amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il giudice competente sul rimborso delle spese di lite in favore dell'imputato assolto con formula piena

di Giovanni Samuele Foderà

(Funzionario T.A.R. Sicilia – Palermo)

Sommario

1. Premessa; – 2. Il quadro normativo *ante* legge di bilancio 2020; – 3. La rifusione delle spese di lite nel processo penale: un'esigenza processuale da tempo avvertita; – 4. Gli artt. 1015 – 1022 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e il Decreto Rimborsi; – 4.1 Il procedimento; – 5. Il giudice competente; – 6. Conclusioni.

Abstract

The procedural-criminal legislation did not contain until the advent of art. 1, paragraphs 1015 - 1022, of the Law of 30 December 2020, n. 178 (containing: «State forecast budget for the financial year 2021 and multi-year budget for the three-year period 2021-2023», in the Official Gazette of 18-01-2021, n. 13), as better supplemented by the Decree of the Ministry of Justice in agreement with the Ministry of Economy and Finance of 20 December 2021, n. 476, in the Official Gazette of 20 January 2022, n.15 (so-called Reimbursement Decree of legal expenses), any provision, of a general nature, sanctioning the phenomenon of the reimbursement of judicial expenses incurred by the acquitted defendant (we will see with which formula, see par. 4) when the criminal action is initiated directly by the Public Prosecutor's Office.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa

La legislazione processual-penale non conteneva fino all'avvento all'art. 1, commi 1015 – 1022, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023», in G.U. del 18-01-2021, n. 13), come meglio integrato dal Decreto del Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 dicembre 2021, n. 476, in G.U. del 20 gennaio 2022, n.15 (c.d. Decreto rimborsi delle spese legali), alcuna disposizione, a carattere generale, sancente il fenomeno della rifusione delle spese giudiziarie sostenute dall'imputato assolto (vedremo con quale formula, v. par. 4) quando l'azione penale sia avviata direttamente dalla Procura della Repubblica[1].

Il dirigismo statale, quindi, per lungo tempo ha escluso la condanna dello Stato al rimborso delle spese di giustizia sulla base di una "giustificata" esigenza di prevenzione e repressione dei reati, che a costo di un sacrificio ritenuto accettabile, quello delle finanze dell'*ex* accusato, comportava che lo Stato stesso non corrispondesse alcunché, salvo peculiari ipotesi (v. par. 2). Ora invece con l'avvento della legge n. 178/2020, come integrato dal Decreto "Rimborsi", trova riconoscimento nel nostro ordinamento e in termini generali l'istituto dell'"ingiusta imputazione"[2], per cui, fatte alcune premesse sistematiche e storiche, occorre esaminare il *novum* normativo per comprendere a mezzo di quale atto (concretamente un'istanza con annessi allegati) è riconosciuto questo tipo di rimborso, soffermandosi sulle tipologie di formule assolutorie che giustificano il beneficio (par. 4), sul procedimento a mezzo del quale è possibile richiederlo (par. 4.1), sulla natura della situazione giuridica sottesa e sul giudice chiamata a sindacarla (par. 5).

2. Il quadro normativo ante legge di bilancio 2020

Sul piano sistematico tanto nel diritto processuale penale, quanto in quello civile e persino nella legislazione speciale sono presenti disposizioni che disciplinano il fenomeno del rimborso delle spese giudiziarie o dalla quali è ritraibile in via interpretativa l'ottenimento del relativo diritto. Tali sono, rispettivamente, gli artt. 314, 541, 542, 643 c.p.p., l'art. 91 c.p.c., l'art. 2 ss. della Legge 24 marzo 2001, n. 80 (c.d. legge Pinto) e infine l'art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni

[1] Per un esame sul piano del diritto processuale penale, alla luce del D.M. 20 dicembre 2021, sia consentito il rinvio a G. S. FODERÀ, *Il rimborso delle spese di lite da ingiusta imputazione*, in *Rivista penale e processo*, 2022; E. GRISONICH, *Le novità operative introdotte dal decreto interministeriale 20 dicembre 2021 in materia di rifusione delle spese legali agli imputati assolti*, in *Sistema penale*, 2022; R. NERUCCI-A. TRINCI, *Il principio di soccombenza dello Stato nel processo penale: un indennizzo da attività giudiziaria lecita*, in *il Penalista*, 3 febbraio 2021; E. SACCHETTINI, *Passa il principio di "chi perde paga": ristoro in parte per l'imputato assolto*, in *Guida dir.*, 2021, n. 5, 62 e ss.; G. SPANGHER, *Imputato assolto e rifusione (parziale) delle spese difensive: una previsione nello spirito solidaristico*, in *il Quotidiano giuridico*, 31 dicembre 2020.

[2] E. NAVARETTA, *Il danno non patrimoniale principi, regole e tabelle per la liquidazione*, Milano, 2010, 338, nt. 81.

ISSN 2036-7821

dalla Legge 23 maggio 1997, n. 135, i quali, sebbene abbiano, ognuna d'esse, certune peculiarità oggettive e soggettive, fondando un comune meccanismo indennitario in favore dei soggetti danneggiati dal "sistema giustizia"[3].

L'art. 314, comma 1, c.p.p., in particolare, stabilisce che chi ha subito un'ingiusta detenzione – ossia una detenzione frutto di fatti e circostanze ai quali non ha dato corso o contribuito a darvi causa per dolo o colpa grave – ha diritto a un'equa riparazione del danno patito (c.d. ingiustizia sostanziale). Sorge in questo caso il diritto all'indennizzo parametrato alle conseguenze derivanti dall'ingiusta sottoposizione alla custodia cautelare subita[4].

La sentenza di assoluzione, tuttavia, costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere l'indennizzo in parola, dovendo il giudice del merito, cui la domanda è diretta, accertare anche la specifica condotta extraprocessuale e processuale del richiedente, in termini di dolo o colpa grave causativa dell'internamento, perché per espressa volontà legislativa tale accertamento costituisce un dato dirimente ai fini della relativa erogazione monetaria[5].

