

Patrocinio gratuito. Reato militare.

IL RIMBORSO DELLE SPESE DI PATROCINIO LEGALE

L'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla L. 23 maggio 1997, n. 135, prevede 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. [...]”*.

1. Ratio della norma

Con la disposizione in esame, il Legislatore ha inteso realizzare l'interesse generale al corretto funzionamento dell'apparato amministrativo. Il presupposto è che il dipendente pubblico, nel suo agire, non sia portatore di un interesse proprio, egoistico, ma della Pubblica Amministrazione. Quando, dunque, egli viene convenuto in giudizio a rispondere del suo operato pubblico, si pone l'esigenza che l'Amministrazione lo tenga indenne per le spese legali che deve sostenere per la propria difesa. **In tal modo si evita che il timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle proprie attività istituzionali possa provocare la paralisi dell'azione dei funzionari pubblici** che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'Amministrazione. Il rimborso è assoggettato al verificarsi di alcuni **presupposti** ed è inoltre **limitato, nel quantum, a quanto ritenuto congruo dall'Avvocatura dello Stato**.

2. Presupposti.

– Instaurazione di un giudizio **per responsabilità** civile, penale e amministrativa **nei confronti** del dipendente che chiede il rimborso. **Sono**, pertanto, **escluse** dall'ambito di applicazione della norma:

- tutte le ipotesi in cui il giudizio non tenda all'accertamento di una responsabilità in capo al dipendente. In particolare, sono escluse le ipotesi di impugnazione dinnanzi al giudice amministrativo di provvedimenti della P.A., le quali, peraltro, configurano esempi di conflitto di interessi;
- i casi in cui il dipendente partecipi al giudizio ad altro titolo (ad es. non potrà dare luogo a rimborso il fatto di essersi costituito parte civile).

– La qualità di **dipendente di amministrazione statale**.

Essa deve sussistere all'epoca in cui si assumono avvenuti i fatti oggetto del giudizio, non potendosi, in difetto, riferire a una pubblica amministrazione gli effetti dell'agire del soggetto tratto in giudizio.

– La **connessione dei fatti con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali**.

– L'**esclusione della responsabilità** del dipendente.

3. Il giudizio di congruità

Il giudizio di congruità, demandato dalla legge alla sola Avvocatura dello Stato, non si esaurisce nel mero riscontro della corrispondenza delle prestazioni professionali e dei relativi importi con quelli previsti dal tariffario penale. Come evidenziato da autorevole giurisprudenza amministrativa, **la valutazione di**

congruità sul *quantum debeatur* da effettuarsi da parte dell'Avvocatura dello Stato ha connotati di evidente discrezionalità: il potere valutativo demandato dalla norma comporta un necessario bilanciamento tra l'interesse del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese legali sostenute e l'interesse pubblico ad evitare erogazioni non appropriate, cioè non causalmente congrue in relazione al rilievo e all'importanza dell'attività difensiva necessaria. Il giudizio, pertanto, non si limiterà all'espunzione delle spese relative a prestazioni professionali eccessive o superflue, ma sarà il frutto della correlazione dei parametri normativi e tariffari ai tratti salienti della vicenda giudiziaria e, cioè, alla natura, complessità e gravità della causa e delle questioni giuridiche o probatorie che vi sono sottese, nonché alla posizione istituzionale dell'imputato, alla durata del procedimento, alla composizione della difesa in relazione all'impegno professionale ad essa richiesto. Si evidenzia, inoltre, che il giudizio dell'Avvocatura investe legittimamente anche i profili di merito, vale a dire la determinazione dell'*an debeatur* con riguardo alla sussistenza dei requisiti legali, vale a dire la connessione dei fatti con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e l'esclusione della responsabilità del dipendente. In particolare, si è affermato che solo una lettura sommaria della norma ex art. 18 potrebbe condurre a limitare la competenza dell'Avvocatura dello Stato alla sola determinazione del *quantum*. Al contrario, ad avviso del Consiglio di Stato, "*oggetto della valutazione in parola è un esame approfondito e qualificato, con stretto riferimento alla vicenda processuale che ha interessato il dipendente statale, pur nel suo collegamento con le funzioni esercitate presso l'amministrazione di appartenenza*", di talché "*la limitazione della funzione ad aspetti meramente contabilistici vanificherebbe del tutto le ragioni della specifica presenza di un organo come l'Avvocatura e quindi il peso qualitativo giuridico dell'intervento obbligatorio [...] financo privando la norma di un effettivo significato di controllo sostanziale*". difendersi da accuse relative all'esercizio dei suoi compiti istituzionali a condizione che processualmente emerga

l'espletamento degli stessi senza violazione di doveri e senza conflitto di interessi con l'amministrazione".

È il caso di evidenziare, infine, l'**irrilevanza dell'eventuale parere di congruità espresso dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati**. Al riguardo, infatti, la Corte di cassazione ha chiarito che *"la pretesa di condizionare l'entità del rimborso all'esclusivo vaglio del consiglio dell'Ordine degli avvocati toglierebbe qualsiasi rilevanza pubblicistica alla spesa e ai relativi doveri di governo di essa. Condurrebbe a un'equiparazione tra il debito del cliente verso il professionista e quello di protezione del dipendente, che è a carico dello Stato. Tale equiparazione è improponibile, giacché il debito del cliente risponde al soggettivo andamento da lui impresso al rapporto professionale, cioè, esemplificando, all'impostazione difensiva prescelta; alla frequenza delle consultazioni che ha richiesto al legale; agli scritti difensivi non indispensabili, ma sollecitati e prodotti per sola cautela; alte spese vive eventualmente concordate per trasferte e partecipazione a ogni tipo di udienze. Di oneri di tal genere, di natura casuale, in gran parte non sindacabili da parte del COA, non può farsi carico l'amministrazione, sicché prudentemente il legislatore ha previsto che siano vagliati, sotto il profilo della congruità, dall'avvocatura dello Stato. Nel formulare il parere, l'avvocatura non può avere quale riferimento esclusivo né, come vorrebbe il ricorso, l'interesse del dipendente a risultare sempre e in ogni caso indenne da ogni costo difensivo, né quello dell'amministrazione a minimizzare la spesa, poiché il parere deve essere reso in termini di congruità"*.

4. La richiesta

Le istanze di rimborso delle spese legali, complete dei dati anagrafici degli interessati (e dell'eventuale indirizzo di posta elettronica certificata), del relativo codice fiscale e delle coordinate bancarie -codice IBAN- , debbono essere corredate da:

- copia conforme all’originale rilasciata dalla Cancelleria del Tribunale competente della o delle sentenze di assoluzione, complete dell’attestazione del passaggio in giudicato, ovvero dei provvedimenti di archiviazione (corredati della richiesta del P.M.) che hanno concluso i procedimenti giudiziari;
- altri atti salienti relativi al procedimento (ad es. atto di nomina del legale di fiducia depositato nel corso delle indagini, copia dell’avviso di garanzia e dell’eventuale verbale di interrogatorio, istanze, memorie, estratti di atti processuali in cui sia chiaramente indicato il nominativo del legale);
- originale delle parcelle quietanzate rilasciate dai propri legali, con annessa notula spese recante l’indicazione analitica delle singole voci costituenti le parcelle stesse. A tal proposito, l’Avvocatura Generale dello Stato ha avuto modo di precisare che *“potrà darsi corso all’esame della richiesta anche sulla base di un prospetto dettagliato delle attività defensionali svolte, di modo che la pratica possa essere compiutamente istruita; dopodiché fissato l’importo ritenuto congruo – previa ammissibilità del rimborso – si procederà agli ulteriori adempimenti (emissione del titolo di spesa ecc.) previa produzione della parcella quietanzata (in regola con le disposizioni IVA) per ottenere in concreto il rimborso della somma effettivamente pagata nei limiti di quanto, appunto, ritenuto congruo”*.

Qualora le parcelle/fatture:

- siano state emesse in regime di esenzione I.V.A. devono essere corredate di una marca da bollo vidimata del valore di € 2,00;
- siano comprensive delle “spese esenti” ex art. 15 DPR 633/1972214, devono essere accompagnate dalla relativa “regolare documentazione”.

