

**Bundesverwaltungsgericht**  
**Tribunal administratif fédéral**  
**Tribunale amministrativo federale**  
**Tribunal administrativ federal**



---

Corte I  
A-2166/2007  
{T 0/2}

## **Sentenza del 27 settembre 2007**

Composizione: Claudia Pasqualetto Péquignot, Giudice presidente.  
Markus Metz e Florence Aubry Girardin, Giudici.  
Marco Savoldelli, Cancelliere.

X. \_\_\_\_\_,  
ricorrente,

**contro**

**Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione  
e dello sport**, Maulbeerstrasse 9, 3003 Berna,  
autorità inferiore,

concernente  
**responsabilità del funzionario, regresso.**

**Ritenuto in fatto:**

- A. In data 31 marzo 2006 il signor X.\_\_\_\_\_, ha perso il controllo della sua macchina di servizio ed è andato ad urtare contro un muro di cinta.

Nel formulario di avviso di sinistro accluso agli atti, con cui il 5 aprile 2006 il signor X.\_\_\_\_\_ ha notificato l'accaduto al Centro danni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), la causa dell'incidente è stata da lui stesso indicata nel movimento di una palina metallica per la misurazione della neve, trasportata quel giorno. Dopo averla caricata, avervi posato sopra del materiale pesante ed essere partito, quest'ultima sarebbe infatti scivolata nella parte anteriore dell'automobile finendogli tra i piedi all'altezza dei comandi. Nell'intento di abbassarsi per afferrarla con la mano sarebbe così uscito di strada.

- B. I costi cagionati per la sistemazione del muro, di proprietà di terzi, sono stati in seguito quantificati in fr. 1'000.--. La vettura di servizio ha per contro subito un danno totale. In base al suo valore residuo, esso è stato stabilito in fr. 9'900.--, importo cui vanno ad aggiungersi fr. 270.-- e fr. 1'130.-- per la chiamata d'intervento nonché il recupero ed il trasporto dell'auto, per un totale di fr. 11'300.--. Grazie alla pronta apertura dell'airbag ed al fatto che era regolarmente allacciato con la cintura di sicurezza, il conducente è restato fortunatamente illeso.

Dopo l'incidente, egli ha provveduto ad avvisare la polizia cantonale, che però non è intervenuta direttamente sul posto, ed ha poi notificato l'accaduto al suo datore di lavoro, compilando l'apposito formulario.

- C. Con lettera del 12 luglio 2006 il Centro danni del DDPS ha scritto al signor X.\_\_\_\_\_ comunicandogli di ritenere che l'incidente occorsogli fosse riconducibile ad una negligenza grave, segnatamente alla violazione di elementari doveri di prudenza nel caricare la palina sul veicolo, omettendo di fissarla adeguatamente.

Dopo avergli quantificato il danno complessivo in fr. 12'300.-- (fr. 1'000.-- + fr. 11'300.--), il centro danni del DDPS gli ha chiesto una partecipazione alle spese del 9%, pari a fr. 1'082.--. Esso gli ha quindi assegnato un termine di 20 giorni per prendere posizione al riguardo.

- D. Il 15 luglio successivo, il signor X.\_\_\_\_\_ ha risposto al centro danni del DDPS dichiarandosi stupito dell'avviso ricevuto. Egli ha sottolineato di aver riconosciuto dall'inizio un possibile pericolo e di aver assicurato la palina appoggiandovi sopra una pesante borsa ed altro materiale, convinto che tale accorgimento fosse sufficiente per tenerla ferma. Ha poi concluso di non essere affatto d'accordo di assumersi parte dei costi e chiesto al centro danni del DDPS di tornare sui suoi passi.

- E. Contrariamente a quanto postulato dal signor X.\_\_\_\_\_, dopo ulteriori accertamenti di cui verrà detto – per quanto necessario – nel seguito, il 6 marzo 2007 il centro danni del DDPS ha rilasciato una formale decisione di

regresso. Pur non contestando i fatti, così come esposti dal conducente, con la citata decisione esso ha infatti confermato che nel comportamento del signor X. \_\_\_\_\_ era ravvisabile una negligenza grave.

- F. Con atto del 22 marzo 2007, il signor X. \_\_\_\_\_ (ricorrente) ha impugnato detta decisione chiedendone l'annullamento. Egli ha innanzitutto precisato che l'incidente occorsogli non era stato affatto causato dal movimento improvviso di una "pallina", come invece rilevato dal centro danni del DDPS nella decisione impugnata, bensì da quello di una "palina", ovvero di un palo/paletto utilizzato per la misurazione dell'altezza della neve. Ha inoltre sottolineato di aver dovuto agire con estrema rapidità per tentare di bloccare il suo movimento, evitando che finisse tra i pedali dell'automobile. Ha infine concluso di non ritenere affatto di essersi comportato in modo tale che gli si possa imputare una negligenza grave.

