'evoluzione del quadro normativo e del contesto economico di riferimento, sicché non sempre la funzionaria è pervenuta a proporre soluzioni efficaci per le situazioni lavorative presentatesi.

L'adeguatezza della motivazione è comprovata dalla puntuale individuazione sia dell'aspetto della prestazione lavorativa che ad avviso dei dirigenti all'epoca competenti presentava margini di miglioramento (incertezze in fase di conclusione dei lavori, anche con riferimento alle società assegnate aventi un profilo di rischio relativamente basso) e sia delle ragioni cui tali incertezze erano riconducibili (il possesso di competenze non sempre complete e adeguate all'evoluzione del quadro normativo e del contesto economico di riferimento).

I presupposti di fatto e gli elementi, oggettivi, idonei a sorreggere la riformulazione del giudizio del 2014, sussistono e risultano indicati dall'Istituto, anche alla luce degli ordini di servizio dai quali si ricavano numero e tipologia di imprese assegnate ai fini della vigilanza, e lo scadenziario; dell'evoluzione normativa e dei conseguenti mutamenti interni all'Istituto, circostanze, del resto, secondo logica ed esperienza, ben note alla funzionaria.

Non sono riscontrabili né la dedotta genericità della motivazione della scheda valutativa, né la rilevata, insufficiente descrizione delle ragioni che hanno impedito il raggiungimento della classifica apicale.

La valutazione del 2014, come riformulata, risulta idonea a rendere controllabile – fermi rimanendo i limiti del sindacato riconosciuto in questa materia al giudice amministrativo- il percorso seguito nell'esercizio dell' (ampio) potere tecnico – discrezionale spettante all'Istituto.

Istituto che in modo corretto ha rilevato come in questo contesto, ossia in una situazione contrassegnata da un'attività valutativa che si estende annualmente a

centinaia di dipendenti, ferma rimanendo la necessità di dotare la valutazione in argomento di una motivazione sufficiente e idonea a rendere percepibile, e verificabile dal dipendente, il processo logico di formazione del giudizio, contrasterebbe non solo con la logica ma anche con ragioni di economicità ed efficienza dell'azione della P. A. -e quindi, in definitiva, col principio di buon andamento (cfr. art. 97 Cost.), e risulterebbe perciò inesigibile, corredare valutazioni come quella *de qua* anche di singoli e documentati elementi di fatto, vale a dire della indicazione di episodi specifici.

Quanto poi alla affermata, e asseritamente inammissibile, integrazione postuma in sede giudiziale della motivazione del provvedimento impugnato, non sembra necessario prendere posizione *ex professo* sulla ammissibilità, o meno, della integrazione postuma anzidetta (in senso rigorista, preclusivo di qualunque integrazione postuma, v. Cons. Stato, sez. III, n. 2247 del 2014, e sez. VI nn. 5598 del 2011 e 4993 del 2009; nel senso, invece, del carattere non assoluto del divieto e dell'ammissibilità di deroghe, o di temperamenti, al divieto d'integrazione della motivazione in giudizio, ricorrendo determinati presupposti, v. Cons. Stato, sez. IV, n. 1018 del 2014 e n. 3776 del 2012, e -sez. V- n. 4194 del 2013); su questo punto, si diceva, bene la sentenza ha rilevato che, ferma la sufficienza e l'adeguatezza motivazionale del giudizio del 2014, mediante i chiarimenti difensivi svolti l'Istituto si è limitato a *contestualizzare i dati di fatto richiamati nella scheda di valutazione, con particolare riguardo all'attività della dr. ssa Morreale e all'organizzazione del Servizio Vigilanza II*, senza però alterare o arricchire in alcun modo il quadro di fatto e giuridico sul quale si fonda la (ri)valutazione compiuta dall'Istituto.

Non risultano cioè introdotti profili di fatto e giuridici non presi in considerazione in un primo momento ed estranei al quadro di fatto e giuridico conosciuto in quella sede.

Viene dunque in questione una motivazione autosufficiente che adempie, di per sé, alla funzione garantistica assegnatale dall'Ordinamento, nei confronti della

destinataria della valutazione.

