

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 682-A

RELAZIONE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE (DIFESA)

(RELATORE DE GUIDI)

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1997

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

d'iniziativa della senatrice BONFIETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 GIUGNO 1996

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	5
– della 2 ^a Commissione permanente	»	6
Disegno di legge e testo proposto dalla Commissione	»	8

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge tratta la delicata materia relativa alla responsabilità civile dei conduttori di aerei e di navi militari in caso di danni a terzi. Esso è orientato a fornire risposte idonee ed eque a situazioni determinate da gravi disastri causati da mezzi militari le cui vittime sono ancora in attesa di risarcimento e, per il futuro, a tutti i casi che malauguratamente si potranno verificare.

Attualmente tale materia è regolata dagli articoli 22 e seguenti del testo unico relativo agli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957.

In forza di tale disciplina i danni arrecati a terzi nell'esercizio delle funzioni pubbliche sono risarcibili in solido dal dipendente e dall'Amministrazione al realizzarsi di dolo o colpa grave. Il terzo danneggiato può rivolgere istanza di indennizzi all'uno o all'altra. L'Amministrazione, come prevede il secondo comma del citato articolo 22, può rivalersi sul dipendente per i danni che essa ha risarcito a terzi.

Tuttavia per un serie di attività istituzionali definite pericolose la legge ha previsto forme di attenuazione della responsabilità del dipendente, addossando all'Amministrazione l'intero obbligo del risarcimento.

La legge 31 dicembre 1962, n. 1833, che si riferisce alle responsabilità dei dipendenti dello Stato adibiti alla conduzione di autoveicoli o altri mezzi meccanici, con riferimento specifico ai militari, integrata successivamente con l'articolo unico della legge 17 marzo 1975, n. 69, per i conduttori di navi e aeromobili, prevede due tipi di attenuazione:

1) nel caso di colpa lieve del conduttore, il danno a terzi è posto a carico esclusivo dell'Amministrazione;

2) nel caso di responsabilità diretta nei confronti dell'Amministrazione, si limita l'obbligo del risarcimento ai soli casi di dolo o colpa grave.

In questa ipotesi l'Amministrazione assume su di sé, eccetto i casi di dolo e colpa grave, i rischi dello svolgimento delle attività che sono in sé pericolose. La distinzione tra colpa grave e colpa lieve riconosce una sensibile attenuazione di responsabilità, dal momento che per determinare «colpa grave» sono necessari comportamenti particolarmente negligenti.

Con il presente disegno di legge si intende modificare la disciplina esistente per raggiungere i seguenti obiettivi:

1) garantire una adeguata tutela dei terzi danneggiati in conseguenza di attività aerea o navale e di mezzi ruotati e cingolati militari;

2) esonerare i conduttori di aerei, di navi, di mezzi ruotati e cingolati dalla responsabilità diretta nei confronti dei terzi, in considerazione della pericolosità naturale dell'attività;

3) regolare i rapporti tra Stato e piloti di aerei o conduttori di navi e di mezzi ruotati e cingolati nel senso di ammettere una responsabilità patrimoniale di questi ultimi solo nel caso di dolo o colpa grave.

In sostanza, dato il carattere peculiare di pericolosità intrinseca nelle esercitazioni con i mezzi militari suddetti, l'emananda legge attribuisce al Ministero della difesa, che è il vero titolare dell'attività, la responsabilità per i danni provocati a terzi indipendentemente dalla sussistenza di dolo o colpa grave ovvero di forza maggiore o di caso fortuito. Lo Stato, nella fattispecie il

Ministero della difesa, non è ammesso a fornire prove liberatorie per aver usato tutte le cautele del caso, in quanto nella stessa pericolosità dell'operazione è insita l'assunzione del rischio ad essa connesso. Tutto ciò vale naturalmente per le operazioni in tempo di pace.

A sua volta, l'articolo 3, prefigurando il caso di illecito penale, stabilisce che la responsabilità civile sia fatta valere esclusivamente contro il Ministero della difesa, stabilendone inoltre l'obbligatorietà della presenza, quando sia stata esercitata l'azione civile in sede penale. L'articolo 4, poi, prescrive l'obbligatorietà di una assicurazione, le cui condizioni sono approvate dai Ministeri della difesa e del tesoro. Con l'articolo 5, infine, si regola il rapporto interno tra Ministero e dipendente, prevedendo una responsabilità diretta di quest'ultimo nel caso di danno diretto o indiretto solo quando l'illecito sia stato commesso con dolo o quando vi sia stata colpa grave per l'inservanza delle regole prescritte per la conduzione dei mezzi.

Le norme del disegno di legge in esame provvedono a dare risposta a una duplice

esigenza, molto avvertita anche in relazione a fatti recenti:

a) garantire, in termini risarcitori, le vittime di danni prodotti nel corso di esercitazioni militari;

b) sollevare i conduttori di aerei e di navi e di mezzi ruotati e cingolati da responsabilità difficilmente sopportabili ma al tempo stesso impegnarli al massimo nell'osservanza delle norme di sicurezza per sé e per terzi.

Per queste ragioni si ritiene che l'esame di tale proposta di legge richieda una attenta valutazione per una sollecita approvazione.

Sia pur incidentalmente, appare necessario chiarire che l'approvazione degli emendamenti ha avuto luogo in assenza del parere della Commissione Bilancio, ma solo in quanto non è stato possibile acquisirlo in ragione del mancato invio della relazione tecnica a quella Commissione, che l'aveva richiesta sin dal 18 marzo 1997.

DE GUIDI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MAGGIORE)

11 marzo 1997

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: SENESE)

25 marzo 1997

La Commissione giustizia, esaminato il disegno di legge per quanto di propria competenza, rileva le seguenti esigenze di modifica, cui subordina il proprio parere favorevole:

all'*articolo 1* appare incongruo il richiamo all'articolo 2050 del codice civile dal momento che la concreta disciplina dettata dal successivo articolo 2 diverge sensibilmente dallo schema delineato nella predetta norma del codice: si suggerisce la soppressione dell'intero articolo;

all'*articolo 2* (che diverrebbe 1):

a) sembra incongruo escludere la responsabilità civile del dipendente nel caso di responsabilità penale del medesimo. Oltretutto la legge n. 117 del 1988 sulla responsabilità civile dei magistrati, richiamata nella relazione come importante precedente della proposta in esame, esplicitamente afferma che, per i fatti costituenti reato, valgono le norme ordinarie (articolo 13). Senza ripetere pedissequamente tale indicazione, si potrebbe limitare l'azione diretta contro il dipendente solo nel caso di inserimento dell'azione civile nel processo penale: si suggerisce pertanto di premettere all'articolo 2 la formula «salvo quanto disposto dall'articolo 3» (che diverrebbe 2);

b) sembra più corretto sostituire al comma 1 la parola «possono» alla parola «devono»;

c) sembra eccessivo affermare (comma 2) una responsabilità civile del Ministero anche nel caso che il fatto dannoso sia imputabile a colpa esclusiva del danneggiato: si suggerisce di aggiungere al comma 2 la seguente previsione: «salvo che il fatto dannoso risulti imputabile esclusivamente a colpa del danneggiato»;

all'*articolo 3* (che diverrebbe 2), in coerenza con quanto osservato *supra sub* articolo 2 lettera *a*), appare in forte contrasto con le linee del sistema escludere la responsabilità civile del dipendente in caso di sua responsabilità penale: pertanto si suggerisce di riformulare il comma

1 come segue: «Ai fini dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale, il Ministero della difesa deve essere sempre citato quale responsabile civile»; mentre si suggerisce la soppressione del comma 2;

all'*articolo 4* (che diverrebbe 3), poichè il dipendente viene chiamato a partecipare al costo dell'assicurazione, sembra plausibile che questa copra non solo i danni sofferti dai terzi per effetto della conduzione di navi e aeromobili, ma anche la responsabilità dello stesso dipendente verso lo Stato disciplinata dall'articolo successivo: si suggerisce pertanto di riformulare il comma 1 aggiungendo la seguente previsione: «nonchè per la copertura della responsabilità dei dipendenti verso lo Stato disciplinata dall'articolo 5» (che diverrebbe 4). Ai sensi dell'articolo 39, comma 4, del Regolamento, si chiede, infine, che il presente parere sia stampato in allegato alla relazione che la 4^a Commissione presenterà all'Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA SENATRICE BONFIETTI

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

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 compiuti 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

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Nuove norme in materia di responsabilità civile e patrimoniale dei dipendenti dello Stato adibiti alla conduzione di navi, di aeromobili, di mezzi ruotati e cingolati militari

Art. 1.

(Responsabilità civile per conduzione di navi, di aeromobili, di mezzi ruotati e cingolati militari)

1. La conduzione di navi, di aeromobili, **di mezzi ruotati e cingolati** militari costituisce attività pericolosa, svolta dallo Stato per il perseguimento della finalità pubblica della difesa del territorio nazionale.

2. *Identico.*

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 compiuti dagli addetti alla conduzione di navi e di aeromobili, **di mezzi ruotati e cingolati militari**, nell'esercizio delle proprie funzioni, **propongono** azione di risarcimento nei confronti del Ministero della difesa, in qualità di soggetto titolare dell'attività pericolosa, e di responsabilità, a titolo **di esclusivo**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

sivo, 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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

va, delle obbligazioni nascenti da fatti illeciti compiuti nell'attività istituzionale.

2. Qualora i comportamenti degli addetti alla conduzione di navi, di aeromobili, **di mezzi ruotati e cingolati militari** rientrino nell'ambito dell'attività istituzionale, la responsabilità è **esclusivamente** del Ministero della difesa e concerne ogni danno cagionato ai terzi, indipendentemente dalla sussistenza di dolo o colpa ovvero di forza maggiore o di caso fortuito, **salvo che il fatto dannoso risulti imputabile in via esclusiva a colpa del danneggiato.**

Art. 3.

*(Responsabilità civile
per fatti costituenti reato)*

1. Ai fini dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale, il Ministero della difesa **deve essere sempre citato quale unico responsabile civile ed è tenuto alla partecipazione al processo.**

Soppresso.

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 **cui all'articolo 1, nonchè la copertura della responsabilità verso lo Stato, disciplinata dall'articolo 5.**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

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

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2. *Identico.*

3. Gli oneri finanziari per la copertura dei rischi assicurati sono posti a carico dello stato di previsione del Ministero della difesa.

Soppresso.

Art. 5.

(Danno patrimoniale arrecato allo Stato)

1. Gli addetti alla conduzione di navi e di aeromobili, **di mezzi ruotati e cingolati** militari, che, nell'esercizio delle loro **funzioni**, 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.

Soppresso

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 6.

(Norme finali)

1. *Identico.*

2. *Identico.*

3. *Identico.*

4. Le norme di cui alla presente legge si applicano anche ai procedimenti per risarcimento di danni pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, salvo che si tratti di questioni ancorchè non perfezionate, sulle quali sia già intervenuto formale accordo tra le parti interessate.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. L'onere derivante dall'applicazione della presente legge è posto a carico dei capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa.