Il 23 maggio successivo, il centro danni del DDPS ha formulato le sue osservazioni in merito al ricorso, chiedendo che lo stesso venga respinto.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nel seguito.

### **Considerando in diritto:**

1.

- 1.1 Il Tribunale amministrativo federale (TAF) è competente per decidere il presente gravame in virtù degli art. 1, 31, 32 e 33 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) in relazione con l'art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza federale del 30 dicembre 1958 concernente la legge sulla responsabilità (RS 170.321; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo/San Gallo 2006, no. 2323).

Fatta eccezione per quanto direttamente prescritto dalla LTAF così come da eventuali normative speciali (cfr. art. 37 LTAF e artt. 2 e 4 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]), la presente procedura soggiace alla PA.

- 1.2 Impugnato con atto tempestivo (art. 22 segg. PA, art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA), il provvedimento in esame – adottato dal centro danni del DDPS – è una decisione fondata sul diritto pubblico federale ai sensi dell'art. 5 PA.

Comportando lo stesso un onere pecuniario, dato è senz'altro anche l'interesse a ricorrere. Di qui la legittimazione del ricorrente giusta l'art. 48 cpv. 1 PA. Per quanto precede, il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

2. Con ricorso al TAF, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA).

Il TAF non è vincolato né dai motivi adottati (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle

considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. II, Berna 2002, no. 2.2.6.5.).

I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157 consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. ed., Zurigo 1998, no. 674 segg.).

Nella fattispecie, il contrasto tra le parti verte sulla presenza o meno delle condizioni per un'azione di regresso per il danno causato a terzi e di risarcimento per il pregiudizio direttamente causato all'ente pubblico.

### 3.

- 3.1 La facoltà di regresso della Confederazione nei confronti di un suo funzionario e la possibilità di richiedere un risarcimento del danno diretto cagionato all'ente pubblico sono regolati dagli artt. 7 e 8 della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità; RS 170.32), normativa emanata in applicazione dell'art. 61 cpv. 1 della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del codice civile svizzero (CO; RS 220).

L'art. 7 della legge sulla responsabilità prevede che, in presenza di un danno causato illecitamente da un suo funzionario nell'esercizio delle sue funzioni e da lei già risarcito, la Confederazione ha regresso contro il funzionario che con intenzione o per grave negligenza l'ha cagionato. Giusta l'art. 8 della legge sulla responsabilità, il funzionario risponde inoltre verso la Confederazione dei danni che direttamente le ha cagionato. Anche in questo caso, la condizione è che egli abbia mancato con intenzione o per grave negligenza ai suoi doveri di servizio.

Dati, comunque non contestati, tutti gli altri elementi della responsabilità (un avvenuto risarcimento a terzi rispettivamente un danno diretto subito dall'ente pubblico, illiceità e nesso causale tra loro) ed esclusa a priori l'intenzionalità (cfr. lettera del 12 luglio 2006 del centro danni del DDPS al ricorrente), occorre nel caso soffermarsi sul requisito della grave negligenza, nozione che corrisponde a quella sviluppata nel diritto privato (TOBIAS JAAG, *Staats- und Beamtenhaftung*, *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR] I/3*, 2. ed., Basilea 2006, no. 279).

- 3.2 Secondo dottrina e giurisprudenza, agisce commettendo una grave negligenza chi disattende a precauzioni elementari, che ogni persona ragionevole adotterebbe nella medesima situazione. Come nel diritto privato, il riconoscimento di una negligenza grave a norma degli artt. 7 e 8 della legge sulla responsabilità ha quale condizione un comportamento oggettivamente intollerabile ed è data tipicamente quando, alla luce dei fatti e del comportamento riscontrato, qualsiasi persona è portata a chiedersi come

colui che ha causato il danno abbia potuto agire così (TOBIAS JAAG, op. cit., no. 156, con riferimenti alla giurisprudenza più recente; ROLAND BREHM, Berner Kommentar, Berna 2006, ad art. 41, no. 197, 279; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, vol. II, Neuchâtel 1984, pag. 804).

