

N. R.G. 106/2014



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
CORTE DI APPELLO DI BOLOGNA  
2 SEZIONE CIVILE

La Corte di Appello nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Roberto Aponte                      Presidente  
dott. Diego Di Marco      Consigliere  
dott. Anna De Cristofaro      Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. r.g. 106/2014 promossa da:

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** (C.F. 80184430587), con il patrocinio dell'AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO BOLOGNA, elettivamente domiciliato in VIA GUIDO RENI N. 4 BOLOGNA

APPELLANTE

contro

DE [REDACTED] FL [REDACTED] IN PROPRIO E PER LE FIGLIE MINORI  
DE [REDACTED] [REDACTED] E [REDACTED] (C.F. [REDACTED])  
[REDACTED]), con il patrocinio dell'avv. [REDACTED]  
dell'avv. [REDACTED] elettivamente domiciliato

[REDACTED] (C.F. [REDACTED]), con il patrocinio dell'avv.  
[REDACTED] dell'avv. [REDACTED]  
[REDACTED]), elettivamente domiciliato [REDACTED]

APPELLATI

IN PUNTO A:

Appello avverso la sentenza non definitiva n. 3442/011 depositata in data 9.12.2011 e la sentenza definitiva n. 3180/2013 depositata il 5.11.013, entrambe del Tribunale di



Bologna

### CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da verbale d'udienza di precisazione delle conclusioni.

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato, Fl. [redacted] De [redacted], in proprio ed in qualità di esercente la potestà genitoriale sulle minori [redacted] [redacted], ed [redacted] [redacted], unitamente al sig. Va. [redacted] [redacted], convenivano in giudizio il Ministero della Giustizia, a seguito della tragica perdita del sig. [redacted], rispettivamente marito, padre e fratello dei menzionati attori.

La causa veniva instaurata a seguito degli eventi occorsi nei locali del Tribunale di Reggio Emilia allorché, durante la propria udienza di separazione, in data 17.10.2007, il sig. [redacted] estraeva un'arma da fuoco, colpendo mortalmente prima l'ex compagna [redacted] e successivamente il di lei fratello, [redacted].

La tragedia si perpetuava con l'intervento di due agenti di P.S che, rispondendo al fuoco dell'omicida, dopo essere stati feriti, ne cagionavano la morte.

La famiglia [redacted] deduceva la piena responsabilità del Ministero convenuto, fondando la propria pretesa in ragione dell'omessa vigilanza nei locali del palazzo di giustizia di Reggio Emilia, ed in particolare rappresentando non solo un controllo fin troppo blando degli accessi, ma addirittura la carenza di qualsiasi cautela preventiva, di tipo tecnologico, per la rilevazione di armi o simili (cd. metal detector). Si costituiva in giudizio il Ministero della Giustizia che, dopo aver eccepito la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, contestava l'an della pretesa vista l'imprevedibilità degli eventi ed in ogni caso l'eventuale, esclusiva, responsabilità del Comune di Reggio Emilia, proprietario della struttura edilizia e perciò titolare anche della messa in sicurezza dei luoghi.

Da parte propria il Comune, in virtù della caratteristica di mero proprietario e vista l'assenza di delega per la sicurezza, negava qualsivoglia responsabilità, richiamando pertanto l'attenzione su un ambito di competenza evidentemente dell'Amministrazione Statale.

Il giudice, con la sentenza non definitiva n. 3442/2011 risolveva le questioni preliminari sulla giurisdizione e sull'eventuale responsabilità in capo al Comune; dava quindi atto della propria competenza, tenendo particolare conto degli orientamenti giurisprudenziali, formati a seguito della nota SU. n. 500 del 1999 in materia di responsabilità aquiliana per comportamenti negligenti da parte della P.A.

Quanto alla diversa questione, sulla configurabilità di un ruolo attivo da parte del terzo



chiamato, il giudice osservava come non sussistesse alcuna capacità decisoria o discrezionale per l'amministrazione Comunale che, invero, provvedeva solo ad anticipare le spese inerenti alle "pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali medesimi", senza tuttavia operare, se non a livello puramente consultivo, negli ambiti di sicurezza e prevenzione, spettanti *ex lege* al solo Ministero convenuto.

