

**ORIGINALE**

16508-2017

Oggetto



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ANGELO SPIRITO - Presidente -

Dott. RAFFAELE FRASCA - Consigliere -

Dott. CHIARA GRAZIOSI - Consigliere -

Dott. FRANCESCO MARIA CIRILLO - Rel. Consigliere -

Dott. AUGUSTO TATANGELO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 14607-2014 proposto da:

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA X , domiciliato ex  
 lege in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso  
 l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, da cui è  
 rappresentato e difeso per legge;

- ricorrente -

contro

GR , in proprio e quale erede di GA

, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEI  
 MONTI PARIOLI 28, presso lo studio dell'avvocato  
 FERRUCCIO ZUCCARO, che la rappresenta e difende

Omicidio  
 all'interno  
 di un  
 palazzo di  
 giustizia -  
 Non  
 funzionamento  
 del metal  
 detector -  
 Responsabilità  
 del  
 Ministero  
 della  
 giustizia

R.G.N. 14607/2014

Cron. 16 SCB

Rep.

Ud. 16/05/2017

PU

Fuc

2017

1166

unitamente agli avvocati GIOVANNA ZUCCARO, ROBERTO FOLCHITTO giusta procura speciale in calce al controricorso;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 747/2014 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 20/02/2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/05/2017 dal Consigliere Dott. FRANCESCO MARIA CIRILLO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. ALESSANDRO PEPE che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato dello Stato LORENZO CORDI';

udito l'Avvocato ROBERTO FOLCHITTO;

CASSAZIONE.net

Fulci

**FATTI DI CAUSA**

1. In data 25 settembre 2002, nel corso di un'udienza tenutasi presso il Tribunale di Varese nel giudizio di divorzio tra **CG** e **RD**, quest'ultimo uccise la moglie esplodendo alcuni colpi con una pistola che era riuscito a portare con sé all'interno del Tribunale.

Il processo penale si concluse con la condanna del **D** per il delitto di omicidio volontario e con la condanna, posta a suo carico, al pagamento di una provvisionale di euro 300.000 in favore delle parti civili costituite, cioè la sorella della vittima, **RG**, e suo padre **AG**.

Qualche tempo dopo **RG**, in proprio e quale erede del defunto padre, e suo marito **AL** convennero in giudizio, davanti al Tribunale di Milano, il Ministero dell'interno e quello della giustizia, chiedendo che fossero condannati in solido al risarcimento di tutti i danni da loro patiti in conseguenza dell'omicidio.

Si costituirono in giudizio entrambe le parti convenute, chiedendo il rigetto della domanda.

Il Tribunale, respinta la domanda nei confronti del Ministero dell'interno, la accolse nei confronti del Ministero della giustizia, che condannò al risarcimento dell'intero danno, salva la possibilità dello stesso di agire in regresso nei confronti dell'omicida; contestualmente, il Tribunale rigettò la domanda proposta dal **L** e condannò il Ministero della giustizia al pagamento delle spese di giudizio.

*Fuc*

2. La pronuncia è stata appellata dal Ministero soccombente e la Corte d'appello di Milano, con sentenza del 20 febbraio 2014, ha confermato la statuizione di condanna nei confronti dell'appellante, ha ridotto l'entità della liquidazione ed ha condannato l'appellante alla rifusione delle ulteriori spese del grado.

Ha osservato la Corte d'appello, per quanto di interesse in questa sede, che la responsabilità del Ministero della giustizia derivava dal d.m. 28 ottobre 1993, che pone a carico del Procuratore generale della Corte

d'appello l'onere di adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza interna delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria. Tale disposizione, benché di carattere non legislativo ma regolamentare, doveva essere considerata idonea a fondare un vero e proprio obbligo giuridico di garantire la sicurezza non dei soli magistrati che lavorano nell'ufficio. Tale interpretazione era suffragata da due circolari, la n. 4 del 28 marzo 1994 e la n. 10 del 9 settembre 1997, che specificano e chiariscono gli obblighi di sicurezza gravanti sul Procuratore generale della Corte d'appello. Anche il Governo, nel corso di un dibattito tenutosi alla Camera dei deputati il 26 ottobre 2007, a seguito di un analogo fatto di sangue verificatosi nel Tribunale di Reggio Emilia, ha confermato che grava sul Procuratore generale tale obbligo di tutela e protezione.

