

Publicato il 29/12/2017

N. 06194/2017REG.PROV.COLL.  
N. 09214/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9214 del 2010, proposto dal signor Luigi De Ciuceis, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Gramegna, domiciliato *ex art. 25 c.p.a.* presso la Segreteria della Terza Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

*contro*

Il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*per la riforma della sentenza del T.A.R. della Campania, Napoli, Sez. VI, n. 5573/2009, resa tra le parti, concernente il provvedimento di rigetto della richiesta di rimborso di spese legali.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2017 il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l'Avvocato Mario Gramegna e l'Avvocato dello Stato Attilio Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'appellante è un dipendente della Polizia di Stato in quiescenza.

Nel periodo rilevante per il presente giudizio, egli era 'assistente capo' adibito a mansioni impiegatizie e di magazziniere presso lo spaccio interno della Polizia di Stato della Questura di Napoli, denominato 'Il Chiostro'.

La Procura di Napoli promuoveva nei suoi confronti un'azione penale, ritenendo che si fosse reiteratamente appropriato della merce di cui aveva la disponibilità in ragione di tale attività, contestandogli il reato di peculato aggravato in continuazione (artt. 81 e 314 c.p.).

Con sentenza del 19 marzo 2007, passata in giudicato, il ricorrente, al pari degli altri coimputati nel medesimo procedimento, veniva assolto dai reati ascrittigli 'perché il fatto non sussiste'.

Egli proponeva pertanto istanza di rimborso delle spese legali sostenute ai sensi dell'art. 18 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 maggio 1997, n. 135, al competente ufficio dell'Amministrazione di appartenenza, che la rigettava, uniformandosi ai pareri espressi in merito dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, con provvedimento del 12 settembre 2008, oggetto di successiva conferma con atto dell'11 marzo 2009.

2. A motivazione dell'atto di diniego era posto il rilievo che *«il tenore della parte motiva della sentenza, che a sua volta esprime le valutazioni espresse dai giudici, non consente di ritenere esclusa la responsabilità degli imputati»*, facendo quindi venire meno il presupposto imprescindibile per il rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 in precedenza richiamato.

3. Con ricorso di primo grado n.4684 del 2009 (proposto al TAR per la Campania), egli ha impugnato la determinazione negativa del Ministero dell'Interno.

4. Il TAR, con la sentenza in forma semplificata n. 5573/2009, ha rigettato il ricorso essenzialmente sulla base della ritenuta irrilevanza, ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali da parte dell'Amministrazione di appartenenza, di un'assoluzione con formula dubitativa, *ex se* inidonea ad escludere profili di responsabilità del dipendente, *«non vigendo nell'ambito del procedimento amministrativo il principio penalistico del favor rei»*.

Il TAR ha poi avanzato dubbi sulla riconducibilità della vicenda che ha dato origine al procedimento penale (*«non pare riconducibile»*) alla disciplina invocata, *« in considerazione del fatto che il reato più che connesso allo svolgimento di obblighi istituzionali appare semplicemente commesso in occasione dello svolgimento dell'attività lavorativa»*.

5. Avverso la pronunzia reiettiva il ricorrente ha proposto atto di appello ed ha diffusamente contrastato le conclusioni del Tribunale regionale e rinnovato i motivi di legittimità articolati in prime cure.

Resiste all'appello il Ministero dell'Interno, che ha depositato documenti e una relazione sui fatti di causa.

6. Alla pubblica udienza del 21 novembre 2017 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

7. Il diniego del rimborso delle spese sostenute per il patrocinio legale in processo penale conseguente a fatti connessi con l'espletamento del servizio è stato motivato dall'Amministrazione con rinvio *ob relationem* ai pareri espressi al riguardo dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, con i quali è stato negato che la sentenza di assoluzione dell'odierno appellante - pronunziata in dispositivo con formale richiamo all'art. 530 c.p.p. - espliciti, in base al tenore della motivazione, valenza di piena esclusione di ogni responsabilità, condizione ineludibile, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 135 del 1997, per l'assunzione a carico dello Stato dell'onere economico di difesa in giudizio.

L'Avvocatura distrettuale, in particolare -alla luce del canone ermeneutico in base al quale il dispositivo della sentenza va letto ed integrato con il contenuto della motivazione - dà rilievo nei pareri espressi alla parte motiva della decisione in cui, con richiamo a gravi carenze investigative finalizzate a suffragare le dichiarazioni accusatorie, si afferma che *«dall'esame del compendio probatorio appare legittimo il dubbio sulla sussistenza della condotta, dell'evento e del nesso di causalità così come contestati dall'ufficio requirente»* e sottolinea che il Tribunale è pervenuto alla pronuncia di assoluzione permanendo *«il dubbio sulla sussistenza della condotta illecita degli imputati»*.

8. Con un primo ordine di considerazioni, l'appellante deduce che l'Amministrazione avrebbe travisato il contenuto della sentenza del Tribunale di Napoli.

L'assoluzione sarebbe stata disposta infatti con formula piena, che ha sancito in dispositivo, con il richiamo generico all'art. 530 c.p.p., e non al comma 2 della norma, l'insussistenza del fatto ascritto come reato.

In presenza di tale carattere pienamente liberatorio della formula di assoluzione, riferita all'insussistenza del fatto e non a ragioni processuali, quali la prescrizione o la mancanza di condizioni di promuovibilità o procedibilità dell'azione penale, il rimborso assumerebbe natura indennitaria in relazione al depauperamento del patrimonio del pubblico dipendente che ha sofferto il giudizio.

9.1 Il Collegio ritiene infondata la tesi sulla 'dequotazione' del contenuto eventualmente dubitativo della sentenza assolutoria, effettuato dall'appellante, stante che nessuna differenza di regime, per quanto qui di interesse, può trarsi dall'avvenuto utilizzo o meno della formula di cui al comma 2 dell'art. 530 del codice di procedura penale.

9.2 L'art. 18 della l. n. 135/1997, nello stabilire 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», non consente infatti di effettuare distinzioni tra tipologie di formule assolutorie di merito.*

9.3 Sul punto, va richiamato il precedente specifico con il quale questo Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'appello avverso analoga sentenza del TAR della Campania, pure avente ad oggetto il provvedimento di diniego del rimborso delle spese legali, promosso da uno dei coimputati dell'odierno ricorrente nel procedimento penale innanzi al Tribunale di Napoli, lo ha accolto, riconoscendo al rimborso natura di diritto soggettivo normativamente condizionato (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 21 gennaio 2011, n. 1713).

In particolare, in tale sentenza, dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi anche in ragione dell'identità del caso di specie, si afferma che le condizioni cui la norma subordina puntualmente l'esercizio del diritto al rimborso, sono costituite:

- dall'esistenza di una connessione dei fatti e degli atti oggetto del giudizio con l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali;
- dall'esistenza di una sentenza definitiva che abbia escluso la responsabilità del dipendente.

Nella pluralità di formule assolutorie di cui all'art. 530 c.p., danno diritto al rimborso delle spese solo quelle che consentono di dire accertata - secondo il sistema processuale penale - l'assenza di responsabilità rispetto ad atti e fatti connessi; senza tuttavia alcuna distinzione, all'interno di queste, tra i casi di 'formula piena' e quelli in cui manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova (art. 530, comma 2, c.p.p.).

10. Successivamente alla sentenza n. 1713 del 2011, questa soluzione è stata ribadita anche dall'Adunanza Generale, chiamata a dirimere i contrasti giurisprudenziali evidenziati dal giudice di prime cure.

Con la decisione n.20/2013 resa nell'adunanza del 29 novembre 2012, l'Adunanza Generale ha chiarito che l'art. 18, comma 1, del decreto legge 25

marzo 1997, n. 67, con l'espressione «*sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità*», non può non riferirsi anche al caso di specie, e che quindi la responsabilità è esclusa da qualunque sentenza pronunciata ai sensi dell'art. 530 c.p.p., anche quella che si avvalga della cosiddetta formula dubitativa.

10.1 L'avvenuta eliminazione dal contesto penalistico della formula dubitativa dell'assoluzione per insufficienza di prove, di cui al previgente art. 479, comma 3, c.p.p., ha comportato la parificazione del mancato raggiungimento della prova con il proscioglimento pieno a tutti gli effetti. Con essa il legislatore della riforma ha inteso così dare al principio della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva di cui all'art. 27 della Costituzione; principio che non consente di far riferimento ad altri criteri di responsabilità che non siano quelli della equiparazione delle varie ipotesi previste dall'articolo 530 c.p.p.

10.2 Anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione penale, ponendosi nello stesso solco interpretativo, ha costantemente negato la sussistenza di un interesse all'impugnazione della sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., in quanto nel «*vigente codice il dubbio non ha valenza processuale esterna, essendo stata piuttosto sancita la regola della necessaria adozione della formula assolutoria senza ulteriori qualificazioni, anche in presenza della insufficienza del materiale probatorio di accusa. Ne discende che anche l'eventuale accoglimento dell'impugnazione non varrebbe a mutare la formula finale dell'assoluzione*» (cfr. ancora Cons. Stato, Adunanza generale n. 20/2013).

10.3 L'art. 18 della l. n. 135, dunque, non discrimina fra le diverse ipotesi di formule assolutorie prefigurate dall' art. 530 c.p.p. e non assegna all'Amministrazione un'area di discrezionalità che le consenta di sovrapporsi e sostituirsi a quella effettuata dal giudice penale (cfr. Cons. Stato, Sez. I, n.1778 del 2013).

11. Resta infine da esaminare la seconda condizione cui la norma subordina il riconoscimento del diritto al rimborso delle spese legali, ovvero, come già evidenziato, l'esistenza di una connessione tra i fatti e gli atti oggetto del

giudizio e l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali.

11.1 Come affermato anche di recente dalla giurisprudenza, si tratta di una bipartizione più apparente che reale, in quanto *«risponde alla caratterizzazione temporale propria di ogni processo, che, nel caso di processo penale, si snoda attraverso l'imputazione formulata dalla pubblica accusa e la decisione del giudice»* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4176/2017).

In realtà, la disposizione unisce strettamente le due angolazioni processuali nella necessità della connessione dei fatti e degli atti compiuti dal dipendente pubblico con l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali; connessione che deve sussistere sia al momento dell'avvio del processo, sia al momento della decisione, così che l'esclusione con sentenza definitiva della responsabilità del dipendente non può che essere per 'quei' fatti e 'quegli' atti connessi con l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali.

L'intreccio nella connessione dei due presupposti, richiamati dall'art. 18 cit., fa sì che ha diritto al rimborso delle spese legali solo chi, imputato per atto connesso alla funzione pubblicata esercitata, sia stato assolto per essere stata esclusa la sua responsabilità rispetto a quell'atto specificamente addebitatogli in ragione di tale connessione.

Tale circostanza è avvenuta, rileva il Collegio, nel caso di specie, avendo il giudice penale ritenuto non provata la sussistenza del fatto reato, ma non la sua astratta riconducibilità all'attività svolta dal ricorrente.

Il fatto poi che suddetta attività non si estrinsechi in un normale compito di polizia, intrinseco al ruolo, ma si identifichi, al pari di qualunque altra mansione 'interna', in un'attività strumentale al funzionamento dello stesso, quale è stata evidentemente ritenuta la gestione di uno spaccio destinato al personale, non ne altera la configurabilità come inerente i compiti d'ufficio attribuiti all'interessato nella struttura di appartenenza.

Ove così non fosse stato, sarebbe dovuto emergere dalla ricostruzione dei fatti cristallizzata nella sentenza del Tribunale di Napoli; un diverso sindacato sull'attività sottesa all'ipotizzato fatto-reato finirebbe per realizzare una *'riedizione'* della loro valutazione in sede amministrativa, non per ravvisarne l'eventuale diverso rilievo sul piano disciplinare, con conseguente *«rinnovata valutazione nel merito degli estremi di responsabilità, che l'art. 18 della legge n. 137 del 1997 non prevede affatto e, tantomeno, consente»* (cfr. al riguardo ancora Cons. Stato, n. 1713/2011). Secondo l'applicazione pacifica dell'art. 314 c.p., fatta dal giudice penale, infatti, esso presuppone il collegamento funzionale dell'atto (o del comportamento materiale) con la funzione pubblica esercitata, avendo la condotta materiale ad oggetto beni di cui il ricorrente ha avuto la disponibilità in ragione del proprio ufficio, e non in concomitanza o *'in occasione'* del suo svolgimento, come affermato, seppur in chiave dubitativa, dal T.A.R.

12. Per le ragioni che precedono, l'appello va accolto e, per l'effetto, va accolto il ricorso di primo grado e vanno annullati gli atti con esso impugnati. La condanna al pagamento delle spese e degli onorari dei due gradi del giudizio segue la soccombenza. Di essa è fatta liquidazione nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9214 del 2010, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti con esso impugnati.

Condanna l'appellato Ministero al pagamento delle spese processuali del doppio grado, in favore dell'appellante, nella misura di Euro mille (€ 1.000/00), oltre oneri accessori, se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Gabriele Carlotti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Solveig Cogliani, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

IL SEGRETARIO