Su tali presupposti la causa proseguiva con l'espletamento dell'istruttoria a mezzo di prove orali e documentali, oltre che di CTU medico legale su tutte le parti attrici; all'esito degli incombenti, scaduti i termini 183 cpc., intervenivano volontariamente ex artt. 105 e 268 cpc i sig.ri [redacted] quali madre fratelli e sorelle del defunto, tutti in seguito estromessi dal giudizio all'esito della sollevata eccezione di cui all'art 268 cpc 2 comma e considerata la tardività rispetto ai termini ex art. 183 cpc.

Il giudice, ripercorsi i medesimi ragionamenti di cui alla sentenza non definitiva, confermava l'assenza di responsabilità in capo al Comune di Reggio Emilia, individuando tuttavia la colpa, e quindi l'obbligo a risarcire il danno, nel Ministero della Giustizia, sulla scorta della prerogativa dello Stato in materia di Pubblica sicurezza (ex art. 117 2 comma Cost.) e del DM. 28.10.1993 il quale individua nel Procuratore Generale della Corte d'Appello "l'unico organo abilitato a provvedere in tema di sicurezza interna degli uffici".

Competenze tutte confermate da una serie di correlate circolari (n. 19/1997, n. 15/2000 n. 4/2004), volte a disciplinare e precisare il dovere dell'Amministrazione Statale nel tutelare e salvaguardare i soggetti presenti nei luoghi ove vengono esercitate le funzioni giurisdizionali.

Accertato il comportamento omissivo dell'amministrazione convenuta, il giudice provvedeva a liquidare agli attori il danno da perdita del rapporto parentale (oltre a quello cd. biologico alle sole F. [redacted] e L. [redacted] il ristoro veniva quindi calcolato alla stregua delle note Tabelle di Milano (anche oltre i massimali) per una somma omnicomprensiva € 1.631.583 così ripartita: € 457.296 in favore dell'attrice F. [redacted] [redacted] riconosciuto anche il danno emergente di € 6.600 per spese funerarie), € 374.870 per la primogenita [redacted] € 346.577 per ognuna delle figlie minori [redacted] ed [redacted], e di € 106.263 in favore dell'attore fratello [redacted]

Avverso tale decisione ha proposto appello il Ministero della Giustizia il quale, previa richiesta di sospensione ex art. 283 cpc, ha individuato, in sostanza, motivi di censura su tutte le argomentazioni estese dal primo giudice, ed in particolare sul *quantum*, tutte da esaminarsi in parte motiva.

Parimenti si sono costituiti in appello sia [redacted] che [redacted]



quest'ultima in proprio ed in rappresentanza delle piccole [redacted], [redacted] ed [redacted] De [redacted].

La difesa degli appellati, replicando ad ogni motivo di gravame sollevato dal Ministero, ha perpetrato le medesime pretese e ragioni del primo grado, chiedendo quindi l'integrale conferma delle impugnate sentenze.

La Corte, con ordinanza del 20.5.2014, ritenuto necessario l'approfondimento dei motivi di appello, accoglieva la richiesta di provvisoria sospensione del provvedimento ex art. 283 cpc.

Successivamente, all'udienza di precisazione delle conclusioni, in data 28.4.2015, la causa veniva trattenuta in decisione con i termini di cui all'art. 190 cpc.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello merita parziale accoglimento, ed in particolare sul *quantum*, per le ragioni di seguito esposte.

Deve immediatamente essere disatteso il primo motivo di gravame, posto dal Ministero, sull'assenza di una posizione giuridica soggettiva tutelabile dal giudice ordinario. L'appellante argomenta la propria tesi considerando le scelte sulle misure di sicurezza, nei locali pubblici (e nello specifico di un Tribunale), quali decisioni di tipo amministrativo, certamente insindacabili da parte del giudice che rischierebbe, da parte propria, di sostituirsi alle prerogative dedicate alla pubblica amministrazione. L'assunto, pur corretto nei termini del doveroso distinguo tra i diversi poteri, dimentica tuttavia che l'oggetto di discussione non riguarda la legittimità o meno di un determinato atto, bensì delle conseguenze, eventualmente dannose, che esso ha arrecato *contra ius*, in lesione di un diritto soggettivo perfetto come quello della vita.

