



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

555/RS/01/121/1/004523

Roma, data del protocollo
- 2 NOV. 2016

OGGETTO: COISP - Segreteria Nazionale.
"Tutela legale - L'art. 33 del D.P.R. 395/1995 è tuttora in vigore".

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE FEDERAZIONE COISP
(Rif. nota n. 680/16 del 25/7/2016)
=ROMA=

Con riferimento alla problematica in oggetto, nelle more della definizione di un incontro con i responsabili delle Direzioni interessate, si riportano di seguito alcune considerazioni di ordine giuridico fatte pervenire dalla Direzione Centrale per le Risorse Umane.

In particolare è stato precisato che l'art.18 D.L n. 67/1997, convertito in L.n.135/1997, prevede una tutela di portata generale per tutti i dipendenti di amministrazioni statali coinvolti in "giudizi civili, penali ed amministrativi promossi in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali" e definiti con "una sentenza o un provvedimento che escluda la responsabilità" mentre la disposizione di carattere speciale contenuta nell'art. 32 L. n. 152/1975, assicura una particolare tutela agli "ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria", coinvolti in procedimenti penali "per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica" conclusi con un provvedimento di esclusione della "responsabilità per fatto doloso".

Accanto alla richiamata normativa di rango primario, a decorrere dal 1995, e quindi antecedentemente alla introduzione del citato art.18, si susseguono una serie di norme contrattuali volte a garantire una tutela sempre più incisiva nella materia in questione al personale delle Forze dell'Ordine; più specificatamente con l'art.33 del D.P.R. n. 395/1995 viene estesa la rimborsabilità delle spese legali anche ai giudizi penali instaurati per fatti compiuti in servizio *diversi* da quelli realizzati con l'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica; norma poi richiamata dall'art.37 del successivo D.P.R. n. 254/1999 a favore del coniuge e dei figli del dipendente deceduto.

Con l'art. 40 del D.P.R. n. 164/2002, fermo restando il disposto dell'art.32, viene prevista la possibilità per gli appartenenti alle Forze di Polizia di richiedere un



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

anticipo delle spese legali sino ad un massimo di € 2.500, salvo rivalsa in caso di responsabilità a titolo di dolo; disposizione questa riproposta poi negli art.35 del D.P.R. n.170/2007 e art. 21 del D.P.R. 59/2009, in cui, diversamente dal passato, unitamente all'art.32 viene richiamato anche l'art. 18.

Ciò premesso, seppure i contratti di categoria hanno continuato a evocare in una disposizione del 1999 il contenuto di una norma ritenuta abrogata dall'art.18 del 1997, è anche vero che nelle successive disposizioni contrattuali previste dagli art.40 del D.P.R. n. 164/2002, art.35 del D.P.R. n.170/2007 e art.21 del D.P.R. 59/2009, il richiamo all'art.33 del D.P.R. n.395/1995 è venuto meno.

In presenza di una tale stratificazione di norme nel tempo, la necessità di omogenizzare la normativa in questione ha portato il Consiglio di Stato, in sede consultiva (v. pareri n.1182/2009 e n.1054/2011) e l'Avvocatura Generale dello Stato (v. pareri n.5893/1997 e n.12090/2000), a ritenere, in merito alla esatta portata applicativa della disposizione della Legge Reale che mentre l'art.32 L. n.152/1975, atteso il carattere di specialità, sarebbe sopravvissuto all'art.18 D.L. n.67/1997, quest'ultimo, fonte primaria di carattere generale, avrebbe invece abrogato le disposizioni di rango secondario di cui all'art.33 D.P.R. n.395/1995, così ripristinando l'originario ambito di applicazione dell'art.32.

Il lungo processo di interpretazione ermeneutica delle norme in questione ha delineato, così, nel tempo l'orientamento in virtù del quale l'estensione disposta con l'art.33 - dovendosi ritenere di portata generale in assenza di una norma che disciplinasse fattispecie diverse da quelle previste dalla disposizione speciale - sia da ritenersi abrogata proprio a seguito dell'introduzione dell'art.18, permanendo in vigore soltanto la disciplina speciale. Infatti nella parte in cui la previgente normativa è da considerarsi speciale prevale sulla successiva legge generale, laddove invece si è in presenza di due fattispecie di portata generale - così come correttamente deve essere inteso l'art.33 - sono applicabili gli ordinari criteri di successione nel tempo e dunque la norma successiva ha implicitamente abrogato quella precedente.

E' stato segnalato, sul punto, che la posizione nei termini indicati assunta dall'Amministrazione non risulta essere stata messa in discussione dalle Sigle sindacali, dovendo invero constatarsi che nei diversi tavoli contrattuali susseguitesisi nel tempo per la definizione di ben tre accordi contrattuali, successivi a quello del 1999, la disposizione dell'art.33 non è stata più richiamata, determinando tale circostanza acquiescenza alla implicita abrogazione della stessa.

