

N. 682

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice BONFIETTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 GIUGNO 1996**

---

Nuove norme in materia di responsabilità civile e patrimoniale  
dei dipendenti dello Stato adibiti alla conduzione di aeromobili e  
navi per uso militare

---

ONOREVOLI SENATORI. - La disciplina generale della responsabilità per danno extracontrattuale causata da dipendenti della pubblica amministrazione a terzi nell'ambito dell'esercizio delle attribuzioni istituzionali è disciplinata, a livello generale, dagli articoli 22 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, recante lo statuto degli impiegati civili dello Stato. Secondo tale disciplina i danni arrecati ai terzi nell'esercizio delle funzioni pubbliche sono risarcibili solidalmente dal dipendente e dalla pubblica amministrazione quando sono commessi con dolo o colpa grave, potendo il terzo decidere se rivolgersi indifferentemente all'uno o all'altra; l'Amministrazione, a norma dell'articolo 22, terzo comma, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957, può rivalersi sul dipendente per i danni che essa ha risarcito ai terzi (danno erariale indiretto).

Viceversa, quando i fatti siano commessi dal dipendente con colpa lieve, soltanto l'Amministrazione è chiamata a rispondere del danno subito dai terzi, i quali non possono chiedere il risarcimento del danno nei confronti del dipendente (articolo 23 del medesimo testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957); anche in questi casi, tuttavia, l'Amministrazione può rivalersi nei confronti del proprio dipendente per il danno che essa sia chiamata a risarcire nei confronti dei terzi (cosiddetto «danno erariale indiretto», articolo 22, terzo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957).

Resta ferma invece la responsabilità per dolo, colpa grave e colpa lieve per ogni danno arrecato direttamente dal dipendente all'Amministrazione e che non involga profili di responsabilità nei confronti dei terzi

(cosiddetto «danno erariale diretto», articolo 18 del citato testo unico).

Tuttavia per una serie di attività istituzionali «pericolose» la legge ha previsto forme di attenuazione della responsabilità del dipendente, addossando sull'Amministrazione l'intero obbligo risarcitorio.

Si tratta delle attività di conduzione di autoveicoli o mezzi meccanici prevista dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1833, nonché dell'attività di conduzione di navi o aeromobili prevista dalla legge 17 marzo 1975, n. 69, che rinvia espressamente alla legge n. 1833 del 1962.

Destinatari della normativa speciale sono i seguenti dipendenti pubblici: impiegati ed operai dello Stato; militari dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica; appartenenti ai Corpi della guardia di finanza, delle guardie di pubblica sicurezza e degli agenti di custodia.

L'attenuazione della responsabilità per i dipendenti opera in due direzioni:

1) nel caso di responsabilità per danni arrecati ai terzi, con l'esclusione del diritto di rivalsa da parte dell'Amministrazione per i danni risarciti dall'Amministrazione, eccettuati i casi di dolo e colpa grave; nei casi di colpa lieve il danno ai terzi è posto a carico esclusivo dell'Amministrazione;

2) nel caso di responsabilità diretta del dipendente nei confronti dell'Amministrazione per danno erariale diretto (ad esempio, distruzione di un velivolo), con la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave.

In tali ipotesi l'Amministrazione assume su di sé, eccettuate le ipotesi di dolo e colpa grave, il rischio dello svolgimento di attività che sono in sé pericolose o che comportano rischi di natura industriale.

La distinzione tra colpa grave e colpa lieve costituisce, in effetti, una sensibile atte-

nuazione della responsabilità, dal momento che per individuare la responsabilità per colpa grave sono necessari comportamenti particolarmente negligenzi. La giurisprudenza della Corte dei conti ha costantemente ritenuto che quando sia necessaria la colpa grave per la sussistenza della responsabilità del dipendente siano necessari comportamenti colposi caratterizzati da imprudenza, spericolatezza e spregiudicatezza nella condotta ovvero inosservanza delle regole di diligenza tecnica fissata dall'Amministrazione di appartenenza.

La presente proposta di legge si prefigge l'obiettivo di modificare la disciplina vigente al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

1) garantire una adeguata tutela dei terzi danneggiati in conseguenza di attività aerea o navale militare;

2) esonerare i piloti di aerei o comandanti di navi dalla responsabilità diretta nei confronti dei terzi, in considerazione della «pericolosità naturale» dell'attività;

3) regolare i rapporti tra Stato e pilota nel senso di ammettere una responsabilità patrimoniale di questo solo nel caso di dolo o specifiche ipotesi di colpa grave.

L'articolo 1 sancisce la pericolosità dell'attività di conduzione di navi ed aeromobili militari, definendola come attività pericolosa ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile. Tale richiamo implica come conseguenza logica la responsabilità diretta ed esclusiva del soggetto gestore dell'attività, ossia dello Stato, nelle vesti del Ministero della difesa, che per ragioni istituzionali svolge il servizio militare aereo e navale. Da tale connotazione giuridica dell'attività può legittimamente conseguire un regime agevolativo nei confronti dei piloti e comandanti di navi per quanto attiene all'obbligo risarcitorio diretto nei confronti dei terzi, sino ad escludere il rapporto obbligatorio diretto tra terzi danneggiati e addetti ai mezzi autori dei fatti illeciti.

L'articolo 2, infatti, stabilisce che i danni arrecati a terzi, nell'esercizio delle funzioni istituzionali, da navi ed aerei, siano risarcibili pienamente nei soli confronti del

Ministero della difesa, il quale assume in tale veste la qualità di soggetto responsabile esercente l'attività pericolosa. Non vi è peraltro nessuna violazione dell'articolo 28 della Costituzione, dal momento che l'attività navale ed aerea prestata in ambito militare o delle forze di polizia, oltre ad essere imputata, come ogni attività pubblica, direttamente al soggetto pubblico nel quale i dipendenti prestano servizio, in forza del rapporto di immedesimazione organica, presenta un aspetto peculiare rispetto ad altre attività pubbliche: il carattere di pericolosità. Tale caratteristica implica l'assunzione diretta ed esclusiva da parte del soggetto pubblico al quale l'attività è istituzionalmente imputata della responsabilità per le conseguenze da essa derivanti. Rimangono peraltro, nel rapporto interno tra amministrazione e dipendente, i profili di responsabilità patrimoniale per danno erariale causato allo Stato dal dipendente nelle ipotesi di dolo e colpa grave, come si vedrà nel successivo articolo 5. L'esclusione della responsabilità del dipendente militare o delle forze di polizia nei confronti dei terzi si appalesa come una fattispecie speciale di responsabilità sostitutiva dello Stato, a cagione della specialità dell'attività svolta e della intrinseca pericolosità dell'attività, che continua una linea di tendenza che già in passato aveva portato ad attenuare fortemente la responsabilità diretta dei dipendenti nei confronti dei terzi: già la legge n. 69 del 1975 limitava la responsabilità verso i terzi ai soli casi di dolo e colpa grave; in sede giurisprudenziale, inoltre, i connotati della colpa grave sono stati interpretati in maniera restrittiva tale da escludere nella gran parte dei casi la responsabilità diretta, salva, in ogni caso, la responsabilità solidale dello Stato. La scelta compiuta in tale sede rappresenta perciò una esplicitazione giuridica di una situazione di fatto già sostanzialmente prevista dal legislatore e che, senza nulla togliere ai terzi, suggerisce l'applicazione dei canoni generali di responsabilità per attività pericolose di natura civilistica anche alle attività svolte dalla pubblica amministrazione, ponendosi in li-

nea con le istanze di privatizzazione dell'attività che appartengono al disegno legislativo degli ultimi anni.

Del resto va ricordato che l'ordinamento conosce un importante precedente circa l'assunzione della responsabilità civile per fatti causati da dipendenti da parte soltanto dello Stato: è il caso ben noto della responsabilità civile dei magistrati, disciplinata dalla legge n. 117 del 1988. Tale legge, in considerazione della specificità e della delicatezza dell'attività svolta, prevede che il risarcimento dei danni causati ai terzi dai magistrati nell'esercizio delle proprie funzioni sia a carico esclusivo dello Stato, salva la rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato.

In considerazione della pericolosità dell'attività svolta e in ossequio a principi civilistici già sussistenti, ad esempio con riferimento all'articolo 2049 del codice civile per la responsabilità dei titolari di attività imprenditoriale e dei committenti, anche in questa forma specifica di responsabilità l'ambito di imputazione della responsabilità al soggetto titolare dell'attività pericolosa - l'Amministrazione della difesa - è configurato come oggettivo: lo Stato risponde in caso di incidente aviatorio o navale in tempo di pace comunque verificatosi, sia quando vi sia un comportamento doloso o colposo del dipendente, sia quando vi sia un caso fortuito o una causa di forza maggiore per effetto dei quali non si può imputare un comportamento scorretto all'Amministrazione. Rispetto alla disciplina dell'articolo 2050 del codice civile, tuttavia, lo Stato non è ammesso a fornire la prova liberatoria di aver adoperato tutte le cautele del caso. Tale ipotesi di responsabilità oggettiva si giustifica con l'assunzione del rischio di un'attività naturalmente pericolosa e con l'obiettivo di garantire i cittadini dall'assunzione di un rischio. A sua volta lo Stato, a norma del successivo articolo 4, è obbligato a stipulare una assicurazione per la copertura dei profili risarcitori.