Sul punto, la copiosa, datata, giurisprudenza riportata dal Ministero non pare conferente al caso, né in termini di un orientamento giurisprudenziale ormai superato, né tantomeno in punto di diritto.

Procedendo con ordine, non pare superfluo condividere il richiamo della difesa [redacted] alla già citata sentenza SU. n. 500 del 1999 la quale, risolvendo la storica dicotomia tra interesse legittimo e diritto soggettivo, ha affidato alla giurisdizione ordinaria le controversie per il risarcimento del danno causato dall'amministrazione proprio nell'esplicazione, illegittima e colpevole, della propria funzione: "ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana non assume rilievo la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto: pertanto il destinatario di un atto illegittimo della p.a., che sia stato posto in essere con dolo o colpa e che sia stato causa di un danno ingiusto -diretta conseguenza del provvedimento - ha titolo al risarcimento dei danni, anche se titolare non di un diritto soggettivo ma di un interesse



*giuridicamente rilevante (diverso dalla mera aspettativa). La relativa controversia, ove non riguardi materia devoluta per legge alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi, è di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, la quale può pronunciarsi sulla domanda senza attendere l'esito del giudizio di annullamento dell'atto, di competenza della giurisdizione amministrativa di legittimità." (Cass. civ. Sez. Unite, 22/07/1999, n. 500); o da ultimo, e addirittura con maggiore estensione, "l'inosservanza da parte della Pubblica Amministrazione delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della Pubblica Amministrazione al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un "facere". (Cass. Civ. Sez. Unite 13.02.2015 n. 2886).*

Soluzioni che hanno notevolmente inciso sul tema della responsabilità aquiliana della PA, coinvolgendo e trovando pieno raccordo anche nella più autorevole dottrina che, onde evitare pericolosi automatismi, ha comunque avuto l'opportuna cura di smentire il principio per cui la colpa della struttura pubblica sarebbe *"in re ipsa"* nell'esecuzione di un atto amministrativo illegittimo, devolvendo quindi al giudice l'accertamento volto ad individuare i profili di dolo o (come nel caso di specie) di colpa.

Ciò posto, appare più che legittimo quanto operato del giudice di prime cure il quale, debitamente, ha svolto tutte le premesse attività cognitive, necessarie ed opportune ad individuare i presupposti per la domanda risarcitoria, fondata sia nei classici canoni del danno ingiusto, sia sotto il profilo della causalità per la condotta, anche omissiva, dell'amministrazione.

Questa Corte, pertanto, non può condividere l'assunto tradotto nell'insindacabilità di una scelta di discrezionalità tecnica per nulla tutelata nelle forme ordinarie; ancora una volta preme ribadire che il vaglio di questo Collegio (come anche del giudice *a quo*), non è inerente alla legittimità del provvedimento, bensì alle sue dirette, gravi, conseguenze. D'altro canto, la pretesa di sgravare le proprie responsabilità sulla base di una circolare (n.15 del 2000) che individua le più elementari cautele (cfr. metal detector), utili ai soli locali ad "alto rischio", sottende l'inopportuna pretesa di porre la propria posizione in una situazione di privilegio rispetto ad un qualsiasi diverso soggetto giuridico, ipotesi certamente da scongiurarsi poiché la predisposizione di un atto, più o meno opportuno, non sottrae la PA dal risponderne.

Altrettanto deve dirsi sulla seconda, correlata, critica posta dal Ministero per cui, l'eventuale responsabilità per comportamenti omissivi è, di per sé, eccezionale, soprattutto in assenza di un preesistente obbligo positivo ad impedire l'evento.

Orbene, partendo dal presupposto che, diversamente da quanto affermato dall'appellante, la responsabilità per comportamenti omissivi può sussistere anche al di



là di un dovere codificato *ex lege*, in quanto retta e vincolata dal principio del *neminem ledere*; diversamente, nel caso di specie, sono comunque individuabili le normative di riferimento sulle competenze per la messa in sicurezza dei luoghi ove è amministrata la giustizia.

