



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

Ufficio V - Relazioni sindacali della Polizia di Stato

N. 555/V-RS/

Roma, data protocollo

OGGETTO: Nuovo orientamento della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in materia di rimborso delle spese legali.

Documento con allegati contenenti categorie particolari di dati ai sensi dell'art. 9 del reg. UE n. 2016/679 e dell'art. 2-sexies del d.lgs. n. 196/2003, che devono essere trattati esclusivamente da personale appositamente autorizzato dall'Ufficio destinatario.

All. 2

ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SIULP	ROMA
ALLA SEGRETERIA GENERALE SAP	ROMA
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SIAP	ROMA
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE	
FEDERAZIONE COISP MOSAP	ROMA
ALLA SEGRETERIA GENERALE	
FSP POLIZIA DI STATO-ES-CONSAP-MP-COSAP-UIL POLIZIA	ROMA
ALLA SEGRETERIA NAZIONALE SILP CGIL	ROMA

La Direzione Centrale per le risorse umane ha qui trasmesso la circolare predisposta dal proprio Servizio contenzioso e affari legali, al fine di illustrare il nuovo orientamento inaugurato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in materia di rimborso delle spese legali.

Nello spirito del “*dialogo cooperativo*” e della massima trasparenza informativa, la citata Direzione Centrale ha allegato anche la sentenza 18 febbraio-18 marzo 2026, n. 3 dell'Adunanza plenaria.

Si anticipa, annettendo la richiamata sentenza, il testo della circolare in parola.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO
De Bartolomeis



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

N. 333-CAL/numero del protocollo

Roma, data del protocollo

OGGETTO: Rimborso delle spese legali
Nuovo orientamento della giurisprudenza amministrativa.
Nota informativa.

ELENCO INDIRIZZI IN ALLEGATO

Sommario: 1. La c.d. "tutela legale": disciplina generale e *ratio*. - 2. L'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67. - 3. La *res controversa*. - 4. La posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. - 5. Conclusioni.

Precedenti circolari in materia:

- A) Circolare n. 800/9820-E-12 in data 21 ottobre 1980.
- B) Circolare n. 333-A/9801-A.3.5 in data 14 dicembre 1992.
- C) Circolare n. 333-A/9801-A.3.5 in data 22 giugno 1996.
- D) Circolare n. 333-A/U.C./T.L. in data 29 marzo 2011.

1. La c.d. "tutela legale": disciplina generale e *ratio*.

Come è noto, la materia della c.d. "tutela legale" degli appartenenti alla Polizia di Stato è disciplinata, essenzialmente, da due fonti normative, ambedue di rango legislativo:

- **articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152¹**, che prevede: "*Nei procedimenti a carico di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, la difesa può essere assunta a richiesta dell'interessato dall'Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato medesimo. In questo secondo caso le spese di difesa sono a carico del Ministero dell'interno salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano a favore di qualsiasi persona che, legalmente richiesta dall'appartenente alle forze di polizia, gli presti assistenza*".
- **articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67²**, che prevede: "*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*

¹ Si tratta della legge recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", nota anche come "legge Reale", dal nome del Ministro di grazia e giustizia *pro-tempore*, On. Oronzo Reale.

² E' il decreto-legge recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità".

Si tratta di due fattispecie normative che, pur essendo contraddistinte da una relazione di "specialità reciproca", condividono una *eadem ratio*, essendo, sostanzialmente, ricognitive del principio generale, riconducibile al divieto civilistico di *locupletatio cum aliena iactura*³, secondo cui chi agisce "diligentemente" nel perseguimento di interessi alieni e, in particolare, di fini pubblici, non deve sopportare le conseguenze sfavorevoli o dannose che ne derivano.

Ambedue le fattispecie perseguono, altresì, anche l'obiettivo di consentire agli agenti pubblici di svolgere i propri compiti istituzionali, senza il timore di incorrere in conseguenze economiche negative e, quindi, di tenerli indenni dalle spese legali, ove, naturalmente, abbiano operato con la "diligenza qualificata" (e, quindi, professionale) richiesta dal caso concreto, con ciò garantendo anche il rispetto del principio di "buon andamento dell'azione amministrativa", presidiato dall'articolo 97, comma 2, della Costituzione.

Sempre nell'ottica del rispetto del principio costituzionale da ultimo richiamato, le medesime fattispecie normative devono essere "lette" come "norme eccezionali" e, come tali, insuscettive di interpretazione analogica *in malam partem*⁴, in quanto poste a salvaguardia anche di "esigenze di finanza pubblica".

Sempre nell'ottica del rispetto del principio costituzionale da ultimo richiamato, le disposizioni legislative sopra richiamate rispondono, altresì, a esigenze di salvaguardia della sostenibilità della finanza pubblica, che impongono - secondo quanto chiarito dalle Sezioni unite civili della Suprema Corte di Cassazione nella sentenza 6 luglio 2015, n. 13861 - "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".

In sostanza, le due norme - secondo il "principio di diritto" sancito dalle Sezioni unite civili - devono necessariamente tener conto dell'esigenza di "bilanciare il diritto di difesa del dipendente della P.A. con il ragionevole contenimento della spesa pubblica per avvocati difensori privati", rispettando "il concetto di contemperamento dell'esigenza di salvaguardia della prudenza nell'erogazione della spesa pubblica e di protezione del dipendente infondatamente accusato".

2. L'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67.

L'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 rappresenta "fattispecie generale" in materia di tutela legale, che ha, quindi, una sfera di operatività molto ampia, ricomprendendo nel suo perimetro soggettivo di applicazione tutti i "dipendenti di Amministrazioni statali" nei cui confronti siano stati instaurati "giudizi per responsabilità civile, penale o amministrativa"⁵.

