

PUBBLICO IMPIEGO: Spese legali sostenute per la difesa in giudizio di responsabilità contabile - Conclusosi con provvedimento di assoluzione piena - Fatti attinenti al servizio - Rimborso - Determinazione - In misura minore rispetto a quella richiesta dal dipendente - Parere dell'Avvocatura dello Stato - Illegittimità, per vizio della funzione consultiva.

Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 25

“[...] – il rimborso delle spese legali compete al pubblico dipendente in caso di esito assolutorio del giudizio, ossia, nel caso di giudizio di responsabilità amministrativa, di accertamento giurisdizionale dell'insussistenza del danno erariale;

– di converso, tale rimborso non spetta allorché il giudizio non si sia concluso con formula assolutoria, ma altrimenti (ad esempio, sempre con riferimento al giudizio di responsabilità amministrativa, per intervenuta prescrizione, o, a fortiori, con la condanna al risarcimento del danno);

– l'esito assolutorio che, nei giudizi di responsabilità amministrativa, fa scattare l'an del diritto al rimborso è costituito dall'accertamento dell'insussistenza del danno erariale, quale che ne sia la ragione, posto che è proprio l'assenza di un attuale pregiudizio all'erario che determina, specularmente, il diritto del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese sopportate per la difesa legale a fronte di un addebito risultato, all'esito del giudizio, infondato;

– anche la transazione intervenuta fra l'Amministrazione ed un terzo, ove faccia venir oggettivamente meno ogni pregiudizio per le finanze pubbliche, è idonea ad escludere la responsabilità erariale del dipendente e, dunque, a fondarne il diritto al rimborso delle spese per la difesa legale;

– tale diritto è, nel quantum, parametrato in base alla valutazione dell'Avvocatura dello Stato, chiamata a ponderarne, con parere obbligatorio e vincolante, la congruità, al fine di prevenire l'accollo allo Stato di spese esorbitanti rispetto alle effettive esigenze difensive;

– tale valutazione ha carattere tecnico-discrezionale, ma è comunque sindacabile in sede giurisdizionale “per errore di fatto, illogicità, carenza di motivazione, incoerenza, irrazionalità o per violazione delle norme di settore” [...];

– tali vizi dell'azione consultiva si verificano, tra l'altro, allorché l'Avvocatura esprima un parere apodittico, del tutto privo di una concreta e specifica valutazione delle emergenze di causa [...];

– emerge, dunque, per tabulas il vizio della funzione consultiva, posto che l'Avvocatura ha del tutto omesso una circostanziata ponderazione della vicenda, tanto più importante in quanto l'esercizio di potestà tecnico-discrezionali non può prescindere da una attenta valutazione dei sottesi fatti, risolvendosi altrimenti in un giudizio arbitrario ed insindacabile [...].”

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del giudizio è la determinazione del D.A.P. del 20 aprile 2017, recante la conferma della liquidazione all'odierno appellato, ai sensi dell'art. 18 d.l. n. 67 del 1997, del rimborso delle spese legali sostenute in relazione al procedimento per responsabilità amministrativa concluso con la sentenza della terza sezione giurisdizionale centrale di appello della -OMISSIS-, per un importo pari ad € 5.000,00.

1.1. L'importo in questione:

– era già stato comunicato all'interessato con precedente nota del 2 marzo 2017, sulla scorta del parere dell'Avvocatura dello Stato del 15 febbraio 2017, che aveva *“ritenuto congrua la somma di € 5.000,00, tenuto anche conto della mancata assoluzione nel merito dell'istante”*;

– a seguito di contro-deduzioni dell'interessato, era stato confermato dall'Avvocatura dello Stato con -OMISSIS-.

1.2. I fatti di causa possono essere sintetizzati come segue.

1.3. Con la citata sentenza -OMISSIS-, la terza sezione giurisdizionale centrale d'appello della -OMISSIS- ha accolto l'appello presentato dall'odierno resistente avverso la sentenza di primo grado, che lo aveva condannato, nella qualità rivestita all'epoca dei fatti di -OMISSIS-, a risarcire all'Amministrazione della giustizia la somma di € 1.300.000,00, oltre interessi legali.

1.4. Il danno erariale per cui in prime cure era stata disposta, in parziale accoglimento delle richieste della Procura regionale, la cennata condanna originava dalla gestione, da parte del convenuto, della -OMISSIS- per il -OMISSIS-, il cui costo era risultato, in tesi, superiore a quanto previsto in base alla normativa in ordine al computo delle volumetrie riscaldabili ed alla durata giornaliera del riscaldamento.

1.5. La terza sezione d'appello, adita dall'interessato, preso atto *“degli accordi transattivi intervenuti con le ditte fornitrici del combustibile ... dopo la pubblicazione della sentenza di primo grado”*, che hanno determinato la riconduzione dei costi per il servizio di riscaldamento *“nei limiti fissati dalla normativa regolante il settore”*, ha ritenuto *“venuto meno, in corso di causa, lo stesso danno erariale”* ed ha, pertanto, accolto l'appello, osservando incidentalmente che *“l'appellante è stato assolto”*.

1.6. L'interessato ha, quindi, chiesto all'Amministrazione della giustizia il rimborso delle spese di patrocinio legale ai sensi dell'art. 18 d.l. n. 67 del 1997: dopo un articolato *iter* procedimentale, l'Amministrazione ha infine emanato gli atti in questa sede impugnati.

2. L'interessato ha formulato impugnazione avanti il T.a.r. per il Veneto (nella cui circoscrizione, nelle more, era stato assegnato), articolando, con un unico complesso motivo, le seguenti doglianze:

- *“erronea valutazione da parte dell’Avvocatura dello Stato della mancata assoluzione dell’istante nel giudizio contabile”*;
- *“incongruità della valutazione eseguita dell’Avvocatura dello Stato e sottesa al provvedimento dell’Amministrazione”*;
- *“carezza di motivazione logica e coerente”*.

2.1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha accolto integralmente il ricorso.

2.2. Il T.a.r. ha, preliminarmente, ritenuto ammissibile il ricorso nonostante la mancanza della previa impugnazione dei pareri dell’Avvocatura dello Stato, in ragione del carattere meramente endo-procedimentale di questi.

2.3. Quindi, premessa una ricognizione della normativa vigente *in subiecta materia* (in particolare l’art. 18 d.l. n. 67 del 1997, l’art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 543 del 1996 e l’art. 10-bis, comma 10, d.l. n. 203 del 2005), ha così motivato in ordine ai tre mezzi articolati in ricorso:

a) anzitutto, *“la sentenza della -OMISSIS- – Sezione Terza Centrale d’Appello del -OMISSIS-, non lascia dubbi circa il proscioglimento nel merito del dipendente”*; del resto, *“ove il proscioglimento non vi fosse stato, il dipendente non si sarebbe potuto dolere – come fa – della liquidazione “minima” forfettaria riconosciutagli, ma – in radice – non avrebbe alcun titolo per accedere al meccanismo di rimborso di cui all’art. 18, comma 1, d.l. n. 67 del 1997”*;

b) inoltre, *“ai fini della valutazione della congruità della parcella presentata dal ricorrente, la P.A. ha considerato la sola circostanza – peraltro non rispondente al vero – della mancata assoluzione del deducente e non ha invece analizzato tutti i fattori che per consolidato indirizzo giurisprudenziale vanno tenuti presenti nel giudizio di congruità ex art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997”*;

c) infine, sarebbe palese *“la carezza di una motivazione logica e coerente”*.

2.4. Il T.a.r., pertanto, ha *“disposto l’annullamento degli atti impugnati, gravando sulla P.A. il compito di assumere le conseguenti determinazioni, sulla base del cd. effetto conformativo della presente decisione”*, con compensazione delle spese di lite, *“tenuto conto della sussistenza, in giurisprudenza, di contrasti (che solo di recente sembrano essere stati superati) circa l’esatta portata e significato della norma interpretativa dell’art. 10-bis, comma 10, del d.l. n. 203 del 2005”*.

3. L’Amministrazione della giustizia ha interposto appello, articolando un unico motivo (da pag. 3 a pagina 6), in cui sostanzialmente ha sostenuto che:

– la sentenza della –OMISSIS– non recherebbe un’assoluzione nel merito dell’interessato, tanto che “sarebbe stato più corretto utilizzare, da parte del Giudice [contabile], la formula di non doversi procedere”;

– “la richiesta [di liquidazione svolta dall’interessato] è apparsa eccessiva, tenuto conto della natura della causa, che non ha di certo presentato particolari aspetti problematici, e non risultando essere stati adottati dai difensori non comuni iniziative processuali e specifici interventi di natura straordinaria, sintomatici di complessità”.

3.1. L’appellato si è costituito in resistenza, contestando l’avverso gravame.

3.2. In esito alla pubblica udienza del 27 maggio 2021 (in vista della quale le parti hanno depositato memorie, in data 14 marzo e 25 aprile l’appellato ed in data 15 aprile l’Amministrazione), il Collegio ha disposto incumbenti istruttori a carico dell’Amministrazione.

3.3. Espletati gli stessi, il ricorso è stato quindi trattato alla pubblica udienza del 25 novembre 2021.

4. Il Collegio premette che il *thema decidendum* del presente giudizio inerisce esclusivamente agli aspetti di merito della controversia, non essendo stato gravato dall’Amministrazione il capo della sentenza di prime cure che ha dichiarato l’ammissibilità del ricorso.

5. Ciò posto, il Collegio osserva quanto segue.

5.1. L’art. 18 d.l. n. 67 del 1997 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”.

5.2. L’art. 3, comma 2-bis, d.l. n. 543 del 1996 stabilisce che: “In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della -OMISSIS- sono rimborsate dall’amministrazione di appartenenza”.

5.3. L’art. 10-bis, comma 10, d.l. n. 203 del 2005 stabilisce che: “Le disposizioni dell’articolo 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell’articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio,

ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza".

6. La giurisprudenza intervenuta in materia ha precisato, per quanto di interesse, che:

– *“la possibilità di rimborso o comunque di acollo da parte della pubblica amministrazione delle spese legali per procedimenti penali, civili o amministrativi sostenute dal dipendente per fatti inerenti all'esercizio delle funzioni attribuitegli, a seguito del suo definitivo proscioglimento o di archiviazione in fase istruttoria (segnatamente sotto il profilo della responsabilità penale), sussisteva anche prima dell'emanazione delle norme contenute nell'art. 18 d.l. 25 marzo 1997 n. 67 (convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1997 n. 135), salvo il limite del conflitto di interessi con il dipendente stesso; pertanto, la citata normativa deve intendersi come meramente confermativa di un orientamento interpretativo già emerso e consolidato”* (Cons. Stato, sez. VI, n. 5367 del 2004; sez. III, n. 903 del 1998);

– *“l'art. 18 d.l. 67/97 è di stretta applicazione e si applica quando il dipendente sia stato coinvolto nel processo per aver svolto il proprio lavoro, e cioè quando si sia trattato dello svolgimento dei suoi obblighi istituzionali e vi sia un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto o del comportamento (e dunque quando l'assolvimento diligente dei compiti specificamente lo richiedeva), e non anche quando la condotta oggetto della contestazione sia stata posta in essere in occasione dell'attività lavorativa”* (Cons. Stato, sez. IV, n. 8140 del 2019; Cass., sez. lavoro, n. 28597 del 2018);

– *“il giudice contabile, in caso di assoluzione nel merito del pubblico dipendente da un'imputazione di danno erariale, non può disporre la compensazione delle spese legali, in quanto l'amministrazione di appartenenza del dipendente è obbligata a rimborsare le spese legali da lui sostenute in relazione al giudizio di responsabilità”* (-OMISSIS-, sez. II centrale appello, -OMISSIS-).

7. Sulla scorta dei dati normativi e degli orientamenti giurisprudenziali sopra esposti, il Collegio osserva che:

– il rimborso delle spese legali compete al pubblico dipendente in caso di esito assolutorio del giudizio, ossia, nel caso di giudizio di responsabilità amministrativa, di accertamento giurisdizionale dell'insussistenza del danno erariale;

– di converso, tale rimborso non spetta allorché il giudizio non si sia concluso con formula assolutoria, ma altrimenti (ad esempio, sempre con riferimento al giudizio di responsabilità

amministrativa, per intervenuta prescrizione, o, *a fortiori*, con la condanna al risarcimento del danno);

– l’esito assolutorio che, nei giudizi di responsabilità amministrativa, fa scattare l’*an* del diritto al rimborso è costituito dall’accertamento dell’insussistenza del danno erariale, quale che ne sia la ragione, posto che è proprio l’assenza di un attuale pregiudizio all’erario che determina, specularmente, il diritto del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese sopportate per la difesa legale a fronte di un addebito risultato, all’esito del giudizio, infondato;

– anche la transazione intervenuta fra l’Amministrazione ed un terzo, ove faccia venir oggettivamente meno ogni pregiudizio per le finanze pubbliche, è idonea ad escludere la responsabilità erariale del dipendente e, dunque, a fondarne il diritto al rimborso delle spese per la difesa legale;

– tale diritto è, nel *quantum*, parametrato in base alla valutazione dell’Avvocatura dello Stato, chiamata a ponderarne, con parere obbligatorio e vincolante, la congruità, al fine di prevenire l’accollo allo Stato di spese esorbitanti rispetto alle effettive esigenze difensive;

– tale valutazione ha carattere tecnico-discrezionale, ma è comunque sindacabile in sede giurisdizionale “*per errore di fatto, illogicità, carenza di motivazione, incoerenza, irrazionalità o per violazione delle norme di settore*” (Cons. Stato, sez. IV, n. 8524 del 2020);

– tali vizi dell’azione consultiva si verificano, tra l’altro, allorché l’Avvocatura esprima un parere apodittico, del tutto privo di una concreta e specifica valutazione delle emergenze di causa;

– nella specie, l’Avvocatura ha dapprima (-OMISSIS-) ritenuto “*congrua*” la somma di € 5.000,00, senz’altra precisazione e, per di più, in base all’assunto erroneo secondo cui l’interessato non fosse stato “*pienamente assolto nel merito*”, quindi (-OMISSIS-), si è limitata a “*rimettere*” il parere in precedenza reso;

– emerge, dunque, *per tabulas* il vizio della funzione consultiva, posto che l’Avvocatura ha del tutto omissis una circostanziata ponderazione della vicenda, tanto più importante in quanto l’esercizio di potestà tecnico-discrezionali non può prescindere da una attenta valutazione dei sottesi fatti, risolvendosi altrimenti in un giudizio arbitrario ed insindacabile.

8. L’illegittimità dei pareri dell’Avvocatura si ripercuote sulla determinazione ministeriale, che va dunque annullata.

9. L’annullamento degli atti impugnati non comporta, tuttavia, il diritto dell’appellato a vedersi rimborsato quanto richiesto, ma, più semplicemente, attiva il dovere dell’Amministrazione di ripronunciarsi di nuovo sull’istanza, tenendo conto delle prescrizioni conformative d’ordine metodologico recate dalla presente sentenza.

10. La reiezione dell'appello comporta, secondo le regole generali, la condanna dell'Amministrazione alla refusione all'appellato delle spese di lite, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante Ministero a rifondere al resistente le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre oneri accessori come per 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 del resistente nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarlo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

IL SEGRETARIO

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