I riferimenti al contesto, ai presupposti, ai profili e alle ragioni del mancato raggiungimento del livello di eccellenza nell'Area della conoscenze professionali sono espliciti e chiari.

Bene quindi in sentenza, muovendo dall'assunto, esatto, secondo cui l'annullamento giurisdizionale del 2014 era tutt'altro che idoneo ad attribuire alla interessata in via diretta il bene della vita al quale questa aspirava, vale a dire il valore di grado di 5/5 per l'Area conoscenze professionali, è stata considerata insussistente qualsiasi inottemperanza.

Venendo adesso più da vicino a una verifica autonoma di legittimità della valutazione riformulata sotto i profili (oltre che dell'adeguatezza della motivazione di per sé considerata, anche) della logicità e della non contraddittorietà dell'azione dell'Istituto, pare il caso di rimarcare anzitutto che le ragioni poste a base dell'attribuzione del valore di grado di 4/5 confermato nel 2014 sono iscrivibili nel contesto delle analitiche e predeterminate griglie valutative concernenti i diversi profili e contenuti della prestazione lavorativa resa nell'arco annuale - a loro volta articolate ciascuna in cinque gradi di giudizio nel cui ambito graduare la notazione di merito o di demerito, predisposte dall'amministrazione per offrire puntuali e sicuri elementi sui quali fondare la valutazione annuale del livello qualitativo degli apporti lavorativi, dell'impegno profuso e delle capacità palesate dal dipendente preso in considerazione, compatibilmente con gli ineludibili margini di discrezionalità propri dell'attività valutativa.

Il rinnovato giudizio è stato tale da consentire all'interessata e al giudice amministrativo di verificare la logicità e la razionalità dei criteri seguiti.

Su tale aspetto bene si è pronunciata la sentenza gravata che, con motivazione ineccepibile, ha avuto modo di precisare *che escluso, dunque, che il giudizio in contestazione si basi su presupposti di fatto erronei, ovvero su criteri illogici, rimane il nucleo discrezionale della valutazione della qualità del pubblico dipendente, il*

quale è un giudizio connotato da ampio margine di apprezzamento di merito ed è, come tale, insindacabile in sede di legittimità.

A questo proposito va rammentato che l'ampiezza della discrezionalità attribuita all'Amministrazione dev'essere vagliata anche alla stregua del fatto che il più delle volte, e in casi come quello in esame, essa è chiamata ad esprimersi su soggetti dotati di ottimi profili di carriera e le cui qualità sono definibili solo attraverso sfumate analisi di merito, sicché pare appropriato anche in una controversia come questa fare richiamo a quella giurisprudenza amministrativa di appello –che, pur riguardando l'avanzamento a scelta degli ufficiali delle Forze armate, esprime principi i quali, considerata l' *eadem ratio*, appaiono trasponibili alla vicenda odierna- secondo cui in tema di valutazioni compiute dall' Amministrazione nelle procedure di avanzamento, caratterizzate da un'amplissima discrezionalità, essendo per lo più riferite a soggetti dotati di ottimi profili di carriera e le cui qualità sono definibili solo mediante sfumate analisi di merito, la discrezionalità tecnica di cui dispone l'organo valutativo non è sindacabile in sede giurisdizionale se non in presenza di valutazioni manifestamente incoerenti o irragionevoli e tali da comportare un vizio della funzione. Sono cioè apprezzabili in sede giurisdizionale solo quelle palesi aberrazioni in presenza delle quali il vizio della valutazione di merito trasmoda in eccesso di potere per la manifesta irrazionalità in cui si manifesti il cattivo esercizio del potere amministrativo, sì da far ritenere che i punteggi siano frutto di elementari errori ovvero il risultato di criteri impropri, volti al raggiungimento di finalità estranee alla scelta da operare nel caso di specie. (v. , *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, n. 5345 del 2012).

Nella specie, ribadito che si ricade entro una fascia di livello alta, che rasenta l'eccellenza, non risulta che l'IVASS sia incorsa in distorsioni valutative o che abbia operato una scelta illogica.