³ Il fondamento della disciplina vigente in materia di "tutela legale" si ravvisa, essenzialmente, negli istituti del contratto di mandato, della gestione di affari altrui e dell'arricchimento ingiustificato, previsti e disciplinati, rispettivamente, dagli articoli 1703 e seguenti, 2028 e 2041-2042 del codice civile.

⁴ L'articolo 14 delle cc.dd. "Preleggi" al codice civile prevede, espressamente: "Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati".

⁵ Sono esclusi da tale normativa i dipendenti delle Amministrazioni territoriali (Comuni, Province, etc.) che hanno una propria autonoma disciplina nell'articolo 86, comma 5.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

In ragione del fatto che tale norma trova applicazione indistintamente a tutti i dipendenti di Amministrazioni dello Stato, a prescindere dal loro specifico statuto giuridico (privatizzato o pubblico), si è formata *in subiecta materia* una giurisprudenza "mista", sia civile che amministrativa.

In punto di giurisdizione tale norma è stata, perciò, oggetto di giurisprudenza sia civile che amministrativa, a seconda che, rispettivamente, riguarda dipendenti di Amministrazioni dello Stato in regime privatizzato o contrattuale oppure in c.d. "*regime di diritto pubblico*", nel cui ambito rientra, fra l'altro, il personale della Polizia di Stato, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁶.

Ciò ha dato la stura ad un importante contenzioso che ha visto protagonista il Ministero della Difesa.

3. La *res controversa*.

La questione controversa ha tratto origine da una sentenza (n. 0171 del 14 ottobre 2024) con cui il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia, sede di Bari, in accoglimento del ricorso presentato da una erede di un militare, ha annullato il provvedimento di rimborso dell'Amministrazione in punto di *quantum debeatur*, rideterminandolo nella misura di 10.000,00 euro onnicomprensivi.

Sul punto giova precisare che il provvedimento di rimborso annullato si fondava sul giudizio di congruità della Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari che, ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997, aveva ridotto l'importo da liquidare in 5.910,00 euro, oltre al rimborso forfettario delle spese generali pari al 12,5% e al contributo CPA e IVA rispetto ai 42.000 euro richiesti dall'interessato.

Il Ministero della Difesa ha, quindi, presentato appello avverso la cennata decisione di primo grado per violazione degli articoli 13 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611⁷ e 34, comma 1 del "*Codice del processo amministrativo*"⁸ (di seguito indicato con l'acronimo c.p.a.),

⁶ L'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ("*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*") prevede, testualmente: "*In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e successive modificazioni ed integrazioni, e 10 ottobre 1990, n. 287.*"

1-bis. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il rapporto di impiego del personale, anche di livello dirigenziale, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, e il personale volontario di leva, è disciplinato in regime di diritto pubblico secondo autonome disposizioni ordinamentali. 19

1-ter. In deroga all'articolo 2, commi 2 e 3, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento. 20

2. Il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari, a tempo indeterminato o determinato, resta disciplinato dalle disposizioni rispettivamente vigenti, in attesa della specifica disciplina che la regoli in modo organico ed in conformità ai principi della autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione ed agli articoli 6 e seguenti della legge 9 maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

⁷ Si tratta del regio decreto, tuttora vigente, di "Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato".

⁸ E' l'Allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, di "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

lamentando che il Giudice amministrativo pugliese avrebbe effettuato valutazioni rientranti, *ope legis*, nella competenza esclusiva dell'Avvocatura dello Stato in sede di giudizio di congruità, esercitando, in tal modo, una funzione tecnico-discrezionale riservata ad altro Organo della pubblica amministrazione.

Al riguardo giova rammentare che l'articolo 13 del regio decreto n. 1611/1933 prevede, testualmente, che *"l'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio"*,

L'articolo 34 c.p.a. stabilisce che *"In caso di accoglimento del ricorso il giudice, nei limiti della domanda:*

- a) annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato;*
- b) ordina all'amministrazione, rimasta inerte, di provvedere entro un termine;*
- c) condanna al pagamento di una somma di denaro, anche a titolo di risarcimento del danno, all'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e dispone misure di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'articolo 2058 del codice civile. L'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitata, nei limiti di cui all'articolo 31, comma 3, contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento di diniego o all'azione avverso il silenzio;*
- d) nei casi di giurisdizione di merito, adotta un nuovo atto, ovvero modifica o riforma quello impugnato;*
- e) dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese, compresa la nomina di un commissario ad acta, che può avvenire anche in sede di cognizione con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza"*.

Con ordinanza n. 8018 del 13 ottobre 2025, la Seconda sezione del Consiglio di Stato ha, anzitutto, preso atto del fatto che il Dicastero appellante non ha impugnato il capo della sentenza di prime cure avente ad oggetto l'illegittimità del parere di congruità per difetto di motivazione, con conseguente formazione del giudicato.

La stessa Sezione del Supremo Consesso giurisdizionale amministrativo ha, poi, rilevato che la *quaestio* oggetto di esame, che riguarda segnatamente l'ampiezza del sindacato giudiziale sul parere di congruità reso dall'Avvocatura dello Stato in materia di rimborso delle spese legali ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997, ha costituito oggetto di divergenti soluzioni esegetiche da parte della Giurisdizione amministrativa adita in sede di c.d. *"giurisdizione esclusiva"* sui cc.dd. *"rapporti di pubblico impiego non privatizzato"* (nel cui ambito rientra anche quello della Polizia di Stato) e della Giurisdizione ordinaria adita in sede di Giurisdizione del lavoro nei *"rapporti di pubblico impiego privatizzato"*.

