Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE
DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

N. 557/RS/01/121/ Roma, 1 aprile 2011

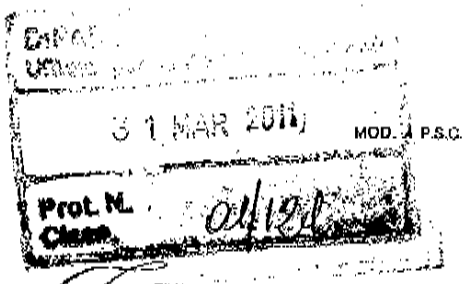
OGGETTO: Circolare esplicativa in materia di rimborso delle spese legali.

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SIULP =ROMA=
ALLA SEGRETERIA GENERALE SAP =ROMA=
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SIAP =ROMA=
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SILP PER LA CGIL =ROMA=
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE
FEDERAZIONE UIL POLIZIA–ANIP-ITALIA SICURA (Rdp-Pnfi) =ROMA=
ALLA SEGRETERIA GENERALE UGL-POLIZIA DI STATO =ROMA=
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE FEDERAZIONE COISP =ROMA=
ALLA SEGRETERIA GENERALE
CONSAP-NUOVA FEDERAZIONE AUTONOMA =ROMA=

Si trasmette, per opportuna conoscenza, l'unita circolare, concernente l'oggetto.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
(Castrese De Rosa)

MODULARIO INTERNO 314



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

N. 333- A/U.C./T.L. Roma, 29 MAR 2011

OGGETTO: Circolare esplicativa in materia di rimborso delle spese legali.

- ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	
. Ufficio Affari Generali e Personale	SEDE
. Ufficio Analisi, Programmi e Documentazione	SEDE
. Ufficio Ordine Pubblico	SEDE
. Ufficio Relazioni Esterne e Cerimoniale	SEDE
. Ufficio per i Servizi Tecnico-Gestionali	SEDE
. Segreteria Tecnico – Amministrativa del Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013"	SEDE
. Ufficio per gli Interventi di Sviluppo delle Attività Amministrative	SEDE
- ALL'UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	SEDE
. Ufficio per le Relazioni Sindacali	SEDE
- ALL'UFFICIO PER IL COORDINAMENTO E LA PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA	SEDE
- ALL'UFFICIO CENTRALE ISPETTIVO	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI GENERALI DELLA POLIZIA DI STATO	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA DI PREVENZIONE	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE, FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI DELLA POLIZIA DI STATO	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER I SERVIZI ANTIDROGA	SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE	SEDE

MODULARIO INTERNO 314

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

- ALLA DIREZIONE CENTRALE PER GLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DI SANITA' SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI TECNICO-LOGISTICI E DELLA GESTIONE PATRIMONIALE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI DI RAGIONERIA SEDE
- ALL'UFFICIO CENTRALE INTERFORZE PER LA SICUREZZA PERSONALE SEDE
- ALLA DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE SEDE
- ALLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA SEDE
- ALLA SCUOLA SUPERIORE DI POLIZIA SEDE
- ALLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA SEDE
- AL CENTRO RICERCHE SULLA SICUREZZA SEDE

Copia
- ALL'ISPETTORATO GENERALE DI P.S. "VIMINALE" SEDE

e per conoscenza:

- ALLA SEGRETERIA PARTICOLARE DEL CAPO DELLA POLIZIA DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA CON FUNZIONI VICARIE SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA PREPOSTO ALL'ATTIVITA' DI COORDINAMENTO E PIANIFICAZIONE DELLE FORZE DI POLIZIA SEDE
- ALLA SEGRETERIA DEL VICE CAPO DELLA POLIZIA DIRETTORE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE SEDE

Come è noto, la materia della tutela legale dei dipendenti pubblici è costituita, sul piano dell'ordinamento giuridico generale, da un coacervo di disposizioni normative, primarie e secondarie, che, sebbene disseminate in diversi settori del

GABINETTO MINISTERO INTERNO

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

pubblico impiego, hanno comunque un principio informatore comune, quale la rimborsabilità delle spese legali.

In particolare, con l'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975, n. 152, c.d. "Legge Reale", recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", è stata introdotta, sia pure soltanto in modo parziale, la regola del rimborso delle spese legali sostenute in procedimenti penali da parte non già di tutti i dipendenti pubblici, ma soltanto di quelli aventi lo *status* particolare di "ufficiali e/o agenti di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria", mentre soltanto con l'articolo 18 del Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella Legge 23 maggio 1997, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", il legislatore ha fatto assurgere detta regola a vero e proprio principio giuridico di portata generale: secondo la migliore interpretazione, detto principio è stato, infatti, ritenuto espressione del divieto generale di *"locupletatio cum aliena iactura"*, enucleabile dall'ordinamento giuridico nel suo complesso ed in particolare dalle disposizioni dettate dal codice civile in materia di arricchimento senza causa (artt. 2041-2042 cod. civ.), gestione di affari altrui (artt. 2028 e ss. cod. civ.), contratto di mandato (artt. 1703 e ss. cod. civ.) e mora del creditore (artt. 1206 e ss. cod. civ.).

Ne discende, secondo tale impostazione, il divieto di ogni forma di arricchimento ingiustificato in danno di terzi, con conseguente obbligo giuridico, in capo agli organi amministrativi competenti, di garantire il riequilibrio delle situazioni soggettive giuridico-patrimoniali alterate da tale vicenda.

Secondo altra parte della dottrina, la regola generale in argomento rinviene anche un ulteriore fondamento nel principio romanistico *"ubi commoda, ibi incommoda"*, sancito dagli articoli 1228 (responsabilità per fatto degli ausiliari) e 2049 (responsabilità dei padroni e dei committenti) del codice civile, secondo cui coloro che utilizzano le altrui energie al fine di agire od ampliare la propria sfera di azione non possono poi non farsi carico degli effetti negativi che ne possano eventualmente derivare.

Ferma restando la riconosciuta portata generale del principio sancito dall'articolo 18 della Legge 23 maggio 1997, n. 135, corre l'obbligo di delinearne, sia pur brevemente, i presupposti applicativi.

SEGRETARIATO GENERALE UFFICIO 3°

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Più precisamente, la prima condizione applicativa ha carattere soggettivo, in quanto la statuizione normativa in parola prevede che i soggetti legittimati alla proposizione dell'istanza di rimborso siano soltanto coloro che rivestano la qualifica soggettiva di dipendente e/o amministratore pubblico statale, avendo cioè un rapporto di servizio di carattere continuativo con una Pubblica Amministrazione statale, sia centrale che periferica: è, infatti, necessaria, ai suddetti fini, la sussistenza di una dipendenza diretta ed immediata fra la pretesa dedotta in giudizio ed il rapporto di impiego.

Accanto alla condizione subiettiva testè indicata, il legislatore ha posto altre due condizioni di carattere oggettivo, delle quali la prima consiste nella conclusione dei "giudizi per responsabilità civile, penale ed amministrativa con sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità": con tale perifrasi si è, infatti, inteso delimitare il campo di applicazione dell'istituto in esame alle sole ipotesi in cui i cennati procedimenti giudiziali si siano conclusi con decisioni che "escludano" ogni forma di responsabilità dei richiedenti il beneficio, non potendosi ritenere sussumibili in tale recinto semantico sentenze e/o provvedimenti di mero rito che si limitino a dichiarare l'esistenza di situazioni preliminari e/o pregiudiziali di rito.

In particolare, il problema esegetico ha riguardato le sentenze di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato *ex* art. 531 c.p.p. e tutte le declaratorie aventi medesimi effetti processuali, tanto che è stato posto un quesito al Consiglio di Stato in seduta consultiva, che, con parere n. 1182 del 6 maggio 2009, ha sostenuto, sostanzialmente, che la normativa dettata in materia di tutela legale non sia suscettiva di interpretazione analogica.

Sulla scorta di tale dirimente atto consultivo, occorre, però, operare una distinzione della sfera effettuale delle menzionate tipologie decisorie a seconda che vertano su questioni relative all'articolo 18 della Legge n. 135 del 1997 o, di converso, all'articolo 32 della Legge n. 152 del 1975: mentre è, infatti, pacifico che in relazione alla prima ridda di fattispecie sia elisa, in radice, ogni possibilità di ritenere le declaratorie di non doversi procedere per intervenuta prescrizione quali "sentenze o provvedimenti che escludono la responsabilità penale", avendo le stesse natura di mere pronunce di rito, sprovviste, come tali, di contenuto accertativo, con riguardo

MODULARIO INTERNO 314

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

alle fattispecie sussumibili nell'alveo dell'articolo 32 della "Legge Reale", nel cui ambito possono rientrare anche le sentenze penali di condanna per reato colposo, prevale la tesi positiva.

In ordine alla sfera di operatività delle due norme oggetto della presente, va, inoltre, aggiunto che, con l'articolo 51 del d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di Polizia ad ordinamento civile, è stata prevista la rimborsabilità delle spese di difesa, "nell'ambito degli ordinari stanziamenti", anche nei procedimenti penali conclusi con la remissione di querela, ossia con l'acclaramento di una causa di estinzione dell'illecito penale.

L'altra condizione oggettiva imposta dalla norma in discorso è, infine, rappresentata dalla sussistenza della "connessione" tra i fatti e gli atti oggetto della vicenda giudiziale "con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento degli obblighi istituzionali", dovendo risultare i primi imputabili direttamente all'Amministrazione-soggetto nell'esercizio della sua attività istituzionale: appare, quindi, indefettibile, ai fini della rimborsabilità delle spese legali, che il fatto oggetto del giudizio civile, penale e amministrativo non soltanto si sia verificato durante l'espletamento del servizio, ma abbia uno stretto legame strumentale con l'adempimento dei doveri di ufficio.

Tanto premesso sulla sfera di operatività dell'articolo 18 della Legge 23 maggio 1997, n. 135, che – come detto – ha portata generale in tema di rimborso delle spese legali ai dipendenti statali, va rilevato come assuma, invece, carattere "speciale" nella stessa materia l'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975, n. 152, che recita testualmente: *"Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell'interessato dall'Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato medesimo. In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'Interno , salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso"*.

La natura "speciale" della citata disposizione rispetto all'articolo 18 della Legge 23 maggio 1997, n. 135 sembra, essenzialmente, risiedere in tre elementi c.d. "specializzanti", dei quali uno di carattere soggettivo e due di carattere oggettivo.

MODULARIO INTERNO 314

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Sotto il profilo subiettivo, il campo di applicazione dell'articolo 32 della c.d. "Legge Reale" è stato circoscritto, rispetto alla disposizione di portata generale, ai soli pubblici ufficiali che rivestano la qualifica soggettivo-funzionale di "ufficiali e/o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria" oppure di "militari in servizio di pubblica sicurezza" e non, di converso, a tutti i pubblici dipendenti statali.

Sotto l'aspetto obiettivo, la delimitazione concerne esclusivamente i processi penali e non, invece, quelli civili, amministrativi, contabili o, comunque, extrapenali.

In particolare, a differenza di quanto previsto per l'articolo 18 della Legge n. 135 del 1997, dove si richiede "una sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità penale" e, quindi, una pronuncia di merito che accerti, anche in negativo, la mancanza di responsabilità in capo all'imputato, con riguardo all'articolo 32 della Legge Reale risulta sufficiente, ai fini del rimborso, anche una mera sentenza di condanna per reato colposo.

Va, poi, rilevato che, almeno nella formulazione originaria della norma, l'elemento materiale necessario ai fini della concessione della tutela legale è stato identificato nei soli fatti-reato perpetrati "con l'uso delle armi e/o di altro mezzo di coazione fisica".

Sul punto va, però, precisato che, in via pattizia, con gli articoli 33 e 60 del d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, di recepimento dell'Accordo sindacale del 20 luglio 1995, la sfera di operatività oggettiva del citato articolo 32 è stata, temporaneamente, estesa anche a fatti-reato "diversi da quelli relativi all'uso delle armi od altro mezzo di coazione fisica".

Detto aspetto è stato, peraltro, chiarito dalla Circolare ministeriale n. 333-A/9801-A.3.5 del 22 giugno 1996, che ha precisato che, "mentre in precedenza i fatti relativi all'uso delle armi o di altro strumento di coazione fisica costituivano un presupposto necessario per la concessione della tutela legale, ora, alla luce della nuova normativa rappresentano solo uno dei molteplici casi applicativi".

Ma sul punto è intervenuto nuovamente il Consiglio di Stato, che, in un parere reso in tema di rimborsabilità delle spese legali in relazione a procedimenti penali conclusi con una declaratoria di improcedibilità per intervenuta prescrizione, ha stabilito che "l'art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla Legge 23 maggio

1997, n. 135, ha introdotto in materia di tutela legale una nuova disciplina di carattere generale applicabile a tutti i dipendenti delle Amministrazioni statali, in forza della quale il rimborso delle spese legali è possibile solo in caso di esclusione della responsabilità dei dipendenti e nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato", con ciò precisando che "l'entrata in vigore di detta disposizione non ha inciso sulla vigenza dell'art. 32 della Legge n. 152 del 1975, in quanto norma avente sicuro carattere di specialità, mentre ha determinato l'abrogazione degli articoli 33 e 60 d.P.R. n. 395 del 1995".

Secondo tale autorevole interpretazione, "è venuto meno il trattamento di maggior favore per il personale delineato dalle disposizioni di recepimento degli accordi contrattuali e, pertanto, l'applicazione dell'art. 32 L. n. 152 del 1975 è stata nuovamente limitata ai casi di uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, mentre tutte le restanti ipotesi sono state ricondotte nell'ambito applicativo del suddetto art. 18" (Consiglio di Stato, Sezione Prima, parere 6 maggio 2009, n. 1182).

Lo stesso consesso amministrativo in funzione consultiva ha, di recente, ribadito, con parere 11 marzo 2011, n. 1054, che "l'ambito applicativo della menzionata "norma speciale" "è limitato in quanto beneficio eccezionale ai fatti relativi all'uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica (a protezione di un rischio specifico delle categorie di dipendenti individuate)".

Sul piano oggettivo, un ulteriore requisito applicativo del citato articolo 32 è stato ravvisato, nella interpretazione originaria fornita con la Circolare n. 333-A/9801-A.3.5 del 22 giugno 1996, nella "convergenza di interessi e posizioni fra Amministrazione e dipendente" e, quindi, "nell'assenza di situazioni di incompatibilità e/o conflittualità".

Sul punto, tuttavia, non si è registrata concordia di opinioni, tant'è che l'Avvocatura Generale dello Stato ha ritenuto, con parere 303442 P del 15 ottobre 2009, che la convergenza di interessi non sia un requisito necessario della fattispecie, tanto che la liquidazione dovrebbe essere ammessa "anche nell'ipotesi in cui, all'esito del giudizio penale, i predetti soggetti siano destinatari di un provvedimento di destituzione ovvero di irrogazione di altra sanzione disciplinare".

CIRCOLARE INTERNO 314

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

In ordine a questo problema esegetico, è stato, quindi, posto un quesito al Consiglio di Stato, che, con parere 11 marzo 2011, n. 1054, ha, fra l'altro, chiarito che uno dei requisiti oggettivi della norma è rappresentato non già dalla "convergenza di interessi tra Amministrazione e dipendente", bensì "dall'astratta configurabilità di una complessiva riconducibilità del comportamento del dipendente al servizio", intesa nel senso che "la condotta tenuta appaia riconducibile a quella che può occorrere nell'ordinario svolgimento dell'azione di polizia giudiziaria o di sicurezza": sembra, infatti, necessario, ai fini della sussistenza della connessione fra la condotta tenuta e l'attività di servizio, che quest'ultima "sia tale da poterne imputare gli effetti dell'agire del pubblico dipendente direttamente all'Amministrazione di appartenenza, poiché il beneficio del ristoro delle spese legali richiede un rapporto causale con una modalità di svolgimento di una corretta prestazione lavorativa le cui conseguenze ricadrebbero sull'Amministrazione", non essendo sufficiente che "l'evento avvenga durante e in occasione della prestazione", come, peraltro, confermato di recente nel parere 1 marzo 2010, n. 275 della Sezione III dello stesso Consiglio di Stato.

Pertanto, nel menzionato atto consultivo, è stato ribadito che, "prima della liquidazione", diventa decisivo accertare che i fatti-reato siano stati posti in essere "nell'adempimento di un dovere inerente alla pubblica funzione", essendo all'uopo necessario un nesso eziologico fra i primi ed gli specifici obblighi di servizio.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche, il Consiglio di Stato ha concluso in ordine alla ostatività del rimborso delle spese legali soltanto nel caso in cui "l'Amministrazione possa formulare un giudizio prognostico sull'esistenza di un fatto doloso ovvero ove sussistano altre situazioni devianti, imputabili al dipendente, valutabili *ex ante*", aggiungendo testualmente che, in tale ipotesi "va ritenuta rilevante, prima della liquidazione, l'esistenza di procedimenti o provvedimenti disciplinari".

In tale nuova prospettiva esegetica, lo stesso Consesso ha suggerito un riesame della cennata Circolare n. 333-A/9801-A.3.5 del 22 giugno 1996, volto ad espungere "il riferimento al criterio della convergenza di interessi e di posizioni fra il dipendente

MODULARIO INTERNO 314

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

e l'Amministrazione" ed alla sua sostituzione con quello della "riconducibilità al servizio della condotta tenuta dal dipendente".

Di converso, l'eventuale instaurazione all'esito del processo penale e, quindi, a liquidazione già avvenuta di un qualsiasi procedimento disciplinare, anche volto all'irrogazione della grave sanzione della destituzione, non viene ritenuto rilevante da parte del Consiglio di Stato, in quanto la disposizione di cui all'articolo 32 consente la rivalsa soltanto nel caso in cui vi sia un accertamento definitivo di responsabilità dell'imputato per delitto doloso.

Sembra, quindi, potersi rilevare che, secondo un criterio di ordine cronologico-funzionale, la rilevanza di eventuali provvedimenti disciplinari riguardi esclusivamente i procedimenti amministrativi di anticipo delle spese legali e non, invece, quelli di rimborso, anche in considerazione del fatto che, nello stesso parere, si è espressamente sancito che "la liquidazione delle spese legali può essere disposta anche prima del passaggio in giudicato della sentenza penale che definisce il processo..., come è dimostrato dall'esistenza del diritto di rivalsa".

Tanto premesso sui principi informatori e sulle condizioni applicative della tutela legale, sembra opportuno tracciare, secondo un criterio di carattere cronologico, il quadro normativo di riferimento, riservandosi successivamente di analizzarne le criticità anche alla luce delle più recenti evoluzioni giurisprudenziali e degli orientamenti espressi dall'Avvocatura Generale dello Stato:

l'art. 44 R.D. 30 novembre 1933, n. 1611 recante il "Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato" prevede che *"L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato...in giudizi penali, civili che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni...ne facciano richiesta e l'Avvocato Generale ne riconosca l'opportunità";*

l'art. 32 Legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. "Legge Reale"), recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" dispone che *"Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell'interessato dall'Avvocatura dello*

MODULARIO INTERNO 514

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato medesimo. In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'Interno, salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano a favore di qualsiasi persona che, legalmente richiesta dall'appartenente alle forze di polizia, gli presti assistenza";

l'art. 33 d.P.R. 31 luglio 1995, n. 395, di recepimento dell'accordo sindacale del 20 luglio 1995 riguardante il personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Corpo di Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) e del provvedimento di concertazione del 20 luglio 1995 riguardante le Forze di Polizia ad ordinamento militare (Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza)" prevede che *"Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza o dei militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio anche relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica continua ad applicarsi l'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975, n. 152";*

l'art. 18 Decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito in Legge 23 maggio 1997, n. 135, recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", prevede che *"Le spese relative a giudizi per responsabilità civile, penale ed amministrativa, promossi nei confronti dei 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 con 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";*

l'art. 21 d.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di Polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di Polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007", sancisce che *"Le disposizioni di cui all'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e dell'articolo 18 del decreto- legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito in legge 23 maggio 1997, n. 135, si applicano anche a favore del coniuge e dei figli*