Di contro alla rilevata coerenza del punteggio in contestazione, la ricorrente ha, invece, omesso di allegare elementi in grado di dimostrare l'irragionevolezza,

l'infondatezza o l'incongruenza di siffatta valutazione.

E' inoltre corretta la considerazione con la quale il Tar, dopo avere trascritto e comparato le definizioni dei gradi di giudizio IV e V, ha osservato che *tale essendo il profilo del dipendente meritevole del massimo grado di valutazione, reputa il Collegio che, a fronte del dato obiettivo della riorganizzazione del Servizio nel quale era appena rientrata, spettava alla d.ssa Morreale dimostrare, o almeno allegare un principio di prova, circa il fatto di essere divenuta, in poco tempo, un "punto di riferimento" anche per i colleghi più anziani o più esperti.*

In ciò non si ravvisa alcuna inversione dell'onere probatorio.

Inoltre, per conseguire (il) punteggio (massimo), alla stregua del profilo delineato, non poteva bastare, come pure asserisce la ricorrente, "risolvere tutte le problematiche lavorative presentatesi" bensì occorreva avere acquisito "una padronanza completa e aggiornata delle conoscenze tecnico – professionali ed un notevole livello di approfondimento".

E tale livello di eccellenza poteva essere conseguito, a parere del Collegio, solo attraverso la trattazione delle istruttorie più complesse tra quelle assegnate alla Sezione e non già, come documentato dall'Istituto, di quelle meno problematiche (v. sent. cit. in finem).

A ciò pare il caso di aggiungere che l'appellante, nel 2009, non ha subito alcun calo drastico del livello delle prestazioni professionali mantenendosi, al contrario, nell'ambito di valutazioni prossime al livello apicale.

A questo proposito va ricordato che sul tema delle valutazioni periodiche dei pubblici dipendenti vige il principio dell'autonomia di ogni valutazione annuale rispetto a quelle espresse per i periodi precedenti, sicché non è configurabile alcun affidamento meritevole di tutela sul mantenimento di una qualifica superiore conseguita in un periodo pregresso: *i rapporti informativi annuali di un dipendente statale, anche se pienamente positivi, non precludono la possibilità che, in anni successivi, la valutazione del servizio prestato possa essere diversamente e*

meno favorevolmente qualificata, in quanto i rapporti informativi ed i relativi giudizi complessivi si riferiscono ai singoli anni e, stante la loro autonomia, non possono essere influenzati da quelli riportati dall'impiegato negli anni precedenti. In sostanza, la cadenza annuale delle valutazioni e la conseguente autonomia dei relativi giudizi costituiscono le linee portanti di un sistema all'interno del quale il pur comprensibile affidamento del dipendente in ordine alla conservazione dei livelli di classifica in precedenza attained recede rispetto all'interesse pubblico cui è finalizzata la verifica. Interesse pubblico che è da ravvisarsi, alla stregua della normativa primaria e secondaria applicabile, nel monitoraggio continuo della qualità del servizio prestato in relazione ad elementi presupposti (soggettivi ma anche oggettivi) necessariamente non rigidi ed immutabili. In tale quadro di riferimento, le diversificazioni dei punteggi riferiti a differenti periodi annuali oggetto di valutazione costituiscono evenienza fisiologica e ciò porta tendenzialmente ad escludere che la variazione costituisca "ex se "indice di contraddittorietà" (così Cons. Stato, sez. VI, n. 4100 del 2006, e v. ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali, in tema di rapporto informativo recante l'attribuzione del giudizio di "distinto" a un vice questore aggiunto della Polizia di Stato, rispetto al più elevato giudizio di "ottimo" costantemente conseguito in precedenza. Ma se il principio giurisprudenziale sopra trascritto si riferiva a rapporti informativi e giudizi complessivi annuali, esso pare senz'altro trasferibile alla fattispecie, per la quale oggi è causa, relativa a una delle Aree di valutazione della scheda annuale di una funzionaria).