A mezzo dell'art. 315, comma 3, c.p.p. si attua poi il collegamento disciplinare dell'equa riparazione per l'ingiusta custodia cautelare subita con la disciplina dell'errore giudiziario a seguito di giudizio di revisione (art. 643 c.p.p. e ss.), anche per quanto riguarda il *plafond* massimo indennizzabile. Anche qui, infatti, il proscioglimento comporta – qualora sia escluso il dolo o la colpa grave nella contribuzione all'errore giudiziario – il riconoscimento del citato indennizzo, il quale per espresso dettato legislativo deve tener conto della durata della pena eventualmente espiata ovvero del periodo d'internamento in qualunque forma sofferto e dunque anche attraverso sanzioni sostitutive alla pena detentiva in senso stretto[6], nonché delle conseguenze personali e familiari patite in virtù della condanna. Queste ultime, peraltro, sebbene non espressamente menzionate a proposito dell'ingiusta custodia cautelare, sono dalla giurisprudenza di legittimità tradizionale prese in considerazione, quali "altri effetti pregiudizievoli" del valore

[3] Cass. pen., sez. III, 13.3.2008, n. 11251 ha stabilito che non ha diritto al risarcimento dei danni il cittadino che è stato ingiustamente imputato e poi assolto. Secondo la Suprema Corte "in tema di danni provocati dall'attività giudiziaria, l'ordinamento vigente prevede la riparazione del danno, patrimoniale e non patrimoniale, patito per: a) custodia cautelare ingiusta (art. 314 c.p.p.); b) irragionevole durata del processo (legge 24.3.2001 n. 89, c.d. legge Pinto); c) condanna ingiusta accertata in sede di revisione, ovverosia errore giudiziario (art. 643 c.p.p.); e che "non prevede invece alcun indennizzo per una imputazione ingiusta, cioè per una imputazione rivelatasi infondata a seguito di sentenza di assoluzione. Così come ovviamente non consente di duplicare, in sedi processuali diverse, la riparazione dello stesso danno"; in dottrina v. P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2012.

[4] Cass. pen., S.U., 12 ottobre 1993, n. 748.

[5] Per una più esaustiva trattazione, sia consentito il rinvio a G. S. FODERÀ, *Ingiusta imputazione: il rimborso delle spese di lite nel processo penale*, in *Giurisprudenza penale web*, 2022, 2 ss.

[6] A. FUSI, *Manuale dell'esecuzione penale*, in *Il processo penale dell'accusato*, collana diretta da E. Stefani, 2013, 223.

ISSN 2036-7821

"dinamico" che l'ordinamento costituzionale attribuisce alla libertà di ciascuno[7], invero lesa anche sotto il profilo delle spese di lite sostenute per la difesa tecnica del soggetto la cui responsabilità è stata definitivamente esclusa[8].

Gli artt. 542 e 427 c.p.p. regolano invece l'ipotesi della condanna alle spese in caso di reati a querela di parte e dunque di interessi per lo più a carattere personale. È però diversa l'imputabilità delle spese a seconda che trattasi di remissione o di improcedibilità/assoluzione: nel primo caso trova applicazione l'art. 340, comma 4, c.p.p., sicché le spese processuali in favore dello Stato sono poste in capo al querelato[9], salvo che nella remissione sia diversamente convento; nel caso di assoluzione/improcedibilità, invece, il giudice condanna il querelante alla rifusione delle spese e il relativo capo, inserito in sentenza, è espressamente appellabile (artt. 576, comma 2; 542 c.p.p.). Tale possibilità ricorre anche in caso di sentenza di non luogo a procedere *ex* art. 427 c.p.p.

È dato osservare che il giudice quando pronuncia con le formule ampiamente liberatorie che "il fatto non sussiste" o "l'imputato non lo ha commesso", se n'è fatta richiesta, condanna il querelante alla rifusione delle spese processuali sostenute dall'imputato. Inoltre, se il querelante si è costituito parte civile, il giudice lo condanna anche a quelle del responsabile civile[10]. Tale condanna, però, può essere esclusa qualora il giudice ravvisi "giustificati motivi" idonei a procedere alla compensazione totale o parziale[11].

L'art. 541, comma 2, c.p.p., a sua volta, prevede che qualora sia rigettata rigetta la domanda di restituzione o di risarcimento del danno o qualora l'imputato sia assolto per cause diverse dal difetto di imputabilità, "il giudice, se ne è fatta richiesta, condanna la parte civile alla rifusione delle spese processuali sostenute dall'imputato dal responsabile civile per effetto dell'azione civile, sempre che non ricorrano giustificati motivi per la compensazione totale o parziale", ossia gravi ed eccezionali ragioni, in analogia a quanto richiesto nell'ambito del processo civile dall'art. 92 c.p.c.[12]. Analogamente all'art. 96 c.p.c., se vi è colpa grave, il giudice, se ne è fatta richiesta, può inoltre condannarla al risarcimento dei danni causati all'imputato o al responsabile civile, i quali dovranno essere liquidati, anche d'ufficio, con la sentenza.

---

[7] Cass. pen, Sez. IV, 5 maggio 1995, n. 915; Id., S.U., 31 maggio 1995, n. 1; Id, Sez. IV, del 30 gennaio 2003, n. 4311; Id., Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 6394.

[8] *Contra*, Cass. pen., Sez. IV, 7 novembre 2007, n. 4166.

[9] A. ANCESCHI, *L'azione civile nel processo penale*, in *Fatto & diritto*, collana diretta da P. Cendon, Milano, 2012, 158.

[10] L. PARLATO, *La rifusione delle spese processuali sostenute dall'assolto*, in AA. VV. *La vittima del processo. I danni da attività processuale penale*, a cura di G. Spangher, Torino, 2017, 231.

[11] F. RIGO, *La sentenza*, in *AA. VV., Trattato di procedura penale*, dir. da G. Spangher, vol. IV, tomo II, a cura di Spangher, Torino, 2009, 667

[12] Cass. pen., Sez. VI, 24 giugno 2021, n.35931.

ISSN 2036-7821

Nel processo civile, più in generale, è prevista la possibilità che il giudice disponga che sulla parte soccombente, sia essa attore o convenuto, gravino in tutto o in parte le spese processuali e legali della parte vincitrice (art. 91 c.p.c.): infatti il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente (o le parti soccombenti) al rimborso delle spese (effettivamente sostenute) a favore dell'altra parte e ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa. Si tratta della regola di chiovendiana memoria secondo cui il processo non deve andare a danno della parte (o delle parti) che hanno ragione[13]. In termini più moderni, la norma attua il principio dell'efficienza allocativa o causalistica di un costo[14], quello processuale, in capo alla parte soccombente, non già a titolo di risarcimento dei danni per un comportamento che non è assolutamente illecito (in quanto espressivo di un esercizio di un diritto), quanto piuttosto quale conseguenza obiettiva della soccombenza e senza natura sanzionatoria[15]. La funzione è allora di remora e di stimolo del senso di auto-responsabilità, nel momento in cui il soggetto decide di agire o resistere in giudizio[16].

Tale principio sebbene richiamato in modo frammentario nel sistema penale in virtù delle differenze esistenti con quello civile, come si preciserà riceve per effetto della legge n. 178 cit., come integrata dal "Decreto rimborsi" nuova luce.