Si noti, piuttosto, che nell'art.35 del D.P.R. del 2007 viene per la prima volta fatto richiamo all'art.18 senza, peraltro, individuazione alcuna dei limiti applicativi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

Infine, è stato comunque sottolineato che la sfera di operatività delle norme in questione è stata riportata nella circolare dipartimentale n.333-a/U.C./T.L. del 29 marzo 2011.

Per ciò che concerne le ulteriori doglianze riguardanti l'esercizio di una asserita discrezionalità dell'Amministrazione in ambito disciplinare ed in termini di spettanza del rimborso delle spese legali, è stato rappresentato che la valutazione delle istanze di tutela legale viene operata nel pieno rispetto dei dettami di legge, verificando di volta in volta l'esistenza dei presupposti normativi tant'è che non può essere riconosciuto il beneficio in parola solo in presenza di una pronuncia assolutoria, svincolato da qualsiasi valutazione in ordine, tra l'altro, alla connessione con il servizio e all'inesistenza di evidenti conflitti di interessi rispetto ai fatti oggetto di vaglio giudiziario.

Sui punto, il costante orientamento interpretativo volto ad individuare univoche linee di valutazioni riguardanti il presupposto della connessione, distingue le ipotesi in cui i fatti siano commessi nell'adempimento dei compiti istituzionali da quella in cui le mansioni di servizio costituiscano mera occasione per il comportamento addebitato al dipendente; solo nel primo caso competerebbe il rimborso, in presenza cioè di un nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto, nel senso che il dipendente non avrebbe assolto ai suoi compiti se non compiendo quel fatto o quell'atto. Valutazioni queste che l'Amministrazione ha l'obbligo di compiere.

Con riferimento, poi, agli aspetti evidenziati in merito alla asserita non vincolatività dei pareri dell'Avvocatura di Stato, appare importante sottolineare che l'obbligo di acquisizione del parere dell'Organo legale è parte della complessa procedura del rimborso delle spese sostenute per l'attività difensiva, come espressamente previsto dall'art.18 L. n.135/1997, laddove si legge che "*Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato*".

Nella materia in questione, il carattere "vincolante" degli obbligatori pareri espressi dalle Avvocature di Stato sembra fondarsi sulla volontà del legislatore di affidare ad un organo tecnico ed altamente qualificato le specifiche valutazioni in ordine al bilanciamento del diritto di difesa del dipendente della P.A. con il ragionevole contenimento della spesa pubblica, tenuto conto che le esigenze di finanza pubblica impongono di non far carico all'erario di oneri eccedenti quanto è necessario, e al contempo sufficiente, per soddisfare gli interessi generali e i doveri giuridici che presidiano l'istituto del rimborso spese.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO
UFFICIO PER LE RELAZIONI SINDACALI

E' stato evidenziato, poi, che la valutazione degli organi legali non può non investire oltre al *quantum* delle spese da rimborsare anche l'*an* del diritto al rimborso, e cioè l'esistenza dei presupposti giuridici sottesi al rimborso, in mancanza dei quali viene meno la valutazione sulla congruità delle spese sostenute.

In proposito, il Consiglio di Stato in una recente pronuncia dell'8 luglio 2013 ha precisato che *«In tema di rimborso delle spese legali sostenute dal dipendente di una Amministrazione dello Stato per la difesa in un procedimento penale per atti o fatti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di compiti istituzionali, il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato previsto dall'art.18 L. n.135/1997 riguarda i presupposti giuridici della pretesa al rimborso nell'ambito dell'intera vicenda processuale che ha interessato il dipendente, pur nel suo collegamento con le finzioni esercitate presso l'Amministrazione di appartenenza, e non la sola determinazione del quantum da rimborsare»*.

Tanto detto, la citata Direzione Centrale ha ritenuto, comunque, doveroso precisare di aver palesato il proprio dissenso al Generale Organo legale, ogni qual volta ne abbia ritenuto il parere non corrispondente ad una corretta applicazione della norma; quest'ultimo, in più occasioni, mostrando di condividere le argomentazioni prospettategli, ha sottoposto la questione al Comitato Consultivo.

Inoltre è stato sottolineato che la possibilità che residua in capo all'Amministrazione di disattendere le valutazioni rese dall'Avvocatura di Stato impegna significativamente la stessa sul piano motivazionale - attesa la imprescindibile esigenza di fornire adeguate ragioni del dissenso nell'atto amministrativo conclusivo del procedimento - esponendola a possibili contestazioni in sede contabile per danno erariale.

Per completezza espositiva, è stato fatto presente che l'Amministrazione allo scopo di superare le cennate questioni interpretative, confermate, come noto, da ultimo dal Consiglio di Stato con parere del 20.11.2014, ha avviato una iniziativa legislativa intesa ad ottenere una estensione dell'ambito applicativo della norma a carattere speciale che a tutt'oggi non ha ancora avuto seguito.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
Tommaso Ricciardi