

Cons. Stato, Sez. II, Sent., (data ud. 11/02/2025) 11/03/2025, n. 2028**SPESE GIUDIZIALI PENALI****Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5886 del 2022, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Gabriella Di Pentima, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione prima, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025, il consigliere Francesco Frigida e viste le conclusioni scritte depositate dall'avvocato Maria Gabriella Di Pentima e dall'avvocato dello Stato Maurizio Greco;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla nota del Ministero dell'interno - dipartimento della pubblica sicurezza, direzione centrale per le risorse umane, ufficio contenzioso e affari legali, prot. n. (...) TL del 15 novembre 2019 - recante il diniego di rimborso delle spese legali chieste dal dirigente superiore della Polizia di Stato in quiescenza dottor -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67 convertito in L. 23 maggio 1997, n. 135, in relazione a un procedimento penale conclusosi con l'archiviazione.

2. I tratti salienti della vicenda fattuale sono, in sintesi, i seguenti:

a) in data 3 marzo 2017 venne notificato al dottor -OMISSIS- un avviso di conclusione delle indagini preliminari ex art. 415-bis c.p.p. in relazione al procedimento penale (numero di registro generale delle notizie di reato -OMISSIS-) pendente presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Forlì, con riferimento al delitto di cui agli articoli 110 e 479 c.p. per aver, in ipotesi, egli, in concorso con un

ispettore superiore, falsamente attestato l'esito degli accertamenti inerenti alla detenzione di un'arma in data 27 aprile 2016, quando era in servizio presso la Questura di Forlì-Cesena;

b) il fatto contestato atteneva alla sottoscrizione di una nota - predisposta da un'assistente capo, sua subalterna - di risposta a una formale richiesta pervenuta dalla stazione dei carabinieri di Cesena, in cui l'interessato diede atto di non conoscere le generalità complete e il domicilio di -OMISSIS-, ex sovrintendente capo in quiescenza dal 2 gennaio 1994 dopo aver prestato servizio per 24 anni presso la Questura di Forlì-Cesena e ultimo intestatario di un'arma su cui i militari stavano svolgendo accertamenti;

c) il procedimento penale a carico del dottor -OMISSIS- si concluse con una richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero del 10/12 aprile 2017, a cui seguì un decreto di archiviazione emesso dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Forlì in data 18 maggio 2017;

d) in data 29 agosto 2017 l'interessato ha chiesto all'amministrazione dell'interno il rimborso delle spese legali sostenute, quantificate in euro 5.202,08;

e) con nota dell'11 dicembre 2017 l'amministrazione ha chiesto l'obbligatorio parere sull'istanza dell'interessato all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, la quale, con nota prot. (...) del 14 dicembre 2017, ha espresso parere sfavorevole, reputando mancante "il nesso tra il fatto che ha originato il giudizio ed il diligente, corretto e legittimo esercizio dei compiti istituzionali" ed escludendo, quindi, la sussistenza del requisito oggettivo richiesto dal citato art. 18, ovvero sia la connessione dei fatti di causa con l'espletamento del servizio oppure con l'assolvimento di obblighi istituzionali;

f) in data 10 luglio 2018 l'amministrazione, ai sensi dell'art. 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241, ha comunicato il preavviso di rigetto all'istante, il quale, in data 2 agosto 2018, ha presentato una memoria, evidenziando che la responsabilità andava attribuita al soggetto che materialmente aveva redatto la nota di risposta ai carabinieri;

g) in data 8 aprile 2019 l'amministrazione ha inoltrato la memoria dell'interessato all'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, la quale, con nota prot. (...) del 17 aprile 2019, ha confermato il parere negativo;

h) in data 13 giugno 2019 l'istante ha presentato una memoria integrativa, insistendo sulla spettanza del beneficio;

i) ritenendo tale ultimo atto defensionale privo di elementi di novità in fatto e in diritto, l'amministrazione ha respinto l'istanza con la già citata nota del 15 novembre 2019.

3. Detto provvedimento è stato impugnato dal dottor -OMISSIS- con ricorso n. 58 del 2020 proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna e affidato a tre motivi così compendiatamente: "Sussistenza dei requisiti ex art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67", "Sull'infondatezza della sussistenza di profili disciplinari in capo al dott.-OMISSIS-" e "Sulla congruità dell'importo chiesto dal dott.-OMISSIS- a titolo di rimborso spese legali sostenute".