Sono chiari (e non generici come riferito dall'Avvocatura dello Stato) i dettati del DM 28.10.1993 che, all'art. 2, individua nel Procuratore Generale presso la Corte d'Appello (diretta espressione del Ministero della Giustizia) la responsabilità per la tutela dei Palazzi di Giustizia; norme poi regolate dalle circolari n. 4 del 28.3.1994 e 10 del 9.9.1997 come sopra richiamate.

Non occorrerebbe poi soffermarsi a lungo sulla prevedibilità degli eventi occorsi; le sole disposizioni citate riconoscono la necessità di porre in essere le misure opportune a tutelare i locali di Giustizia, anche alla stregua dei noti precedenti tutti rappresentati in corso di causa.

Sul punto è esemplificativo il richiamo alla decisione del Tribunale di Milano n. 6552/2011 che, per una fattispecie fin troppo aderente a quella ivi discussa, ha riconosciuto il diritto di vantare, da parte di qualunque fruitore delle strutture giudiziarie, la pretesa all'adozione delle cautele indispensabili a rendere l'ufficio il più possibile al riparo da illeciti.

Assunto condivisibile sia in punto di diritto che in via logica, vista la naturale predisposizione dei luoghi utili a risolvere le controversie a divenire cornice perfetta per i gesti più eclatanti e, come nel caso, talvolta abietti.

Eventi che, con probabilità prossima alla certezza, sarebbero stati evitati se solo si fossero adottate le cautele minime e certamente richiedibili ad un'Amministrazione come quella appellante, attivatasi, non a caso, solo dopo l'enorme prezzo pagato dalla famiglia [REDACTED]

Ne consegue il rigetto del motivo di appello volto ad escludere la responsabilità in capo al Ministero.

Diverso il discorso in punto alla quantificazione del danno su cui il Ministero pone alcune, condivisibili, censure.

In primo luogo, deve essere immediatamente ridimensionato, quantomeno nell'aumento oltre i massimali tabellari, il risarcimento per il danno da perdita parentale riconosciuto a [REDACTED]

Ebbene la discrezionalità del primo giudice nella valutazione del *quantum*, ed in particolare rispetto al danno non patrimoniale (spesso suscettibile di eccessiva elasticità), tende ad ampliare le cifre di ristoro in un'accezione fin troppo punitiva. D'altro canto la peculiarità della vicenda, connotata da un dolore umano pur difficile da tradurre in parametri economici, non può trascendere dal dovere di porre un criterio



limitativo entro cui contenersi.

La gravissima circostanza, causata dall'altrettanto imperdonabile omissione dell'Amministrazione Statale, non lascia spazio per ricondurre il risarcimento al di sotto dei valori massimi previsti dalle tabelle; sul punto, non può nemmeno trovare accoglimento la censura di "assurdità" nel valutare egualmente sia il dolore provato da una vedova che quello di tre bambine private del padre, tenuto comunque conto che sono le tabelle milanesi *in primis* ed attribuire lo stesso *range* monetario sia al coniuge che ai singoli figli.

Ciò premesso questo Collegio, pur mantenendo l'inquadramento nel massimo previsto, ritiene in ogni caso eccessiva ed immotivata l'ultravalutazione del 25% oltre i limiti previsti.

Le suddette premesse di contenimento, unitamente al fatto che la [REDACTED] ha già reperito un'occupazione, è ancora giovane e gode dell'ausilio di una famiglia tanto numerosa quanto strettamente unita (per come rappresentata in corso di causa), depongono per rimodulare il primo importo, limitatamente al danno da perdita parentale, nel limite di € 326.150,00, fatto salvo quanto già riconosciuto sia per il diverso danno patrimoniale emergente (€ 6.600,00), che per il danno derivante dalla lesione dell'integrità psicofisica (€ 23.743,00) accertata dal CTU [REDACTED]

Su quest'ultimo punto, contestato dall'appellante in quanto sostanziale "duplicazione" di un valore già riconosciuto, occorre rammentare il costante orientamento della Suprema Corte che, distinguendo e valorizzando autonomamente le diverse forme di pregiudizio in capo ad un unico individuo, osserva: "*in materia di responsabilità civile, il principio della "omnicomprensività" della liquidazione del danno non patrimoniale comporta l'impossibilità di duplicazioni risarcitorie del medesimo pregiudizio, ma non esclude, in caso di illecito plurioffensivo, la liquidazione di tanti danni quanti sono i beni oggetto di autonoma lesione, seppure facenti capo al medesimo soggetto.*" (Cass. civ. Sez. III, 08/05/2015, n. 9320).

