

IL POLIZIOTTO E LE SPESE DI GIUDIZIO



Il “poliziotto”, nel corso della sua vita professionale ed a causa di essa, è altamente esposto al rischio di divenire soggetto passivo di azioni giudiziarie in sede penale, civile ed amministrativo-contabile.

Specialmente per quanto riguarda i giudizi penali e civili il modo di vedere il mondo e di affrontare le situazioni viene completamente ribaltato.

La funzione amministrativa, al cui esercizio egli concorre, e quella giudiziaria, che lo vede legato da una dipendenza funzionale, si palesano improvvisamente a lui estranee e quindi si trova a doversi confrontare dall'esterno con il cd. “pianeta giustizia”, costretto anche ad affrontarne i relativi elevati costi, tra cui la parcella del difensore, eventuali consulenze e perizie nonché oneri di legge.

Da questa breve disamina l'operatività dell'appartenente alle forze dell'ordine, come pure del pubblico dipendente in genere, risulterebbe fortemente compressa e resa scarsamente efficace se l'ordinamento non avesse tenuto conto di tali profili ed aver costituito al suo

interno degli strumenti di tutela o per meglio dire di garanzia, in senso ampio. La cd. “tutela legale”, quale facoltà di avvalersi per la propria difesa dell'Avvocatura dello Stato o, in alternativa, di un difensore di fiducia, assolve, infatti, ad un duplice compito in quanto in via diretta consente al singolo pubblico dipendente la possibilità di essere difeso direttamente dall'Organo tecnico statale o di ottenere il rimborso, alle condizioni illustrate nel prosieguo, delle spese sostenute per affrontare le vicende giudiziarie e processuali, mentre d'altro canto assicura alla collettività che il servizio, nel caso specifico della sicurezza particolarmente delicato e rilevante per il benessere comune, sia prestato da operatori liberi da condizionamenti economici derivanti da possibili azioni ritorsive o vessatorie in presenza di un operato legittimo.



IL RIMBORSO

Due norme di diritto positivo attualmente disciplinano la “tutela legale” quando viene azionato un procedimento giudiziario a carico di un appartenente alla Polizia di Stato.

La prima, di carattere specialistico o settoriale, è l'articolo 32 del 22 maggio 1975 n.152, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, la c.d. Legge Reale emanata in un momento particolarmente critico della storia d'Italia segnato dall'emergenza terrorismo:

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.

L'istituto è limitato ai giudizi penali e, sotto il profilo soggettivo, interviene solo nei confronti degli *ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o dei militari in servizio di pubblica sicurezza* e di chiunque da questi legalmente richiesto abbia prestato assistenza, mentre l'ambito di applicazione, da un punto di vista oggettivo è soggetto alla duplice condizione che si tratti di *"fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica"*. Per quanto attiene l'elemento psicologico comprende anche i casi di delitto colposo escludendo ovviamente le ipotesi di dolo.

Nella seconda disposizione, avente portata più ampia e di carattere generale in quanto valida per tutti i dipendenti statali¹, si trova l'articolo 18, intitolato "Rimborso delle spese di patrocinio legale", del Decreto Legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella Legge 23 maggio 1997, n. 135:

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

2. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, valutato in lire 2 miliardi per l'anno 1997 e in lire 3 miliardi annui a decorrere dal 1998, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

La possibilità di poter ricevere anticipazioni del rimborso, per gli appartenenti alla Polizia di Stato, introdotta nel tempo all'interno del contratto di lavoro, è ora prevista dal D.P.R. 16/04/2009, n. 51 (Recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007.) all'art.21 Tutela legale:

1. Le disposizioni di cui all'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e dell'articolo 18 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con legge 23 maggio 1997, n. 135, si applicano anche a favore del coniuge e dei figli del dipendente deceduto. In mancanza del coniuge e dei figli del dipendente deceduto, si applicano le vigenti disposizioni in materia di successione. Alla relativa spesa si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio.

2. Ferme restando le disposizioni di cui al comma 1, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, può esse-

¹ *"la norma in esame è caratterizzata dalla finalità di evitare che i dipendenti statali debbano essere esposti all'onere delle spese legali, per i giudizi promossi nei loro confronti per fatti connessi all'espletamento del servizio"* (T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 26 aprile 2010, n. 8478)



re anticipata, a richiesta dell'interessato, la somma di euro 2.500,00 per le spese legali, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo.