Altra norma di sicuro interesse è contenuta all'art. 2 della Legge 24 marzo 2001, n. 89, meglio nota come c.d. "legge Pinto", il quale dispone che "chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6, § 1, della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione".

Alla Legge Pinto si attribuisce il pregio di aver assunto i tratti di tipicità e specialità comuni all'ingiusta custodia cautelare (art. 314 c.p.p.), oltre che all'ingiusta condanna accertata in sede di revisione (art. 643 c.p.p.), in tema di errore giudiziario[17].

Analogamente alle menzionate ipotesi, il fatto giuridico costituito dall'irragionevole durata del processo deve accertarsi in concreto. Il che postula che la "durata del processo oltre il termine, in rapporto alle caratteristiche specifiche del processo medesimo, appaia irragionevole, indipendentemente dal fatto che ciò sia dipeso da

[13] G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1940, 147; P. CALAMANDREI, *Introduzione allo studio sistematico dei provvedimenti cautelari*, Padova, 1936; Corte Cost., 25 giugno 1985, n. 190.

[14] Cass. civ., 30 maggio 2000, n. 7182; Id., 15 ottobre 2004, n. 20335; Id., 27 novembre 2006, n. 25141; Id., 30 aprile 2010, n. 7625; Id., 30 marzo 2011, ord. n. 1307, le quali evidenziando che la "soccombenza" costituisce un'applicazione del principio di causalità.

[15] Cass. civ., 28 marzo 2001, n. 4485.

[16] A. CARRATTA – C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile, I - Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2018, 53.

[17] G. S. FODERÀ, *Ingiusta* imputazione, cit., 11.

ISSN 2036-7821

comportamenti colposi di singoli operatori del processo o da fattori organizzativi di ordine generale riconducibili all'attività o all'inerzia dei pubblici poteri deputati a far funzionare il servizio giurisdizionale". Inoltre, è di corretta spettanza l'equa riparazione "anche quando il grave ritardo nella definizione dei processi sia causato da disfunzioni generalizzate, riferibili all'intero settore della giustizia o anche a singoli rami di essa o a singoli uffici giurisdizionali, ma pur sempre tali da sfuggire, nell'immediato, alla possibilità d'intervento dei singoli operatori coinvolti, loro malgrado, in tali disfunzioni"[18].

È opinione di chi scrive che il ristoro per la lesione subita può ricomprendere a titolo di danno patrimoniale, e nel segno di una civiltà giuridica acquisita, il rimborso delle spese di lite che la parte ha ingiustamente sostenuto in conseguenza dell'inutile protrazione del processo. Ciò, ovviamente, va valutando caso per caso, nel senso che molto dipenderà dallo sviluppo processuale, con la conseguenza che il ricorrente ha l'onere di provare la lesione della sua sfera patrimoniale quale conseguenza diretta e immediata di detta violazione, esulando il pregiudizio dalla fattispecie del danno evento. Pertanto, sono risarcibili non tutti i danni che si pretendono relazionati al ritardo nella definizione del processo, ma solo quelli per i quali si dimostra il nesso causale tra ritardo medesimo e pregiudizio sofferto. Inoltre, il danno economico può ritenersi ricollegato al ritardo nella definizione del processo solo se sia l'effetto immediato di tale eccessiva durata sulla base di una normale sequenza causale. In quest'ottica, l'equa riparazione a titolo di danno patrimoniale non può essere corrisposta quando le perdite (ivi comprese quelle per le ulteriori spese di lite) e i mancati guadagni allegati non siano conseguenza diretta ed immediata del perdurare del processo. In definitiva, ai sensi dell'art. 2 legge 89/2001, il danno risarcibile nel caso di violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Ceduhttps://dejure.it/ -/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2834765&idUnitaDoc=8284909&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza è diverso da quello connesso al giudizio irragionevolmente lungo, in quanto non è rappresentato dalla lesione del bene della vita ivi dedotta, identificandosi, invece, nel danno arrecato come conseguenza immediata e diretta, e sulla base di una normale sequenza causale, esclusivamente dall'eccessivo prolungarsi della causa oltre il termine ragionevole[19].

L'unica vera ipotesi in cui era possibile ravvisare una chiara *regula iuris* nel segno del rimborso delle spese di lite in favore dell'imputato assolto è quella prevista dall'art. 18 Decreto Legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla Legge 23 maggio 1997, n. 135 (in G.U. 24 maggio 997, n.119). Si tratta invero di una ipotesi che

[18] Cass. civ., 03 gennaio 2003, n. 8.
[19] Cass. civile, Sez. II, 04 maggio 2022, n.14137.

ISSN 2036-7821

per lungo tempo ha avuto carattere eccezionale stante il fatto che l'ambito soggettivo è circoscritto alla responsabilità civile, penale e amministrativa dei dipendenti di amministrazioni statali – e per espressa previsione normativa anche del coniuge, dei figli e degli altri successibili ove il primo sia defunto (art. 20, comma 1, del D.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 e degli artt. 21, comma 1 e 44, comma 1, del D.P.R. 16 aprile 2009, n. 51) – 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[20].

In disparte tali peculiari ipotesi, già nel periodo *ante* legge n. 178 cit. era dibattuta l'ammissibilità di una condanna alle spese da parte dello Stato in caso di ingiusta imputazione, nonché la relativa latitudine, ossia se tale rimborso potesse riguardare in sede penale qualunque tipo di assoluzione o solo talune di esse (par. 4).

Occorre peraltro aggiungere che con la novella *de qua* emergeva un ragionevole dubbio sull'Autorità competente a statuire sulle spese legali (par. 4 ss.). Non era chiaro cioè se si doveva seguire la strada già percorsa dal codice del processo penale in numerose sue disposizioni, per cui la competenza è del giudice penale che pronuncia sull'[in-]sussistenza del fatto criminoso[21] oppure se questa spettava all'autorità amministrativa.

3. La rifusione delle spese di lite nel processo penale: un'esigenza processuale da tempo avvertita

In disparte le ipotesi previste dagli artt. 427, 541 e 542 c.p.p, disciplinanti la condanna alle spese della parte civile e del querelante, sulle quali nessun problema si pone circa il ristoro[22], maggiori problemi suscita il caso in cui l'iniziativa promani dal pubblico ministero.

Questa è una tematica assai importante e delicata, avvertita anche oltre i confini nazionali[23], tanto è vero che nel corso del tempo varie iniziative di riforma si sono susseguite. A un disegno di legge del 2001, che mirava a introdurre forme di detrazione fiscale delle spese legali a favore dell'assolto (d.d.l. n. 913, comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 3.12.2001), hanno fatto seguito altri impulsi di matrice governativa nel 2004 (Ministro Castelli) e parlamentare nel 2012 (Deputato Galli).

---

[20] Corte Costituzionale, con sentenza 9 dicembre 2020, n. 267, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa; Cons. Stato, sez. II, 05 aprile 2023, n.3515; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 21 marzo 2022, n.8269; T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. I, 11/07/2013, n.1485.

[21] G. S. FODERÀ, *Il rimborso delle spese di lite da ingiusta imputazione*, cit., 6 ss.

[22] L. PARLATO, *La rifusione delle spese processuali sostenute dall'assolto*, in AA. VV. La *vittima del processo. I danni da attività processuale penale*, a cura di G. Spangher, Torino, 2017.

[23] L. PARLATO, *Il rimborso delle spese processuali in caso di assoluzione nell'ordinamento tedesco*, in *Cass. pen.*, fasc.10, 2014, 3498B.

ISSN 2036-7821

Con il disegno di legge n. 2153 d'iniziativa parlamentare (presentato in data 3.12.15 dal Senatore Albertini) si era proposto di modificare all'art. 530 c.p.p., introducendo la possibilità di ottenere da parte dell'indagato o dell'imputato innocente il rimborso delle spese di giudizio.

Il citato diritto secondo i suoi sostenitori rappresentava un principio di equità e di giustizia reale e concreta. Si legge nel testo all'esame della Commissione giustizia che "Qualora un cittadino sia accusato di un reato e sottoposto a indagine, e il giudice accerti che non l'ha commesso o che il fatto non costituisce reato o, ancora, che il fatto non è previsto dalla legge come reato, lo stesso giudice condanna la parte soccombente alla completa riparazione delle spese di giudizio, come comprovate dalla documentazione. Oggi, infatti, molte volte i cittadini sono costretti a subire quella che viene definita «una cattiva giustizia». Spesso accusati di reati anche gravi, subiscono traversie giudiziarie che si ripercuotono pesantemente anche sulle loro condizioni morali, familiari ed economiche. È quindi necessario intervenire ponendo un principio di equità all'interno del processo penale affinché, in caso di palese innocenza del cittadino, questo possa essere alleviato dalla totalità delle spese di giudizio da lui sopportate. Si tratta di una norma di civiltà giuridica che rileva che il cittadino deve essere sempre e in ogni caso tutelato quando ne ricorrano i giusti presupposti, ovvero qualora non abbia commesso il fatto o il fatto non costituisca reato o il fatto non sia previsto dalla legge come reato".

Risultava così proposto il seguente art. 530 c.p.p.: «2-bis. Se il fatto non sussiste, se l'imputato non lo ha commesso, se il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice, nel pronunciare la sentenza, condanna lo Stato a rimborsare tutte le spese di giudizio, che sono contestualmente liquidate. Se ricorrono giusti motivi il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti. Nel caso di dolo o di colpa grave da parte del pubblico ministero che ha esercitato l'azione penale, lo Stato può rivalersi per il rimborso delle spese sullo stesso magistrato che ha esercitato l'azione penale»[24].

La disposizione in questione, fra le altre, prevedeva dunque una precisa norma volta ad assegnare la legittimazione a statuire sulle spese al giudice penale sia perché egli era ritenuto il migliore conoscitore e dunque decisore "del fatto", sia per dare la stura al principio di economicità dei mezzi giuridici, nonché di speditezza degli stessi. Del resto una [ri-]soluzione ottimale non può che investire il rapporto processuale nella sua globalità, donde dare omaggio al principio di efficienza dell'azione giudiziaria.

Tali d.d.l. per diverso tempo però sono rimasti lettera morta, vuoi per l'instabilità politica che ha caratterizzato il nostro Paese, vuoi perché altre e più impellenti esigenze od obiettivi sono stati perseguiti. Solo con la legge 30 dicembre 2020, n.

[24] Senato della Repubblica, XVII LEGISLATURA, disegno di legge n. 2153 del 3 dicembre 2015.

ISSN 2036-7821

178 cit., allora, è stato portato a compimento questo percorso, i cui esiti rappresentano una vera e propria rivoluzione copernicana in ambito penale.

4. Gli artt. 1015 – 1022 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e il Decreto Rimborsi

Come si accennava a par. 1, il rimborso delle spese di lite nel processo penale in favore dell'imputato assolto opera per talune formule assolutorie, le quali, più nel dettaglio, sono espressamente individuate dal comma 1015 dell'art. 1 della legge n. 178 cit. Questa disposizione, infatti, prevede che l'istituto operi quando sia stata pronunciata una "sentenza divenuta irrevocabile" avente quale formula assolutoria quella "perché il fatto non sussiste, perché non ha commesso il fatto o perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato". Con la precisazione, fatta propria dal cd. Decreto "Rimborsi", che devono essere esclusi i "casi di assoluzione da uno o più capi d'imputazione e condanna per altri, di estinzione del reato per avvenuta amnistia o prescrizione e di sopravvenuta depenalizzazione dei fatti oggetto d'imputazione"[25].

Al ricorrere dei presupposti di cui sopra, prevede la norma, la parte istante ha la possibile chiedere il "rimborso delle spese legali nel limite massimo di euro 10.500", fermo restando che "non viene minata la libertà del difensore di concordare la parcella con il proprio assistito. Fino a euro 10.500,00 può esserci un rimborso, le parcelle verranno rimborsate nei predetti limiti"[26].

Questa norma nella parte in cui riconosce il diritto al rimborso delle spese di lite rappresenta non solo l'attuazione degli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost.[27], ma anche un ammodernamento giustiziale in chiave distributiva ovvero un segno di civiltà giuridica che si pone in linea con quanto previsto in altri Paesi, come quello tedesco[28], ma anche spagnolo[29].

In linea poi con le altre disposizioni che riconoscono la corresponsione di un indennizzo (v. par. 2 sulla riparazione del danno da ingiusta detenzione e sulla

[25] Decreto interministeriale 20 dicembre 2021, primo "rilevato"; per una valutazione sulla portata di tale norma interministeriale, sia consentito G. S. FODERÀ, *Il rimborso delle spese di lite da ingiusta imputazione*, cit., 4; in una prospettiva di *favor*, peraltro, l'art. 1015 può trovare applicazione sia con riferimento all'assoluzione prevista dai commi 1 e 2 dell'art. 530 c.p.p. (L. N. MEAZZA, *Rimborso delle spese legali nel caso di assoluzione: intervista a Enrico Costa*, 29 dicembre 2020, in Giurisprudenza penale) che dall'art. 129 c.p.p. Vi può poi rientrare l'ipotesi di archiviazione davanti al G.I.P. per infondatezza della notizia e quella in cui "il fatto non è previsto dalla legge come reato", nonché, con alcune puntualizzazioni, i pronunciamenti nell'udienza preliminare la quale, oltre a fungere da sede in cui il giudice è chiamato a controllare la legittimità e il merito della richiesta di rinvio formulata dal pubblico ministero, è anche la sede in cui è possibile definire anticipatamente il processo penale, quando il giudice accoglie la richiesta di patteggiamento o di rito abbreviato.