Benché non sia necessario che nei confronti del funzionario sia stata aperta una procedura disciplinare, un tale comportamento dev'essere riconosciuto di principio solo quando è possibile concludere che ogni persona ragionevole, venutasi a trovare nella medesima situazione e nelle stesse condizioni, si sarebbe comportata altrimenti (TOBIAS JAAG, op. cit., no. 279 seg.; HEINRICH HONSELL, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 4. ed., Zurigo 2005, pag. 72 seg.; KARL OFTINGER/EMIL W. STARK, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 5. ed., Zurigo 1995, pag. 218 segg.; FRANZ WERRO, Commentaire Romand, Ginevra 2003, ad art. 41 no. 98, tutti con riferimenti alla giurisprudenza).

- 3.3 Nel caso specifico di incidenti automobilistici (cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione [GAAC], 61.88B, consid. 2 seg.), occorre infine precisare che la negligenza grave non è necessariamente assimilabile alla nozione di grave violazione delle regole della circolazione ai sensi dell'art. 90 cpv. 2 della legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01). Ciò nonostante, in presenza di un danno causato da un incidente della circolazione, le disposizioni della LCStr costituiscono il punto di riferimento per determinare il dovere di diligenza prescritto nella singola fattispecie (decisione della Commissione federale di ricorso in materia di personale [CRP] 2004-015 del 30 giugno 2004). Su tale base è concretamente possibile valutare se la negligenza eventualmente riscontrata sia grave o meno ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge sulla responsabilità, tenendo anche conto delle circostanze specifiche (oltre alla già citata decisione della CRP cfr. al riguardo la decisione del Tribunale federale 2A.585/2004 dell'11 gennaio 2005, consid. 4.2-4.8; DTF 104 Ib 1, consid. 3c; DTF 89 I 423, consid. 6).

#### 4.

- 4.1 Come visto e da lui direttamente spiegato al centro danni del DDPS che ne ha preso atto (cfr. il già citato formulario di avviso di sinistro del 5 aprile 2006), il ricorrente ha perso il controllo della vettura che guidava dopo essersi abbassato per afferrare una palina scivolatagli improvvisamente tra i comandi.

A questo riguardo, nelle motivazioni contenute nella decisione impugnata, l'istanza inferiore menziona l'art. 31 cpv. 1 e cpv. 3 LCStr, secondo cui il conducente deve costantemente padroneggiare il veicolo, in modo da potersi conformare ai suoi doveri di prudenza (cpv. 1), rispettivamente in base al quale il conducente deve provvedere, affinché non sia ostacolato nella guida né dal carico né in altro modo (cpv. 3). Apparentemente in contrasto con quanto osservato nello scambio di corrispondenza intercorso col ricorrente prima dell'emanazione della decisione impugnata, in cui il centro danni del DDPS imputava al ricorrente una negligenza nell'assicurare il carico, essa ravvisa quindi espressamente la grave negligenza del

conducente nel tentativo di afferrare la palina continuando a guidare con una sola mano.

Da parte sua, il ricorrente ritiene che il carico era stato fissato in modo sufficientemente sicuro (come da lui spiegato e per altro non contestato dall'istanza inferiore, per mezzo di una pesante borsa e di altro materiale appoggiati direttamente sulla palina). In merito alla negligenza imputatagli, rileva di aver agito necessariamente d'istinto osservando inoltre che – quand'anche avesse mantenuto entrambe le mani sul volante – le conseguenze non sarebbero state molto diverse. Sarebbe infatti uscito ugualmente di strada a causa dell'inutilizzabilità dei freni. Egli osserva infine che, dopo avere in un primo momento imputatogli una negligenza grave «per insufficiente sicurezza di carico del veicolo», il centro danni del DDPS sembrerebbe nella sua decisione aver rinunciato a sostenere tale tesi, ammettendo implicitamente di non muovere più alcun rimprovero in merito al modo in cui era stata caricata e assicurata la palina.

- 4.2 Se negligenza grave vi è stata, essa è di principio da ravvisarsi nelle modalità di carico della palina. L'aver abbandonato il volante con una mano per afferrare la stessa è infatti una conseguenza del suo spostamento all'interno dell'abitacolo fino a raggiungere la zona dei pedali di comando. Di qui pure l'evocazione da parte dell'istanza inferiore, ancora nella sua risposta al ricorso, dell'art. 31 cpv. 3 LCStr, norma direttamente correlata con l'art. 30 cpv. 2 LCStr, secondo cui il carico di un veicolo deve essere collocato in modo che non sia di pericolo né di ostacolo ad alcuno e che non possa cadere.