La fattispecie, come è ovvio, è riferita ai soli incidenti e danni verificatisi in tempo di pace, giusto il principio generale di irri-

sarcibilità dei danni causati da attività militari in tempo di guerra.

La limitazione della speciale responsabilità dello Stato ai soli casi di conduzione di navi ed aeromobili, con esclusione di attività svolte con altri mezzi meccanici, quali la conduzione di autoveicoli, si giustifica sia per la sperimentalità della nuova disciplina che si intende proporre, sia per l'assenza, in tali altre attività, dei connotati di pericolosità intrinseca e «naturale» propri delle attività navali ed aeree.

Qualora il fatto illecito configuri anche gli estremi di un illecito penale si pone il problema di armonizzare le regole generali che regolano la proponibilità dell'azione civile in sede penale con il principio posto dai primi due articoli della proposta. L'articolo 3 prevede che in deroga all'articolo 185, secondo comma del codice penale che prevede la responsabilità civile sia del colpevole del reato che del responsabile civile, qualora, ad esempio, in caso di incidente aereo vi sia anche una responsabilità penale a titolo di disastro aviatorio del pilota, ferma restando la responsabilità penale, la responsabilità civile e le relative azioni civili esercitate in sede processuale siano fatte valere esclusivamente contro il responsabile civile, ossia il Ministero della difesa; conseguentemente si deroga (comma 2) alle norme del codice di procedura penale che configurano come eventuale la presenza del responsabile civile nel processo, stabilendone la presenza obbligatoria quando sia stata esercitata l'azione civile in sede penale.

L'articolo 4 prevede che coerentemente con il carattere di pericolosità dell'attività il Ministero della difesa responsabile dei danni debba provvedere a coprire i rischi derivanti dall'attività stipulando adeguate polizze assicurative, secondo criteri lasciati alla determinazione amministrativa del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, ovvero prestare altre idonee garanzie finanziarie.

L'assicurazione rappresenta il mezzo finanziario adeguato a far fronte agli obblighi risarcitori nei confronti dei terzi. L'onere finanziario della copertura assicurativa è posto nella presente proposta di legge a

prevalente ma non esclusivo carico dell'Amministrazione: una quota parte dei premi assicurativi, da determinarsi con successivo decreto ministeriale, è infatti finanziata con contributi dei dipendenti militari impiegati nello svolgimento dell'attività pericolosa. Ciò risponde, oltre che a giustificate necessità di finanziamento del costo dell'assicurazione, anche ad un principio di buona amministrazione per il quale vi deve essere collegamento tra lo svolgimento di un'attività e la responsabilità per il buon esito della stessa; tale collegamento nella specie si appalesa come obbligo di contribuzione finanziaria a carattere preventivo. Tale scelta ha anche un significato di contrappeso all'esclusione della responsabilità risarcitoria nei confronti dei terzi, onde evitare la configurazione di un'attività rispetto alla quale i soggetti operanti non abbiano profili di corresponsabilizzazione.

L'articolo 5 regola il rapporto «interno» Stato-dipendente per quanto riguarda il danno erariale sofferto dallo Stato. Nel caso di danno diretto (esempio perdita di un ae-

reo da parte dell'Amministrazione), ovvero di danno erariale indiretto (obbligo risarcitorio dei danni arrecati ai terzi dalla caduta di un aereo, posto a carico del Ministero della difesa), il dipendente è responsabile avanti alla Corte dei conti per il danno arrecato all'erario nel caso di condotta dolosa, nonché nel caso di colpa grave. Rispetto alla disciplina vigente, peraltro, si limita l'ambito oggettivo della fattispecie di colpa grave, già in sé limitativa rispetto alla ipotesi di colpa *tout court*, nel senso di configurare la gravità del comportamento colposo soltanto nella inosservanza delle norme tecniche di conduzione dei mezzi meccanici richieste dall'Amministrazione, anche nelle fasi di emergenza: qualora tali norme siano state osservate non sussiste colpa grave. Si tratta di una esplicitazione di principi già ritenuti in misura prevalente dalla giurisprudenza e che costituiscono, nell'impianto della proposta, una logica conseguenza della definizione come pericolosa dell'attività in questione.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Responsabilità civile per attività di conduzione di navi ed aeromobili)*

1. La conduzione di navi e di aeromobili militari costituisce, ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile, attività pericolosa svolta dallo Stato per il perseguimento della finalità pubblica della difesa del territorio nazionale.