Ha aggiunto la Corte milanese che la sussistenza di simile obbligo era dimostrata anche dal fatto che nel Tribunale di Varese era già in funzione, all'epoca del fatto, un *metal detector*, peraltro fuori uso nel giorno dell'omicidio e sostituito da un servizio di controllo tramite guardie giurate che, però, era anch'esso non funzionante. Il fatto che il servizio di vigilanza fosse, in quel momento, affidato in via provvisoria al Comune a causa del menzionato guasto nulla toglieva alla responsabilità del Ministero, posto che l'eventuale negligenza di terzi potrebbe rilevare solo ai fini dell'eventuale azione di regresso.

*Fuc*

La Corte d'appello ha poi rilevato che, pur trattandosi di un omicidio premeditato, la condotta del **D** non aveva interrotto il nesso di causalità tra la condotta omissiva censurata e l'evento. Ed infatti l'esplosione dei letali colpi di pistola contro la donna era stata resa possibile proprio dall'omissione delle cautele previste dal citato decreto; in altri termini l'omicidio, benché teoricamente realizzabile anche altrove, si era verificato nel Tribunale per la mancanza di un sistema di sicurezza che impedisse l'introduzione, all'interno del palazzo di giustizia, di armi idonee all'offesa della persona. D'altra parte, mentre era pacifico che l'uso del *metal detector* avrebbe impedito all'omicida l'uso dell'arma, era altrettanto

evidente, ad avviso della Corte di merito, che un omicidio all'interno di un'aula di giustizia, «seppure statisticamente assai raro e anomalo rispetto al generale comportamento delle parti nei palazzi di giustizia», non poteva tuttavia ritenersi del tutto imprevedibile ed eccezionale rispetto al rischio di attentati alla sicurezza delle persone presenti nel palazzo di giustizia. In altre parole, utilizzando i criteri della giurisprudenza in tema di nesso causale nella responsabilità omissiva, la Corte di Milano ha concluso nel senso che l'omicidio non si sarebbe verificato «se fossero stati adottati i sistemi di sicurezza prescritti in via generale dalla norma a carico del Ministero della giustizia attraverso il Procuratore generale». Infatti, quando si crei un fattore originario di rischio a causa dell'omissione delle dovute cautele, l'evento sopravvenuto non può ritenersi idoneo ad escludere il nesso di causalità se non quando sia possibile individuare una condotta del tutto atipica ed eccezionale.

3. Contro la sentenza della Corte d'appello di Milano propone ricorso il Ministero della giustizia con atto affidato a quattro motivi.

Resiste **RG** con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione di norme di diritto e, in particolare, dell'art. 2 del d.m. 28 ottobre 1993.

Osserva il Ministero ricorrente, richiamato il testo degli artt. 1 e 2 del citato decreto, che la sentenza in esame avrebbe erroneamente ritenuto che gli obblighi di sicurezza previsti da tali norme a carico del Procuratore generale della Corte d'appello interessino la sicurezza di tutti i soggetti che si trovano anche per caso all'interno dei palazzi di giustizia. Si tratterebbe, invece, di disposizioni dettate per garantire la sicurezza dei magistrati, in particolare quelli esposti a specifici rischi in funzione dell'attività da loro espletata. Ciò risulterebbe dalla distinzione tra i

*Fuc*

concetti di incolumità e sicurezza dei magistrati, sicurezza esterna e sicurezza interna agli uffici giudiziari.

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 3), cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 cod. civ., dell'art. 40, secondo comma, cod. pen., dell'art. 2 del d.m. cit. e delle regole generali in tema di responsabilità civile.