Che, con il suo comportamento, il ricorrente non abbia correttamente ottemperato a tale obbligo appare pacifico. Il fatto che – senza la concorrenza di un agente esterno – la palina si sia messa a un certo punto in movimento fino a giungere tra i pedali del veicolo ne è la prova. Come già detto, la violazione di questo obbligo non significa però ancora che nel comportamento del ricorrente – analizzato a posteriori – sia ravvisabile anche una grave negligenza (decisione del Tribunale federale 2A.585/2004 dell'11 gennaio 2005, consid. 4.2-4.3).

Nel caso in esame, il funzionario ha riconosciuto il possibile pericolo insito nel trasporto della palina, l'errore è stato piuttosto quello di non valutarlo correttamente ritenendo – a torto – che una pesante borsa e altro materiale, posti sopra la stessa, sarebbero stati sufficienti a tenerla ferma. Il suo improvviso movimento in avanti, ha quindi portato alla nota reazione, con tutte le conseguenze che ciò ha comportato. Sennonché, seppur dettato da una valutazione errata della situazione, questo comportamento non costituisce una negligenza grave nel senso sopra esposto (cfr. consid. 3.2. seg.).

Dagli atti componenti l'incarto, ed in particolare dalle osservazioni svolte dall'autorità inferiore, non emerge infatti nessun elemento concreto che possa portare a concludere né che qualsiasi persona ragionevole – venuta a trovare nella medesima situazione – avrebbe necessariamente agito altrimenti, né che il fatto di aver sottovalutato la tenuta dei pesi collocati

sopra la palina possa essere considerata una mancanza talmente grossolana che qualsiasi persona ragionevole avrebbe evitato (cfr. ancora HEINRICH HONSELL, op. cit., pag. 72 seg., con riferimenti alla casistica del Tribunale federale in ambito di incidenti della circolazione).

La stessa conclusione vale del resto per la reazione avuta quando la palina è scivolata nella parte anteriore dell'automobile. L'osservazione dell'autorità inferiore secondo cui – quando si è reso conto che la palina metallica ostacolava i comandi dell'automobile – il ricorrente avrebbe dovuto fermarsi al lato della strada, non prova infatti nessuna sua grave negligenza nell'aver continuato a guidare con una sola mano. Al contrario, tenuto conto delle circostanze concrete, e come dal medesimo osservato, una volta trovatosi tra i piedi la palina è ben verosimile che l'unica soluzione praticabile fosse proprio quella di tentare di bloccarla per evitare che l'automobile diventasse ingovernabile, anche se poi questo gesto è stato la causa diretta dell'incidente (cfr. decisione del Tribunale federale 4C.286/2003 del 18 febbraio 2004, consid. 3.1; DFT 118 V 307, consid. 2b).

- 4.3 Stando così le cose, le condizioni per un'azione di regresso e di risarcimento nei confronti del ricorrente ex art. 7 seg. della legge sulla responsabilità da parte della Confederazione non sono adempiute. In conseguenza, la decisione del 6 marzo 2007 dell'autorità inferiore dev'essere annullata.
5. Giusta l'art. 34 cpv. 2 della legge federale del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1), non vengono prelevate spese. Per altro, nessuna spesa processuale può essere messa a carico di un'autorità soccombente (art. 63 cpv. 2 PA).

Avendo il ricorrente agito in prima persona, neppure si giustifica il riconoscimento di un'indennità per ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA e art. 7 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]).

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:**

1. Il ricorso è accolto. In conseguenza, la decisione del 6 marzo 2007 del centro danni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport è annullata.
2. Non si prelevano spese.
3. Non vengono pronunciate ripetibili.
4. Comunicazione:
  - al ricorrente (atto giudiziario)
  - all'autorità inferiore (atto giudiziario)

Il Giudice presidente:

Il Cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Marco Savoldelli

**Rimedi giuridici:**

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di rapporti di lavoro di diritto pubblico concernenti controversie di carattere patrimoniale, possono essere impugnate al Tribunale federale entro trenta giorni dalla loro notificazione, a condizione che il valore litigioso sia pari almeno a fr. 15'000.-- oppure – se ciò non è il caso – che si ponga una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 83 lett. g e contrario in relazione con l'art. 85 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]). Redatto in una lingua ufficiale, il ricorso deve contenere i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova, le conclusioni ed essere firmato. Esso deve essere consegnato al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, ad un ufficio postale svizzero o a una rappresentanza diplomatica o consolare al più tardi il giorno della scadenza del termine, (art. 42, 46, 48, 54 e 100 LTF).

**Data di spedizione:**