

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1838}

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati STEGAGNINI, DI RE

Presentata il 26 giugno 1984

Norme a tutela del personale militare
coinvolto in giudizio per fatti connessi al servizio

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sulla scorta dell'articolo 28 della Costituzione il vigente quadro normativo traccia principi molto rigorosi in materia di responsabilità dei dipendenti dello Stato.

Per altro tale rigore è stato talvolta temperato da apposite disposizioni legislative che hanno considerato meritevole di particolare tutela determinate categorie di dipendenti statali particolarmente esposti, in virtù delle mansioni espletate, alla responsabilità per danni.

In tale prospettiva rientrano appunto le leggi 31 dicembre 1962, n. 1833, e 17 marzo 1975, n. 69, in forza delle quali i dipendenti dello Stato addetti alla conduzione di autoveicoli, mezzi meccanici, navi ed aeromobili che, nell'esercizio delle loro attribuzioni attinenti alla conduzione dei predetti mezzi, cagionano un danno all'Amministrazione sono tenuti al risarcimento solo nell'ipotesi di danni arrecati per dolo o colpa grave.

Lo schema del presente provvedimento si riallaccia — per quanto ha tratto con la responsabilità verso l'Amministrazione — proprio alla *ratio* che ha determinato il legislatore ad emanare i citati provvedimenti, considerato che la più recente casistica ha fatto purtroppo registrare una recrudescenza di eventi dannosi occorsi al personale militare nell'esercizio di attività istituzionali caratterizzate da particolare rischio, risoltisi a danno dello stesso anche in assenza di dolo o colpa grave. Pertanto il presente provvedimento consiste, di fatto, in una estensione delle attenuazioni della responsabilità amministrativa patrimoniale introdotte dalle prefate leggi n. 1833 del 1962 e n. 69 del 1975 ad altre attività proprie dei dipendenti militari, assimilabili a quelle già precedentemente considerate degne di particolare tutela dal legislatore medesimo.

Tale indirizzo, del resto, è stato additato anche dalla stessa Corte costituzio-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nale, che con sentenza n. 201 del 15-28 luglio 1976 in materia di responsabilità amministrativa dei ferrovieri, non solo ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25 della legge 7 luglio 1907, n. 429, e successive modifiche ed integrazioni — poiché in contrasto con gli articoli 3 e 103 della Costituzione — ma ha anche suggerito nella stessa sentenza di estendere al personale delle Ferrovie, tenuto a rispondere comunque dell'ammontare del danno recato all'Azienda, le norme contenute nelle citate leggi n. 1833 del 1962 e n. 69 del 1975.

Perciò lo schema di provvedimento in esame rientra sostanzialmente nell'ottica della legge 4 maggio 1981, n. 67, « Responsabilità amministrativa patrimoniale di talune categorie di personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ». Infatti intende introdurre una nuova disciplina del regime giuridico della responsabilità in vista del particolare rischio che caratterizza numerose attività istituzionalmente espletate dal personale militare, quali l'uso delle armi e degli esplosivi, le operazioni di bonifica dei poligoni, il controllo dello spazio aereo ed altre a queste assimilabili.

Per costituire uno strumento di tutela organico, efficiente ed efficace l'iniziativa in parola non poteva tuttavia limitarsi a prendere in considerazione la responsabilità amministrativa patrimoniale che incombe sul dipendente militare ex articoli 82 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1923, n. 2440, e 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e la conseguente soggezione all'azione di rivalsa esercitata nei suoi confronti dall'Amministrazione che abbia risarcito il terzo danneggiato, ma doveva altresì riguardare la responsabilità civile, che obbliga l'agente stesso verso colui che ha ricevuto il danno, e che — per i dipendenti militari — non incontra alcuna limitazione. A questo proposito corre l'obbligo di evidenziare che tale responsabilità per gli impiegati civili di ruolo dello Stato è espressamente limitata dagli articoli 22 e 23 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, ai soli casi di dolo o colpa grave,

con esclusione espressa della colpa lieve. Ciò provoca pertanto una disparità di regime giuridico tra dipendenti civili e militari che occorre eliminare, poiché l'attuale inesistenza di analoga disposizione legislativa a favore dei militari non impedisce che le pretese risarcitorie accampate dal terzo danneggiato siano fatte valere direttamente contro il militare autore del danno per colpa lieve, anziché contro l'Amministrazione.

Né sembra che all'estensione della limitazione di responsabilità possano ostare pregiudiziali di illegittimità costituzionale, poiché la giurisprudenza della Corte costituzionale, intervenendo sull'argomento, ha più volte chiarito che il dettato dell'articolo 28 della Carta « ...sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative » non deve essere inteso come un'affermazione di un principio d'inderogabilità per gli agenti pubblici delle regole comuni in materia di responsabilità, bensì come affermazione di un principio di responsabilità di tali agenti in conformità delle regole ad essi proprie, che sono comuni solo in mancanza di regole particolari. Su questa linea, infatti, la sentenza n. 2 dell'11-14 marzo 1968 afferma esplicitamente che il tenore dell'articolo 28 « ...non esclude, poiché la norma rinvia a leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie e per situazioni ».

Esiste infine un ultimo punto d'incidenza, strettamente connesso ai precedenti, che allarga il discorso a posizioni giuridiche soggettive che rimarrebbero praticamente scoperte, anche con l'eventuale entrata in vigore di un provvedimento normativo di attuazione della responsabilità. Esso assume importanza determinante ai fini della risoluzione della problematica della tutela e costituisce al tempo stesso un carattere qualificante del presente schema, poiché riguarda la difesa in giudizio. Su tale strada sono stati fatti molti passi avanti negli ultimi anni, specialmente a favore delle Forze armate dell'ordine o in servizio di pubblica sicurezza (vedasi articolo 32 della legge n. 152 del 1975) ed altri se ne stanno facendo proprio per

ovviare a situazioni particolari. Nulla impedisce pertanto di sostenere la fondatezza delle pretese di una identica forma di tutela in presenza di situazioni assimilabili a quelle che sono già state oggetto d'intervento da parte del legislatore. Non sembra perciò azzardato assicurare al personale militare coinvolto in giudizio a seguito di evento dannoso causato nell'esercizio di attività rischiose per loro natura o per i mezzi adoperati, il patrocinio erariale o di un professionista del libero foro. Soprattutto se si tiene conto che in non pochi casi l'esercizio delle attività di comando o di direzione comportano purtroppo, per il personale militare preposti, il gravoso onere di difendersi in sede giudiziaria da addebiti gravissimi, quali le imputazioni per omicidio colposo plurimo, che espongono i Quadri coinvolti e le loro famiglie ad indicibili sacrifici di carattere finanziario per assicurarsi una difesa tecnica decante. E ciò anche quando l'evento dannoso è occorso in servizio e per causa di servizio.

Non si tratta, perciò, di costituire determinate situazioni di privilegio a favore di determinate categorie di pubblici dipendenti ed a danno di altre, che, neglette, resterebbero prive di tutela. Si tratta invece — in mancanza di una futura auspicabile generale concessione del patrocinio erariale a tutti i dipendenti dello Stato comunque chiamati in causa da organi giurisdizionali per fatti connessi al servizio — di individuare attività e situazioni caratterizzate da rischi particolari che richiedono pertanto strumenti di tutela particolari.

E ciò perché occorre restituire alle categorie del personale militare — turbate dalla gravità delle possibili conseguenze di eventi dannosi occorsi in servizio — la possibilità di attendere ai loro gravosi compiti con l'indispensabile serenità.

Passando alla disamina del testo si rileva che il primo comma dell'articolo 1 estende al personale militare che abbia cagionato un danno all'Amministrazione dello Stato, nell'esercizio di attività inerenti all'impiego delle armi da fuoco ed esplosivi, al rastrellamento ed alla bonifica

di aree e poligoni, al controllo dello spazio aereo, e ad altre attività connesse con i compiti istituzionali delle Forze armate, rischiose per loro natura o per i mezzi adoperati, la limitazione della responsabilità amministrativa patrimoniale e di quella civile verso terzi ai soli casi di dolo o colpa grave, già prevista dalle citate leggi n. 1833 del 1962, n. 1969 del 1975, nonché del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, e dalla legge 4 marzo 1981, n. 67.

Il successivo capoverso, completa il disposto del primo comma specificando che l'attenuazione della responsabilità patrimoniale non opera soltanto nell'ipotesi di danno direttamente cagionato dal dipendente all'Amministrazione ma anche in sede di azione di rivalsa esercitata nei riguardi dell'agente autore del danno dall'Amministrazione che abbia risarcito il terzo danneggiato.

L'articolo 2 interviene sul regime giuridico di accertamento delle predette responsabilità disponendo — conformemente ad un indirizzo giurisprudenziale della Corte dei conti — che deve farsi riferimento alla speciale qualificazione psicofisica richiesta a determinate categorie di personale nonché alle difficoltà tecniche ed alla pericolosità inerente all'attività svolta.