In ordine al c.d. *"diritto al rimborso"*, la Sezione rimettente ne ha, anzitutto, evidenziato la natura non risarcitoria, né compensativa, ma solo indennitaria, trovando giustificazione in evidenti ragioni di carattere equitativo e rinvenendo la propria causa nel rapporto di pubblico impiego dal cui espletamento è scaturito il processo a carico del dipendente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

Secondo tale esegesi, il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato assurge ad "*elemento costitutivo*" del diritto al rimborso, individuando anche il *dies a quo* del credito, sia par il capitale sia per gli accessori.

Su tali coordinate ermeneutiche la Sezione rimettente ha richiamato la giurisprudenza amministrativa in chiave comparata con la giurisprudenza civile.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato ha, costantemente, sostenuto che il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato sia estrinsecazione di ampia discrezionalità tecnica, sindacabile solo per errore di fatto, illogicità, carenza motivazionale o violazione di legge, con la conseguenza che il Giudice amministrativo, quando annulla il parere, non può sostituirsi all'Amministrazione nella determinazione del *quantum*, in quanto attività riservata, *ope legis*, a quest'ultima, con l'ausilio qualificato dell'Organo consultivo.

Ne discende - secondo tale ricostruzione - che la situazione soggettiva del dipendente ha natura di mero interesse legittimo (e non, di converso, di diritto soggettivo), in quanto l'annullamento giudiziale del parere fa nascere solo il dovere dell'Amministrazione di riesame, sempre con l'ausilio qualificato dell'Avvocatura dello Stato, non attribuendo, *ipso jure*, il rimborso richiesto all'interessato.

Diametralmente opposta la posizione della Giurisprudenza civile, che qualifica la pretesa al rimborso delle spese legali in termini di diritto soggettivo, rientrando, come tale, nella giurisdizione del Giudice del lavoro, che ha, quindi, il potere di determinare direttamente il *quantum* in tutti in casi in cui ritenga incongrua la valutazione dell'Avvocatura dello Stato.

Sulla scorta di tale "*marcata divergenza*" tra il pubblico impiego privatizzato e quello in regime di diritto pubblico e al fine di evitare disparità di trattamento dei dipendenti soggetti ai due differenti regimi giuridici, la Seconda sezione del Consiglio di Stato ha rimesso la questione all'Adunanza plenaria, formulando il seguente quesito:

"Se il Giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato sul diritto al rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 d.l. n. 67/1997 conv. dalla l. n. 135/1997, possa determinare l'ammontare spettante al dipendente a titolo di rimborso oppure si debba limitare all'annullamento del parere per vizio di motivazione, irragionevolezza o incongruità, con conseguente obbligo dell'Organo consultivo di riadozione del medesimo".

4. La posizione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Con sentenza 18 febbraio-18 marzo 2026, n. 3, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto di poter precisare l'orientamento diffuso nella giurisprudenza amministrativa secondo cui, in ragione della natura tecnico-discrezionale del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, il Giudice amministrativo non potrebbe sostituirsi all'Amministrazione "*su questioni che attengono al merito della stima*" e, quindi, procedere direttamente alla determinazione dell'importo rimborsabile delle spese legali.

Dopo aver precisato che il legislatore, con la *regula juris* racchiusa nell'articolo 18 del decreto-legge n. 67/1997, "*non ha inteso subordinare tale misura parzialmente compensativa del danno economico subito dal lavoratore (a cui carico restano sovente costi personali dolorosi e irrisarcibili) a valutazioni equitative dell'Amministrazione*", avendo espressamente previsto l'acquisizione, obbligatoria e vincolante in punto di *quantum debeatur*, del parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, il cui giudizio si traduce in un "*raffronto tra l'attività difensiva svolta in favore del richiedente ed i parametri di quantificazione dei corrispettivi*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

forensi, che sono oggetto di una dettagliata disciplina pubblicistica" e, precisamente, del decreto del Ministro della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal decreto 13 agosto 2022, n. 147.

Ne deriva che all'Avvocatura dello Stato è stato assegnato, direttamente dal legislatore, *"il compito di coadiuvare le Amministrazioni statali nel computo delle spettanze professionali"*, al fine di tutelarle da richieste eccessive e di garantire una uniformità di trattamento.

Tale valutazione non costituisce, tuttavia - secondo quanto correttamente osservato dalla Adunanza plenaria - *"attività riservata, vale a dire un giudizio latamente politico e di valore sottratto alla possibilità di contestazione dell'interessato e al suo diritto costituzionale di difesa"*, essendo *"il contemperamento tra le esigenze della finanza pubblica e quelle di protezione del dipendente, ingiustamente accusato"* demandato alla discrezionalità del legislatore, come, di fatto, accaduto nelle recentissime fattispecie di anticipazione delle spese legali di cui agli articoli 22 e 23 del c.d. *"decreto-sicurezza 2025"*⁹.

