

L'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo sul parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato in materia di rimborso delle spese legali per il personale in regime di diritto pubblico

di Eliana Benvegna

Data di pubblicazione: 19-8-2026

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, pubblicata l'8 luglio 2026, è relativa al ricorso proposto dal Ministero della Difesa contro l'erede di un militare, in materia di rimborso delle spese legali ai sensi dell'art. 18 del d.l. 67/1997. La controversia origina dalla richiesta di rimborso delle spese legali sostenute dal militare, assolto in sede penale e dalla successiva riduzione dell'importo riconosciuto dall'Amministrazione rispetto a quanto richiesto. Il TAR Puglia aveva accolto il ricorso dell'erede, rideterminando il *quantum* dovuto. Il Ministero appellava la sentenza, sostenendo che la determinazione del quantum spettasse esclusivamente all'Avvocatura dello Stato.

Guida alla lettura

Il contrasto giurisprudenziale

Con la **sentenza n. 3 del 2026**, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è intervenuta su una questione che da anni generava una **marcata divergenza tra la giustizia amministrativa e quella ordinaria**, l'intensità del sindacato giurisdizionale sul parere di congruità reso dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, in materia di rimborso delle spese legali ai dipendenti pubblici assolti in giudizi connessi all'espletamento del servizio.

La Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 8018 del 13 ottobre 2025, aveva sottoposto all'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, 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»*.

La rimessione traeva origine da un contrasto di fondo. Per la **giurisprudenza consolidata** del Consiglio di Stato, il **parere di congruità costituiva espressione di ampia discrezionalità tecnica, sindacabile soltanto per errore di fatto, illogicità, carenza di motivazione, incoerenza, irrazionalità o violazione delle norme di settore**. Il giudice amministrativo, pur annullando il parere viziato, non poteva sostituirsi all'amministrazione nella determinazione del

quantum (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2025, n. 1480, n. 1482 e n. 1482; sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8524; sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 25).

La Cassazione civile, invece, adottava un'impostazione opposta, qualificando la pretesa al rimborso alla stregua di un diritto soggettivo, rientrante nella giurisdizione del giudice del lavoro per il pubblico impiego privatizzato, riconosceva al giudice ordinario il potere di determinare direttamente il *quantum* superando la valutazione dell'Avvocatura (Cass. civ., sez. lav., ord. 29 luglio 2024, n. 21167; Cass. civ., sez. un., 5 dicembre 2024, n.31137; Cass. civ., sez. lav., ord. 16 febbraio 2026, n. 3447).

La disparità di trattamento tra dipendenti soggetti al regime pubblicistico e quelli del pubblico impiego privatizzato, i primi limitati a una tutela meramente caducatoria, i secondi ammessi a una tutela direttamente satisfattiva, sollevava, come rilevato dall'ordinanza di rimessione, seri dubbi di ragionevolezza.

L'Adunanza Plenaria ha 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 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»**.

La Plenaria ha quindi respinto l'appello del Ministero della difesa, confermando la sentenza del TAR Puglia n. 1071/2024 che, dopo aver annullato il parere di congruità per difetto di motivazione, aveva direttamente rideterminato il *quantum* del rimborso nella misura di € 10.000,00.

Il percorso argomentativo

Il percorso argomentativo della Plenaria si segnala per la finezza della ricostruzione teorica, che affronta la questione non dal punto di vista della qualificazione della posizione soggettiva - la sentenza ribadisce espressamente che **per il personale in regime di diritto pubblico si tratta di interesse legittimo e che i provvedimenti hanno natura autoritativa - bensì da quello della pienezza dei rimedi processuali.**

Il punto di partenza è il **superamento della concezione secondo cui la tutela dell'interesse legittimo sarebbe necessariamente "mediata" e "strumentale" rispetto al conseguimento del bene finale. Non è necessario riqualificare la posizione dell'istante in termini di diritto soggettivo per garantirgli una tutela satisfattiva.**

L'art. 34, comma 1, lettera c), c.p.a. prevede già che il giudice possa condannare "al

pagamento di una somma di denaro” e adottare “le misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio”. L'azione di condanna al rilascio di un provvedimento richiesto è esercitabile, nei limiti di cui all'art. 31, comma 3, c.p.a., contestualmente all'azione di annullamento.

Proprio l'art. 31, comma 3, c.p.a. costituisce il **perno della ricostruzione**. La Plenaria ricorda che **il giudice amministrativo può sempre pronunciare sulla fondatezza della pretesa quando l'attività amministrativa risulti vincolata dalle prescrizioni normative o quando, nel caso concreto, “non residuano ulteriori margini di esercizio” della discrezionalità, anche tecnica.** È questo il punto dirimente, se il **parere di congruità è già stato reso e la discrezionalità si è consumata, e il vizio è solo motivazionale o di raffronto con parametri normativi predeterminati, il giudice non invade alcuna sfera riservata all'amministrazione, ma si limita ad applicare la disciplina vigente.**

Un passaggio centrale della motivazione riguarda la **ricostruzione della natura del parere di congruità**. La Plenaria **esclude che si tratti di un'attività “riservata”, intesa come giudizio latamente politico o equitativo sottratto alla cognizione piena del giudice.** Il legislatore, nel richiedere che le spese siano rimborsate nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato, non ha inteso subordinare il rimborso a valutazioni equitative dell'amministrazione, ma ha assegnato all'organo consultivo il **compito di coadiuvare le amministrazioni nel computo delle spettanze professionali, per tutelarle contro richieste eccessive e garantire uniformità di trattamento.**

La “congruità” di cui all'art. 18, comma 1, del d.l. n. 67/1997 consiste in un raffronto tra l'attività difensiva svolta e i parametri di quantificazione dei corrispettivi forensi, oggetto di una dettagliata disciplina pubblicistica contenuta nell'art. 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, e nei parametri di cui al D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147. Si tratta, in altre parole, di un'**attività di natura tecnico-professionale, non di un potere autoritativo connotato da ampia discrezionalità.** La **stessa consonanza lessicale con l'art. 13, comma 9, della legge n. 247/2012,** che prevede il parere del Consiglio dell'ordine sulla congruità della pretesa dell'avvocato, conferma che il giudizio di congruità non è espressione di un potere amministrativo in senso proprio, ma di una valutazione tecnica soggetta a parametri normativi predeterminati.

Ne consegue che, una volta esauritasi la valutazione dell'Avvocatura con l'emissione del parere, **non residuano “poteri amministrativi non ancora esercitati” ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., pertanto il giudice può accertare il *quantum* direttamente, applicando la disciplina vigente sulla base della documentazione in atti.**

La Plenaria opera un'affermazione di principio che merita particolare attenzione, **la tutela degli interessi legittimi non solo è “piena ed effettiva” ex art. 1 c.p.a., ma è anche “rafforzata” rispetto a quella assicurata dal diritto comune.**

Questo rafforzamento si manifesta, secondo la sentenza, nella possibilità per il titolare dell'interesse legittimo di dedurre non solo la violazione delle disposizioni che proteggono direttamente l'aspettativa al conseguimento dell'utilità primaria, ma anche la possibilità di un

risultato vantaggioso a seguito della riedizione del potere. Si pensi, esemplifica la Plenaria, alla possibilità di far valere l'inerzia dell'amministrazione nel liquidare il rimborso delle spese attraverso l'azione avverso il silenzio-inadempimento, che 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. Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2008, n. 30059; 21 dicembre 2020, n. 29178). **La natura di interesse legittimo, dunque, non costituisce un *minus* di tutela ma, in questa prospettiva, un *aliud* con proprie specifiche e peculiari forme di protezione.**

La sentenza non affronta direttamente il tema della disparità di trattamento tra pubblico impiego privatizzato e non privatizzato, ma offre una soluzione che riduce sensibilmente la distanza tra i due regimi. La possibilità per il giudice amministrativo di accertare direttamente il *quantum*, infatti, avvicina l'esito pratico della tutela a quello che il giudice ordinario può già garantire ai dipendenti del settore privatizzato.

Resta tuttavia una **differenza di impostazione non trascurabile. Mentre la giurisprudenza civile, come si è visto, qualifica la pretesa al rimborso come diritto soggettivo, svincolando il sindacato giudiziale dal limite della discrezionalità tecnica, la Plenaria mantiene ferma la natura di interesse legittimo della posizione del dipendente in regime pubblicistico e la natura autoritativa dei provvedimenti amministrativi che scandiscono la relativa carriera. La tutela satisfattiva non passa attraverso una riqualificazione della posizione soggettiva, ma attraverso l'applicazione dei meccanismi processuali già previsti dal codice del processo amministrativo, in particolare, dagli artt. 34, comma 1, lett. c, e 31, comma 3.**

Questa scelta ha il pregio della coerenza sistematica con il riparto di giurisdizione delineato dall'art. 133, comma 1, lettera i), c.p.a., che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico. E, al tempo stesso, evita che la natura pubblicistica del rapporto si traduca in un *vulnus* di tutela per il dipendente.

Un ulteriore aspetto di pregio della sentenza è il **riconoscimento della libertà di scelta del ricorrente. La Plenaria precisa che “l'interessato, ovviamente, resta libero di far valere, oltre la pretesa ad un provvedimento satisfattivo, anche la pretesa (minore) ad un provvedimento legittimo, tramite la deduzione di vizi meramente strumentali, finalizzati ad ottenere l'emanazione di un provvedimento ulteriore”.** La tutela diretta del *quantum* non è dunque imposta al ricorrente, ma costituisce un'opzione aggiuntiva che si affianca, senza sostituirla, alla tradizionale azione di annullamento con effetto conformativo-ripristinatorio.

La Plenaria n. 3/2026 si inserisce in un filone giurisprudenziale che ha progressivamente **ampliato l'effettività della tutela nel processo amministrativo, valorizzando il sistema aperto di rimedi disegnato dal codice del 2010.** L'idea di fondo è che il diritto di difesa è soddisfatto non dal mero accesso a un giudice, ma dalla possibilità di ottenere un provvedimento di tutela adeguato e omogeneo al bisogno di protezione di chi agisce.

La sentenza produce conseguenze operative immediate. D'ora in avanti, gli avvocati che assistono dipendenti pubblici in regime non privatizzato potranno formulare la domanda di condanna al pagamento della somma spettante a titolo di rimborso già nel ricorso introduttivo, in combinazione con la domanda di annullamento del parere di congruità, a condizione che la documentazione necessaria alla quantificazione (parcella, provvedimento giurisdizionale di assoluzione, eventuale liquidazione da parte del giudice penale) sia già disponibile in atti. **L'onere probatorio e allegatorio resta in capo al ricorrente, ma il giudice amministrativo potrà ora accogliere integralmente la domanda senza dover disporre l'ulteriore incombente del riesercizio del potere da parte dell'Avvocatura, con evidente beneficio in termini di durata del processo e di effettività della tutela.**

Pubblicato il 08/07/2026

N. 00003/2026REG.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,

carezza 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» (*cf.* 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 procedimentali, 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

Luigi Carbone, Presidente

Marco Lipari, Presidente

Vito Poli, Presidente

Raffaele Greco, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