Osserva il ricorrente che nel nostro ordinamento la responsabilità da comportamento omissivo ha carattere eccezionale e può nascere solo in presenza di un preciso obbligo di attivarsi per impedire l'evento. Nella specie, non vi sarebbe alcuna norma che sancisca, a carico del Ministero della giustizia, un obbligo giuridico di predisporre specifiche misure di sicurezza all'interno dei palazzi di giustizia. Tale obbligo non può derivare dall'art. 2 del citato decreto, posto che esso si limiterebbe a ripartire le competenze in materia di sicurezza tra il Ministero dell'interno e quello della giustizia; e comunque il cittadino non avrebbe, *uti singulus*, un diritto da far valere nei confronti dell'Amministrazione in relazione all'obbligo di prevenzione dei reati.

*Fuc*

3. Il primo ed il secondo motivo, benché tra loro diversi, sono da trattare congiuntamente in quanto tenuti insieme dal medesimo filo conduttore e sono entrambi privi di fondamento per le ragioni che saranno ora indicate.

3.1. La prima questione che essi pongono (primo motivo) riguarda la corretta interpretazione del d.m. 28 ottobre 1993, avente ad oggetto l'individuazione dell'autorità competente ad adottare i provvedimenti per la «sicurezza esterna ed interna delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria». Sostiene l'Avvocatura dello Stato, come si è detto, che quel decreto riguarderebbe solo la sicurezza interna dei magistrati e non di tutti i presenti, per varie ragioni, all'interno dei palazzi di giustizia.

La tesi della parte ricorrente è evidentemente infondata.

È pacifico che vi sia una differenza tra l'art. 1 e l'art. 2 del d.m. citato. Mentre, infatti, l'art. 1 prevede che spetti al procuratore generale di

ogni corte d'appello esprimere il parere su provvedimenti assunti dal prefetto «in ordine alla incolumità e alla sicurezza dei magistrati oltre che in ordine alla sicurezza *esterna* delle strutture in cui si svolge l'attività giudiziaria», l'art. 2 rimette direttamente al procuratore generale il dovere di «adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la sicurezza *interna* delle strutture» medesime. Con tale espressione la disposizione dell'art. 2 indica che alla menzionata Autorità è rimesso il compito di tutelare la sicurezza all'interno dei palazzi di giustizia: *in primis*, com'è ovvio, dei magistrati e di quanti (come il personale amministrativo) sono chiamati a svolgere il proprio lavoro all'interno dei palazzi di giustizia; ma tale previsione va intesa come comprensiva della sicurezza e dell'incolumità di tutti coloro che si trovino, anche occasionalmente, all'interno di simili strutture. Non va dimenticato – e sul punto si tornerà di qui a poco – che i palazzi di giustizia sono luoghi dove tutti i cittadini hanno la facoltà e, in certi casi, il dovere di recarsi, sia per l'esercizio e la tutela del proprio diritto di difesa, che è garantito dall'art. 24 della Costituzione, sia per lo svolgimento di funzioni ancillari (si pensi all'ufficio di testimone) che sono pure di primaria importanza per il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Introdurre una differenza tra lavoratori del settore giustizia e soggetti presenti occasionalmente all'interno dei palazzi di giustizia appare, pertanto, come fuorviante e non rispondente allo spirito della norma regolamentare in questione.

Fulc

Da tanto consegue che correttamente la Corte d'appello di Milano ha interpretato l'art. 2 cit. come norma che pone a carico del procuratore generale della corte d'appello l'obbligo di garantire la sicurezza interna di tutti i soggetti a qualunque titolo presenti all'interno dei palazzi di giustizia.

3.2. Il secondo motivo di ricorso pone una questione diversa, ma tuttavia collegata, e cioè quella dell'esistenza di un preciso obbligo di impedire l'evento, potendosi solo in tal caso configurare una responsabilità colposa per omissione.

Osserva la Corte che l'esame della doglianza richiama una complessa questione sulla quale hanno avuto modo di pronunciarsi, tra le altre, le sentenze 31 maggio 2005, n. 11609, 20 settembre 2006, n. 20328, 5 maggio 2009, n. 10285, e 21 maggio 2013, n. 12401.