Non pare superfluo precisare che, in maniera simmetrica, deve ritenersi priva di rilievo l'attribuzione, alla Morreale, del grado apicale 5, per le capacità professionali, per il 2010 -2011, ossia per periodi successivi all'anno in contestazione.

Rispetto alle valutazioni suddette, dunque, la diminuzione di solo un punto di merito in una diversa area di giudizio, pur incidendo poi di fatto sullo scrutinio per l'avanzamento in carriera, è da ritenersi fisiologica.

Del resto, è esatto che, diversamente opinando, si introdurrebbe nel processo valutativo un vincolo pregiudiziale, su base "storica", per cui chi negli anni ha sempre ben figurato è per definizione sempre capace, ovvero il contrario: esso si contrasta con i criteri di oggettività e di imparzialità che debbono orientare il legittimo esercizio della funzione valutativa.

In definitiva, la rinnovazione della valutazione relativamente al 2009, eseguita nel marzo del 2014 con la motivata conferma dell'assegnazione del valore di grado IV (anziché, come preteso dall'appellante, del valore di grado V), per l'Area conoscenze professionali, e del punteggio complessivo di 19/20 (anziché di 20/20, come preteso dalla dr. ssa Morreale), non è elusiva del giudicato e risulta giustificata in modo congruo, adeguatamente circostanziato e non illogico né ingiusto, fermi i noti limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo su apprezzamenti compiuti dal datore di lavoro pubblico con riguardo a capacità, attitudini e conoscenze professionali del dipendente.

Ciò, sulla base dell'articolato giudizio dato nel 2014 anche alla luce degli ordini di servizio dai quali risultano numero e tipologia di imprese assegnate ai fini della vigilanza, e lo scadenziario, e dei profili valutativi specificati nelle griglie annesse alle schede di valutazione, non potendo considerarsi in concreto esigibili, per ragioni di economicità, di efficienza e in definitiva di buon andamento, minuziose e dettagliate illustrazioni di fatti o di episodi.

Inoltre, fermi i citati limiti del sindacato di legittimità del giudice amministrativo in materia, con particolare riferimento al divieto di sindacare le scelte di merito effettuate dall'Istituto, o di compiere valutazioni riservate all'Amministrazione, non si rilevano discriminazioni né illogicità, tenuto conto anche del fatto che la conformazione dell'attività dell'ente pubblico a una sentenza di accoglimento per difetto di motivazione è caratterizzata, come si è rilevato, da un *ampio potere emendativo* spettante alla stessa P. A. in sede di riesercizio del potere.

Il profilo dell'integrazione postuma della motivazione, indipendentemente dalla sua

ammissibilità in via astratta, è superabile posto che dai chiarimenti difensivi dell'IVASS non deriva alcuna alterazione del quadro di fatto e giuridico sul quale si è basata l'attività di (ri)valutazione operata dall'Istituto (e ciò alla luce in particolare degli ordini di servizio in atti dai quali risultano numero e tipologia di imprese di assicurazione assegnate all'appellante nel 2009 ai fini della vigilanza –quattro, anziché fino a otto come per gli altri, di piccole dimensioni e con profili di rischio relativamente bassi- e del riferimento al nuovo contesto regolatorio nel quale si è trovato a operare il Servizio di appartenenza dell'appellante).

Il resto, come correttamente osservato dal Tar, è apprezzamento di merito insindacabile in sede di legittimità, anche avuto riguardo al fatto che vengono in questione sfumature e differenze valutative marginali e che la dr. ssa Morreale si è mantenuta nell'ambito di valutazioni prossime al livello apicale.

Dalla reiezione dei primi due motivi d'appello discende poi, giocoforza, il rigetto anche del terzo motivo, d'illegittimità derivata della graduatoria di merito per l'avanzamento al grado terzo della qualifica di primo funzionario.

Nonostante l'esito del giudizio, in talune particolarità della vicenda il Collegio ravvisa, in base al combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c. p. a. e 92, comma 2, c. p. c. , eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese del grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 4 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

Francesco Mele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/04/2016

IL SEGRETARIO

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