4. Il Ministero dell'interno si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

5. Con l'impugnata sentenza n. -OMISSIS-, il T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sezione prima, ha respinto il ricorso e ha compensato tra le parti le spese di lite.

6. Con ricorso ritualmente notificato in data 18 luglio 2022 e depositato in pari data, il dottor -OMISSIS- ha proposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando due motivi, di cui uno, pregiudiziale, attinente all'an della pretesa (rubricato "Sussistenza dei requisiti ex art. 18 D.L. n. 67 del 25 marzo 1997" ed esteso da 8 pagina a pagina 11 del gravame), e un altro relativo al quantum della stessa (rubricato "Sulla congruità dell'importo chiesto dal dott.-OMISSIS- a titolo di rimborso delle spese legali sostenute" e riportato a pagina 11 del gravame).

7. Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio, eccependo l'inammissibilità del gravame per mancata evocazione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato in qualità di parte sostanziale e chiedendo comunque il suo rigetto.

8. In vista dell'udienza di discussione l'appellante ha depositato memoria in data 3 gennaio 2025, con cui ha illustrato ulteriormente le proprie tesi e ha insistito sulle proprie posizioni. Inoltre ha rappresentato di non accettare alcun contraddittorio sull'eccezione sollevata dall'amministrazione appellata sulla necessaria evocazione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, eccependone la tardività, siccome dedotta per la prima volta in secondo grado. Ad ogni modo, l'appellante ha sostenuto che l'unica parte necessaria sarebbe il Ministero dell'interno, in qualità di ente che ha adottato l'atto lesivo impugnato.

9. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica dell'11 febbraio 2025.

10. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni.

11. In via pregiudiziale, il Collegio reputa di dover prescindere dall'esame dell'eccezione d'inammissibilità dell'appello, in considerazione della sua infondatezza nel merito.

12. Tramite il primo motivo d'impugnazione l'appellante ha dedotto, in sintesi, la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67 convertito in L. 23 maggio 1997, n. 135, in quanto:

a) all'epoca dei fatti egli era un dipendente statale;

b) il procedimento penale è stato conseguenza di fatti e atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali;

c) il procedimento si è concluso mediante un'archiviazione con cui è stata esclusa la sua responsabilità penale.

L'interessato ha sostenuto altresì che il T.a.r. avrebbe illegittimamente introdotto un ulteriore requisito ai fini del rimborso delle spese legali, consistente nel corretto e diligente adempimento dei compiti istituzionali di servizio e che comunque egli non è stato sottoposto ad alcun procedimento disciplinare.

13. Siffatte doglianze sono infondate.

13.1. In proposito va premesso che l'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67 convertito in L. 23 maggio 1997, n. 135 dispone che: "Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità".

Tale disposizione attribuisce dunque un peculiare potere valutativo all'amministrazione con riferimento all'an ed al quantum, poiché essa deve verificare se sussistano in concreto i presupposti per disporre il rimborso delle spese di giudizio sostenute dal dipendente, nonché - quando sussistano detti presupposti - se siano congrue le spese di cui sia chiesto il rimborso, con l'ausilio dell'Avvocatura dello Stato (cfr. Cons. Stato, sez. II, parere 31 maggio 2017, n. 1266; sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3593), il cui parere di congruità ha natura obbligatoria, posto che la relativa acquisizione è prescritta dalla legge e non può essere pretermessa, e carattere vincolante, poiché l'amministrazione non può disattendere l'indicazione quantitativa resa dall'organo tecnico.

In ogni caso, qualora il diniego (totale o parziale) di rimborso risulti illegittimo, il suo annullamento non comporta di per sé l'accertamento della spettanza del beneficio, dovendosi comunque pronunciare

sulla questione l'amministrazione, in sede di emanazione degli atti ulteriori, non potendo, in particolare, in alcun caso il giudice amministrativo riconoscere direttamente una somma specificamente quantificata all'istante.

13.2. Ai fini del riconoscimento del beneficio di cui al citato art. 18, occorre la sussistenza di una connessione tra i fatti e gli atti oggetto del giudizio e l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali: la disposizione, infatti, si applica a favore del dipendente che abbia agito in nome e per conto, oltre che nell'interesse della amministrazione, ovverosia laddove, in relazione alla condotta, sia ravvisabile il nesso di immedesimazione organica e non di occasionalità, mera o necessaria che sia. Tale nesso stringente è sempre reciso in presenza di conflitto d'interesse tra l'amministrazione e il dipendente agente.