Sulla base di tale ricostruzione, l'Adunanza Plenaria ha risposto al quesito formulato dalla Sezione remittente ed enunciato il seguente *"principio di diritto"*:

"Il Giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato sull'istanza di liquidazione del rimborso delle spese legali previsto dall'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, non si deve necessariamente limitare all'annullamento della determinazione amministrativa", potendo accertare, "su domanda dell'interessato e laddove sia acquisita in atti tutta la documentazione necessaria, l'importo

⁹ Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante *"Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*, convertito, con modificazioni, dalla legge ha previsto, agli articoli 22 e 23, nuove fattispecie di anticipazione delle spese legali in favore della categorie soggettive maggiormente esposte a pericolo per la propria integrità fisica, fra le quali rientrano gli appartenenti alle Forze di polizia sia ad ordinamento civile che militare, sia alle Forze armate. In particolare, l'articolo 22, che riguarda la Polizia di Stato, ha previsto: *"1. A decorrere dall'anno 2025, fermo restando quanto previsto dall'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e dall'articolo 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile o militare di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, nonché al coniuge, al convivente di fatto di cui all'articolo 1, comma 36, della legge 20 maggio 2016, n. 76, e ai figli superstiti degli ufficiali o agenti deceduti, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può essere corrisposta, anche in modo frazionato, su richiesta dell'interessato e compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell'amministrazione di appartenenza, una somma, complessivamente non superiore a euro 10.000 per ciascuna fase del procedimento, destinata alla copertura delle spese legali, salva rivalsa se al termine del procedimento è accertata la responsabilità dell'ufficiale o agente a titolo di dolo. Le medesime disposizioni si applicano anche nel caso di cui all'articolo 335, comma 1-bis.1, del codice di procedura penale. 2. Non si procede alla rivalsa delle somme corrisposte ai sensi del comma 1 del presente articolo 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, anche se intervenuta successivamente a sentenza o altro provvedimento che abbia escluso la responsabilità penale dell'ufficiale o agente, salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata in sede disciplinare la responsabilità per grave negligenza. 3. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche al personale convenuto nei giudizi per responsabilità civile e amministrativa previsti dalle disposizioni di cui al medesimo comma"*.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

DIREZIONE CENTRALE PER LE RISORSE UMANE

SERVIZIO CONTENZIOSO E AFFARI LEGALI

delle spese spettanti al dipendente a titolo di rimborso, facendo diretta applicazione della disciplina vigente".

5. Osservazioni conclusive ed indicazioni procedurali.

Dal "principio di diritto" enucleato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato discende sostanzialmente quanto segue.

In sede procedimentale:

- onere dei dipendenti-istanti di documentare, in modo analitico, tutta l'attività defensionale effettivamente svolta dai rispettivi difensori in loro favore, ivi comprese le consulenze tecniche;
- dovere del Servizio contenzioso e affari legali della Direzione centrale per le risorse umane, quale unità organizzativa responsabile del procedimento, di richiedere all'Avvocatura dello Stato competente *ratione loci* un parere congruamente motivato in ordine a tutte le voci documentate dai richiedenti;
- dovere dell'Avvocatura dello Stato di fornire parere esaustivi, che, soprattutto in ordine alla mancata congruità di determinate voci documentate dagli istanti, ne esplichino, in modo chiaro e comprensibile, le ragioni, ai sensi e secondo i criteri previsti dal decreto del Ministro della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55¹⁰.

In sede processuale:

- nel caso in cui il parere di congruità reso, in sede procedimentale, dall'Avvocatura dello Stato sia ritenuto non pienamente motivato in ordine a tutte le voci documentate nella istanza di anticipazione e/o di rimborso delle spese legali, onere dei dipendenti-istanti di richiedere, in alternativa o unitamente alla caducazione giudiziale del provvedimento finale dell'Amministrazione basato sul cennato atto consultivo vincolante reso dall'Organo legale, anche la condanna al rilascio del provvedimento richiesto, ai sensi del combinato disposto degli articoli 31, comma 3 e 34, comma 1, lettera c) del "Codice del processo amministrativo";
- in caso di fondatezza dell'*actio* giudiziale, dovere del Giudice amministrativo adito di pronunciarsi, in ossequio al "principio di diritto" sancito dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, rideterminando il *quantum debeatur*.

In ossequio a direttiva del Signor Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza, le SS.LL. vorranno partecipare il contenuto della presente al personale dipendente, rendendolo edotto del nuovo orientamento giurisprudenziale in materia di tutela legale.

Il Direttore del Servizio Contenzioso e affari legali
Dirigente superiore della Polizia di Stato

Dr. Iannuzzi

¹⁰ Si tratta del "Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247", così come modificato dal decreto del Ministro della Giustizia 13 agosto 2022, n. 147.



Pubblicato il 08/07/2026

N. 00003/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00011/2025 REG.RIC.A.P.



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 (Adunanza Plenaria)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale n. 11 dell'Adunanza plenaria del 2025 (n. 2771 del 2025 della sezione seconda), proposto dal Ministero della difesa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

contro

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Vito Aurelio Pappalepore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione prima, n. 1071 del 14 ottobre 2024;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellata;

Vista l'ordinanza della seconda sezione del Consiglio di Stato n. 8018 del 13 ottobre 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 febbraio 2026 il Cons. Dario Simeoli e uditi per le parti l'avvocata dello Stato Gaetana Natale e l'avvocato Vito Aurelio Pappalepore;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