In particolare la sentenza n. 10285 del 2009, pronunciata nel noto caso della tragedia di Ustica, ha affermato che «l'omissione di un certo comportamento rileva, quale condizione determinativa del processo causale dell'evento dannoso, soltanto quando si tratti di omissione di un comportamento imposto da una norma giuridica specifica (omissione specifica), ovvero, in relazione al configurarsi della posizione del soggetto cui si addebita l'omissione, siccome implicante l'esistenza a suo carico di particolari obblighi di prevenzione dell'evento poi verificatosi e, quindi, di un generico dovere di intervento (omissione generica) in funzione dell'impedimento di quell'evento». Da tanto consegue che il giudizio relativo alla sussistenza del nesso causale «postula la preventiva individuazione dell'obbligo specifico o generico di tenere la condotta omessa in capo al soggetto. L'individuazione di tale obbligo si connota come preliminare per l'apprezzamento di una condotta omissiva sul piano della causalità, nel senso che, se prima non si individua, in relazione al comportamento che non risulti tenuto, il dovere generico o specifico che lo imponeva, non è possibile apprezzare l'omissione del comportamento sul piano causale».

*Fuc*

Dando seguito a siffatta giurisprudenza, il Collegio rileva di dover compiere due precisazioni.

La prima è che non è affatto necessario nel caso in esame, come pretenderebbe il secondo motivo di ricorso, individuare una *specifica norma* la cui violazione soltanto potrebbe fondare la responsabilità del Ministero ricorrente. Come si è detto a proposito del primo motivo, sul Ministero della giustizia grava, attraverso la figura del procuratore generale della corte d'appello, un obbligo assai ampio di protezione e tutela, obbligo *generico* che, proprio alla luce della giurisprudenza citata, è



in grado di fondare un giudizio di colpevolezza omissiva, costituendo esplicazione del principio generale del *neminem laedere*.

Occorre aggiungere, a questo riguardo, che i palazzi di giustizia non sono soltanto, come si è detto, luoghi dove i cittadini hanno il diritto di recarsi per la tutela di un diritto costituzionale, ma sono anche luoghi caratterizzati per natura da una conflittualità che può essere anche molto accesa. Non è possibile istituire un confronto tra quanto avviene nei palazzi di giustizia e in altri uffici pubblici, perché i primi sono, per così dire, *istituzionalmente* devoluti alla composizione dei conflitti; sicché non si potrebbe sostenere che l'obbligo di protezione dell'incolumità dei presenti all'interno di un palazzo di giustizia possa essere trasposto, senza modifiche, in rapporto ad altri uffici pubblici. Il cittadino che si reca in un palazzo di giustizia per la difesa di un proprio diritto o per svolgere un dovere gravante a suo carico deve poterlo fare nella piena tranquillità della sua sicurezza ed incolumità personale, pur sapendo che quello è un luogo in cui tipicamente si risolvono conflitti.

La seconda precisazione da compiere riguarda il c.d. giudizio controfattuale che la giurisprudenza suindicata pone come condizione per l'affermazione della responsabilità a titolo di colpa omissiva. Come correttamente ha rilevato la Corte d'appello di Milano, infatti, nel caso di specie tale giudizio si risolve negativamente per il Ministero ricorrente. Il fatto stesso che all'interno del Tribunale di Varese vi fosse un *metal detector*, che lo stesso non fosse funzionante in quel fatale giorno e che la tragedia sia stata dovuta proprio all'uso di un'arma da fuoco dimostra che la colpa omissiva pacificamente sussisteva, perché se il *metal detector* avesse funzionato, il fatto non sarebbe successo. Ed è evidente, d'altra parte, che nessun rilievo può avere la circostanza che l'omicidio fosse frutto di una premeditazione. L'omicidio è avvenuto in Tribunale e la presenza del previsto strumento di protezione sarebbe stata sufficiente ad impedirlo; tanto basta per ritenere ininfluenza tutto il resto, ivi compresa

Fuoc

l'astratta possibilità che il delitto si sarebbe potuto consumare anche in un altro luogo.