5. La procedura

L'istanza, indirizzata al Ministero della Difesa – Direzione Generale per il Personale Militare - Divisione Disciplina²¹⁵, deve essere presentata presso il proprio Comando di Corpo se si tratta di Militare in servizio. L'Ente instruirà l'istanza, corredandola con una sintetica relazione (ovvero un rapporto sul fatto) del Comandante di Corpo che dovrà, altresì, esprimere il suo parere circa la connessione o meno dei fatti originatori del giudizio con l'espletamento del servizio. Il predetto Comandante provvederà a rimettere la citata documentazione direttamente alla Direzione Generale per il Personale Militare – Divisione Disciplina, inviandola anche, per conoscenza, alla propria linea gerarchica. Gli Alti Comandi delle Forze Armate, ovvero il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per gli appartenenti all'Arma, potranno intervenire nell'istruzione dell'istanza, ove lo ritengano opportuno e qualora riscontrino delle incongruenze (le Autorità Militari intermedie possono essere informate ma non sono tenute a esprimere pareri).

Qualora il procedimento giudiziario abbia interessato più Militari, rappresentati e difesi da un unico legale o da legali diversi, è necessario che ciò venga specificato dal Comando all'atto della trasmissione della documentazione, al fine di consentire alla Direzione Generale per il Personale Militare unicità di trattazione delle istanze. Nell'eventualità in cui l'interessato sia stato trasferito dall'Ente o Unità ove prestava servizio all'epoca dei fatti originatori del giudizio, la competenza a istruire la relativa pratica è devoluta al Comando dell'Ente/Unità presso cui lo stesso è effettivo al momento della

richiesta di rimborso. In tal caso, l'Ente/Unità di provenienza, prontamente interessato d'ufficio, è tenuto a fornire una sintetica relazione, illustrando i fatti dai quali è scaturito il procedimento penale; relazione che consentirà alle competenti Autorità di formulare il parere richiesto. Il diritto al rimborso si estende anche al personale militare collocato in congedo dopo gli eventi che hanno originato i relativi procedimenti per fatti commessi in costanza di servizio o da richiamati. Le relative istanze (adeguatamente documentate come da elenco di cui al precedente paragrafo 4 saranno inviate direttamente dall'interessato alla Direzione Generale per il Personale Militare – Divisione Disciplina.

6. Anticipazione del rimborso delle spese di patrocinio legale

Ai sensi dell'art. 18 del D.L. 67/1997: "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".

La norma stabilisce che la concessione delle anticipazioni è una facoltà dell'amministrazione e non un atto dovuto e prevede, in maniera inequivocabile, la rivalsa sul dipendente, qualora la sua responsabilità venga accertata a qualsiasi titolo, con sentenza passata in giudicato. Alle istanze di anticipazione si applicano i medesimi concetti sopra evidenziati e la medesima procedura .

È il caso di sottolineare che la disposizione, riferendosi a un "anticipazione del rimborso", presuppone che parte dell'attività del professionista di fiducia sia già stata svolta: essa, dunque, non intende consentire la creazione di un "fondo cassa" a cui attingere per il futuro, ma semplicemente rifondere, prima della conclusione definitiva del procedimento, parte delle spese già

sostenute dal personale per la propria difesa. L'istante dovrà, di conseguenza, produrre **fattura/e quietanzata/e** pari all'importo richiesto, nonché **copia degli atti giudiziari comprovanti l'instaurazione di un giudizio** a suo carico (avviso di garanzia nel giudizio penale, atto di citazione nel giudizio civile).

Gli anticipi saranno concessi, previo il necessario parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, con riserva di ripetizione nell'ipotesi che il procedimento non accerti l'esclusione della responsabilità e saranno decurtati dagli importi che, a esito del giudizio, saranno riconosciuti congrui per il rimborso.

È opportuno qui specificare che le anticipazioni concesse a norma dell'art. 18 sopra richiamato sono nettamente e ontologicamente distinte dal beneficio della tutela legale di cui all'art. 32216 della L. 22 maggio 1975, n. 152 concesso agli Ufficiali o Agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza e ai militari in servizio di pubblica sicurezza indagati esclusivamente per un fatto relativo all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica. In tali evenienze, l'onere finanziario grava sull'Amministrazione in favore della quale viene svolto il servizio, vale a dire il Ministero dell'Interno. Il Militare interessato, ricorrendone i presupposti, potrà presentare istanza al Comando di appartenenza che la trasmetterà, per il tramite gerarchico, al Ministero dell'Interno, Dipartimento per la Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale per le Risorse Umane, Ufficio II - Contenzioso, Roma, secondo la procedura di cui alle circolari esplicative di quel Ministero.