L'articolo successivo estende a tutto il personale militare coinvolto in giudizio avanti ad organi di giurisdizione penale, civile ed amministrativa a seguito di eventi occorsi nell'esercizio delle attività previste dall'articolo 1 le provvidenze già previste per i soli militari appartenenti alle Forze dell'ordine o comandati in servizio di pubblica sicurezza dall'articolo 32 della citata legge n. 152 del 1975. In tali ipotesi, pertanto la difesa dell'imputato o convenuto in giudizio è assunta, fin dall'inizio, dall'Avvocatura dello Stato, tranne che sussistano motivi d'incompatibilità.

Il seguente comma completa il precedente disposto prevedendo — in caso di apertura di procedimento penale — l'obbligo dell'autorità giudiziaria procedente di informare, anche a mezzo telegrafo, l'avvocatura dello Stato, onde consentire

a questa di intervenire immediatamente a difesa dell'imputato fin dal compimento dei primi atti istruttori. Anche il successivo capoverso detta disposizioni di applicazione ed integrazione al disposto del primo comma, prevedendo la possibilità di rinuncia alla difesa dell'Avvocatura dello Stato con nomina di un difensore di fiducia del libero foro. Le spese di difesa e quelle processuali se dovute, vengono accollate dall'Amministrazione, salvo rivalsa se viene accertata la responsabilità per dolo del militare coinvolto nel giudizio.

Come si vede la previsione della norma mira da un lato a predisporre concreti strumenti di garanzia a favore del personale militare, spesso chiamato a rispondere in sede giudiziaria di responsabilità dalle quali viene riconosciuto esente dopo anni di travaglio morale e materiale, po-

nendo a carico dell'Amministrazione gli oneri legali e le spese di giustizia, e dall'altro a non trascurare l'interesse dell'Amministrazione al recupero delle spese sostenute per difendere il dipendente in caso di responsabilità per dolo. Infatti è specificamente prevista — proprio dall'ultimo capoverso dell'articolo 3 — la possibilità di rivalsa, laddove sia stata accertata una responsabilità per fatto doloso dell'imputato.

L'articolo 4, infine, rende immediatamente applicabili le nuove norme anche ai procedimenti in corso all'entrata in vigore del provvedimento.

La presente proposta di legge richiama il testo del decreto-legge 2 luglio 1979, n. 256, poi decaduto per le difficoltà parlamentari connesse con l'inizio della VIII legislatura.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il personale militare che cagiona un danno all'Amministrazione dello Stato o a terzi nell'esercizio di attività inerenti all'impiego di armi da fuoco ed esplosivi, al rastrellamento ed alla bonifica di aree e poligoni, al controllo dello spazio aereo, ovvero nell'esercizio di attività connesse con i compiti istituzionali delle forze armate, rischiose per loro natura o per i mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento solo nel caso di danno arrecato per dolo o colpa grave.

Le limitazioni di cui al precedente comma si applicano anche alla responsabilità del personale militare ivi indicato, verso l'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionatogli.

ART. 2.

Nell'accertamento della responsabilità verso l'amministrazione o verso terzi di cui all'articolo precedente deve tenersi conto delle difficoltà tecniche e della pericolosità inerenti all'attività svolta, della speciale qualificazione fisio-psichica richiesta al personale militare, nonché di tutte le condizioni di tempo e di luogo in cui ebbe a verificarsi l'evento generatore del danno.

ART. 3.

Nei procedimenti avanti agli organi di giurisdizione penale, civile ed amministrativa, conseguenti ad eventi occorsi al personale militare nell'esercizio delle funzioni o delle attività di cui al precedente articolo 1, la difesa dell'imputato o convenuto in giudizio è assunta sin dall'inizio del procedimento, dall'Avvocatura dello Stato, salvo che non sussistano motivi di incompatibilità.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ai fini dell'applicazione del comma precedente la notizia di procedimento penale deve essere data immediatamente da parte dell'autorità giudiziaria, anche con telegramma o fonogramma, all'Avvocatura dello Stato.

In qualsiasi stato o grado dei procedimenti di cui al primo comma il militare può rinunciare alla difesa dell'Avvocatura dello Stato e provvedere alla difesa mediante libero professionista da lui nominato. Le spese di difesa e quelle processuali, ove dovute, sono a carico dell'amministrazione della difesa, salvo rivalsa se viene accertata la responsabilità per fatto doloso dell'imputato o convenuto in giudizio.

ART. 4.

Le disposizioni di cui agli articoli precedenti si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 5.

Gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge faranno carico all'apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa.