

**Mancata tutela delle vittime e responsabilità civile dei pubblici ministeri.
Nota a Tribunale di Messina, I sez. civile, sent. del 30/5/2017 (n. 5384/2015)***

di Jessica De Vivo**
(27 luglio 2017)

Qual è il confine tra ciò che rileva affinché sorga la responsabilità civile di un magistrato e ciò che, invece, ricade nell'alveo della clausola di salvaguardia, ossia rientra in quell'interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto o delle prove nell'esercizio delle funzioni giudiziarie? Il tema della responsabilità civile dei magistrati, la cui disciplina è stata recentemente riformata dalla l. n. 18/2015, stimola costantemente la ricerca di un equilibrio per il soddisfacimento di due lontane, ma non opposte, esigenze: da un lato l'esigenza che il magistrato possa esercitare serenamente il ruolo che è chiamato a svolgere, dall'altro la necessità che il cittadino leso dall'attività giurisdizionale possa trovare tutela.

In questo contesto s'inserisce la recente [sentenza](#) del Tribunale di Messina, che ha condannato la Presidenza del Consiglio al risarcimento del danno patrimoniale derivato dalla morte della madre di tre minori, cagionata dall'ex marito dopo una serie di violenze e minacce che avevano indotto la donna a presentare numerose querele e denunce. I giudici hanno affermato che i magistrati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltagirone debbono essere ritenuti responsabili civilmente ex art. 2, comma 3, lett. a) della legge n. 117/88 (legge Vassalli), per non aver disposto alcun atto di indagine rispetto ai fatti denunciati né alcuna misura in grado di neutralizzare la pericolosità del marito della vittima, commettendo così una grave violazione di legge connotata da negligenza inescusabile. Nell'affermare tale principio, i giudici messinesi hanno richiamato anche la sentenza *Talpis c. Italia* (2 marzo 2017, ric. n. 41237/14), con la quale la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione degli articoli 2, 3 e 14 Cedu; la Corte europea ha messo in luce la necessità che, soprattutto in materia di violenza domestica, il compito dello Stato non si esaurisce solo nella mera adozione di disposizioni di legge che tutelino i soggetti più vulnerabili, ma si estende fino ad assicurare che la protezione di quei soggetti sia davvero effettiva.

In particolare, la vicenda giudiziaria nasce da un ricorso del tutore dei figli della vittima, il quale riferiva che quest'ultima, tra il 2006 e il 2007, aveva presentato alle autorità competenti ben dodici querele nei confronti dell'ex marito per violenze fisiche, verbali e maltrattamenti, e altresì lamentava l'inerzia della Procura della Repubblica di Caltagirone, che aveva ommesso di porre in essere i dovuti atti di indagine finalizzati a neutralizzare la pericolosità sociale dell'uomo.

Il Tribunale di Messina, chiarito che in ordine ai comportamenti denunciati dalla vittima fino a giugno 2007 deve essere escluso ogni addebito di responsabilità perché la valutazione sulla gravità dei fatti e sulla pericolosità del soggetto operata dai magistrati rientra nella clausola di salvaguardia prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 117/88, passa ad esaminare i

* Scritto sottoposto a *referee*.

comportamenti denunciati tra giugno e settembre 2007. La donna, infatti, dopo aver subito ripetute minacce, anche con armi improprie quali un coltello e un arco, da parte del marito, si era rivolta in più occasioni alle autorità competenti per denunciare l'accaduto. I giudici, sul punto, ritengono che, a fronte delle querele presentate dalla vittima, si poteva razionalmente presagire un intento, se non omicida, quantomeno di violenza nei confronti della stessa (par. 5.2.). Conclude il Tribunale affermando che il comportamento tenuto dai magistrati della Procura di Caltagirone rispetto a questo secondo gruppo di episodi integra la fattispecie di cui all'art. 2, comma 3, lett. a) della legge n. 117/88, ossia la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile.

La sentenza merita attenzione per la molteplicità di spunti di riflessione che offre. In primo luogo, il Tribunale di Messina sembra porsi in contrasto con la corposa giurisprudenza di legittimità in tema di responsabilità civile dei magistrati. Come ricordato anche dagli stessi giudici messinesi, infatti, la clausola di salvaguardia è stata costantemente interpretata in maniera estensiva, non essendo tollerate, dunque, letture riduttive (Cass., 27 novembre 2006, n. 25123). Parallelamente si è assistito ad un irrigidimento della Suprema Corte rispetto alle ipotesi di colpa grave e, in particolare, alla grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, arrivando a contemplare le sole ipotesi di violazioni grossolane e macroscopiche delle norme, contrarie a qualsiasi criterio logico (Cass., 18 marzo 2008, n. 7272). Di fronte ad un quadro simile, l'elemento più innovativo della sentenza in commento risiede nella chiave interpretativa adottata, radicalmente diversa. Il giudice di merito sembra abbandonare i rigidi schemi adottati dalla giurisprudenza di legittimità in forza dei quali si legittimavano interpretazioni restrittive delle ipotesi di colpa grave connotata da negligenza inescusabile ed estensive di quelle "coperte" dalla clausola di salvaguardia, in favore di un'interpretazione che garantisca una più robusta tutela ai soggetti più vulnerabili, soprattutto nell'ambito dei delitti riconducibili alle eterogenee forme di violenza domestica.

Questa nuova chiave interpretativa si coglie con maggiore evidenza anche grazie alle recenti decisioni di matrice europea in tema di protezione dei soggetti vulnerabili; si arriva, dunque, alla seconda occasione di riflessione fornita dalla sentenza in commento, ossia l'incidenza degli artt. 2 e 3 Cedu come obblighi procedurali, espressione diretta del principio di obbligatorietà dell'azione penale (sul punto, per tutti, F. Cassibba, in A. Colella – F. Cassibba, *Art. 3 – Proibizione della tortura*, in G. Ubertis, F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Torino, 2016, in particolare p. 84 e ss.). Sono gli stessi giudici di merito, richiamando la già rammentata sentenza *Talpis c. Italia*, a ribadire la necessità che gli organi pubblici adottino tutti i provvedimenti idonei a rendere effettiva la protezione dei soggetti più vulnerabili, soprattutto rispetto alle molteplici forme di violenza domestica, affinché non si determini una situazione di impunità, che favorisca la reiterazione di condotte violente. Occorre domandarsi, a questo punto, in che modo le riflessioni poc'anzi prospettate possano incidere sul principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost. e quali spazi di discrezionalità residuino in capo al pubblico ministero. Alla luce del dovere dello Stato di rispettare i diritti fondamentali ex art. 1 Cedu, l'autorità giudiziaria, ogniqualvolta abbia notizia di fatti commessi in violazione degli artt. 2 e 3 Cedu, ha l'obbligo di instaurare,

d'ufficio, un procedimento penale effettivo; in questo contesto, l'attività di indagine non costituirebbe un obbligo di risultato, bensì di mezzi. Ciò che conta, infatti, è che le indagini siano effettive e complete, affinché i soggetti più vulnerabili possano essere tutelati pienamente dal sistema giudiziario. Nel caso di specie, in un contesto nel quale si poteva razionalmente preconizzare un intento violento dell'ex marito nei confronti della vittima, i pubblici ministeri avrebbero dovuto porre in essere tutte le misure necessarie, *in primis* una perquisizione, per neutralizzare la pericolosità del soggetto.

Infine, la questione del nesso eziologico. L'inerzia della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Caltagirone, sebbene dimostrata nella sentenza in commento, non è sufficiente, di per sé, a configurare una responsabilità in capo ai magistrati; è altresì necessario dimostrare l'esistenza del nesso di causalità tra l'omissione e l'evento dannoso. Nel caso di specie, il Tribunale, richiamando la consolidata giurisprudenza di legittimità sul tema (regola decisoria del *più probabile che non*), ravvisa la sussistenza del nesso eziologico: a differenza degli episodi denunciati fino a giugno 2007, infatti, gli accadimenti tra giugno e settembre dello stesso anno erano idonei a stimolare una qualche azione da parte della Procura della Repubblica. In particolare, secondo i giudici, una perquisizione avrebbe consentito il ritrovamento del coltello con cui era stata minacciata la donna e, con tutta probabilità, anche uccisa.

Nel ragionamento compiuto dai magistrati messinesi, però, è ravvisabile un passaggio meno convincente: accanto alla dimostrazione dell'inerzia dei pubblici ministeri di Caltagirone e a quella del nesso eziologico, il Tribunale avrebbe dovuto dimostrare anche la negligenza inescusabile, che l'applicazione della cd. legge Vassalli imponeva quale elemento soggettivo caratterizzante la colpa grave. Non sembra emergere nitidamente dalla sentenza in commento quel *discrimen* tra la valutazione dei presupposti di fatto, che rientra nella sfera di autonomia e discrezionalità del pubblico ministero, e la percezione dei presupposti applicativi della relativa norma, che può dar luogo, invece, a responsabilità civile. In altre parole, una riflessione sulla negligenza inescusabile appariva necessaria per far emergere quel confine che si pone tra l'ampia discrezionalità di cui gode il pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari e l'erronea percezione dei fatti che comporta l'attribuzione di responsabilità sotto il profilo civilistico.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università di Milano Bicocca