Dalle medesime osservazioni discende anche la conferma di quanto riconosciuto alle tre piccole orfane [REDACTED] a particolare, visto il duplice pregiudizio (biologico e non patrimoniale), [REDACTED] merita la medesima tutela riconosciuta alla madre [REDACTED] considerata la già esplicita autonomia tra il danno da perdita parentale e quello biologico accertato dal [REDACTED]

Va inoltre considerato che, per entrambe, il primo giudice ha riconosciuto, con riferimento al biologico proprio, lo stretto valore tabellare senza applicare alcuna personalizzazione, nella quale avrebbe potuto intravedersi una duplicazione del danno morale (o da sofferenza).

L'ultima valutazione attiene all'impugnato risarcimento di [REDACTED] fratello del defunto



Arjan; in questo caso pare *ictu oculi* eccessiva la valutazione del giudice *a quo* che, se da un lato dà atto del forte legame di sangue, dall'altro rammenta l'autonomia del nucleo familiare di [REDACTED] oltre che una posizione lavorativa comunque salvaguardata rispetto agli eventi.

Pertanto, in un *range* monetario compreso tra i € 23.600 ed i € 141.200, l'attribuzione di € 100.000 non si bilancia né si giustifica rispetto alla premessa motivazione, discostandosi oltremodo verso i valori massimi non ravvisabili per il fratello danneggiato. Alla luce di quanto detto, questo Collegio ritiene ponderato un diverso ristoro, parametrato sui valori medi tabellari, liquidabile nella omnicomprensiva somma di € 70.000 all'attualità.

Le suddette somme (€ 326.150,00 e 70.000) devono essere poi rapportate all'attualità, con l'aggiunta della rivalutazione dalla data della sentenza (novembre 2013) ad oggi e degli interessi con decorrenza da una data intermedia tra il fatto e la decisione, per analogia con il calcolo effettuato dal primo giudice, individuabile nell'agosto 2011, giungendosi conseguentemente al ricalcolo del risarcimento nella misura rispettiva di euro 350.451,51 e di euro 74.841,50.

In tal senso deve essere modificata l'impugnata sentenza, in parziale accoglimento dei motivi di appello, con l'ulteriore riconoscimento degli interessi legali fino all'effettivo saldo, essendo il credito in tal modo trasformato in credito di valuta.

Infine, quanto agli oneri del presente giudizio, vista la parziale soccombenza della famiglia [REDACTED] che non incide però significativamente sulla vittoria della causa, la Corte ritiene opportuno compensare le spese tra le parti nella misura di un quarto, ponendo il residuo a carico dell'appellante.

Le spese, liquidate in dispositivo, sono determinate in base al valore reale della causa individuato in giudizio.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Ministero della Giustizia nei confronti di [REDACTED] in proprio e per le figlie minori [REDACTED] e [REDACTED] nonché [REDACTED] ogni altra istanza ed eccezione disattesa, a conferma della sentenza non definitiva del Tribunale di n. 3442/2011 depositata in data 9.12.2011 ed in parziale riforma della sentenza definitiva del Tribunale di Bologna n. 3180/2013 e depositata in data 5.11.2013:

condanna il Ministero della Giustizia a corrispondere a [REDACTED] in proprio, per il danno da perdita parentale, la somma di € 350.451,51, calcolata all'attualità, oltre interessi legali fino all'effettivo saldo;



condanna altresì il Ministero a corrispondere a [REDACTED] per il medesimo titolo, la somma di € 74.841,50 oltre interessi legali fino all'effettivo saldo;  
conferma nel resto l'impugnata sentenza;  
compensa nella misura di un quarto le spese dell'appello, liquidate per l'intero in euro 18.000, ponendo il residuo a carico del Ministero, oltre rimborso forfettario, tributi e contributi come per legge.  
Così deciso in Bologna nella camera di consiglio della seconda sezione civile il 27 luglio 2015.

Il Presidente  
dott. Roberto Aponte

Il Consigliere rel.  
dott. Anna De Cristofaro

