



**News n. 96 del 30 ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

La seconda sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria la questione relativa ai limiti del sindacato del giudice amministrativo sul parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, con riguardo alla quantificazione delle spese legali di cui il dipendente chiede il rimborso, 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.

Consiglio di Stato, sezione II, ordinanza 13 ottobre 2025, n. 8018 – Pres. Tarantino, Est. Adesso

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Spese giudiziali – Rimborso – Avvocatura dello Stato – Parere di congruità

È deferita all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la seguente questione di diritto: 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 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, 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. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna la seconda sezione del Consiglio di Stato ha deferito all'Adunanza plenaria il quesito di cui in massima che attiene ai limiti del sindacato del giudice amministrativo, in caso di annullamento del parere di congruità reso dall'Avvocatura dello Stato sul *quantum* delle spese legali sostenute dal dipendente pubblico che vada esente da responsabilità civile, penale e amministrativa e di cui il medesimo chieda il rimborso. La vicenda che ha dato origine al contenzioso riguarda l'impugnazione del provvedimento di liquidazione e del parere reso dall'organo consultivo con cui era stata quantificato l'importo delle spese legali da rimborsare ai sensi dell'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 1997, in

misura notevolmente inferiore a quanto richiesto dal dipendente. All'esito del giudizio di primo grado, il T.a.r. accoglieva il gravame per difetto di motivazione e provvedeva alla quantificazione delle spese legali nel limite massimo (fissato in € 10.500,00) previsto per il rimborso delle spese legali nel processo penale, di cui all'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. In sede di appello, la sezione seconda del Consiglio di Stato ha dato atto di un contrasto di indirizzi tra giurisprudenza civile ed amministrativa sui limiti del sindacato e sulla possibilità per il giudice di provvedere in via diretta alla quantificazione delle spese legali di cui il dipendente chiedi il rimborso - anziché limitarsi ad annullare l'atto e a rimettere all'Avvocatura la relativa quantificazione - esprimendo la propria preferenza, al contempo, per la soluzione che consenta una più ampia tutela del dipendente.

II. - L'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione è articolato come segue:

- a) l'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 1997, prevede il rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa proposti 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»; tale rimborso grava sulle amministrazioni di appartenenza ed è riconosciuto nei limiti ritenuti congrui dall'Avvocatura dello Stato;
- b) la *ratio* di tale previsione è quella di tenere indenne il pubblico dipendente dalle spese dei procedimenti giudiziari in cui sia stato coinvolto per aver svolto il proprio lavoro; difatti, nella elaborazione giurisprudenziale il diritto al rimborso presuppone il nesso di strumentalità tra l'adempimento del dovere ed il compimento dell'atto o del comportamento da cui ha avuto origine il giudizio di responsabilità, mentre non si ritiene sufficiente il mero rapporto di occasionalità (Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2025 n. 2586; sez. IV, 28 novembre 2019 n. 8137; sez. VII, 16 aprile 2025 n. 3319; Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2015 n. 13861);
- c) tale rimborso non ha natura risarcitoria o compensativa, si tratta invece di un indennizzo di fonte legale che si giustifica per 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;
- d) ai fini del riconoscimento del diritto al rimborso, l'amministrazione deve svolgere una duplice valutazione:
 - d1) una sull'*an* del diritto, subordinata al riscontro dei presupposti di legge;
 - d2) una sul *quantum* da riconoscere che postula un parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato, con l'ulteriore precisazione che il rimborso dovuto non coincide necessariamente con il compenso dovuto dalla parte al difensore poiché il rapporto privatistico che intercorre tra cliente e difensore va tenuto distinto dal rapporto pubblicistico che intercorre tra il dipendente e l'amministrazione (Cons. Stato sez. III, 29 dicembre 2017 n. 6194; Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2015 n. 13861);
- e) il parere di congruità ha carattere costitutivo del diritto al rimborso, tant'è che dal suo rilascio decorre il termine iniziale del diritto, sia per la sorte capitale, sia per gli accessori del credito (Cons. Stato sez. IV, 4 luglio 2022 n. 5556);

- f) la questione al vaglio della plenaria verte su un unico punto di diritto: 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 dopo essere stato ammesso al beneficio;
- g) in proposito, si registrano diverse soluzioni interpretative da parte del giudice amministrativo adito in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. i) c.p.a., da un lato, e dal giudice ordinario adito in funzione di giudice del lavoro, dall'altro;
- h) in particolare, in base a consolidato indirizzo del Consiglio di Stato, sul presupposto della natura tecnico discrezionale del parere di congruità dell'Avvocatura, qualora proceda al relativo annullamento, il giudice amministrativo non può sostituirsi all'amministrazione su questioni che attengono al merito della stima, dovendo limitare il proprio sindacato sull'azione amministrativa ai casi di errore di fatto, illogicità, carenza di motivazione, incoerenza, irrazionalità o per violazione delle norme di settore;
- i) quindi, il giudice amministrativo non può provvedere alla diretta determinazione dell'importo per spese di giustizia rimborsabili poiché, in caso contrario, supererebbe i limiti delle proprie attribuzioni (Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2025, n. 1480, n. 1481, n. 1482; sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524) e la nuova stima sarebbe riservata all'Avvocatura in sede di riesercizio del potere successivo al giudicato (Cons. Stato sez. IV, 4 gennaio 2022 n. 25);
- j) il giudice amministrativo può decidere solo sulla domanda di annullamento del parere di congruità, ma non anche su quella di accertamento del diritto di credito vantato dal ricorrente e sulla conseguente condanna alla corresponsione del dovuto da parte dell'amministrazione; pertanto, anche se questa tipologia di controversie rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, lo stesso sembrerebbe agire non quale giudice del rapporto di pubblico impiego, ma quale giudice dell'atto dell'amministrazione;
- k) secondo l'indirizzo invalso nella giurisprudenza amministrativa, anche dopo il riconoscimento dell'*an* del diritto al rimborso, la posizione del dipendente rimane di interesse legittimo, poiché il parere di congruità non si risolve in un mero apprezzamento tecnico, ma è espressione di un potere autoritativo, sindacabile nei ristretti limiti dell'eccesso di potere;
- l) di diverso avviso è la giurisprudenza civile che, nell'esaminare analoghe richieste di rimborso proposte dai dipendenti di pubblico impiego privatizzato, ha sempre proceduto alla diretta determinazione delle somme da rimborsare, in caso di accertata non congruità di quella riconosciuta dall'Avvocatura, sia in primo grado, sia in appello;
- m) tale orientamento si fonda sul presupposto, avallato dai giudici ordinari, che il diritto al rimborso è un diritto soggettivo che rientra nella cognizione del giudice del rapporto di lavoro intercorrente tra l'amministrazione e il suo dipendente: il giudice ordinario, nella generalità dei casi, il giudice amministrativo, in ipotesi di impiego non privatizzato (Cass. civ., sez. un., 5 dicembre 2024, n. 31137; 24 marzo 2010, n. 6996; sez. lav., ordinanza 29 luglio 2024, n. 21167);

- n) le diverse impostazioni presenti nella giurisprudenza amministrativa e in quella civile divergono, quindi, in ordine ai limiti del potere di intervento giudiziale, successivo alla caducazione del parere di congruità dell'organo consultivo, relativamente alla qualificazione della posizione soggettiva del dipendente (interesse legittimo o diritto soggettivo);
- o) tale dicotomia si traduce in un potenziale pregiudizio per il pubblico dipendente non contrattualizzato che, a differenza di quello contrattualizzato, non può accedere ad una tutela giurisdizionale piena del proprio diritto di credito, già riconosciuto nell'*an* e controverso solo nel *quantum*, poiché solo il secondo può ottenere dal giudice del lavoro l'immediato accertamento del suo diritto di credito, a differenza del primo la cui tutela si ferma al solo annullamento del parere di congruità illegittimo, spettando all'Avvocatura la successiva attività conformativa;
- p) tanto premesso, la sezione ritiene di aderire all'indirizzo della giurisprudenza civile in base alle seguenti considerazioni:
- p1) il diritto al rimborso, già riconosciuto nell'*an* dall'amministrazione, è un diritto di credito a contenuto indennitario che inerisce, per legge, al rapporto di pubblico impiego e non muta la propria natura per il solo fatto che esso sia oggetto di cognizione da parte di giudici diversi (ordinario ed amministrativo), entrambi aditi nella medesima qualità di giudice del lavoro;
- p2) la concreta quantificazione del credito in questione è rimessa dalla legge all'Avvocatura dello Stato, il cui parere, di carattere obbligatorio e vincolante, non è espressione di potere autoritativo, bensì di scienza e di giudizio;
- p3) difatti l'Avvocatura non è chiamata ad un contemperamento tra interesse pubblico a minimizzare la spesa e quello del dipendente ad essere tenuto indenne dalle spese processuali, poiché tale contemperamento è stato svolto a monte dal legislatore con l'introduzione dell'istituto in questione ed il parere non costituisce neppure una scelta di merito dell'amministrazione che non può ridurre discrezionalmente l'importo per esigenze di contenimento della spesa;
- p4) il parere consiste in una mera attività di quantificazione del credito indennitario entro il limite di legge, avuto riguardo alle effettive necessità difensive del dipendente e alla conformità della parcella a determinati parametri (Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2015 n. 13861; sez. I, ordinanza n. 5 agosto 2024 n. 21947, in *Foro it.*, 2025, I, 487, con nota di D'AURIA, *Spese giudiziali in materia civile*);
- p5) non può ravvisarsi il limite nell'art. 34, comma 2, c.p.a., che vieta al giudice amministrativo di pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, dal momento che, nella fattispecie, l'Avvocatura dello Stato ha adottato il contestato parere di congruità;
- q) sulla base di tali considerazioni, ai sensi dell'art. 99, comma 1, c.p.a. la sezione ha rimesso alla Adunanza plenaria il quesito di cui sopra.

III. – Per ulteriori approfondimenti si segnala:

r) sulla *ratio* dell'istituto si veda:

r1) Corte cost., 31 luglio 2020, n. 189 (in *Foro it.*, 2020, I, 3694), secondo cui esso è riconducibile all'intenzione del legislatore di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa, determinando quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo (anche Cons. Stato, sez. I, parere 5 dicembre 2023, n. 1507);

r2) Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2015, n. 13861, secondo cui il diritto al rimborso delle spese legali: i) va ricollegato a un interesse generale, quello di tenere indenni i funzionari pubblici che abbiano agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione, sollevandoli dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali (Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6113, in *Foro it.*, 2010, III, 1, con nota di PERRINO); ii) è considerato espressione della regola civilistica generale di cui all'art. 1720 comma 2, c.c. in tema di rapporti fra mandante e mandatario, secondo la quale il mandatario ha diritto ad esigere dal mandante il risarcimento dei danni subiti a causa dell'incarico che declina e traduce, a sua volta, il principio generale dell'ordinamento di divieto di *locupletatio cum aliena iactura*; iii) costituisce attuazione del divieto di arricchimento senza causa di cui all'art. 2041 c.c. poiché il legislatore, nel porre a carico dell'erario una spesa aggiuntiva, ha dovuto temperare le esigenze economiche dei dipendenti coinvolti per ragioni di servizio in un procedimento civile, penale o amministrativo e quelle di limitazione degli oneri posti a carico dell'amministrazione, in quanto ha dovuto tenere conto delle esigenze di finanza pubblica che 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;

s) sulla ricostruzione del quadro normativo in materia di rimborso delle spese legali in favore di soggetti sottoposti a giudizi civili, penali, amministrativi e di responsabilità erariale, in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali, si veda in dottrina: D'AURIA, *Spese giudiziali in materia civile*, in *Foro it.*, 2025, I, 498 (nota a Cass. civ., sez. I, ordinanza n. 5 agosto 2024 n. 21947) secondo cui vengono in rilievo le seguenti disposizioni:

s1) art. 3, comma 2-*bis*, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, il quale prevede che le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti (non solo i pubblici dipendenti, ma anche coloro che siano legati da un rapporto di servizio con pubbliche amministrazioni) sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza;

s2) art. 18, comma 1, del d.l. n. 67 del 1997 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 1997) di cui alla sentenza in rassegna;

s3) art. 10-*bis*, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, il quale, al fine di eliminare incertezze insorte nell'interpretazione (quanto all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione) delle disposizioni appena citate, ha precisato che esse si interpretano, con riferimento a tutti i soggetti sottoposti a giudizio di responsabilità erariale (e, quindi, non solo ai dipendenti da amministrazioni statali), nel senso che «il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, liquida», ex art. 91 c.p.c., «l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza»;

s4) art. 17, comma 30-*quinquies*, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale, integrando la disposizione che precede, prescrive che il giudice contabile «non può disporre la compensazione delle spese del giudizio» e, quindi, deve sempre liquidare le spese sostenute dal dipendente;

s5) art. 31, comma 2, del c.g.c. (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174), il quale stabilisce, per la generalità dei soggetti che siano stati assolti in giudizi di responsabilità erariale, che il giudice, oltre a non poter disporre la compensazione delle spese del giudizio, «liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa», con ciò eliminando ogni riferimento al parere di congruità dell'avvocatura dello Stato;

s6) per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche non statali ha provveduto, in parte, il legislatore statale (specie con riguardo ai giudizi davanti alla Corte dei conti), in parte la contrattazione collettiva di settore (le disposizioni più note sono quelle dell'art. 67 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, recante le norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali), sul presupposto che la materia in esame costituisce un aspetto del trattamento economico, la cui disciplina è devoluta alla contrattazione collettiva;

s7) con riferimento ai dipendenti degli enti locali, le norme contrattuali successive al d.P.R. n. 268 del 1987 sostanzialmente riproducono precetti normativi che erano contenuti, in epoca anteriore alla privatizzazione del lavoro pubblico, nel citato art. 67 dello stesso decreto, divenuto però inapplicabile ai sensi degli artt. 71 e 72 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e poi espressamente abrogato dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012 n. 35, ma che continua ad essere evocato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., sez. lav., 4 luglio 2017, n. 16396);

s8) l'autore sottolinea inoltre che il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato è caratterizzato essenzialmente da discrezionalità tecnica,

riguardando non solo la conformità della parcella alla tariffa forense ma anche il rapporto fra l'importanza e delicatezza della causa e le somme spese per la difesa e delle quali si chiede il rimborso, considerando, in ogni caso, che l'amministrazione è tenuta a farsi carico non già di tutte le spese sostenute dal dipendente, ma di quelle che risultino effettivamente necessarie e proporzionate all'attività difensiva;

t) sui presupposti di operatività dell'istituto, si veda:

t1) Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524, secondo cui occorre: i) la pronuncia di una sentenza o di un provvedimento del giudice, che abbia escluso definitivamente la responsabilità del dipendente; ii) la sussistenza di una connessione tra i fatti e gli atti oggetto del giudizio e l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali;

t2) Corte cost., 31 luglio 2020, n. 189, in *Foro it.*, 2020, I, 3694, secondo cui non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento 27 agosto 1999, n. 3, nella parte in cui riconosce «il rimborso anche delle spese legali, peritali e di giustizia sostenute per la difesa nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili», nonché «nei casi in cui è stata disposta l'archiviazione del procedimento penale o del procedimento volto all'accertamento della responsabilità amministrativa o contabile», ravvisando la coerenza con la *ratio* della disciplina statale ed in quanto espressione della competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici e del personale», di cui all'art. 8, numero 1, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

t3) Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, n. 2387; sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524; 10 gennaio 2020, n. 239; 28 novembre 2019, n. 8137, secondo cui, ai fini del riconoscimento del beneficio occorre, in via pregiudiziale rispetto agli altri requisiti, l'esistenza di un giudizio, promosso nei confronti del dipendente, conclusosi con un provvedimento che abbia definitivamente escluso la sua responsabilità, quindi è necessario che la pronuncia giurisdizionale abbia accertato l'assenza di responsabilità, mentre va negato il rimborso laddove il proscioglimento sia conseguenza di cause diverse, come l'estinzione del reato, anche per intervenuta prescrizione, oppure quando sia dipeso da ragioni processuali, quali la mancanza delle condizioni di promovibilità o di procedibilità dell'azione;

t4) Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2019 n. 8137; sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6113 (in *Foro it.*, 2010, III, 1), secondo cui restano fuori dall'ambito applicativo della norma le condotte poste in essere dall'impiegato «in occasione» del servizio ma per motivi personali non riferibili all'ente di appartenenza, gli eventi determinanti che non costituiscono essi stessi una parte o una modalità della prestazione lavorativa, le condotte in cui viene in rilievo il solo possesso della qualifica di pubblico ufficiale o la mera contestualità cronologica tra lo svolgimento del servizio ed il comportamento addebitato;

t5) Cass. civ., sez. lav., 30 novembre 2011, n. 25379 (in *Foro it.*, 2012, I, 64), secondo cui il diritto al rimborso delle spese legali presuppone che la condotta non sia frutto di iniziative autonome, contrarie ai doveri

funzionali o in contrasto con la volontà del datore di lavoro e, inoltre, l'assenza di un conflitto di interessi con l'amministrazione, che deve essere accertata non solo sulla base della preliminare valutazione della riconducibilità dei fatti addebitati all'adempimento dei compiti di ufficio, ma anche con riferimento all'esito del giudizio, in quanto idoneo ad escludere ogni profilo di responsabilità;

t6) Cons. Stato, sez. V, 7 ottobre 2009, n. 6113 (in *Foro it.*, 2010, III, 1) secondo cui le condizioni di accesso al beneficio sono date: i) dalla insussistenza di un conflitto d'interessi fra l'interessato e l'amministrazione; ii) dal ricorrere di una causa di servizio; iii) dal previo accordo in ordine alla scelta del difensore del dipendente in sede penale;

t7) T.a.r per la Liguria, sez. I, 5 aprile 2023, n. 394, secondo cui l'art. 18 del d.l. n. 67 del 1997 prevede il rimborso delle spese legali con fatture già quietanzate, poiché presuppone l'effettivo esborso delle somme corrisposte per la difesa;

- u) sul requisito della connessione tra i fatti e gli atti oggetto del giudizio e l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali, la giurisprudenza ha precisato che si deve trattare di condotte (estrinsecatesi in atti o comportamenti) che di per sé siano riferibili all'amministrazione di appartenenza e che, di conseguenza, comportino a questa l'imputazione dei relativi effetti (Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3427; 5 aprile 2017, n. 1568; 26 febbraio 2013, n. 1190); la condotta oggetto della contestazione deve essere espressione della volontà della amministrazione di appartenenza e finalizzata all'adempimento dei suoi fini istituzionali, si richiede che il dipendente abbia agito in nome e per conto, oltre che nell'interesse, della amministrazione, con ciò presupponendo il nesso di immedesimazione organica (Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524); perciò resta escluso che, ai fini del riconoscimento del beneficio di cui al citato art.18, possa rilevare una condotta posta in essere «in occasione» dell'attività lavorativa (Cons. Stato, sez. VI, 13 marzo 2017, n. 1154; sez. III, 8 aprile 2016, n. 1406; sez. IV, 26 febbraio 2013, n. 1190);
- v) circa il requisito negativo della insussistenza di un conflitto di interessi con l'amministrazione, la giurisprudenza ha sottolineato che il beneficio non spetta nel caso in cui l'atto o il comportamento del dipendente possa condurre ad un conflitto con gli interessi dell'amministrazione di appartenenza, cioè quando, pur in assenza di responsabilità penale, sussistano i presupposti per la configurazione di un illecito disciplinare e l'attivazione del relativo procedimento (Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2020, n. 280);
- w) sul parere dell'Avvocatura dello Stato, si veda:
- w1) Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2017, n. 1281, secondo cui esso ha natura endoprocedimentale ed è privo di autonoma efficacia lesiva *ex se*);
- w2) Cons. Stato, sez. IV, 4 luglio 2022, n. 5556; sez. I, parere 5 dicembre 2023, n. 1507, che riconoscono il carattere costitutivo e vincolante del parere, facendo derivare da esso l'individuazione del *dies a quo* del diritto al rimborso delle spese legali sostenute dal pubblico dipendente, per la sorte capitale e per gli accessori aggiungendo che, fino a quando l'Avvocatura non esprime il proprio giudizio di congruità sull'entità del rimborso

preteso, l'amministrazione non solo non può ma non deve corrispondere alcunché di quanto preteso, fatta eccezione per i soli anticipi previsti, previo parere dell'Avvocatura dello Stato, dalla disposizione contenuta nell'ultima parte dell'art. 18 (C.g.a., sez. giur., 18 giugno 2014, n. 323);

w3) T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 18 agosto 2023, n. 683, secondo cui è ammissibile l'impugnazione del parere dell'Avvocatura dello Stato, tenuto conto della sua natura obbligatoria e vincolante, dovendo quindi riconoscersi portata immediatamente lesiva della posizione giuridica azionata, con conseguente facoltà per l'interessato di contestarne immediatamente la legittimità senza dover attendere l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, che, d'altronde, non potrebbe avere un contenuto diverso in ordine al *quantum* del rimborso;

- x) sulla inconfigurabilità del diritto al rimborso delle spese legali in caso di procedimento disciplinare, si veda: Cons. Stato, sez. II, 4 maggio 2020, n. 2841 secondo cui la spettanza del rimborso è subordinata alla esistenza di un giudizio, promosso nei confronti del dipendente, conclusosi con un provvedimento che abbia definitivamente escluso la sua responsabilità e alla sussistenza di un nesso tra gli atti e i fatti ascritti al dipendente e l'espletamento del servizio e l'assolvimento degli obblighi istituzionali, con l'ulteriore precisazione che il «giudizio» in base alla lettera della legge non può, dunque, che essere ricondotto ad un procedimento giurisdizionale, civile, penale, o davanti alla Corte dei Conti e la relativa disciplina non può essere estesa in via analogica ad altre fattispecie e a differenti presupposti, pertanto il beneficio non è applicabile al procedimento di natura disciplinare;
- y) sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in riferimento all'istituto in esame, si veda: Corte cost., 13 aprile 2017, n. 81 (in *Foro it.*, 2017, I, 1826) secondo cui esso rientra nella competenza legislativa dello Stato, in particolare nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, comma 2, lett. g, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.);
- z) sull'applicazione del beneficio ai militari, si veda: Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524;
- aa) per ulteriori applicazioni dell'istituto, si veda l'art. 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152 secondo cui 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 e, in questo secondo caso, le spese sono a carico del Ministero dell'interno salva rivalsa se vi è responsabilità dell'imputato per fatto doloso, con l'importante precisazione che tali disposizioni si applicano anche alle persone che, legalmente richieste dall'appartenente alle forze di polizia, prestino assistenza;
- bb) sulla recente introduzione di disposizioni in materia di tutela legale per il personale delle forze di polizia, del corpo nazionale dei vigili del fuoco e del personale delle forze armate, si vedano gli articoli 22 e 23 del decreto-legge 11

aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, con cui si prevede che lo Stato potrà corrispondere fino ad euro 10 mila per le spese legali in ciascuna fase del procedimento; inoltre, è prevista la rivalsa qualora venga accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo, rivalsa da escludere, invece, in caso di sentenza di non luogo a procedere, per archiviazione e negli altri casi di proscioglimento (salvo che per i fatti contestati in sede penale sia stata accertata la responsabilità del dipendente per grave negligenza in sede disciplinare);

cc) per una casistica relativa al proscioglimento innanzi alla Corte dei conti, si veda: Cons. Stato, sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 25 (secondo cui l'esito assolutorio che, nei giudizi di responsabilità amministrativa, fa scattare l'*an* del diritto al rimborso è costituito dall'accertamento dell'insussistenza del danno erariale, quale che ne sia la ragione ed inoltre la transazione intervenuta fra l'amministrazione ed un terzo, ove faccia venir oggettivamente meno ogni pregiudizio per le finanze pubbliche, è idonea ad escludere la responsabilità erariale del dipendente e, dunque, a fonderne il diritto al rimborso delle spese per la difesa legale);

dd) per ulteriore casistica si vedano:

dd1) Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2025, n. 2587, in causa inerente a richiesta di rimborso (negata nell'*an*) in relazione a procedimento penale conclusosi con sentenza di assoluzione per condotta fattuale non connessa all'adempimento di obblighi istituzionali e legata al servizio soltanto da un nesso di occasionalità, nonché non conforme a diligenza e determinante un conflitto d'interessi con l'amministrazione;

dd2) Cons. Stato, sez. II, 24 marzo 2025, nn. 2387 e 2389, in cause inerenti a richiesta di rimborso (negata nell'*an*) in relazione a procedimenti penali conclusi con sentenze del giudice dell'udienza preliminare di non luogo a procedere per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, in relazione ad operato degli interessati non conforme alle norme di diligenza e di buona amministrazione, non perseguente le finalità istituzionali e determinante un conflitto di interessi con l'ente di appartenenza;

dd3) Cons. Stato, sez. II, 11 marzo 2025, n. 2028, in causa inerente a richiesta di rimborso (negata nell'*an*) in relazione a un procedimento penale conclusosi con decreto di archiviazione, con riferimento ad azione svolta con superficialità e disorganizzazione, in contrasto con i doveri d'ufficio e determinante un conflitto d'interesse con l'amministrazione;

dd4) Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2025, nn. 1480, 1481 e 1482, in cause inerenti al *quantum* del rimborso, liquidate dall'organo tecnico con pareri congruamente motivati, ritenuti immuni da violazioni di disposizioni legislative e regolamentari, scevri di travisamenti dei fatti, attraverso calcoli legittimamente forfettari e non voce per voce, siccome frutto di valutazioni globali.