[26] L. N. MEAZZA, *op. ult. cit.*; cfr. gli artt. 1015 a 1017, nonché il secondo "rilevato" del cd. Decreto in ordine alle modalità operative di ripartizione del rimborso.

[27] L. N. MEAZZA, *Rimborso delle spese legali nel caso di assoluzione*, cit.

[28] L. PARLATO, *Il rimborso delle spese processuali in caso di assoluzione nell'ordinamento tedesco*, cit.

[29] J. MONTERO AROCA – J. L. GOVEZ COLOBER – S. BARONA VILAR – I. ESPARZA LEIBAR – K. F. ETXEBERRUA GURIDI, Derecho jurisdizional III. Proceso penal, Valencia, 2015.

ISSN 2036-7821

revisione per di errore giudiziario)[30], come accennato, è previsto un limite massimo oltre il quale il pregiudizio non è ristorabile. Esso, analogamente alla *ratio* che governa l'importo massimo indennizzabile a titolo d'ingiusta detenzione, funge da "base di calcolo" e assolve non solo a una funzione "normalizzatrice" tesa a garantire un trattamento tendenzialmente uniforme, ma anche a garantire che il Fondo, costituito da una dotazione di euro 8 milioni annui a decorrere dall'anno 2021, non si esaurisca rapidamente (art. 2, comma 2, Decreto cit.). Questo ammontare rappresenta un condizionamento finanziario legislativamente ragionevole, giacché il nucleo invalicabile del diritto leso non è certamente quello che tende al ristoro, il quale ha semmai carattere accessorio, bensì quello del soggetto di essere sgravato da qualsiasi incolpazione condizionante la sua vita di relazione. Fermo restando che tale Fondo è utilizzabile, per precisa scelta legislativa, solo per le sentenze divenute irrevocabili dopo la pubblicazione della citata normativa (comma 1021). Invero, però, il Decreto cit. sul piano del diritto intertemporale trova applicazione a partire dal 1° gennaio 2022, mentre per le sentenze divenute irrevocabili nel 2021, le istanze di rimborso potevano essere eccezionalmente presentate dal 1 marzo al 30 giugno 2022 (artt. 6, comma 2, e 3, comma 5, Decreto n. 476).

Giova peraltro segnalare che la legge prevede che il Decreto fissi i "criteri" e le "modalità di erogazione dei Rimborsi", nonché "le ulteriori disposizioni ai fini del contenimento della spesa nei limiti di cui al comma 1020", finendo così per condizionare il recupero delle spese legali dell'incolpato assolto con formula piena.

Oltre agli aspetti procedurali di cui si dirà (par. 4.1), fra i fattori condizionati vi è innanzi tutto il meccanismo compensativo per effetto dell'assoluzione da uno o più capi di imputazione e condanna per altri. Soluzione questa che sebbene rappresenti una scelta puramente legislativa, tuttavia, desta qualche perplessità poiché non pare rispettosa del principio di proporzionalità tra reati e, in definitiva, di ragionevolezza. È innegabile infatti che non possa essere attribuito lo stesso peso ai fatti criminosi diversi fra loro che, per ipotesi, possono essere contestati all'imputato nel corso dello stesso processo, perché diversi possono essere i beni giuridici lesi. Occorrerebbe piuttosto procedere caso per caso, verificando se effettivamente i reati contestati, avendo beni giuridici equivalenti, possano essere "compensati" sotto il profilo delle spese. In ogni caso, il Decreto cit. parrebbe escludere la citata compensazione nei procedimenti penali connessi, ma non riuniti.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. n) ed i) del Decreto cit. è previsto che l'istanza deve contenere la dichiarazione e la documentazione sul "reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito risultante dalla dichiarazione relativa all'anno precedente a quello del passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione". Previsione, questa, che può condizionare l'attività liquidatoria

[30] G. SPANGHER, *Imputato assolto e rifusione (parziale) delle spese difensive*, cit., 1.

ISSN 2036-7821

dell'Amministrazione tanto sotto il profilo temporale (art. 4, comma 2 Decreto cit.) quanto sul *quantum* da rimborsare. La sua menzione infatti non pare abbia un senso esclusivamente sull'ordine di preferenza delle domande, bensì può essere utilizzato come una sorta di grimaldello per condizionare l'ammontare dell'importo ristorabile, non sussistendo un obbligo di corrispondenza tra quanto indicato nella fattura quietanzata e quanto erogato dallo Stato. Per questa ragione appare necessario che l'atto amministrativo sia adeguatamente motivato sotto il profilo della scelta del *quantum*, donde possa essere scrutinato dal giudice amministrativo.
In terzo luogo, come si dirà (par. 5), occorre che l'istanza sia depositata entro e non oltre il 31 marzo dell'anno successivo a quello nel quale la sentenza è divenuta irrevocabile, pena l'irricevibilità definitiva della stessa istanza.
È dunque innegabile come il citato Decreto in questo modo miri a contenere la spesa pubblica.
Il limite di euro 10.500,00 peraltro non esime l'Autorità preposta dall'obbligo di valutare le specificità, positive o negative, di ciascun caso e, quindi, di pervenire a una statuizione sulle spese più equa possibile, perché rispondere alle diverse situazioni sottoposte al suo esame, potendo in questo *range* spaziare[31]. In questo contesto tra gli elementi da tener in considerazione ai fini della liquidazione del rimborso in parola occorrerà attribuire, ai sensi del comma 1019, rilevo con veste prioritaria "al numero di gradi di giudizio cui l'assolto è stato sottoposto e alla durata del giudizio".
È certo che tale limite costituisce il *plafond* massimo che l'Amministrazione potrà rimborsare al soggetto assolto (art. 1, comma 4, Decreto cit.). Da questo punto di vista però si coglie la diversità rispetto alla disciplina prevista per i dipendenti pubblici la cui responsabilità civile, amministrativa e penale è stata esclusa. L'art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67 cit., infatti, deve essere integrato dai diversi CCNL che nel tempo sono susseguiti nei vari comparti (si veda ad esempio CCNL Funzioni Centrali 2016-2018). Attraverso questi, di norma, viene previsto che l'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi assumere a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento. Questa regola tuttavia trova un duplice limite: il primo nel comma 1 dell'art. 18 ove si prevede che "le spese legali […] sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato", sì da cogliersi una valutazione discrezionale rimessa alla difesa erariale, il cui parere sarà sindacabile a metro delle figure

[31] Secondo l'On.le Costa, la cui intervista è contenuta in L. N. MEAZZA, *op. ult. cit.*, "Non ci sarà una valutazione di un giudice in merito alla congruità o alla sussistenza del diritto al rimborso, che sarà oggettivo. L'unico problema è la capienza del fondo per pagare tutti i Rimborsi".

ISSN 2036-7821

sintomatiche sull'eccesso di potere[32]. Il secondo limite, più generale, si ravvisa nel comma 2 dello stesso articolo, ove si tiene conto dello stanziamento iscritto a bilancio e quindi sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica.
Inoltre, la legge n. 178 cit. non prevede che questo rimborso sia liquidato con la sentenza che chiude il processo, ma richiede che la pronuncia sia irrevocabile o definitiva "nell'anno precedente a quello della sua presentazione" dell'istanza (art. 2, comma 1, lett. f), Decreto cit.), il che si verifica quando non può più essere impugnata, perché sono scaduti i termini per ricorrere al grado di giudizio superiore (per l'appello o per il ricorso in Cassazione), ovvero quando la stessa è stata confermata dalla Cassazione.

4.1 Il procedimento

Nel dettare i criteri e le modalità operative per ottenere il rimborso, il Decreto interministeriale prevede che l'indagato/imputato ne abbia diritto solo se, ai sensi del comma 1017, formuli e depositi personalmente[33] utilizzando la "Piattaforma Fondo Assolti" del Ministero della Giustizia cui si accede tramite SPID di livello due, istanza contenente, ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, oltre che i propri dati identificativi, anche tutti gli elementi menzionati dall'art. 3, comma 3, del Decreto cit., in quanto ritenuti utili ai fini del rimborso (ad es., la fattura quietanzata del difensore che la parte ha assistito e l'espressa indicazione nella stessa della causale di pagamento in favore del procuratore; tale documento fiscale deve essere corredato dal parere di congruità del competente Consiglio dell'ordine degli avvocati, nonché dalla copia della sentenza di assoluzione con attestazione di cancelleria della sua irrevocabilità; quindi anche l'indicazione dell'Ufficio che ha emanato la sentenza, con la relativa data, nonché la durata del processo, la quale invero può essere anche scarsamente significativa in quanto essa può dipendere anche da comportamenti tenuti dall'imputato), depositando, ai sensi dell'art. 3, comma 4, Decreto n. 476 cit. la relativa documentazione a supporto.
La presentazione di questa domanda di carattere telematico, analogamente a quanto accade per il patrocinio a spese dello Stato, è un di più che non emergeva dal testo normativo, ma che ora è prevista dal Decreto, il quale sotto questo punto di vista pare ispirato all'innovazione tecnologica e alla transizione digitale[34]. Si tratta però di

[32] T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 21 giugno 2022, n.8269; in dottrina v. M. GERARDO, *Il rimborso delle spese di patrocinio legale nei giudizi di responsabilità nei confronti di dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 3/2018.

[33] L'art. 3, comma 2, Decreto cit. prevede però che "[…] nel caso di imputati minorenni o incapaci, dal titolare della responsabilità genitoriale o da chi ne ha la rappresentanza legale. In caso di morte dell'imputato l'istanza può essere presentata da uno degli eredi nell'interesse di tutti gli aventi diritto alla successione".

[34] A questo fine, v. Camera dei deputati, documentazione parlamentare, *La transizione digitale della pubblica amministrazione, Studi – Istituzioni della Pubblica amministrazione*, in www.temi.camera.it; L. BUCCOLIERO, *Governo elettronico. Modelli strategie e soluzioni innovative per una pubblica amministrazione digitale*, Milano, 2009; M.

leitmotiv incompiuto poiché nel momento stesso in cui è richiesto all'istante l'onere di allegazione dei documenti di cui all'art. 3, comma 4, Decreto cit. si tende a svilire quella logica di collaborazione procedurale ovvero di interscambio d'informazioni che dovrebbe consentire alle Amministrazioni interessate, e cioè al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Economica e delle Finanze, di operare con economicità, efficacia e tempestività[35]. Da questo punto di vista, dunque, a occuparsi del rimborso non è il giudice che ha pronunciato l'assoluzione (par. 3), bensì l'Amministrazione, mediante apposita Agenzia. Ciò trova conferma nell'art. 5, comma 1 del citato Decreto interministeriale, ove stabilisce che, ai fini dell'individuazione delle istanze che possono essere accolte, il Ministero della giustizia procede al controllo di effettiva corrispondenza tra quanto dichiarato dall'istante nella domanda e la documentazione allegata a supporto, "tramite proprio personale o avvalendosi, in forza di apposita convenzione, del personale di Equitalia Giustizia S.p.A.". Quest'ultima è stata la modalità prescelta essendo stata siglata il 21 novembre 2022 tra il Ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia la Convenzione per lo svolgimento delle attività propedeutiche al rimborso delle spese legali agli imputati assolti, approvata poi con successivo Decreto del 14 dicembre dello stesso anno.
È previsto infine che l'istanza debba "essere presentata entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello in corso alla data di irrevocabilità della sentenza di assoluzione. Le istanze presentate dopo tale termine non saranno esaminate". Si tratta com'è intuibile dalle espressioni usate di un termine di decadenza superato il quale la presentazione della richiesta non potrà essere esaminata. Scelta che oltremodo appare ragionevole in quanto disincentiva la potenziale e massiccia refluenza di istanze tendenti al rimborso. Da ciò conseguendo sul piano processuale una pronuncia di inammissibilità della domanda in ragione della occorsa decadenza, il soggetto non avendo più un interesse attuale all'ottenimento del bene della vita.
A conclusione dell'ambito procedurale è poi stabilito che "le istanze non completate in tutti gli elementi elencati dall'art. 3 comma 3 [Decreto "Rimborsi"] e prive della documentazione indicata dal comma 4 non saranno valutate".
Questa disposizione desta più di qualche perplessità dogmatica, giacché contrasta con il basilare principio sancito dall'art. 6 della Legge n. 241/90 che consente il soccorso istruttorio, fra gli altri, nel caso in cui le istanze risultino erronee o incomplete. Ne consegue che tale Decreto nella parte in cui prevede questa preclusione potrebbe risultare illegittimo per violazione, fra gli altri, dell'art. 97 Cost. La lettura combinata delle due disposizioni tuttavia consente di superare la problematica, imponendo all'Amministrazione di agire in modo efficace e

PORCU, *La transizione digitale della pubblica amministrazione*, in *altalex.it*; AA.VV., *Diritto ed Economia dei mezzi di comunicazione*, in *Periodico quadrimestrale di approfondimento sul mondo della comunicazione* (a cura di A. Di Amato), Arezzo, 2021, 1, 65.

[35] Su tali criteri v., T.A.R. Lazio, Roma, 20 maggio 2014, n. 5280.

ISSN 2036-7821

collaborativo con il cittadino, nulla escludendo che ulteriori difetti istruttori possono essere fatti valere in sede giurisdizionale, insistendo del pari, e come si dirà, per la concessione del bene della vita, ove non residui alcun potere discrezionale in capo all'Amministrazione.
La mancanza d'interscambio informativo tra amministrazioni impone poi al soggetto istante di mettere a disposizione dell'Amministrazione chiamata al rimborso i propri dati, consentendo alla stessa di conoscerli ed elaborarli, giacché, diversamente dalla bozza dell'art. 530, comma 2-bis, c.p.p. ove era previsto il potere del giudice di liquidare le spese di giudizio (par. 3), nella legge n. 178 cit. non è prevista alcuna disposizione sancente le modalità di conoscenza del fascicolo processuale; né ciò è ora previsto dall'art. 5 del Decreto cit., il quale si limita a prevedere che per le istanze che devono essere accolte sia adottato decreto da parte del Capo Dipartimento per gli affari di giustizia, poi approvato dal Ministero e pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, onde, decorsi quindici giorni dalla pubblicazione, sia ordinata l'emissione dei mandati di pagamento.
Superato è, infine, il problema rilevato dall'On.le Costa, ossia quello di "individuare, all'interno della platea di richiedenti, lo schema delle priorità in caso non ci fosse una copertura sufficiente". Al riguardo, infatti, l'art. 4 prevede il seguente ordine: istanze provenienti dalla Corte di Cassazione ovvero da giudice del rinvio o comunque che abbiano avuto una durata superiore ad otto anni; o provenienti del giudice d'appello o comunque di durata da cinque a otto anni; e, infine, provenienti dal giudice di primo grado o comunque di durata fino a cinque anni. Nell'ambito di ciascun gruppo deve essere data preferenza al procedimento più antico, e a parità di durata, a quello nel quale l'istante dimostri il reddito più basso.

5. Il giudice competente

Nella vicenda di che trattasi, la posizione giuridica di partenza riconosciuta per mezzo del provvedimento assolutorio in sede penale è da qualificare come aspettativa, ossia quale situazione in cui versa un soggetto nelle more del completamento della fattispecie costitutiva di una situazione di vantaggio (diritto o potere)[36]. Essa implica dunque un processo di completamento della premessa minore del sillogismo, che si risolve generalmente, ma non necessariamente[37], in un successivo provvedimento[38]. Si tratta di una situazione giuridica di pendenza, come la *chance* ma da cui se ne dissocia, in quanto nella prima il fatto perfezionativo della fattispecie deve essere futuro ma non necessariamente incerto nel suo verificarsi,

[36] E. CASETTA, *Manuale diritto amministrativo*, Milano, 2011, 337.
[37] G. GRECO, *L'atto amministrativo condizionato*, Torino, 2013, 179 ritiene che il processo di completamento dell'aspettativa può esplicarsi, come nel caso di pendente condicione, in un fatto causale.
[38] S. RICHTER, *L'aspettativa di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 3.

ISSN 2036-7821

essendo, anzi, il più delle volte connotato dalla certezza[39], giacché la determinazione amministrativa non può qualificarsi come un dato eventuale, atteso che l'azione amministrativa è improntata essenzialmente ai canoni della legalità e tipicità.
L'incertezza, al più, può dipendere dall'iniziativa del privato, che può decidere di non agire in sede procedimentale e, in caso d'inerzia dell'amministrazione, in quella processuale. Qualora però dia impulso alla propria iniziativa, egli è tenuto a presentare istanze, più che conservative, di tipo partecipativo e cooperativo, dunque dinamiche o attive. Ciò consentendo di rileggere la situazione del privato che partecipa al procedimento amministrativo alla stregua di un'aspettativa legittima o qualificata al conseguimento del bene della vita, traducendosi dunque, nella logica della legge n. 241/90, in una situazione soggettiva di natura strumentale la quale mira anche ad orientare il procedimento amministrativo secondo criteri di correttezza[40].
Nello specifico, l'assolto in confronto con il pubblico potere vanta una posizione qualificata in termini di interesse legittimo da valere intanto in sede procedimentale in quanto, ove occorra, in sede processuale.
Nel rapporto con tale potere la situazione soggettiva presa in considerazione è di interesse legittimo pretensivo, sebbene strumentale al diritto soggettivo al rimborso delle spese di lite quale bene della vita spettante sotto il profilo dell'*an* benché incerto sotto il profilo del *quid*, e dunque quale situazione che concerne l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo riguardando un provvedimento riconducibile mediatamente all'esercizio del menzionato potere, per tratti vincolato, la cui cognizione spetta al giudice amministrativo, quale giudice naturale della funzione amministrativa.
Ne conseguono i seguenti corollari: sussiste l'obbligo giuridico di provvedere con provvedimento espresso da parte dell'amministrazione a fronte dell'istanza di parte; in caso d'inerzia dell'amministrazione sull'istanza di rimborso, l'istante può adire il giudice amministrativo impugnando il silenzio, stante il disposto di cui al comma 3 dell'art. 31 c.p.a. a tenore del quale il giudice il giudice non può pronunciare sulla fondatezza della pretesa quando residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità o quando sono necessari adempimenti istruttorio che debbano essere compiuti dall'amministrazione, profili questi che nel caso di specie ineriscono al *quantum debeatur*. Certo è vero che per il principio di diritto secondo cui ormai il giudice amministrativo ha "accesso diretto al fatto" dovrebbe inferirsi che lo stesso possa pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa, riservando all'amministrazione il solo compito di determinare il *quantum* e, in caso di ulteriore inerzia, di nominare un

[39] Sulla distinzione tra *chance* e aspettativa, v. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto civile. Le obbligazioni*, vol. II, Milano, 2008, 509.
[40] V. ANTONELLI, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana: La giuridificazione*, a cura di B. Marchetti e M. Renna, Firenze, 2017, 84.

