

LE RICADUTE DELL'AMPLIAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ CIVILE SUI COMPITI ISTITUZIONALI DELL'APPARATO DI ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

Con la sent. n. 22516/2019, la Cass., III sez. civ., nell'esprimersi sulla responsabilità civile del Comandante della base italiana per la strage di Nassirya e, amplius, degli operatori di sicurezza ex art. 28 Cost., sottolinea la "posizione di garanzia" di chi è tenuto a "impedire eventi offensivi a beni altrui affidati alla loro tutela per l'incapacità dei titolari di adeguatamente proteggerli".

La pronuncia s'inserisce in un orientamento giurisprudenziale consolidatosi a partire dal leading case della responsabilità medica e volto a disciplinare quei rapporti connotati da una differente posizione dei soggetti coinvolti, laddove uno dei due appariva qualificato da specifica professionalità alla quale ricondurre obblighi ulteriori, anche al di fuori e al di là di vincoli contrattuali, seppur estranei a fattispecie di danno.



Per approfondimenti vds. P. Del Giacomo, "Responsabilità contrattuali ed extracontrattuali relative alle funzioni di comando" in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri* n. 2/2022

Paolo DEL GIACOMO, Maggiore presso il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Capo Sezione Impiego del Personale.

Nel colmare un vuoto di tutela in assenza di contratto tra le parti, la giurisprudenza, facendo leva sul comportamento secondo buona fede e correttezza ex art. 1175 c.c. quale fonte integrativa dell'obbligazione, ha attratto la violazione degli obblighi di protezione nella responsabilità contrattuale, così che l'eventuale lesione della sfera giuridica altrui sfugge alla responsabilità aquiliana e s'inquadra nel più rigido regime di quella contrattuale, talché non sarà il danneggiato a dover provare che il danno è derivato dalla condotta dell'altra parte, ma quest'ultimo a dover provare di aver adempiuto con diligenza all'obbligo di protezione che su di lui gravava.

Si tratta però pur sempre di un'obbligazione di mezzi, secondo il modello della responsabilità professionale, che postula quindi il rispetto delle regole di condotta sancite dalle c.d. *leges artis*. Dai casi di medical malpractice il citato orientamento ha permeato poi tutto l'ordinamento, ampliando la responsabilità delle organizzazioni e quella discendente dal contatto tra i loro operatori e il cittadino, ricomprendendo la responsabilità della CONSOB¹ per i danni subiti dai risparmiatori per mancato esercizio dei poteri di vigilanza sui mercati finanziari, del Ministero della Salute sull'omessa vigilanza per danni da emoderivati e emotrasfusioni con sangue infetto, della PA per la violazione dei doveri procedurali imposti dalla L.n. 241/90 e ss.mm.

Un'evoluzione di cui è tra le altre testimone una sentenza con cui sono stati condannati agenti della PolStrada² che, soccorsa una donna in stato confusionale, l'avevano accompagnata sino all'uscita posteriore di un'area di servizio che immetteva sulla viabilità urbana. La signora, scomparsa, era stata successivamente rinvenuta cadavere nei pressi del luogo ov'era stata lasciata, solo a seguito delle ricerche dei familiari. La Cass. ha esteso i confini del reato di cui all'art. 591 c.p., ascrivendo l'obbligo di custodia proprio alla circostanza del "contatto" tra gli agenti e la donna. Il ragionamento seguito è che nel tutelare il valore etico-sociale della sicurezza della persona fisica contro determinate situazioni di pericolo non si pone alcun limite alla individuazione delle fonti da cui derivano obblighi di cura e assistenza.

Le immediate ricadute per le FF.AA./FF.PP. consistono nell'esigenza di una proceduralizzazione spinta delle rispettive attività. Il

¹ Cass. Civ., sez. un., n. 15916/2005; Cass. Civ., sez. un., n. 6719/2003

² Cass. Pen., sez. V, n. 19448/2016

problema, però, è la loro stessa attività istituzionale, per intrinseca natura orientata a soddisfare l'emergenza più che l'esigenza preventivabile.

Un'elusione della problematica espone alla deriva della c.d. "medicina difensiva" già osservata in ambito sanitario: le montanti istanze risarcitorie si sono tradotte nella crescita esponenziale dei costi del S.S.N., che hanno consentito anche alla Corte Costituzionale di ammettere la recente ridefinizione della responsabilità medica da parte del legislatore, dovendo contemperare la garanzia di tutela dei diritti con quella, sempre più stringente, di equilibrio di bilancio di cui al novellato art. 81 Cost.

La L.n. 24/2017 "Gelli-Bianco" ha quindi introdotto non solo un obbligo di assicurazione per le strutture sanitarie, ma anche per ciascun esercente la professione sanitaria, con oneri a proprio carico.

Tali rischi potrebbero quindi comportare un esercizio del "comando difensivo" che snaturerebbe l'attività istituzionale, pretendendola alla tutela non più del cittadino, ma da sue eventuali successive pretese. Il legislatore ha cercato di superare la "burocrazia difensiva" sin dall'iniziale impostazione della responsabilità erariale sul dolo e colpa grave e, da ultimo, con le novità introdotte dal d.l. n. 76/2020. Considerato il divieto di attrarre i costi assicurativi in capo all'Amministrazione sancito dalla art. 3 c. 59 bis L.n. 244/2007 e dall'art. 533 COM per i militari, Polizia di Stato e Carabinieri hanno fatto ricorso ai rispettivi Fondi Assistenza, distinti dalle Amministrazioni e con propria personalità giuridica, alimentati con donazioni e contribuzioni individuali, stipulando polizze con massimali rispettivamente pari a 500 e 750mila € per evento.

È evidente che la soluzione adottata presenta alcuni limiti, poiché tesa a resistere fintanto che le condizioni assicurative saranno compatibili con le disponibilità dei Fondi. Il massimale previsto poi, per quanto notevole, non risulta adeguato a coprire condanne che richiamino risarcimenti a favore di posizioni plurime.

S'impone, dunque, una riflessione su un'iniziativa legislativa orientata a circoscrivere la responsabilità nelle attività militari/di polizia, analogamente a quanto operato per le professioni sanitarie, che, specie in condizioni di rischio elevato, preveda esoneri o mitigazioni, qualora siano state osservate le procedure stabilite o sia dimostrata l'assunzione di iniziative protese a tutelare le persone offese. ©