MINISTERO DELL'INTERNO

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

del dipendente deceduto. In mancanza del coniuge e dei figli del dipendente deceduto, si applicano le vigenti disposizioni in materia di successione. Alla relativa spesa si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio. Ferme restando le disposizioni di cui al comma 1, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere anticipata, a richiesta dell'interessato, la somma di € 2.500,00 per le spese legali, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo. L'importo di cui al comma 2 può essere anticipato anche al personale convenuto in giudizi per responsabilità civile ed amministrativa previsti dalle disposizioni di cui al comma 1, salvo rivalsa ai sensi delle medesime norme. Sono ammesse al rimborso, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, le spese di difesa relative a procedimento penale concluso con remissione di querela. La richiesta di rimborso, fermi restando i limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 18 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito in legge 23 maggio 1997, n. 135, ha efficacia fino alla decisione dell'Amministrazione".

l'art. 9, comma 35 *bis* del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella Legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", prevede che *"L'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975, n. 152 si interpreta nel senso che, in presenza dei presupposti ivi previsti, le spese di difesa, anche diverse dalle anticipazioni, sono liquidate dal Ministero dell'interno, sempre a richiesta dell'interessato che si è avvalso del libero professionista di fiducia".*

Dalla disamina della disciplina sin qui riportata, sembrano emergere alcuni punti di fondamentale importanza.

In primo luogo, tutti i procedimenti amministrativi *in subiecta materia* non hanno carattere officioso, ma si caratterizzano come procedimenti ad istanza di parte, dovendo necessariamente trarre origine da un'apposita domanda dell'interessato che rechi, peraltro, la puntuale indicazione della vicenda processuale da cui trae origine e, quindi, della norma giuridica ai sensi della quale viene proposta.

In secondo luogo, detti procedimenti sono espressivi di una potestà discrezionale riservata dal legislatore alla P.A., che ha, quindi, un margine di

apprezzamento circa l'*an debeatur*, dovendo condurre una ponderata valutazione circa la sussistenza delle condizioni applicative all'uopo previste dall'articolo 18 della Legge 23 maggio 1997, n. 135 e/o dall'articolo 32 della Legge 22 maggio 1975, n. 152.

Più precisamente, nella prima tipologia procedimentale la discrezionalità amministrativa circa *l'an debeatur* di spettanza dell'Amministrazione trova un limite legale nella discrezionalità tecnica in ordine alla delimitazione del *quantum debeatur* riservata, invece, dalla legge all'Avvocatura dello Stato, quale organismo tecnico-legale competente *ratione materiae*: va, infatti, rilevato che il citato articolo 18 prevede, *expressis verbis*, che "*le spese legali...sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato*".

Già da un'interpretazione di carattere strettamente letterale appare, quindi, palese che la legge ha voluto ascrivere all'organo erariale esclusivamente la valutazione tecnica circa la "congruità" delle spese legali richieste, come, del resto, confermato dalla giurisprudenza prevalente secondo cui "il compito dell'Avvocatura consiste essenzialmente nel correlare gli indefettibili parametri normativi e tariffari ai tratti salienti della vicenda giudiziaria riguardata nella sua obiettività e, dunque, alla natura, complessità e gravità della causa (nel suo complesso o se necessario nelle differenti fasi) e delle questioni giuridiche o probatorie ad essa sottese; alla durata del procedimento; nonché alla composizione della difesa in relazione all'impegno professionale ad essa richiesto".

Sulla base di tale prospettiva funzionale, il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, è giunto ad affermare che "il giudizio demandato all'Avvocatura costituisce frutto di valutazioni discrezionali prevalentemente tecniche e comunque non riconducibili a quel vaglio di opportunità tra scelte tutte legalmente possibili e a quel bilanciamento dei diversi interessi (primario e secondari) coinvolti nell'azione amministrativa che costituisce l'essenza propria della discrezionalità c.d. pura" (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 19 aprile 2005, n. 828).

In tale direzione sembra, peraltro, essersi collocata anche l'Avvocatura Generale dello Stato che, con la Circolare 19 maggio 2004, n. 83, ha riconosciuto che il compito delle varie Avvocature consiste nell'"esprimersi sul rapporto Amministrazione-dipendente e accertare quanto oggettivamente la prima (non legata

MODULARIO INTERNO 314

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

da alcun rapporto con l'avvocato) deve rimborsare al secondo, non diversamente da ciò che accade in sentenza ogni qual volta il giudice liquida le spese a carico del soccombente", aggiungendo che tale compito "non è di verificare quanto il cliente abbia legittimamente pagato al proprio avvocato, ma di stabilire quanto ragionevolmente può essere rimborsato al dipendente in relazione alle esigenze della singola fattispecie".

Per quanto attiene, di converso, ai procedimenti amministrativi instaurati ai sensi dell'articolo 32 della c.d. "Legge Reale", va rilevato come, sebbene la statuizione citata non contenga un esplicito richiamo al "parere di congruità" dell'organo di difesa erariale, la prassi amministrativa ha, da sempre, suggerito il ricorso a tale valutazione tecnica, in forza delle previsioni generali di cui agli articoli 13 e 47 del Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1612, recante il "Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato", a tenore delle quali "l'Avvocatura dello Stato dà i pareri che le siano richiesti dagli enti dei quali assume la rappresentanza e difesa...".

Nel settore di interesse la prassi cennata consiste, essenzialmente, nella richiesta del parere dell'Avvocatura dello Stato in tutti quei casi complessi e delicati che involgano importi superiori a 50.000 euro, ferma restando la facoltà di acquisire il visto di congruità del competente Consiglio dell'Ordine Forense qualora ritenuto necessario ai fini della definizione della pratica.

In terzo ed ultimo luogo, va evidenziato come i procedimenti amministrativi in materia di tutela legale postulino indefettibilmente l'instaurazione di un "giudizio" di qualsiasi natura nel caso dell'articolo 18 ed esclusivamente di natura penale nel caso dell'articolo 32, con ciò escludendo espressamente l'ammissibilità del rimborso in tutti i casi di meri procedimenti amministrativi non contraddistinti da alcun momento di giurisdizionalità, come, a titolo esemplificativo, i procedimenti disciplinari instaurati sia ai sensi del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, recante "Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti", sia ai sensi degli articoli 16 e seguenti

GAB. SOLARIO
INTERNO 316

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

del Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale".

In particolare, in ordine a questa seconda tipologia procedimentale, l'Avvocatura generale dello Stato, con parere n. 36440 P del 2 febbraio 2011 reso su un quesito posto dall'Ufficio II Contenzioso e Affari Legali di questa Direzione centrale per le Risorse Umane, ha chiarito che "la questione della rimborsabilità delle spese legali relative ai procedimenti disciplinari azionati dai pubblici ministeri ai sensi degli articoli 16 e ss. del Decreto legislativo n. 271/1989 debba esser risolta negativamente".

Tuttavia, al di là delle descritte differenze di presupposti sostanziali e procedimentali, emerge - secondo la più recente giurisprudenza civile - "un quadro normativo omogeneo volto a fornire una garanzia agli operatori della Polizia di Stato che, durante la loro attività al servizio della collettività, possano essere esposti a rischi per i quali debbano assumersi specifiche responsabilità".

In conclusione, premesso che la presente sostituisce integralmente le precedenti circolari *in subiecta materia*, avendo carattere riepilogativo, anche in chiave interpretativa, della disciplina della tutela legale, sembra opportuno delineare l'*iter* procedimentale che deve condurre all'adozione del provvedimento finale secondo la riportata schematizzazione:

<u>fase dell'iniziativa</u>

1. istanza di parte, trasmessa per via gerarchica e/o funzionale e corroborata dalla documentazione all'uopo necessaria (provvedimenti e/o sentenze che escludono la responsabilità penale dell'istante nel caso dell'articolo 18 oppure anche sentenze penali di condanna per reato colposo nel caso dell'articolo 32, nonché progetto di parcelle del difensore);
2. parere dettagliato dell'Ufficio di appartenenza dell'interessato, che dovrà raccogliere anche quello dell'Ufficio del luogo di verificazione dei fatti-reato che hanno dato la stura al procedimento, nel caso in cui siano diversi: detto parere riveste, infatti, fondamentale rilevanza ai fini dell'istruttoria, ragion per cui dovrà contenere, sulla base degli atti, un'attenta e ponderata

descrizione dei fatti, da cui possa evincersi, in modo chiaro, la "connessione" con l'espletamento del servizio d'istituto e/o con l'assolvimento degli obblighi d'ufficio;

fase istruttoria

1. verifica preliminare dell'istanza e della documentazione allegata, con particolare riguardo a quella giudiziaria ed a quella redatta dai difensori;
2. eventuale nuova richiesta di integrazione documentale, in ipotesi di incompletezza della documentazione allegata alla domanda;
3. disamina della sussistenza delle condizioni giuridiche prescritte dalla legge per la concessione del beneficio della tutela legale, quali: a) condizione soggettiva del richiedente di "dipendente di amministrazione statale" per l'articolo 18 oppure di "ufficiale e/o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza o di militare in servizio di pubblica sicurezza" per l'articolo 32; b) condizione oggettiva della esistenza di "una sentenza o di un provvedimento che escluda la responsabilità penale" per l'articolo 18 oppure anche di una mera sentenza penale di condanna per reato colposo per l'articolo 32; c) condizione oggettiva della accertata "connessione" dei fatti con l'attività di servizio, nella misura in cui i primi debbano essere estrinsecazione teleologica della seconda, condizione valida per ambedue le disposizioni di riferimento;
4. richiesta del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio, che avrà carattere obbligatorio per le fattispecie sussumibili nell'alveo dell'articolo 18, e facoltativo per le fattispecie inquadrabili nell'alveo dell'articolo 32 limitatamente agli importi di un certo rilievo (superiori a 50.000 euro), mentre nelle ipotesi residuali la richiesta del citato parere dovrà essere rivolta al Consiglio dell'Ordine Forense territorialmente competente;
5. acquisizione del parere di cui al punto 4 e, ove negativo, formulazione del preavviso di rigetto adottato ai sensi dell'articolo 10-*bis* della Legge 7

MODULARIO INTERNO 314

MOD. 4 P.S.C.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

agosto 1990, n. 241, così come introdotto dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", in caso di ritenuta insussistenza di tutte o solo di alcune delle condizioni riportate al punto 3, con conseguente interruzione del termine legale del procedimento per dieci giorni sino alla eventuale produzione, da parte dell'interessato, di osservazioni scritte e, in ogni caso, fino all'inutile decorso del detto termine;

fase decisoria

1. adozione del provvedimento finale, che potrà essere di rigetto dell'istanza oppure di accoglimento;
   - 1.a) in caso di reiezione dell'istanza, il provvedimento dovrà essere partecipato all'interessato tramite apposita notificazione personale curata dall'Ufficio di appartenenza e, soprattutto, dovrà recare una congrua motivazione, fondata anche sul parere acquisito dall'Avvocatura competente;
   - 1.b) in caso di accoglimento, dopo una verifica contabile delle parcelle, il provvedimento finale, adottato dal responsabile del procedimento, dovrà essere comunicato all'interessato e trasmesso per la liquidazione alla Direzione Centrale per i Servizi di Ragioneria, competente in ordine all'ultima fase di liquidazione del *quantum debeatur*, quale fase integrativa dell'efficacia.

Si confida nella puntuale osservanza e nella massima diffusione della presente circolare al personale.

IL CAPO DELLA POLIZIA
DIRETTORE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA
MANGANELLI