2. Il Ministero della difesa è il soggetto responsabile, in via esclusiva, delle obbligazioni nascenti dallo svolgimento delle attività di cui al comma 1.

## Art. 2.

*(Risarcimento dei danni subiti dai terzi)*

1. I terzi che, in tempo di pace, abbiano subito un danno in conseguenza di comportamenti, attività od operazioni compiute dagli addetti alla conduzione di navi ed aeromobili appartenenti alle Forze armate nell'esercizio delle proprie funzioni, devono proporre azione di risarcimento soltanto nei confronti del Ministero della difesa, in qualità di soggetto titolare dell'attività pericolosa e di responsabile, a titolo esclusivo, delle obbligazioni nascenti da fatti illeciti compiuti nell'attività istituzionale.

2. Qualora i comportamenti dei dipendenti addetti alla conduzione delle navi e degli aeromobili rientrino nell'ambito dell'attività istituzionale, la responsabilità esclusiva del Ministero della difesa concerne ogni danno cagionato ai terzi, indipendentemente dalla sussistenza di dolo o colpa ovvero di forza maggiore o di caso fortuito.

## Art. 3.

*(Responsabilità civile  
per fatti costituenti reato)*

1. Ai fini dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale, il Ministero della difesa assume la qualità di responsabile civile unico, in deroga al disposto dell'articolo 185, secondo comma, del codice penale.

2. In deroga agli articoli 83 e seguenti del codice di procedura penale la partecipazione al processo del responsabile civile unico di cui al comma 1 è obbligatoria e non può essere pretermessa allorché sia stata proposta l'azione civile per il risarcimento del danno a norma dell'articolo 76 del codice di procedura penale.

## Art. 4.

*(Copertura assicurativa)*

1. Il Ministero della difesa deve stipulare una assicurazione o, comunque, assicurare una idonea garanzia finanziaria per la copertura dei rischi per i terzi inerenti allo svolgimento delle attività di conduzione dei mezzi aerei e navali.

2. Le condizioni generali della polizza di assicurazione sono approvate con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro. Qualora si tratti di altra garanzia finanziaria, questa deve essere riconosciuta idonea con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro del tesoro, sentita l'Avvocatura generale dello Stato.

3. Gli oneri finanziari per la copertura dei rischi assicurati sono posti a carico dello stato di previsione del Ministero della difesa e sono coperti con contributi mensili del personale militare dello Stato impiegato nelle attività pericolose, secondo modalità da determinare con decreto del Ministro della difesa.

4. Le somme dovute in base alla presente legge per il risarcimento di danni derivanti da incidenti connessi all'attività di istituto non sono sequestrabili o pignorabili.

## Art. 5.

*(Danno patrimoniale arrecato allo Stato)*

1. Gli addetti alla conduzione di navi e di aeromobili militari dello Stato che, nell'esercizio delle loro attribuzioni, cagionino al Ministero della difesa un danno diretto ovvero un danno indiretto in conseguenza degli obblighi risarcitori nei confronti di terzi danneggiati spettanti al Ministero della difesa, sono tenuti a risarcire il danno allo Stato soltanto quando il fatto illecito sia stato commesso con dolo, oppure qualora vi sia stata colpa grave, limitatamente alle ipotesi di inosservanza delle regole prescritte dall'Amministrazione per la conduzione dei mezzi.

## Art. 6.

*(Applicazione alle Forze di polizia)*

1. Le norme della presente legge si applicano altresì alla conduzione di navi ed aeromobili da parte delle Forze di polizia nell'esercizio delle funzioni istituzionali. In tale ipotesi le funzioni svolte dal Ministero della difesa di cui alla presente legge sono svolte dalle rispettive Amministrazioni di appartenenza.

## Art. 7.

*(Norme finali)*

1. Le azioni per il risarcimento dei danni alle cose e alle persone dipendenti dalle attività di cui all'articolo 1 si prescrivono nel termine di tre anni dal giorno in cui il danneggiato ha subito il danno.

2. Le azioni per il risarcimento dei danni devono essere proposte davanti al tribunale nella cui circoscrizione territoriale è avvenuto l'evento dannoso.

3. La legge 17 marzo 1975, n. 69, è abrogata.