Il suddetto conflitto può verificarsi, inter alia, laddove la condotta, attiva od omissiva non sia scevra di elementi di antinomia rispetto alla corretta, integrale e puntuale esecuzione dei doveri istituzionali e degli obblighi di servizio.

Pertanto il rimborso va escluso qualora la condotta costituisca di per sé una violazione dei doveri d'ufficio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524 e 7 giugno 2018, n. 3427), mancando, invero, in siffatta ipotesi il requisito dell'assenza del conflitto di interesse.

13.3. Tanto precisato, si osserva che nel caso di specie, come rilevato dal pubblico ministero nella richiesta di archiviazione e sottolineato dall'Avvocatura dello Stato nel parere tecnico negativo, la condotta dell'interessato non è stata priva di mende, siccome caratterizzata da superficialità, disorganizzazione e mancanza di cura.

In particolare, il pubblico ministero (alla cui disamina ha aderito il giudice per le indagini preliminari), ancorché abbia escluso in sostanza il dolo della condotta ("preso atto dell'insufficienza probatoria con riferimento al necessario coefficiente doloso"), ha espressamente sottolineato che "residuano profili disciplinari e deontologici" nonché la presenza di "superficialità e disorganizzazione nella trattazione della pratica" in "una materia così delicata e particolare".

Difetta dunque il presupposto della diligenza della condotta, il cui univoco mancato riscontro determina la presenza di un conflitto d'interesse idoneo ad impingere in modo esiziale sul nesso d'immedesimazione organica.

13.4. A differenza di quanto sostenuto dall'appellante, l'accertamento dell'assenza di diligenza non presuppone l'apertura di un procedimento disciplinare (cfr. Cons. Stato, sez. I, parere 5 dicembre 2023, n. 1507; sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 25 e 30 dicembre 2020, n. 8524), giacché è limitato funzionalmente (e meramente) al riconoscimento del beneficio sancito dal citato art. 18, recante una disposizione eccezionale e di stretta esegesi, la cui ratio è proteggere il dipendente che si attiva - e non quello inerte - e che abbia atteso regolarmente, puntualmente e con scrupolosa attenzione ai propri compiti di servizio.

13.5. Va evidenziato, infine, che è del tutto irrilevante la circostanza - valorizzata dall'appellante - che nella fase iniziale del procedimento amministrativo l'ufficio del personale della Questura di Forlì-Cesena, con nota prot. n. (...) del 6 settembre 2017, nel trasmettere l'istanza dell'interessato al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, avesse espresso parere favorevole al rimborso, in quanto si tratta di atto meramente endoprocedimentale, che, oltre a non impegnare in alcun modo l'amministrazione, non è sintomatico di una potenziale fondatezza della domanda, siccome non espresso dal competente organo tecnico (l'Avvocatura dello Stato) e rappresentando soltanto una prima sommaria valutazione da parte dell'ufficio di appartenenza del dipendente al tempo del fatto da cui scaturì l'inchiesta penale.

14. La riscontrata infondatezza del primo motivo d'impugnazione sulla spettanza del rimborso assorbe per pregiudizialità logica il secondo motivo sulla quantificazione dell'importo, essendo, invero, esclusa

in radice la sussistenza in concreto del diritto al beneficio.

15. In conclusione l'appello deve essere respinto.

16. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento, in favore dell'amministrazione appellata, delle spese processuali del presente grado di giudizio, che sono liquidate in dispositivo in base ai parametri stabiliti dal decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo, ricorrendone i presupposti applicativi, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella all'art. 26 c.p.a. recata dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114 cfr., ex plurimis, sez. IV, 10 gennaio 2022, n. 148 e 22 agosto 2018, n. 5008; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, a cui si rinvia ai sensi degli articoli 74 e 88, comma 2, lettera d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative e alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr., ex plurimis, sez. VI civile, 12 maggio 2017, n. 11939 e 2 novembre 2016, n. 22150). La condanna delle appellanti, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a., rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all'art. 2, comma 2-quinquies, lettere a) e d), della L. 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla L. 28 dicembre 2015, n. 208 (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 148/2022 cit.).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 5886 del 2022, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna -OMISSIS- al pagamento, in favore del Ministero dell'interno, delle spese di lite del presente grado giudizio, liquidate in euro 3.000 (tremila), anche ai sensi dell'art. 26, comma 1 c.p.a., oltre al 15% per spese generali e agli accessori di legge, se dovuti.

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 D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento U.E. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità dell'appellante e di altri soggetti privati citati in sentenza, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle loro generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarli.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere