

APPENDICE ESPLICATIVA AL REGOLAMENTO PER IL RIMBORSO AI DIPENDENTI DELLE SPESE LEGALI RELATIVE A PROCEDIMENTI GIUDIZIARI, PER RESPONSABILITÀ CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVA INERENTI FATTI CONNESSI ALL'ESPLETAMENTO DEL SERVIZIO E ALL'ASSOLVIMENTO DEGLI OBBLIGHI ISTITUZIONALI

L'art. 18 è inequivoco nell'affermare che il rimborso delle spese legali è subordinato alla pronuncia di una sentenza o di un provvedimento che "**escluda**" la **responsabilità del dipendente**. Ne consegue che, non qualsiasi esito processuale distinto dal riconoscimento della assenza di responsabilità consente la rimborsabilità delle spese legali, ma solo quello implicante il riconoscimento nel merito dell'infondatezza dell'ipotesi accusatoria. Inidonea sarebbe, quindi, una sentenza di mero rito (o una ordinanza dichiarativa della estinzione del giudizio per rinuncia agli atti o per inattività).

È **legittimo il rifiuto della domanda di rimborso delle spese legali** sostenute da un dipendente della pubblica amministrazione, prosciolti da un giudizio di responsabilità penale per non aver commesso il fatto, "**per mancanza di riferibilità immediata e diretta dell'agire dell'istante al volere dell'amministrazione**", dovendo l'imputazione riguardare, ai fini di detto rimborso, un'attività svolta in diretta connessione con i fini funzionali dell'ente e, quindi, imputabile allo stesso ente (Consiglio di Stato, sez. IV – sentenza 5 aprile 2017, n. 1568).

La sentenza o il provvedimento devono essere adottati all'esito di un procedimento implicante una data responsabilità del dipendente, nel quale **non è parte l'Amministrazione di appartenenza**.

La sentenza o il provvedimento devono essere connotati da **stabilità**, ossia non più impugnabili secondo il loro particolare regime giuridico. Una sentenza caducabile, provvisoria, ancora suscettibile di impugnazione ordinaria non è idonea allo scopo di conseguire un rimborso. Ciò per concorrenti ragioni:

- ratio della norma, che è quella di sovvenire il dipendente allorché sia stata esclusa la sua responsabilità. Ma la detta responsabilità non è esclusa se la sentenza, accertante provvisoriamente l'assenza di responsabilità, può essere rimessa in gioco all'esito di impugnazioni;
- per i principi generali, l'efficacia di accertamento della sentenza è collegata alla maturazione del giudicato (art. 2909 c.c.);
- la specifica disciplina sull'acconto del rimborso evidenzia che la definitività del diritto è collegata alla pronuncia della sentenza passata in giudicato. Cosicché, se il giudizio si estingue l'anticipazione del rimborso andrà restituito.

In particolare si descrivono i casi in cui la sentenza o il provvedimento che abbia escluso la responsabilità sono connotati da stabilità.

CASI IN CUI SI VERIFICA LA STABILITÀ DEL PROVVEDIMENTO

Giudizi civili

Nell'ipotesi di sentenza del **giudice civile o contabile** la stabilità si consegue con il **giudicato**, che matura allorché la sentenza non è più soggetta a mezzi di impugnazione ordinaria (art. 324 c.p.c.; art. 177 c.g.c.).

Giudizi penali

- 1) nell'ipotesi di provvedimento di archiviazione del giudice delle indagini preliminari, la stabilità si consegue quando lo stesso non è più soggetto a reclamo ex art. 410-bis c.p.p.
- 2) nel caso di sentenza di non luogo a procedere del giudice dell'udienza preliminare, la stabilità si consegue quando la stessa non è più soggetta ad appello ex art. 428 c.p.p.

- 3) pronunciata la sentenza in giudizio penale la stabilità si consegue con la irrevocabilità, che matura allorché la stessa non è più soggetta a mezzi di impugnazione diversi dalla revisione (art. 649 c.p.p.).

CASI IN CUI SI RITIENE ESCLUSA LA RESPONSABILITÀ DEL DIPENDENTE

Giudizi civili

Il diritto al rimborso è invocabile nel **giudizio per responsabilità civile** verso terzi quando questo si conclude con **sentenza di rigetto nel merito dell'azione di responsabilità**.

Non spetta il diritto al rimborso nell'ipotesi che il giudizio si concluda con sentenza definitiva dichiarativa di una questione pregiudiziale di rito (sui presupposti processuali), sulle condizioni dell'azione, su nullità processuali o su una questione preliminare di merito (prescrizione o sull'ammissibilità dell'intervento).

Giudizi penali

Il diritto al rimborso è invocabile nel **giudizio per responsabilità penale**, ma va fatta una precisazione in relazione alle fasi del procedimento ed al contenuto del provvedimento definitorio dello stesso.

Un provvedimento che pronunci sul merito dell'azione penale (e nel senso di escludere la responsabilità penale) costituisce idonea condizione del diritto, mentre un provvedimento che non pronunci sul merito (su una condizione di procedibilità, sul rito, sulla prescrizione), ossia un provvedimento meramente processuale, non è utile allo scopo.

1) Definizione del procedimento penale nella fase delle indagini preliminari

Se non venga presentata la richiesta di rinvio a giudizio, con la prosecuzione del procedimento dinanzi al giudice dell'udienza preliminare, le indagini preliminari si concludono con il provvedimento di archiviazione del G.I.P. su richiesta del P.M. . Il diritto al rimborso dipende dal contenuto del provvedimento di archiviazione.

Il provvedimento di archiviazione **per infondatezza della notizia di reato** (artt. 408-410 c.p.p.) (37) o perché **il fatto non è previsto dalla legge come reato** (411 c.p.p.) **costituisce titolo del diritto al rimborso**.

Invece, il provvedimento di archiviazione ex art. 411 c.p.p. **per mancanza di una condizione di procedibilità**, perché la **persona sottoposta alle indagini non è punibile** ai sensi dell'articolo 131-bis c.p. per particolare **tenuità del fatto**, perché il **reato è estinto**, **non costituisce titolo del diritto al rimborso**.

Nella ipotesi che vengano ex art. 414 c.p.p. riaperte le indagini e venga accertata la responsabilità dell'indagato, l'Amministrazione potrà chiedere il rimborso delle somme erogate.

2) Definizione del procedimento penale nella fase della udienza preliminare

Se non venga pronunciato il decreto che dispone il giudizio, con la prosecuzione del procedimento dinanzi al giudice del dibattimento, l'iter processuale si chiude con la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p. secondo cui: "1. Se sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero quando risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che si tratta di persona non punibile per qualsiasi causa, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere, indicandone la causa nel dispositivo. [...] 3. il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere anche quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio. [...]".

Non spetta il rimborso nell'ipotesi di sentenza di **non luogo a procedere per mancanza di una condizione di procedibilità** ("l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita"). Viene in rilievo una

pronuncia di natura meramente processuale, essendo precluso al giudicante, per difetto del presupposto per l'esercizio dell'azione penale, la verifica della fondatezza o meno del reato contestato. Analogo discorso vale

- **per la sentenza dichiarativa della estinzione il reato**

- **per la sentenza dichiarativa di qualsiasi causa di non punibilità dell'imputato.** Le cause di non punibilità sono quelle che escludono la punibilità dell'imputato fin dall'origine. Sono tali: le immunità di diritto pubblico interno, le immunità di diritto internazionale e la qualità di congiunto del soggetto attivo rispetto alla vittima nei delitti contro il patrimonio (art. 649 c.p.). Tutte le cause personali di non punibilità non escludono la illiceità del fatto commesso.

Spetta il rimborso nell'ipotesi di sentenza di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non è previsto dalla legge come reato o che il fatto non costituisce reato.

Spetta il rimborso delle spese legali a fronte di sentenze penali di non luogo a procedere emesse ex art. 425, comma 3, del c.p.p. ("quando gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio") dal giudice dell'udienza preliminare. Anche in questa evenienza viene in rilievo una sentenza che **esclude la responsabilità dell'imputato**. La norma in parola deve necessariamente essere interpretata ed applicata alla luce dell'art. 27, secondo comma, della Costituzione, in virtù del quale "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva". Secondo il condivisibile orientamento del Comitato Consultivo dell'Avvocatura dello Stato "La presunzione di innocenza si riverbera dunque sul significato e valore da attribuire alla decisione di non doversi procedere ex art. 425, comma 3; poiché o si è innocenti o colpevoli (dopo la condanna definitiva), la circostanza che venga meno la pendenza di un giudizio penale poiché non vi sono elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio non può che determinare la conseguenza che il prosciolto debba essere considerato innocente, il che significa che tale decisione è idonea ad escludere la responsabilità dell'agente concretandosi, così, il presupposto richiesto dall'art. 18 D.L. 67/97 per la concessione del rimborso delle spese legali".

Nella ipotesi che ex art. 434 c.p.p. venga revocata la sentenza di non luogo a procedere e venga accertata la responsabilità dell'imputato, l'Amm.ne potrà chiedere il rimborso delle somme erogate.

3) Definizione del procedimento penale nella fase del **dibattimento**

Se venga pronunciata la sentenza di condanna, il dibattimento si chiude con la sentenza di proscioglimento con le seguenti specificazioni:

- di non doversi procedere ex art. 529 c.p.p. ("1. Se l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, il giudice pronuncia sentenza di non doversi procedere indicandone la causa nel dispositivo. 2. il giudice provvede nello stesso modo quando la prova dell'esistenza di una condizione di procedibilità è insufficiente o contraddittoria");

- di assoluzione ex art. 530 c.p.p. ("1. Se il fatto non sussiste, se l'imputato non lo ha commesso, se il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero se il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per un'altra ragione, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione indicandone la causa nel dispositivo. 2. il giudice pronuncia sentenza di assoluzione anche quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile. 3. Se vi è la prova che il fatto è stato commesso in presenza di una causa di giustificazione o di una causa personale di non punibilità ovvero vi è dubbio sull'esistenza delle stesse, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione a norma del comma 1. [...]");

- di estinzione del reato ex art. 531 c.p.p. ("1. Salvo quanto disposto dall'articolo 129 comma 2, il giudice, se il reato è estinto, pronuncia sentenza di non doversi procedere enunciandone la causa nel

dispositivo. 2. il giudice provvede nello stesso modo quando vi è dubbio sull'esistenza di una causa di estinzione del reato”).

Spetta il rimborso nell'ipotesi di sentenza di proscioglimento per motivi di merito, ossia perché:

- il fatto non sussiste;
- l'imputato non lo ha commesso;
- il fatto non costituisce reato;
- il fatto non è previsto dalla legge come reato;
- il reato è stato commesso da persona non imputabile perché incapace di intendere o di volere.

non spetta il rimborso nell'ipotesi di sentenza di proscioglimento per motivi di rito, ossia:

- per mancanza delle condizioni di procedibilità e di perseguibilità;
- perché il reato è stato commesso da persona non punibile;
- perché il reato è estinto.

Spetta il rimborso delle spese legali richiesto da dipendenti di Amministrazioni statali ex art. 18 D.L. n. 67 del 1997 **a fronte di sentenze penali di assoluzione con formula ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p.** (“quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile”). L'ipotesi assolutoria di cui al secondo comma, come quella del primo comma, esclude ogni responsabilità agli effetti penali, in esito a giudizio valutativo e di graduazione delle prove assunte, nel loro concorso, in negativo o in positivo, a qualificare la responsabilità dell'imputato.

Analogo rilievo vale per l'ipotesi assolutoria di cui al terzo comma dell'art. 530 c.p.p. relativa al fatto commesso in presenza di una **causa di giustificazione**. Questa formula assolutoria non corrisponderebbe ad un effettivo e totale esonero da responsabilità, in quanto essa lascerebbe aperta la possibilità di future azioni volte a fare valere per gli stessi fatti la responsabilità civile o amministrativa del dipendente, tuttavia nel caso di specie non è possibile negare la richiesta di rimborso. Questa, infatti, è direttamente connessa all'attività difensiva che ha portato nel corso di quel dato giudizio alla negazione di quella data responsabilità. La decisione, del resto, si ricollega al profilo valutativo che l'ordinamento effettua di un determinato fatto; per cui ben può aversi una situazione da cui scaturiscono diversi giudizi (es. penali, civili, contabili ecc.) che operano su piani diversi, per cui per uno di essi quel dato atto o fatto non ha alcuna rilevanza, di tal che non sembra possano sussistere ostacoli per la responsabilità delle spese sostenute per la difesa, difesa che appunto ha portato all'esclusione di responsabilità per quel tipo di procedimento.