

PUBBLICO IMPIEGO: Consiglio di Stato - Sezione Sesta - Sentenza 19 novembre 2025, n. 9028, in Guida al Diritto, n. 49/50, pag. 23.

Pubblico Impiego — Rimborso spese legali – Assoluzione piena – Insufficienza -Uteriori presupposti: azione sia stata davvero strumentale all’adempimento dei doveri istituzionali e non sia stata gravemente negligente.

La decisione afferma che non basta che il fatto sia avvenuto durante il servizio, né che il processo penale si sia concluso con l’assoluzione piena. Serve che l’azione sia stata davvero strumentale all’adempimento dei doveri istituzionali. Se il comportamento, pur inserito nel contesto operativo, è valutato come atipico, non conforme o addirittura negligente dall’Amministrazione, viene meno la connessione funzionale che giustifica la copertura delle spese. Il giudice amministrativo eleva così il ruolo del giudizio disciplinare quale parametro interno di coerenza tra funzione, condotta e tutela legale, ponendo un limite innovativo all’automatismo invocato tradizionalmente dai dipendenti assolti.

FATTO

1.- I fatti di causa utili al fine del decidere possono essere così, sinteticamente, riassunti:

- i signori -OMISSIS- e -OMISSIS- - all'epoca dei fatti, rispettivamente, Sovrintendente e Assistente Capo Coordinatore in servizio presso la Sottosezione Polizia Stradale di Foggia - venivano rinviati a giudizio, per il reato di cui agli articoli 110 e 314 c.p. *"perché, in qualità di agenti della polizia stradale di Foggia, durante l'espletamento del servizio di pattuglia autostradale, avendo rinvenuto nell'area di servizio della A14 il giubbotto di proprietà di -OMISSIS-, che veniva prelevato ed ispezionato al fine di verificarne il contenuto, si appropriavano della somma di € 5.200,00, che il proprietario custodiva nella tasca anteriore destra, abbandonando poi l'indumento sulla seconda piazzola di sosta successiva all'area di servizio"*;

- in data 28 aprile 2009, i due agenti presentavano domanda, ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, per ottenere il rimborso delle spese di patrocinio legale sostenute in relazione ai procedimenti penali instaurati a loro carico;

- successivamente, il Tribunale di Lucera, con sentenza n. 88 del 26 maggio 2011, assolveva i due imputati, ai sensi dell'art. 530, comma e, c.p.p., dal reato ascritto perché il fatto non sussiste, motivando che: *"[...] tutti gli elementi raccolti e le valutazioni operate non consentono di ritenere provata la responsabilità penale degli imputati; la mera circostanza oggettiva del rinvenimento del giubbotto, a circa 15 minuti dal momento in cui lo stesso usciva dalla disponibilità e dal controllo del -OMISSIS-, non è di per sé idonea a ritenere gli imputati colpevoli del reato di peculato, mancando la prova certa che il giubbino al momento della sua caduta dal tetto dell'auto contenesse ancora il denaro, e non potendosi escludere che nell'arco di tempo in cui rimaneva incustodito esso fosse oggetto di attenzione da parte di terze persone nell'area di servizio, la cui presenza è uno dei pochi elementi di certezza del giudizio. Le ulteriori valutazioni esposte a sostegno dell'ipotesi*

accusatoria indiziaria non sono idonee a superare i numerosi dubbi, e le ipotesi alternative fatte proprie dal Tribunale alla luce delle considerazioni esposte";

- la Corte d'Appello di Bari, con sentenza n. 1596 del 29 aprile 2014, confermava la decisione assolutoria, osservando che gli elementi posti a carico degli imputati, in una visione e valutazione degli stessi globale e non frazionata, non consentivano di affermare, al di là di ogni ragionevole dubbio, la loro responsabilità;

- a conclusione del procedimento penale, in data 15 dicembre 2015, gli interessati inoltravano una nuova domanda di rimborso per le spese legali sostenute, ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997, allegando parcelle per un ammontare, rispettivamente, di € 57.027,48 (per la difesa del signor -OMISSIS-) e di € 32.179,30 (per la difesa del signor -OMISSIS-);

- con provvedimenti del 17 novembre 2021, il Ministero dell'Interno rigettava le istanze suddette, non ravvisando, dalla lettura degli atti giudiziari e della documentazione trasmessa nella fattispecie, quella connessione teleologica tra la condotta del dipendente e l'adempimento del servizio, posta dalla giurisprudenza a fondamento del beneficio richiesto (conformandosi al parere negativo adottato dall'Avvocatura dello Stato di Bari in data 8 settembre 2016), con contestuale obbligo di restituzione dell'anticipo già erogato nel corso del procedimento penale (e pari a € 2.500,00);

- i signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, quindi, con distinti ricorsi (rispettivamente: n. 429 del 2022 e n. 298 del 2022) impugnavano i rispettivi provvedimenti di rigetto dinanzi al T.a.r. Puglia, deducendo la violazione dell'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997, nonché l'eccesso di potere per travisamento dei presupposti, insufficienza e contraddittorietà della motivazione.

- con sentenze 29 dicembre 2022, n. -OMISSIS- (relativa alla causa n. 298 del 2022, introdotta dal signor -OMISSIS-) e n. -OMISSIS- (relativa alla causa n. 429 del 2022, introdotta dal signor -OMISSIS-), il T.a.r. accoglieva i due ricorsi, con motivazione analoga, ovvero ritenendo illegittimo il diniego per inadeguata motivazione, stante la sussistenza del nesso causale tra il fatto contestato e l'espletamento del servizio.

2.- Il Ministero dell'Interno ha proposto appello avverso entrambe le sentenze (con ricorso n. 2095 del 2023, relativo alla sentenza n. -OMISSIS- del 2022; con ricorso n. 2091 del 2023, relativo alla sentenza n. -OMISSIS- del 2022), sostenendo l'erroneità delle stesse per non aver ritenuto il provvedimento sufficientemente motivato, anche a mezzo del richiamo al parere dell'Avvocatura dello Stato.

3.- I ricorrenti di primo grado si sono costituiti nei rispettivi giudizi, chiedendo il rigetto dei gravami.

4.- All'odierna udienza pubblica del 6 novembre 2025, le due cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1.- Gli appelli in epigrafe, i quali vanno preliminarmente riuniti per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, sono fondati per i motivi esposti di seguito.

2.- La finalità dell'art. 18, comma 1, del decreto legge n. 67 del 1997, convertito nella legge n. 135 del 1997 - il quale 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*" - è quella di sollevare i funzionari dell'Amministrazione dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento del servizio (e, dunque, di consentire lo svolgimento sereno delle funzioni e dei servizi pubblici), tenendoli indenni dal peso economico delle spese legali affrontate per i procedimenti giudiziari strettamente connessi all'espletamento dei propri compiti istituzionali.

Va ricordato che, anche prima dell'entrata in vigore della suddetta disposizione veniva riconosciuto in giurisprudenza un principio generale di rimborsabilità delle spese legali sopportate dal dipendente assolto da un qualsivoglia giudizio di responsabilità occorsogli per ragioni di servizio, in ossequio alla regola civilistica generale di cui all'art. 1720, comma 2, del c.c., dettata in tema di rapporti fra mandante e mandatario, secondo la quale il mandatario ha diritto ad esigere dal mandante il risarcimento dei danni subiti a causa dell'incarico (*cf.*, Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 6 maggio 1996, n. 4; sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1681).

Per il principio 'tempus regit actum', nella fattispecie in esame, non trova invece applicazione l'articolo 22 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 481, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2.1.- I presupposti applicativi dell'art. 18, comma 1, del decreto legge n. 67 del 1997, su cui si è formata una univoca e convergente giurisprudenza della Corte di Cassazione e di questo Consiglio di Stato, sono due:

- i) la pronuncia di una sentenza o di un provvedimento del giudice, che abbia escluso definitivamente la responsabilità del dipendente;
- ii) la sussistenza di una connessione tra i fatti e gli atti oggetto del giudizio e l'espletamento del servizio o l'assolvimento degli obblighi istituzionali.

2.1.1- Con riguardo al primo presupposto, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, il rimborso delle spese legali non può essere invocato quando il proscioglimento sia dipeso da una

ragione diversa dalla assenza della responsabilità, cioè quando sia stato disposto a seguito dell'estinzione del reato, ad esempio per prescrizione, o quando vi sia stato un proscioglimento per ragioni processuali, quali la mancanza delle condizioni di promovibilità o di procedibilità dell'azione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 25 del 2022; sez. IV, n. 8139 e 8144 del 2019; sez. IV, n. 4176 del 2017; sez. VI, n. 2041 del 2005). Alla luce di questo indirizzo, il rimborso delle spese legali sostenute dai pubblici dipendenti presuppone che il giudizio di responsabilità penale si sia concluso con sentenza od altro provvedimento che abbia escluso la responsabilità dell'imputato, ossia che da tale accusa l'impiegato sia stato pienamente assolto, ovvero sia stata comunque accertata l'assenza della sua responsabilità.

2.1.2.- Il secondo requisito può considerarsi sussistente solo quando risulti possibile imputare gli effetti dell'agire del pubblico dipendente all'Amministrazione di appartenenza, in quanto vi sia un rapporto di immedesimazione organica con l'Amministrazione di appartenenza.

Il fatto oggetto del giudizio deve essere compiuto nell'esercizio delle attribuzioni o delle mansioni affidate al dipendente e deve sussistere un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere e il compimento dell'atto, nel senso che il dipendente non avrebbe assolto ai suoi compiti se non ponendo in essere quella determinata condotta, e deve intendersi quale azione strumentale allo svolgimento del servizio e all'assolvimento dei doveri istituzionali (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2015, n. 4448; Cons. Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2017, n. 4584; Sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3427).

Su queste basi, la norma non si applica quando la contestazione in sede penale si sia riferita ad un atto o ad un comportamento che: a) di per sé costituisca una violazione dei doveri d'ufficio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3427); b) sia stato comunque posto in essere per ragioni personali, sia pure durante e "in occasione" dello svolgimento del servizio (Cass. civ., Sez. I, 31 gennaio 2019, n. 3026; Sez. lav., 6 luglio 2018, n. 17874; Sez. lav., 3 febbraio 2014, n. 2297; Sez. lav., 30 novembre 2011, n. 25379; Sez. lav., 10 marzo 2011, n. 5718; Cons. Stato, Sez. V, 5 maggio 2016, n. 1816; Sez. III, 2013, n. 4849; Sez. IV, 26 febbraio 2013, n. 1190); c) sia di per sé meritevole di una sanzione disciplinare (Consiglio di Stato sez. IV, 26 novembre 2019, n. 8070; Sez. II, 27 agosto 2018, n. 2055; Sez. IV, 4 settembre 2017, n. 4176, cit.; Sez. IV, 2013, n. 1190; Sez. IV, 2012, n. 423; Cass. 19 novembre 2007 n. 23904, in rassegna; Cass. 17 settembre 2002 n. 13624).

A quest'ultimo riguardo, è significativo osservare come l'articolo 22 del citato decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, in adesione al citato orientamento giurisprudenziale, preveda al comma 2: "*Non si procede alla rivalsa [...] qualora le indagini preliminari si siano concluse con un provvedimento di archiviazione ovvero sia stata emessa sentenza ai sensi dell'articolo 425 del codice di procedura penale in sede di udienza preliminare o dell'articolo 469 del codice di procedura penale prima del dibattimento o degli articoli 129,529,530, commi 2 e 3, e 531 del codice di procedura*

penale [...], salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata in sede disciplinare la responsabilità per grave negligenza" (sottolineatura apposta dallo scrivente).

3.- Su queste basi, la sentenza appellata non ha fatto buon governo dei principi sopra richiamati.

3.1.- Secondo il giudice di prime cure sarebbe pienamente ravvisabile la sussistenza di quel nesso di stretta funzionalità tra l'attività posta in essere dal medesimo (e da cui è originato il procedimento penale innanzi all'Autorità giudiziaria, e segnatamente: "aver recuperato un ostacolo di colore scuro, uscendo da area di servizio a bordo di equipaggio automontato, consistente in un giubbotto di colore nero; dopo averlo esaminato e non rinvenendo nulla che potesse ricondurlo al proprietario, gli agenti decidevano di lasciarlo a ridosso dei cestini dei rifiuti posizionati nella piazzola di sosta autostradale, distante circa 300 metri dall'area di servizio ove veniva rinvenuto") e l'espletamento delle attività di servizio (come risulterebbe dall'art. 4.2 delle Linee guida relative a "[l]'espletamento dei servizi della Polizia Stradale in Autostrada e sulle strade extra-urbane principali" fornito dallo stesso Ministero dell'Interno ed intitolato "Rimozione di ostacoli accidentali presenti sulla sede stradale").

L'Amministrazione, per contro, non avrebbe illustrato l'iter logico seguito al fine di sostenere che la condotta posta in essere dal Sovrintendente -OMISSIS- non rientrava nell'attività di servizio.

3.2.- Sennonché, la sentenza tralascia di considerare che l'insussistenza del requisito della connessione è stata motivata dall'Amministrazione in ragione del fatto che la condotta di rimozione dalla sede stradale del giubbino, dentro cui erano custoditi i soldi (oggetto secondo l'accusa di appropriazione indebita), omettendo di portarlo in ufficio in modo che fosse colà custodito, è stata ritenuta, in sede disciplinare, un non corretto e diligente svolgimento dei compiti di servizio.

L'Amministrazione ha inflitto, infatti, al capo pattuglia una pena pecuniaria per grave negligenza in servizio, con provvedimento del 29 gennaio 2015 (poi confermato con il rigetto del ricorso gerarchico in data 5 agosto 2015, divenuto definitivo e inoppugnabile).

In sede disciplinare, la versione fornita dal ricorrente - secondo cui il giubbino "si presentava appallottolato, impolverato, arrotato, usurato e in alcuni punti anche strappato e soprattutto maleodorante" (indumento abbandonato nella seconda piazzola di sosta successiva all'area di servizio senza annotarne il ritrovamento, avvenuto secondo quanto emerge dagli atti giudiziari circa 15 minuti dopo lo smarrimento temporalmente collocato alle ore 00,00) - è stata ritenuta destituita di fondamento, in quanto "in data 29/01/2015 è stata acquisita documentazione a firma dell'Assistente della Polizia di Stato -OMISSIS-, (relazione di servizio datata 24/05/2008), nella quale si legge che "la giacca si presentava in perfette condizioni, pulita e ordinata, come si vinceva dalle foto scattate dallo stesso alle ore 06,30 del 24 maggio 2008" (dunque poche ore dopo il rinvenimento) e considerato che quanto relazionato dall'Assistente della Polizia di Stato -OMISSIS-, veniva suffragato inequivocabilmente dalla documentazione fotografica del giubbotto, acquisita in data 29/01/2015".

In forza di tale considerazione, il provvedimento disciplinare ha statuito che "il giubbotto in argomento in quanto in perfette condizioni, non andava abbandonato, ma portato in Ufficio annotandone il ritrovamento nell'immediatezza nelle relazioni di fine servizio".

La difesa erariale sottolinea che, anche in sede processuale, gli imputati avevano dichiarato che si trattava di un giubbotto malridotto, mentre la parte offesa aveva dichiarato di averlo recuperato in buono stato aggiungendo che dello stesso erano state fatte delle foto al momento della denuncia (foto dichiarate dalla Corte d'Appello di Bari non esistenti in atti secondo quanto si ha modo di leggere a pag. 17 della sentenza del 29 aprile 2014).

3.3.- Il Collegio ritiene che la ricostruzione dei fatti acquisita e consolidatasi in sede disciplinare supporti in modo ragionevole la valutazione dell'Amministrazione secondo cui la condotta dei due dipendenti, pur se avvenuta in occasione dello svolgimento del servizio, non fosse riconducibile al concetto di diligente svolgimento del proprio compito e si fosse tradotta in un comportamento quanto meno 'atipico', difforme cioè rispetto al modello di comportamento esigibile da parte di un agente di polizia prudente e accorto, con conseguente inoperatività dell'art. 18, comma 1, del decreto legge n. 67 del 1997.

4.- Le sentenze appellate vanno quindi riformate e, per l'effetto, i ricorsi di primo grado devono essere respinti.

4.1.- Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere interamente compensate tra le parti, in considerazione della natura degli interessi coinvolti e del carattere risalente della vicenda controversa.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, in riforma delle sentenze appellate, respinge i ricorsi di primo grado.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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 degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità delle parti interessate, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle relative generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 NOV. 2025.