ISSN 2036-7821

commissario ad acta che tenga luogo della volontà di quella, donde la messa a disposizione del giudice nei necessari "poteri, istruttori e decisori"[41].
Ove pertanto il Capo Dipartimento per gli affari di giustizia, emani il decreto, poi approvato dal Ministero e pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, dovranno essere impugnati entrambi, giacché, mentre il primo costituisce il *prius* logico e giuridico, è il secondo che consente all'atto di dispiegare effetti sul piano esterno, decorrendo il *dies a quo* dalla pubblicazione dello stesso sulla pagina istituzionale dell'ente.
Allo stato attuale tuttavia quelle sinora esposte sono considerazioni che non trovano riferimenti giurisprudenziali in quanto trattasi di una tematica nuova, ma comunque affine a quella prevista dall'art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67 cit. In entrambe le ipotesi infatti è richiesta una sentenza o provvedimento che escluda la responsabilità del soggetto incolpato/imputato, cioè sia stata acclarata, in via definitiva e certa, l'estraneità di questi dai fatti addebitati; ulteriore premessa è data dall'esistenza di una formula pienamente assolutoria, sicché la responsabilità non può essere esclusa quanto "manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile", ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p.[42], ovvero quando il procedimento sia concluso con una sentenza in rito[43]. In questi casi non è dunque dato riconoscere alcun rimborso, né tale ristoro può essere ottenuto per le spese sostenute dal soggetto nella fase precedente all'istaurazione del giudizio (si pensi alle investigazioni difensive), poiché quest'ultime esulano dall'ambito oggettivo di riferimento.

6. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è possibile sostenere che la novella del 2020/2021 apra la strada verso una giustizia che ripara, anche sotto il profilo del rimborso delle spese legali, e non solo che punisce, evocativa, del presupposto della bilateralità propria di ogni determinazione giuridica, il riconoscimento dell'altro, secondo un'uguaglianza fondamentale. Essa rappresenta una conquista solo recente del legislatore nostrano, il quale nel processo penale avvicinandosi ad altre realtà giuridiche (si pensi a quella spagnola) si è affrancato da quella prospettiva "statocentrica" che per molto tempo l'ha caratterizzato[44]. Assumendo poi che la presunzione di innocenza costituisce secondo la dottrina più erudita "patrimonio

[41] Cons. Stato, n. 1069, cit.
[42] Cons. Stato sez. II, 21/06/2013, n.2908; T.A.R. Sicilia (Palermo), sez. I, 11 luglio 2013, n. 1485; T.A.R. Campania (Napoli), sez. VI, 27 febbraio 2008, n. 968.
[43] Corte Conti, sez. II, 06 aprile 2006, n. 139.
[44] R. KOSTORIS, *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, 2008.

ISSN 2036-7821

comune della cultura moderna"[45], del pari essa impinge l'assoluzione ampiamente liberatoria dell'imputato, cui accessoriamente spetta il diritto al ristoro delle spese legali.

A sedimentazione di un percorso normativo che principia, e si alimenta, con le disposizioni del codice di procedura penale (gli artt. 314, 541, 542, 643) e della legislazione speciale (la legge Pinto, ad esempio), la tematica del rimborso delle spese legali da ingiusta imputazione, peraltro, ha il suo antesignano nell'art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67 cit., benché questa rappresenti una norma eccezionale, non estendibile analogicamente.

Questa normativa tende al ristoro della sfera patrimoniale del soggetto leso dal sistema giustizia e in definitiva attua anche il principio di matrice processual-civile della soccombenza (art. 91 c.p.c.).

Vero ciò, è innegabile che ad oggi non esiste nel codice di procedura penale una disposizione che sancisca espressamente il principio di soccombenza dello Stato in caso di assoluzione dell'imputato con formula ampiamente liberatoria.

L'art. 535 c.p.c., rubricato "condanna alle spese", nel suo primo comma infatti prevede che "La sentenza di condanna pone a carico del condannato il pagamento delle spese processuali". L'art. 67, comma 2, lett. a), della l. 18 giugno 2009, n. 69, a sua volta, ha epurato tale disposizione dall'inciso finale ivi previsto, secondo cui tali spese processuali sarebbero "relative ai reati cui la condanna si riferisce". L'eliminazione di queste parole consegna all'interprete una disposizione di più ampia portata, da leggere ed interpretare estensivamente, oltre che secondo una logica inversa. Se è vero infatti che similmente al processo civile, l'art. 535 c.p.p. sancisce il principio della soccombenza processuale, è del pari vero che la norma può essere interpretata nel senso che la sentenza di assoluzione pone a carico della parte che ha torto, e tale si configura quando l'imputazione è risultata ingiusta, il pagamento delle spese processuali. Al giudice penale, tuttavia, è impedito statuire concretamente sulle spese, il legislatore avendo con l'art. 1, commi 1015 e ss. della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, come integrata dalla disciplina di dettaglio (D.M. del 20 dicembre 2021, n. 476), frammentato la disciplina, rimettendo all'Autorità amministrativa il compito di vagliare le istanze volte alla liquidazione delle spese di lite in questione.

In concreto, l'aspetto positivo della normativa attiene alla sua portata generale, in quanto valevole per tutti i soggetti pienamente assolti da accuse penali mosse a loro carico. Di contro, i profili negativi solo principalmente legali al processo di frammentazione procedimentale, tra Autorità giudiziaria ed amministrativa, e all'assenza di una norma *ad hoc* sancente il principio di soccombenza processuale, come invece prevedeva la bozza del comma 2-bis dell'art. 530 c.p.p.

[45] G. ILLUMINATI, *La presunzione di innocenza dell'imputato*, Bologna, 1979, 24-28.

ISSN 2036-7821

Come chiarito, la normativa *de qua* definisce l'ambito oggettivo e soggettivo di riferimento, l'*iter* procedimentale, i meccanismi preclusivi, il tutto nel confronto con il pubblico potere. Ciò permette di definire anche la situazione giuridica soggettiva di riferimento e di individuare il giudice naturale, quello amministrativo, stante anche lo sradicamento, o meglio la mancata assegnazione, di tale potere in capo al giudice penale.

Manca allo stato, però, un formante giurisprudenziale in grado di offrire precipue coordinate alla materia in questione. Alcune possono trarsi da quella giurisprudenza che si è formata a proposito del rimborso delle spese legali da parte del dipendente pubblico non ritenuto responsabile in sede civile, amministrativa o penale, ancorché questa solo lambisce la tematica in oggetto. Il confronto costruttivo tra dottrina e giurisprudenza rappresenta, allora, un viatico indispensabile per definire precipuamente la tematica in questione.

ISSN 2036-7821