- 1.— I fatti principali di causa possono essere così, sinteticamente, riassunti:
- con una sentenza divenuta irrevocabile, il Tribunale di Bari assolveva il dante causa dell'appellata da alcuni reati a lui ascritti;
 - con atto del 26 febbraio 2014, egli chiedeva il rimborso delle spese legali sostenute, ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, nella misura di € 42.000,00, oltre gli accessori di legge;
 - con nota n. CS 1177/2014 del 27 maggio 2014, l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bari esprimeva parere favorevole alla concessione del beneficio al militare, riducendo, tuttavia, l'importo da liquidare in € 5.910,00, oltre al rimborso forfettario delle spese generali pari al 12,5%, nonché del contributo CPA e dell'IVA;
 - con nota n. M_D GMIL 0988380 del 23 giugno 2014, al militare veniva comunicato il rimborso nei limiti riconosciuti dall'Amministrazione;
 - l'appellata, quale erede del militare, impugnava i provvedimenti sopra citati, lamentando la violazione di legge (e, segnatamente, dell'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997 e dell'art 12 del decreto ministeriale n. 55 del 2014), nonché il difetto di motivazione;
 - con la sentenza n. 1071 del 14 ottobre 2024, il T.a.r. per la Puglia accoglieva il ricorso e annullava il provvedimento di rimborso relativamente al *quantum*, rideterminandolo nella misura di € 10.000,00 onnicomprensivi;
 - il Ministero della difesa appellava la sentenza per violazione dell'art. 13 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e dell'art. 34, comma 1, del c.p.a., lamentando che il giudice amministrativo avrebbe effettuato valutazioni

spettanti alla Avvocatura dello Stato nella determinazione del *quantum* del rimborso, così esercitando una funzione tecnico-discrezionale riservata ad altro organo della pubblica amministrazione.

2.– Con l'ordinanza n. 8018 del 13 ottobre 2025, la seconda sezione del Consiglio di Stato, preso atto che il Ministero appellante non ha impugnato il capo della sentenza relativo all'illegittimità del parere di congruità per difetto di motivazione (su cui si è, quindi, formato il giudicato), ha rilevato che la questione giuridica sottoposta – segnatamente: l'ampiezza del sindacato del giudice sul parere di congruità reso dall'Avvocatura dello Stato con riguardo alle spese legali di cui il dipendente statale chiede il rimborso ai sensi dell'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997 – costituisce oggetto di divergenti soluzioni interpretative da parte del giudice amministrativo (adito in sede di giurisdizione esclusiva nei casi di pubblico impiego non privatizzato) e del giudice ordinario (adito in funzione di giudice del lavoro nei casi di pubblico impiego privatizzato).

Per esporre le ragioni del contrasto, la sezione rimettente ha, in primo luogo, illustrato i presupposti del diritto di rimborso e le finalità dell'istituto, evidenziando che:

- la *ratio* della disposizione sta nell'esigenza di tenere indenne il pubblico dipendente, non responsabile dei fatti valutati in sede penale, dalle spese dei procedimenti giudiziari in cui sia stato coinvolto per aver svolto il proprio lavoro;
- è necessario un nesso di strumentalità tra l'atto contestato e l'adempimento dei doveri d'ufficio;
- accertato l'*an*, l'amministrazione deve stabilire il *quantum* (sulla base del parere obbligatorio e vincolante dell'Avvocatura dello Stato), il quale non necessariamente coincide con il compenso dovuto dalla parte al difensore;
- il diritto al rimborso non ha natura risarcitoria né compensativa, ma indennitaria, che si giustifica per evidenti ragioni di carattere equitativo e che

trova la propria causa nel rapporto di pubblico impiego dall'espletamento del quale è scaturito il processo a carico del dipendente;

- il rilascio del parere dell'Avvocatura dello Stato, elemento costitutivo del diritto, segna anche l'inizio della decorrenza del credito, sia per il capitale sia per gli accessori.

Su queste basi, la Sezione rimettente ha richiamato la giurisprudenza amministrativa, confrontandola con quella civile.

Il collegio ha rilevato che, per la giurisprudenza costante del Consiglio di Stato, il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato è espressione di ampia discrezionalità tecnica, sindacabile per errore di fatto, illogicità, carenza motivazionale o violazione di legge. Ne consegue che il giudice amministrativo, anche quando annulla il parere, non può sostituirsi all'amministrazione nella determinazione del *quantum*, attività riservata all'organo consultivo in sede di riesercizio del potere. La posizione del dipendente resta di interesse legittimo e l'annullamento del parere comporta soltanto l'obbligo dell'amministrazione di riesaminare l'istanza, senza attribuire automaticamente il rimborso richiesto.

La giurisprudenza civile adotta, invece, un'impostazione opposta rispetto a quella amministrativa, qualificando la pretesa al rimborso delle spese legali alla stregua di un diritto soggettivo, rientrante nella giurisdizione del giudice del lavoro, il quale può direttamente determinare il *quantum*, qualora ritenga non congrua la valutazione dell'Avvocatura dello Stato.

Preso atto della marcata divergenza tra il pubblico impiego 'privatizzato' e quello ancora sottoposto al diritto pubblico, la sezione rimettente ha ritenuto che tra i dipendenti soggetti ai due regimi si potrebbe ipotizzare una disparità di trattamento di difficile giustificazione sul piano della ragionevolezza.

Nel merito della questione, la Sezione rimettente ritiene che:

a) l'orientamento espresso dalla Giustizia amministrativa in ordine all'insindacabilità nel merito del parere di congruità potrebbe essere rivisto alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni unite (tra cui quello espresso nella

sentenza del 5 dicembre 2024, n. 31137), ai sensi del quale il rimborso, una volta riconosciuto nell'*an*, integra un diritto di credito inerente al rapporto di pubblico impiego, la cui natura non muta in base al giudice competente;

b) si potrebbe sostenere che il parere dell'Avvocatura dello Stato, pur obbligatorio e vincolante, non esprimerebbe un potere autoritativo, ma una valutazione tecnico professionale finalizzata alla quantificazione del credito entro i limiti di legge, sicché non residuerebbe alcun margine di discrezionalità amministrativa, né un potere non ancora esercitato, ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., essendo il parere già stato reso.

Sulla base di quanto sopra esposto, è stato deferito alla Adunanza plenaria il seguente quesito: *«se il giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato sul diritto al rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 d.l. 67/1997 conv. dalla l. 135/1997, possa determinare l'ammontare spettante al dipendente a titolo di rimborso oppure si debba limitare all'annullamento del parere per vizio di motivazione, irragionevolezza o incongruità, con conseguente obbligo dell'organo consultivo di riadozione del medesimo»*.

3.— In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie difensive e di replica.

4.— All'udienza del 18 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione ed è stata decisa nella camera di consiglio del 18 marzo 2026.

DIRITTO

1.— La questione posta all'esame dell'Adunanza Plenaria verte sull'intensità del sindacato giurisdizionale nei giudizi promossi dal *«personale in regime di diritto pubblico»* (art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) con riguardo alla quantificazione del *«rimborso delle spese di patrocinio legale»*, previsto dall'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

1.1.— Il citato art. 18, comma 1, dispone: *«[l]e 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 sue previsioni sono espressione del principio generale desumibile dall'art. 1720, secondo comma, del codice civile, in tema di rapporti fra mandante e mandatario, il quale prevede che il mandatario ha diritto ad esigere dal mandante il risarcimento dei danni *«subiti a causa dell'incarico»*.

Allo stesso principio sono ispirate anche le analoghe disposizioni di cui all'art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e agli articoli 22 e 23 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 481, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80.

Secondo la giurisprudenza la *ratio* dell'istituto risponde all'interesse generale di sollevare i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'Amministrazione dalla preoccupazione di incorrere in eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (*cfr.* Cass. civ., sez. un., sentenza 6 luglio 2015, n. 13861), onde evitare «che il dipendente [...] tema di fare il proprio dovere» (*cfr.* Cons. Stato, sez. IV, sentenze 13 gennaio 2020, n. 280, e 28 novembre 2019, n. 8137; sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6113).

Secondo la Corte costituzionale, tali finalità del rimborso sono «di sicuro rilievo pubblicistico» (sentenza n. 189 del 2020).

2.— In base ad un diffuso orientamento del Consiglio di Stato, il giudice amministrativo – in ragione della natura tecnico-discrezionale del parere di congruità che l'Avvocatura dello Stato deve rendere alle Amministrazioni interessate – non potrebbe sostituirsi su questioni che attengono al merito della stima, dovendo limitare il proprio sindacato ai soli casi di errore di fatto, illogicità, carenza di motivazione, incoerenza, irrazionalità o per violazione delle norme di settore, senza quindi potere provvedere alla diretta determinazione dell'importo per spese di giustizia rimborsabili (*cfr., ex plurimis*, Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2025, n. 1480, n. 1481, n. 1482; sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524; sez. IV, 4 gennaio 2022 n. 25).

L'Adunanza plenaria ritiene di precisare tale orientamento alla luce delle considerazioni che seguono.

3.— Va premesso, in via preliminare, che il rimborso delle spese legali, quando disposto in favore delle carriere sottratte alla 'privatizzazione' dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ripete le forme giuridiche del modello organizzativo del «pubblico impiego», il quale risponde ai principi di legalità, tipicità e procedimentalità propri dell'attività amministrativa in regime di diritto pubblico.

Va, dunque, ribadita la natura autoritativa dei provvedimenti amministrativi che caratterizzano la carriera del personale a cui si applica la disciplina pubblicistica, nonché quella che devolve le relativa controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera i), del c.p.a..

3.1.— Al fine di proiettare verso la logica della «spettanza» la tipologia di contenzioso in esame, non è necessario — come invece ipotizza la sezione rimettente — riqualificare la posizione soggettiva dell'istante in termini di «diritto di credito a contenuto indennitario».

Così come non è corretto sostenere, da parte del Ministero appellante, che la posizione soggettiva del dipendente rispetto al *quantum* del rimborso, pur avendo natura di interesse legittimo, riceverebbe una tutela limitata e di legittimità 'estrinseca o formale'.

Entrambe le impostazioni — tra di loro speculari, dal momento che, pur arrivando a soluzioni opposte, presuppongono la stessa struttura logico-argomentativa — non sono condivisibili per i seguenti due ordini di motivi.

3.2.— In primo luogo, sono i rimedi giurisdizionali a dovere riflettere la consistenza della protezione accordata dalla disciplina sostanziale e non il contrario.

Alla disciplina del processo spetta il compito di ridurre la distanza che spesso si annida tra l'efficacia delle regole e l'effettività delle tutele, ovvero di far conseguire i medesimi risultati garantiti dalla sfera sostanziale.

3.3.— In secondo luogo, l'impostazione teorica di fondo – secondo cui, in sostanza, la tutela spettante a chi sia leso da atti autoritativi adottati in regime di diritto pubblico sarebbe necessariamente 'mediata' e 'strumentale' rispetto al conseguimento del bene finale – non è coerente con la legge processuale, da cui si desume invece che gli «*interessi legittimi*» godono di una tutela non solo «*piena ed effettiva*» (art. 1 del c.p.a.), ma anche rafforzata rispetto a quella assicurata dal diritto comune.

Il codice del processo amministrativo – sul presupposto che il diritto di difesa è soddisfatto non dal mero accesso a un giudice e da una procedura regolata dalla legge, bensì dalla possibilità di ottenere un provvedimento di tutela adeguato e omogeneo al bisogno di protezione di chi agisce – prevede un sistema 'aperto' di rimedi, che consente di concentrare nel giudizio di cognizione, per quanto possibile, tutte le questioni dalla cui definizione possa derivare una risposta definitiva alla domanda del privato di acquisizione o conservazione di un certo 'bene della vita' (Adunanza plenaria n. 15 del 2024). La strumentalità delle regole del processo, rispetto alle ragioni riconosciute dal diritto sostanziale, è chiaramente espressa soprattutto dagli articoli 34, comma 1, e 31, comma 3, del c.p.a..

Dall'art. 34, comma 1, lettera c), si desume che il processo amministrativo è dotato di tutti i rimedi idonei «a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio», e quindi anche a conseguire una spettante somma di denaro.

Dall'art. 31, comma 3, si trae la regola per cui il giudice amministrativo può sempre procedere all'accertamento della fondatezza della pretesa, salvo che vi si frapponga l'ostacolo dato dalla non sostituibilità dell'assetto di interessi, la cui configurazione sia stata demandata espressamente dal legislatore alla pubblica amministrazione.

In particolare, la sentenza del giudice amministrativo può contenere l'accertamento sostanziale dei presupposti per ottenere l'utilità giuridica oggetto della domanda (nella specie, la somma dovuta) ogni qual volta

l'attività amministrativa risulti vincolata dalle prescrizioni dettate nell'articolato sistema delle fonti (non solo quelle primarie, ma anche quelle secondarie e terziarie) che ne disciplinano l'esercizio, oppure quando il procedimento risulti comunque segnato nel suo esito conclusivo sulla base delle risultanze istruttorie e dei congegni limitativi e conformativi del potere pubblico (tra cui l'art. 10-*bis*, comma 1, quinto periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241) che possono comportare un «esaurimento» della discrezionalità (in particolare modo, quella di natura 'tecnica') se, nel caso concreto, «non residuano ulteriori margini di esercizio» della stessa (art. 31, comma 3, richiamato dall'art. 34, comma 1, lettera c, secondo periodo, del c.p.a).

Negli altri casi, la sentenza non può dettare la regola del rapporto controverso, non per un limite intrinseco del processo, e neppure per un privilegio della pubblica Amministrazione, ma per una scelta del diritto sostanziale.

Ciò accade quando il legislatore, non risultando prevedibili le possibili reciproche interazioni tra i beni ed i soggetti interessati, si limita a predisporre soltanto i congegni per il loro confronto dialettico, senza prefigurare un esito predeterminato.

Il bilanciamento mira ad attuare il principio di buona amministrazione, in quanto il procedimento consente l'analisi partecipata delle diverse soluzioni possibili (tale assetto sostanziale trova conferma, sul versante processuale, nella «tassatività ed eccezionalità» delle ipotesi di cui all'art. 134 del c.p.a.: cfr. Adunanza plenaria n. 2 del 2016, n. 5 del 2015, n. 8 del 2014).

I rimedi giurisdizionali consentono, anche in questi casi, di «influire» in modo effettivo sull'esercizio del potere: l'interessato, infatti, «oltre a far valere il rispetto delle garanzie procedurali, può contestare in ogni punto di fatto e diritto quanto argomentato dall'Amministrazione [...], prospettando quei motivi da cui possano emergere seri profili di irrazionalità e di inattendibilità tecnico-scientifica della scelta operata» (Adunanza plenaria n. 16 del 2025).

La tutela, oltre che effettiva, è anche rafforzata, in quanto consente di dedurre la violazione delle disposizioni che proteggono, non solo direttamente

l'aspettativa di conseguire l'utilità primaria (nella specie, la somma dovuta), ma anche la possibilità di un risultato vantaggioso a seguito della eventuale riedizione del potere. Si pensi, inoltre, alla possibilità di far valere l'inerzia dell'amministrazione nel liquidare il rimborso delle spese attraverso l'azione avverso il silenzio-inadempimento che, come noto, non può essere esperita per la protezione di diritti di credito ma solo in presenza di una posizione di interesse legittimo connessa all'esercizio di un potere pubblico (cfr., ex plurimis, Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30059; 21 dicembre 2020, n. 29178).

4.— Su queste basi, occorre ora procedere alla verifica della consistenza sostanziale della pretesa azionata dalla parte appellata nel giudizio di primo grado.

4.1.— Il legislatore, nello statuire che le spese legali sopportate dai funzionari dello Stato, ingiustamente coinvolti nei diversi giudizi di responsabilità (civile, penale e amministrativa), *«sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato»*, non ha inteso subordinare tale misura parzialmente compensativa del danno economico subito dal lavoratore (a cui carico restano sovente costi personali dolorosi e irrisarcibili) a valutazioni equitative dell'Amministrazione.

Il parere di «congruità» dell'Avvocatura dello Stato, di carattere obbligatorio e vincolante, riguarda il raffronto tra l'attività difensiva svolta ed i parametri di quantificazione dei corrispettivi forensi, i quali sono oggetto di una dettagliata disciplina pubblicistica.

L'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, prevede, infatti, che, *«quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge»*, si applicano *«i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400»*.

I parametri generali per la liquidazione dei compensi per la professione forense in sede giudiziale sono stati previsti, da ultimo, con il decreto ministeriale 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal decreto ministeriale 13 agosto 2022, n. 147.

Che la «congruità» a cui si riferisce l'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, consista nell'attività di raffronto è confermato anche dalla consonanza lessicale con il comma 9 dello stesso articolo 13 della legge n. 247 del 2012, il quale stabilisce che: «*[i]n mancanza di accordo tra avvocato e cliente [...] il consiglio dell'ordine, su richiesta dell'iscritto, può rilasciare un parere sulla congruità della pretesa dell'avvocato in relazione all'opera prestata*».

In definitiva, all'Avvocatura dello Stato è stato assegnato il compito di coadiuvare le Amministrazioni interessate nel computo delle spettanze professionali, per tutelarle contro richieste eccessive, oltre che per garantire un'uniformità di trattamento da parte delle diverse Amministrazioni interessate.

Il raffronto tra i parametri tariffari e i tratti salienti della vicenda giudiziaria (in termini di valore della causa, natura e complessità delle questioni, gravità del fatto, impegno professionale richiesto, e ogni altro elemento rilevante) non è certo un'attività «riservata», vale a dire un giudizio latamente politico e di valore sottratto alla possibilità di contestazione dell'interessato e al suo diritto costituzionale di difesa (tale assunto è confermato, del resto, anche dalla considerazione che la liquidazione giudiziale delle spese è effettuata ordinariamente dal giudice).

Il contemperamento tra le esigenze della finanza pubblica e quelle di protezione del dipendente, ingiustamente accusato, spetta semmai al legislatore (un esempio è offerto dalle recenti disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle Forze di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Forze armate, dettate dagli articoli 22 e 23 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, le quali prevedono che alle predette categorie di dipendenti pubblici, indagati o

imputati per fatti inerenti al servizio, «può essere corrisposta, anche in modo frazionato, su richiesta dell'interessato e compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell'amministrazione di appartenenza, una somma, complessivamente non superiore a euro 10.000 per ciascuna fase del procedimento, destinata alla copertura delle spese legali, salva rivalsa se al termine del procedimento è accertata la responsabilità dell'ufficiale o agente a titolo di dolo»; il limite al rimborso delle spese legali previsto dall'art. 1, commi 1015-1022, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, invece, si riferisce a chiunque abbia, per qualsiasi ragione, affrontato un processo penale dal quale sia risultato infine assolto, a prescindere dall'esercizio di una pubblica funzione quale occasione, unica e determinante, dell'esercizio dell'azione di responsabilità, come per contro richiesto dall'autonoma fattispecie di cui all'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997, a cui quindi il predetto limite non si applica).

4.2.— È possibile a questo punto rispondere al quesito della sezione seconda.

Il giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato sull'istanza di liquidazione del rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, non si deve necessariamente limitare all'annullamento della determinazione amministrativa.

Su domanda dell'interessato e laddove sia acquisita in atti tutta la documentazione necessaria, il giudice può accertare l'importo delle spese spettanti al dipendente a titolo di rimborso, facendo diretta applicazione della disciplina vigente.

Il giudice valuterà la domanda sulla base delle allegazioni fornite in atti e la pronuncia potrà avere, se del caso, il contenuto ordinatorio previsto dall'art. 34, comma 1, del c.p.a.

L'interessato, ovviamente, resta libero di far valere, oltre la pretesa ad un provvedimento soddisfattivo, anche la pretesa (minore) ad un provvedimento

legittimo, tramite la deduzione di vizi meramente strumentali, finalizzati ad ottenere l'emanazione di un provvedimento ulteriore.

5.— Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Adunanza plenaria enuncia il seguente principio di diritto:

«Il giudice amministrativo, una volta ravvisato il difetto di motivazione del parere di congruità espresso dall'Avvocatura dello Stato sull'istanza volta ad ottenere il rimborso delle spese legali previsto dall'art. 18 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, non si deve necessariamente limitare all'annullamento del parere e del provvedimento finale del procedimento. Su domanda dell'interessato e laddove sia acquisita in atti tutta la documentazione necessaria, il giudice può accertare l'importo delle spese spettanti al dipendente a titolo di rimborso, facendo diretta applicazione della disciplina vigente».

6.— Non è necessario restituire il giudizio alla sezione remittente, ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p.a., in quanto il principio enunciato consente di definire l'intera materia controversa.

6.1.— Per le ragioni sopra indicate, il giudice di primo grado non ha esercitato una funzione tecnico-discrezionale riservata alla pubblica amministrazione, bensì ha correttamente accertato la spettanza della somma dovuta.

Non vi è stata la violazione dell'art. 34, comma 2, del c.p.a., secondo cui il giudice non può pronunciarsi che «con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati» (art. 34, comma 2).

Da tale disposizione si desume che non sono consentite domande di tutela preventiva dell'interesse legittimo, dirette cioè ad orientare l'azione futura dell'amministrazione, prima che questa abbia ancora provveduto, non potendo il processo amministrativo attribuire un bene della vita prima di una determinazione della pubblica Amministrazione.

Nel caso di specie, la parte ha contestato il provvedimento finale, basato sul parere dell'Avvocatura dello Stato.

6.2.— Neppure risulta violato l'art. 13 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, dal momento che, quando il giudice accerta il *quantum* del rimborso, non

vengono in alcun modo intaccate le funzioni dell'Avvocatura dello Stato ivi previste.

6.3.– Va pure rimarcato che l'Amministrazione appellante non ha dedotto censure – basate, ad esempio, sulla natura dell'attività professionale e sui limiti tabellari – volte ad evidenziare l'incongruità della liquidazione effettuata dal giudice di primo grado in € 10.000,00.

7.– L'infondatezza del motivo d'appello comporta la conferma della sentenza impugnata.

La complessità delle questioni di diritto affrontate e le oscillazioni interpretative che hanno caratterizzato la giurisprudenza in materia giustificano l'integrale compensazione delle spese del secondo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza plenaria):

- a) enuncia i principi di diritto di cui al punto 5) del considerato in diritto della motivazione;
- b) respinge l'appello;
- c) compensa le spese di lite del secondo grado di lite.

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 dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento esclusivamente delle generalità della parte appellata.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 18 febbraio 2026 e 18 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Carbone, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Vito Poli, Presidente

Francesco Caringella, Presidente

Raffaele Greco, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

L'ESTENSORE

Dario Simeoli

IL SEGRETARIO