Dal complesso di tali argomenti deriva l'infondatezza del primo e del secondo motivo di ricorso.

4. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 3) e n. 4), cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 1227, primo comma, cod. proc. civ., nonché dei principi in tema di nesso di causalità ed onere della prova.

Il ricorrente, dopo aver ricordato che il concorso di colpa del danneggiato, ai sensi dell'art. 1227, primo comma, cod. civ., può essere rilevato d'ufficio dal giudice e anche in grado di appello, rileva di avere sempre contestato integralmente la propria responsabilità, a causa della mancanza di un nesso di causalità tra l'omissione e l'evento. La sentenza non avrebbe accertato l'esistenza di un concorso di colpa da parte dell'omicida, come era stato chiesto, incorrendo perciò in un'omissione di pronuncia. Analogamente, la sentenza sarebbe lacunosa anche in relazione all'efficacia causale esclusiva del comportamento dell'omicida, che avrebbe interrotto il nesso di causalità tra la presunta omissione e l'evento.

4.1. Il motivo è in parte inammissibile ed in parte infondato.

È inammissibile nella parte in cui rileva che mancherebbe il nesso causale tra la condotta del Ministero ricorrente e l'evento, posto che sul punto la Corte di merito ha svolto un'approfondita riflessione dando conto delle ragioni per cui, mancando ogni profilo di eccezionalità ed imprevedibilità del fatto, tale nesso è stato ritenuto sussistente.

È, viceversa, infondato nella parte in cui invoca l'applicazione d'ufficio dell'art. 1227, primo comma, cit., posto che tale disposizione fa riferimento al concorso del fatto colposo del creditore, mentre qui pare invocarsene l'applicazione in relazione al fatto doloso del condebitore, cioè dell'omicida, che peraltro risponde ad un titolo diverso da quello del Ministero ricorrente.

5. Con il quarto motivo di ricorso si lamenta, in riferimento all'art. 360, primo comma, n. 3) e n. 4), cod. proc. civ., omessa pronuncia e violazione e falsa applicazione dei principi in tema di nesso di causalità e di onere della prova.

Osserva il Ministero che sussisteva il servizio di *metal detector*, non funzionante nel giorno dell'omicidio; il compito di vigilanza era stato affidato al Comune e la Corte d'appello avrebbe omesso ogni pronuncia in ordine alla sussistenza di una responsabilità di quest'ultimo.

5.1. Il motivo, quando non inammissibile, è comunque privo di fondamento.

Rileva la Corte che non risulta sia stata mai avanzata alcuna richiesta di chiamata in causa, in sede di merito, nei confronti del Comune di Varese. Il mancato esame di tale questione, d'altro canto, potrebbe rilevare soltanto ai fini di un eventuale giudizio di regresso, posto che, anche ipotizzando la sussistenza di una responsabilità del Comune per il mancato funzionamento della vigilanza sostitutiva del *metal detector* (circostanza sulla quale nulla è dato sapere), ciò non farebbe comunque venire meno la responsabilità del Ministero ricorrente.

6. Il ricorso, pertanto, è rigettato.

A tale esito segue la condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate ai sensi del d.m. 10 marzo 2014, n. 55.

Pur sussistendo le condizioni di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, tale obbligo non va disposto, in considerazione della natura di parte pubblica del Ministero ricorrente.

#### **P.Q.M.**

La Corte *rigetta* il ricorso e *condanna* il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate in complessivi euro 12.200, di cui euro 200 per spese, oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile, il 16 maggio 2017.

Il Consigliere estensore

*Francesco M. Gallo*

Il Presidente

*[Handwritten signature]*

Il Funzionario Giudiziario  
**Innocenzo BATTISTA**

*[Handwritten signature]*

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
Oggi ..... **5 LUG. 2017** .....  
Il Funzionario Giudiziario  
**Innocenzo BATTISTA**

*[Handwritten signature]*

CASSAZIONE.net