3. L'importo di cui al comma 2 può essere anticipato anche al personale convenuto in giudizi per responsabilità civile ed amministrativa previsti dalle disposizioni di cui al comma 1, salvo rivalsa ai sensi delle medesime norme.

4. Sono ammesse al rimborso, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, le spese di difesa relative a procedimento penale concluso con la remissione di querela.

5. La richiesta di rimborso, fermi restando i limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 18 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con legge 23 maggio 1997, n. 135, ha efficacia fino alla decisione dell'Amministrazione.

L'importo dell'anticipo, non riducibile, è fissato in € 2.500,00, e va evidenziato come nella norma riportata sia contemplata l'ammissibilità delle richieste di rimborso per i procedimenti conclusi con la remissione della querela.

LE DISPOSIZIONI MINISTERIALI

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha fornito, in diverse occasioni, apposite istruzioni, riportanti anche le procedure amministrative, con le circolari, che di seguito si elencano, reperibili on line e nelle pagine istituzionali², insieme alla relativa modulistica:

- 333/A/9801-A.3.5 del 22 giugno 1996
- 333/A/9807.B.6 del 24 gennaio 2003
- 333.A/9807.B.7 del 26 maggio 2008
- 333 - A/U.C./T.L. del 29 marzo 2011

PECULIARITÀ DELLE FATTISPECIE CONCRETE E PROBLEMATICHE APPLICATIVE

All'apparente chiarezza delle norme non corrisponde, purtroppo, nella pratica un altrettanto lineare e soddisfacente, specie per chi è stato ingiustamente vittima di vicende giudiziarie, accoglimento delle istanze.

Due sono i principali fattori che generano un perverso, contorto ed a volte incomprensibile, meccanismo che conduce a numerosi dinieghi.

Da un lato vi è l'interpretazione particolarmente rigida e restrittiva del contenuto letterale delle norme operata dall'Amministrazione in sede istruttoria, in parte supportata da pronunce³ su ricorsi a fonte di precedenti dinieghi e, molto più spesso, indotta dalle statuizioni dell'Avvocatura dello Stato.

Infatti l'organo di difesa erariale, in sede di parere, obbligatorio nel caso dell'art.18 e di prassi per uniformità in quello del 32, sovente non si limita ad esprimersi sulla congruità della somma richiesta, il quantum, ma effettua anche valutazioni sull'ammissibilità del rimborso, l'an debeat, esprimendosi con prospettazioni paralizzanti per i decisori preposti, i quali frequentemente respingono una gran mole di richieste, avendo da una parte la minaccia incombente del possibile danno erariale e dall'altra lo scudo del parere dell'Avvocatura dello Stato.

Il secondo elemento di criticità è rappresentato proprio dal calcolo, quasi insindacabile⁴, del quantum effettuato dal predetto Organo tecnico, il cui ammontare è inferiore, non di rado e specie nei casi più gravi e complessi, ad oltre la metà dell'importo quantificato dal difensore di fiducia.

Sarebbe pertanto auspicabile l'introduzione di una norma d'interpretazione autentica che circoscrivesse e limitasse espressamente alla sola congruità l'oggetto del parere richiesto all'Avvocatura, il cui ruolo ed autonomia andrebbero portati all'attenzione di una Corte sovranazionale, per verificarne l'assenza di conflitti d'interesse con rischi di commistione e parzialità in procedimenti di cui è prima giudice e poi



2 www.poliziadistato.it/articolo/23315, dv.poliziadistato.it/articolo/4115836b54e517a0314841491

3 "il suo ambito d'applicazione e rigorosamente circoscritto a quanto emerge dal suo contenuto testuale, non essendo la norma stessa espressione di un principio generale, da essa derivando un onere a carico dell'Amministrazione" (Cassazione civile, sez. I, 03 gennaio 2008, n. 2).

4 T.A.R. Lazio Roma, Sez. I ter, 26-04-2010, n. 8478; T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, Sent., 17-12-2015, n. 482; Cass. civ., Sez. Unite, 06-07-2015, n. 1386.

difensore del suo stesso operato.

La novella legislativa potrebbe restituire piena potestà all'Amministrazione, ben più informata e vicina alla realtà delle singole situazioni, così da decidere in piena autonomia sull'ammissibilità delle richieste dei propri appartenenti.

Al di là del comune denominatore della scarsità di risorse e delle esigenze di contenimento della spesa pubblica, riportato a chiare lettere anche in alcune sentenze⁵, è il rapporto del dipendente con il fatto oggetto di giudizio e fonte di responsabilità.

Al riguardo va osservato che, in diverse occasioni, i dinieghi sono stati motivati con l'assenza di connessione tra il fatto ed il servizio, la non riconducibilità ai fini istituzionali della condotta tenuta come pure la mancanza di adempimento di un dovere legato alla pubblica funzione.

Non di rado questi rilievi sono basati sugli esiti di un procedimento disciplinare, relativo alla vicenda giudiziaria, conclusosi con l'applicazione di una sanzione, mediante il quale viene sostanzialmente presa di distanza dall'Amministrazione dal comportamento contestato al dipendente.

Particolare attenzione deve essere, inoltre, dedicata agli aspetti processuali che precludono la possibilità di un esito favorevole dell'istanza di

rimborso, tra cui un giudizio conclusosi con una pronuncia di intervenuta prescrizione del reato o con la formula dubitativa di cui all'art.530 c.2 del c.p.p., che non escludono la colpevolezza dell'autore, come pure la costituzione di parte civile dell'Amministrazione, che palesa un evidente contrasto d'interessi,

Un'azione giudiziaria contro il provvedimento di diniego totale o parziale del rimborso, senza trascurare le difficoltà di individuare la giurisdizione competente, se civile o amministrativa, vista l'eterogeneità delle pronunce, espone comunque l'attore/ricorrente a sostenere nuovi oneri che, solo in caso di vittoria con condanna dell'Amministrazione a corrispondere le spese di giudizio, ipotesi nella casistica assai peregrina rispetto alla usuale compensazione, potrebbe recuperare.

L'essere sottoposti a giudizio, specialmente penale, sebbene concluso con piena esclusione di responsabilità sotto ogni profilo, al di là delle conseguenze indirette sulla reputazione, con un alone di sospetto difficile da essere superato, oppure i riflessi sulla vita di relazione ed altro ancora come cambio di sede, ufficio, incarico....., oltre che per gli aspetti psicologici, costituisce quasi sempre una punizione per i riflessi economici, non ultimo quello delle spese legali che nella gran parte dei casi restano seppur parzialmente a carico del "malcapitato" poliziotto.

In particolare, da ultimo, va ricordato che il permanente e particolare status, che incombe sull'appartenente alle Forze di Polizia insieme ai connessi doveri, per non incorrere in omissioni o ritardi lo porta spesso ad agire fuori dall'orario e dall'ambito del suo ordinario servizio, dando luogo a problematiche valutazioni⁶ e conseguenze cui, almeno in parte e per i fatti avvenuti dopo le ore 24.00 del 14 settembre 2016, può offrire soluzioni la "Copertura della Tutela legale", il cui contratto, finanziato con risorse contrattuali, è stato stipulato tra il Fondo di Assistenza per il personale della Polizia di Stato e la Compagnia assicurativa Roland. ■

**Gli iscritti al SILP
che desiderino maggiori
informazioni o abbiano necessità
di assistenza possono
inoltrare le loro richieste,
indicando nell'oggetto:
TUTELA LEGALE
e di seguito un proprio
riferimento,
alla mail:
segreteria nazionale@silp.cgil.it**

⁵ "La Corte di appello di Messina ha premesso che il rimborso effettuato dall'amministrazione ai sensi del D.L. n. 67 del 1997, art. 18, conv. in L. n. 135 del 1997, è dovuto nei limiti riconosciuti congrui dall'avvocatura dello Stato. Ha ritenuto che l'avvocatura compie una valutazione basata sulla discrezionalità tecnica, riferita alla tariffa penale, alla natura e alla complessità delle questioni trattate, alla durata del processo, alla qualità dell'opera prestata, al vantaggio recato al cliente. Ha negato che possa assumere rilievo il parere di congruità espresso favorevolmente dal Consiglio dell'Ordine locale; ha affermato la necessità di contenimento della spesa pubblica quale criterio di contenimento della liquidazione, posta a carico dell'erario <nei limiti del necessario>" (Cass. civ., Sez. Unite, 06-07-2015, n. 1386).

⁶ "Deve, pertanto, convenirsi con la difesa erariale che l'art. 18 in commento risulta inapplicabile al caso di specie, in quanto i fatti per i quali il ricorrente è stato rinviato a giudizio, e poi assolto, sono ricollegabili alla sua vita di relazione e comunque al suo status (di appartenente alla Guardia di Finanza), e non al diretto svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali" (T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, 04-04-2012, n. 695).