

Obblighi positivi e diritto alla vita in ambito CEDU: l'aggravamento del sindacato della Corte di Strasburgo per omessa prevenzione, da parte delle forze polizia, di un rischio qualificato dalla proliferazione di armi da fuoco

di Flavio Guella

Title: Positive obligations and the right to life under the ECHR: the aggravation of the Strasbourg Court's review of police failure to prevent a qualified risk from the proliferation of firearms

Keywords: Diritto alla Vita, Sicurezza pubblica, Armamenti, CEDU

1. – Con la sentenza *Svrtan c. Croazia* del 3 dicembre 2024 la Corte EDU ha arricchito la sua giurisprudenza in tema di obblighi positivi degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la derivazione dall'esigenza di protezione attiva del diritto alla vita di un regime di responsabilità civile per omissione di atti di polizia. L'attività di pubblica sicurezza inidonea ad evitare condotte criminose dannose deve infatti poter essere trattata anche in forme civilistiche, che declinino il diritto alla vita quale posizione di pretesa dell'individuo all'intervento di polizia, nonostante la natura altamente discrezionale dello stesso. Il tutto secondo un modello di civilizzazione della responsabilità omissiva degli apparati di polizia di sicurezza di massima estraneo alle tradizioni giuridiche europee tanto di *civil law* (cfr. S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2006, 747 ss.), quanto di *common law* (cfr. il *leading case* della *House of Lords* in *Hill v. Chief Constable of West Yorkshire*, [1989] A.C. 53, su cui C. McIvor, *Getting defensive about police negligence: the Hill Principle, the Human Rights Act 1998 and the House of Lords*, in *The Cambridge Law Journal*, 69.1, 2010, 133 ss., e per gli sviluppi successivi S. Tofaris, S. Steel, *Negligence liability for omissions and the police*, in *The Cambridge Law Journal*, 75.1, 2016, 128 ss.), e rispetto al quale gli interventi estensivi della Corte di Strasburgo si pongono quindi come di grande interesse.

La casistica, così fondata sul parametro CEDU dell'art. 2, ha destato particolare attenzione nella dottrina italiana in particolare nelle sue manifestazioni connesse al tema della violenza di genere (cfr. tra i molti contributi in materia, per un quadro più completo, ad es. gli approfondimenti in A. Lorenzetti, B. Pezzini, *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso: un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino, 2020 e, per la specifica giurisprudenza fondata sulla CEDU, B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali e "violenza*

domestica". Gli obblighi dello Stato secondo la Corte EDU, in *La Legislazione penale*, n. 6/2018, in particolare par. 5 sui doveri dello Stato). Nondimeno, tale ricostruzione assume nella giurisprudenza sovranazionale una portata più ampia, di cui il caso annotato rappresenta una conferma e un'estensione, e nel suo generalizzarsi solleva rilevanti questioni sistematiche.

In particolare, tale genere di imputazione all'autorità statale di posizioni di protezione positive, garantite da risarcimento in caso di mancato impedimento dell'altrui condotta dannosa, pone problematiche di sistema connesse alla corretta individuazione del giusto equilibrio tra esigenze compresenti nell'ordinamento. Più precisamente, un equilibrio tra meccanismi di prova (che non tramutino l'obbligo positivo statale in una garanzia patrimoniale generica sussidiaria ad ogni condotta criminosa dannosa che veda il reo incapiente), e meccanismi di tutela del soggetto danneggiato nel suo "diritto" alla sicurezza personale come derivazione del diritto alla vita (reprimendo, quale nucleo fondamentale di tale pretesa alla sicurezza personale, perlomeno le "sistematiche" omissioni statali di interventi securitari; sulla rilevanza del carattere sistematico dell'omissione, come elemento costitutivo della responsabilità idoneo a selezionare le condotte, cfr. *infra* ai par. da 5 a 7 a commento della sentenza annotata).

Proprio nel delineare tale punto di equilibrio la sentenza *Svrtan* chiarisce alcuni profili probatori già impliciti nella casistica precedente, cogliendo le specificità di una fattispecie in cui la vittima veniva attinta accidentalmente da un colpo esplosivo da detentore illegale di arma da fuoco (con pregressa storia di abuso di alcol e comportamento violento), in una situazione di proliferazione – nel contesto della Croazia postbellica – di armi non registrate. Questa pluralità di fattori porta a contestare allo Stato una violazione del diritto alla vita per omissione di controllo tanto sistematica, rispetto alla proliferazione di armi illegali, quanto specifica, rispetto alle ripetute richieste di intervento preventivo contro quello specifico detentore (con denunce e perquisizioni infruttuose, protrattisi per due mesi dall'agosto a all'ottobre 2003). La pendenza di procedimenti per reati minori ai sensi della legge sulle armi (*Zakon o oružju*), l'esistenza di denunce e sollecitazioni degli uffici centrali non riscontrate dagli uffici periferici di polizia, e lo svolgimento di perquisizioni tecnicamente superficiali, si accompagnano quindi ad una situazione nazionale postbellica di diffusa tolleranza di situazioni di possesso di armi senza licenza; e proprio il combinarsi di tali diversi fattori – anche di tipo sistematico – conducono la Corte EDU a ritenere estensibile la responsabilità omissiva, in quanto non connessa ad una episodica mancata protezione ma ad una generale carenza di garanzia della pubblica sicurezza (fattore che consente di evitare un'ingerenza nell'attività discrezionale di prevenzione, non valutabile *ex post* come inadeguata senza rischi di trasformazione dell'obbligo positivo CEDU in una posizione generale e obiettiva di garanzia).

La vicenda si inserisce quindi in una casistica più ampia, che già ha portato il diritto alla vita di cui all'art. 2 CEDU a divenire obbligo positivo di neutralizzazione preventiva della minaccia potenziale costituita dalle attività criminose (e quindi "diritto" alla sicurezza). Tale estensione aveva però appunto così determinato fin dall'inizio un'esigenza di restringimento del campo di applicazione di tale giurisprudenza, inizialmente in punto di soggetti attivi e passivi (casistica sulle violenze di genere o sulle violenze della polizia stessa), e in questo caso in forma invece di valutazione del contesto generale di sicurezza (proliferazione di armi). In assenza di un sistema di limitazione del livello degli obblighi di protezione del bene sicurezza, infatti, tale livello verrebbe a manifestarsi in termini obiettivi, con un'impossibile posizione di garanzia dello Stato per ogni evento dannoso del bene vita non evitato sul piano della polizia di prevenzione (per la quale l'inevitabile scarsità di risorse, limitate a fronte di rischi diffusi, fisiologicamente impone scelte discrezionali nelle priorità di intervento, in un contesto dove i costi dell'apparato di

PS sono sostenibili in quanto l'obiettivo è la mera general-prevenzione; sulla sicurezza pubblica come diritto fondamentale, ma condizionato alla sua realizzazione amministrativa, cfr. R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, 73 ss., e S. Raimondi, *La sicurezza pubblica*, Torino, 2023, 61 ss.). Vi è quindi da sempre un'esigenza di bilanciamento nella giurisprudenza CEDU, tra posizione di garanzia da un lato e, d'altro lato, non oggettiva ricaduta sullo Stato di ogni conseguenza dannosa connessa ai "fallimenti" nella pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda la prima esigenza, dall'art. 2 CEDU si desume in positivo l'obbligo di adozione di misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano "nella giurisdizione statale" (con una lettura quindi combinata di art. 1 e art. 2 CEDU), quale necessario completamento dello standard minimo di protezione consistente nell'astensione dello Stato stesso dall'uccidere intenzionalmente e illegalmente (cfr. *LCB c. Regno Unito*, 9 giugno 1998, § 36; *Osman c. Regno Unito*, 28 ottobre 1998, n. 23452/94, § 115; *Paul e Audrey Edwards c. Regno Unito*, 14 marzo 2002, n. 46477/99, § 71). In tale prospettiva, la sicurezza pubblica diventa obbligo di prestazione, cui non può non corrispondere una posizione di interesse giuridicamente tutelato del singolo; interesse pretensivo di un quadro legislativo e – anche – amministrativo idoneo ad assicurare efficace deterrenza avverso minacce al bene vita (cfr. *Öneryıldız c. Turchia* [GC], 30 novembre 2004, n. 48939/99, §§ 89-90; *Masneva c. Ucraina*, 20 dicembre 2011, n. 5952/07, § 64). Per quanto riguarda invece il secondo elemento del bilanciamento perseguito dalla Corte, sorge da tale interpretazione l'esigenza che dalla declinazione in positivo della tutela della vita (come aspettativa di sicurezza) non derivi un onere di prevenzione di polizia eccessivo, non affrontabile nelle forme di una garanzia generale e obiettiva data "l'imprevedibilità della condotta umana", sul fronte del soggetto criminoso danneggiante, e l'alto tasso di discrezionalità nell'attività di pubblica sicurezza, sul fronte organizzativo (in cui le scelte operative "devono essere effettuate in termini di priorità e risorse"; cfr. *Öneryıldız*, cit., § 107, e *Ciechońska v. Polonia*, 14 giugno 2011, n. 19776/04, §§ 63 e 64).

2. – L'obbligo convenzionale di adottare misure di prevenzione non è quindi generale, pena l'onere l'autorità di PS di una posizione di garanzia obiettiva per ogni potenziale rischio per la vita (cfr. *Cavit Tınarhoğlu v. Turchia*, n. 3648/04, § 90, 2 febbraio 2016), mentre tanto la valutazione del rischio quanto le modalità di mitigazione dello stesso sono necessariamente ricondotte a scelte discrezionali difficilmente sindacabili senza violare la separazione dei poteri. L'adozione di un quadro normativo adeguato alle esigenze di protezione fa quindi sì che per i singoli episodi di "errore di giudizio" nella prevenzione sia esonerato da responsabilità risarcitoria lo Stato il quale, pur venuto meno alla garanzia della sicurezza in concreto per il singolo (nella vicenda specifica), è nondimeno in via generale diligente nell'allocazione delle limitate risorse di prevenzione (cfr. in questo senso ancora nella giurisprudenza recente *Kotilainen e altri c. Finlandia*, 17 settembre 2020, n. 62439/12, § 68).

Gli obblighi positivi di garanzia della sicurezza per il bene vita si traducono infatti in oneri di indagine e di prevenzione di difficile valutazione nel caso concreto, anche in ottica probatoria, e la giurisprudenza della Corte EDU risulta quindi particolarmente attenta – in prima battuta – alle sole carenze strutturali generali nell'attività di polizia di sicurezza. La casistica relativa alla responsabilità omissiva delle forze di polizia emerge in particolare in prima battuta per i casi di mancata protezione di soggetti presi in custodia dall'autorità di PS stessa, a fronte di sistematiche carenze nel sistema di prevenzione e di trasparenza (cfr. in particolare il *leading case* della sentenza *Tomasi c. Francia*, 27 agosto 1992, n. 12850/87, con una logica simile a quella della Corte interamericana dei diritti dell'uomo in

Velásquez Rodríguez del 29 luglio 1988, e ancora le sentenze *Ribitsch c. Austria*, 4 dicembre 1995, n. 18896/91, e *McCann c. Regno Unito*, 27 settembre 1995, n. 18984/91, specifica per il diritto alla vita). L'omissione di protezione dell'incolumità personale di soggetto nella disponibilità della stessa autorità di pubblica sicurezza si presenta come situazione nella quale i rischi di imputazione obiettiva alla PA di responsabilità per fatto criminoso altrui strutturalmente non sussistono; e questo dato, nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha consentito una rapida estensione della civilizzazione della responsabilità delle forze di polizia a casistica che spazia dalle uccisioni illegali e tortura, fino alle sparizioni forzate (cfr. *Kaya c. Turchia*, 19 febbraio 1998, n. 22729/93, o in *Kurt c. Turkey*, 25 maggio 1998, n. 24276/94) e alla lesione della proprietà (cfr. *Mentes c. Turchia*, 28 novembre 1997, n. 23186/94).

La generalizzazione della responsabilità civile per omessa protezione del bene vita da parte della polizia si registra invece più tardi, a partire dal citato caso *Osman c. Regno Unito* (ma cfr. anche già in *Assenov c. Bulgaria*, 28 ottobre 1998, n. 24760/94). A partire da questo precedente si ha l'estensione della RC dell'autorità di polizia anche ai danni subiti da soggetti non sotto il controllo dell'autorità di pubblica sicurezza stessa, ma che nondimeno vengono attinti da condotte criminose, non prevenute, realizzate da terzi. In questo contesto, strumentale ad evitare il citato rischio di eccessiva estensione della posizione di garanzia statale, proprio a partire da tale caso viene elaborato il "test *Osman*", che richiede quale elemento di imputazione dell'obbligazione risarcitoria la verifica del fatto che "le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere dell'esistenza di un rischio reale e immediato alla vita di un individuo determinato" e della circostanza – comunque incerta nella sua verifica – che "le autorità non hanno fatto quello che potevano fare e quello che si può ragionevolmente aspettarsi da loro per eliminare tale rischio" (§ 116).

Elemento determinante per restringere l'area del risarcibile è quindi la prevedibilità degli atti lesivi da un lato, e la ragionevolezza delle misure omesse dall'altro; elemento, quest'ultimo, di difficile riscontro senza alternativamente incorrere o in un'ingerenza nella sfera della discrezionalità amministrativa o, al contrario, in meccanismi di prova diabolici a carico del danneggiato (profili per sciogliere i quali è appunto determinante il precedente qui annotato, e su cui la dottrina ha oscillato tra posizioni che enfatizzano il contributo della giurisprudenza *Osman* al raggiungimento di un assetto di tutele più completo, come N. Trocker, *Dal "giusto processo" all'effettività dei rimedi: l'"azione" nell'elaborazione della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2/2007, 439 ss., e posizioni che invece evidenziano il carattere declamatorio di una tutela che in un ambito altamente discrezionale rimanda a valutazioni di ragionevolezza sostanzialmente tautologiche, come A.M. Getoš Kalac, O. Šprem, *The Osman Test in the Context of Domestic Abuse*, in *European Human Rights Law Review*, 5, 2022, 501 ss.).

Tali difficoltà di sindacato e di prova hanno quindi ostacolato una vera generalizzazione della civilizzazione delle conseguenze dell'omessa protezione della pubblica sicurezza, tanto che nella casistica della Corte EDU il vero punto di svolta "quantitativo" si registra solo con l'applicazione della logica *Osman* alle fattispecie di rischi non tanto causati dalla polizia stessa (come nelle fattispecie iniziali), ma comunque connessi a tipologie particolarmente qualificate di violenza dannosa ad opera di terzi, come nelle ipotesi di violenza di genere. A partire dal caso *Opuz c. Turchia* (9 giugno 2009, n. 33401/02), in virtù delle caratteristiche peculiari dei reati connotati dal genere della vittima (specifici per il loro carattere sistemico e culturale, dipendente dal modello di società), le cautele nella valutazione della discrezionalità di cui la PA gode nell'apprestare misure "ragionevoli" di protezione sono state superate a favore di meccanismi di prova obiettiva del fatto che l'autorità di polizia avrebbe avuto una possibilità reale di modificare il corso degli eventi, o

attenuarne il danno (cfr. C. Danisi, *Diritto alla vita, “crimini d’onore” e violenza domestica: il caso Opuz c. Turchia*, in *Famiglia e diritto*, 4/2010, 331 ss. e A. Viviani, *Violenza domestica, discriminazione e obblighi degli Stati per la tutela delle vittime: il caso Opuz dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2009, 671 ss.).

Anche la casistica italiana ha contribuito allo sviluppo in questo senso della giurisprudenza CEDU. Se nel caso *Rumor c. Italia* (27 maggio 2014, n. 72964/10) l’approccio cauto della Corte EDU sul tema generale della prevenzione di PS è ancora evidente, nell’ottica citata per cui una legislazione nazionale in astratto conforme agli standard internazionali esclude la responsabilità per scelte allocative delle risorse di polizia non rivelatesi in concreto idonee alla prevenzione di singoli episodi dannosi (specie se l’intervento invece poi repressivo è immediato ed efficiente, nel momento in cui la prevenzione ha fallito; cfr. A. Pitrone, *La CEDU non impone l’obbligo di informazione delle vittime di violenza domestica*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2014, 606 s.), nel caso *Talpis c. Italia* (2 marzo 2017, n. 41237/14) si nota invece una maggior propensione al sindacato anche della singola omissione di protezione.

Il giudizio si è infatti esteso a ritenere che, pur in un quadro normativo non carente, il comportamento dell’autorità di polizia fosse in concreto sotto la soglia della diligenza richiesta; l’assenza di interventi preventivi, a fronte di una situazione di rischio obiettiva, avrebbe determinato una percezione di impunità che ha favorito la reiterazione di condotte violente. È la condizione di vulnerabilità della vittima, e il peso che il contesto di percezione sociale cui anche l’allocazione di maggiori o minori risorse di polizia concorre, a giustificare un’ingerenza giurisdizionale rafforzata della Corte di Strasburgo. Il rispetto degli obblighi positivi connessi al bene vita di soggetto socialmente fragile non si esauriscono quindi nell’adozione di un quadro normativo adeguato, estendendosi invece all’implementazione di un quadro completo di misure amministrative, anche assistenziali (sul caso *Talpis* cfr. M. Buscemi, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo. Alcune osservazioni a margine del caso “Talpis c. Italia”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017; per ulteriore casistica italiana cfr. in particolare le sentenze 7 aprile 2022, *Landi c. Italia*, ric. n. 10929/19, e 7 luglio 2022, *Scavone c. Italia*, ric. n. 32715/19 su cui B. Pezzini, *L’Italia davanti alla Corte EDU per l’insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2022, 277 ss. e S. De Vido, *Verso un “test” di dovuta diligenza sensibile al genere nei casi di violenza domestica? Sulla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 3/2022, 613 ss.).

3. – L’evoluzione della giurisprudenza in materia si presenta quindi soprattutto come una ricerca di regimi equilibrati in punto di onere probatorio dell’adeguatezza/ragionevolezza. Regime di prova che da subito si presenta come non problematico nei casi di rischio imputabile alle forze di polizia stesse, dove la lesione dell’art. 2 CEDU si affianca alla violazione dell’obbligo procedurale di condurre un’indagine efficace, e dove è l’autorità di pubblica sicurezza stessa che viene onerata di fornire una “spiegazione plausibile” (introdotta in *Ribitsch c. Austria*, 4 dicembre 1995, n. 18896/91), sulla stessa parte pubblica gravando obblighi di indagine d’ufficio alla ricerca degli elementi di prova (cfr. *Jordan c. Regno Unito*, 23 novembre 2004, n. 22567/02; per ulteriore casistica rilevante cfr., oltre quanto già citato, anche *Timurtas c. Turchia*, 13 giugno 2000, n. 23531/94, *Ramsahai c. Paesi Bassi*, 15 maggio 2007, n. 52391/99, *Stefan Iliev c. Bulgaria*, 10 maggio 2007, n. 53121/99, e le linee guida sulle indagini relative alle violazioni del diritto alla vita e al divieto di tortura fornite rispettivamente nel Protocollo del Minnesota ONU

1989 e nel Protocollo di Istanbul ONU 2004).

Nell'ambito dei casi di violenza di genere, diversamente, l'onere della prova non subisce alcuna inversione, data la non riconducibilità del rischio alla sfera di diretto controllo della polizia stessa. Nondimeno, la giurisprudenza della Corte EDU in questo contesto ne prevede comunque una semplificazione a favore della parte danneggiata, in ragione del fatto che viene meno quello spazio di insindacabilità delle scelte discrezionali attinenti la prioritaria allocazione delle risorse di pubblica sicurezza che caratterizza gli ambiti di intervento non connotati da peculiare fragilità della parte lesa (analogamente la giurisprudenza della Corte EDU ha esteso uno standard intermedio tra i due citati anche alla situazione dei minori, soggetto tipicamente fragile e in rapporto qualificato con l'organo di garanzia se posto sotto la custodia del personale scolastico; cfr. P. Leisure, *Does the Osman Test Go to School? Recent Developments Concerning States' Positive Obligations to Protect Children in School*, in *Human Rights Law Review*, 25.1, 2024).

Accanto a queste casistiche peculiari, tuttavia, si sono sviluppati filoni giurisprudenziali più generali, con regimi di imputazione allo Stato della responsabilità civile da omessa tutela positiva del bene vita in quelle situazioni in cui vi è un fallimento nella protezione generale dell'incolumità pubblica. Situazioni in cui si registrano danni subiti dal soggetto privato o per condotta autolesionistica non impedita dalla pubblica autorità (vedi *Fernandes de Oliveira*, citato sopra, §§ 103 e 108-15) o, e questo è il filone in cui si inserisce la sentenza annotata, per danno da reato commesso da soggetto terzo non legato da vincoli sociali particolari (e quindi collocato al di fuori del contatto sociale qualificato tra vittima e aggressore che radica le ragioni speciali della prevenzione della violenza di genere). In queste situazioni l'onere probatorio deve essere delineato in modo più specifico rispetto a quanto visto in precedenza, per evitare che l'obbligo positivo *ex art. 2* si trasformi in una pretesa di garanzia patrimoniale generica (rispetto all'effettivo reo danneggiante, non patrimonialmente capiente), il che porta logicamente ad escludere quelle soluzioni processuali che imputerebbero allo Stato una responsabilità para-oggettiva (disegnando un diritto del singolo ad una impossibile pubblica sicurezza "totale").

Nella giurisprudenza della Corte EDU sviluppatasi su casistica sconnessa da violenze di polizia e violenza di genere, quindi, per far emergere nell'accertamento processuale la conseguenza risarcitoria delle violazioni dell'obbligo positivo di protezione occorre innanzitutto verificare il test *Osman*, provando non solo che le autorità erano a conoscenza (o avrebbero dovuto esserlo) dell'esistenza di un rischio reale e immediato per la vita di una o più persone identificate derivante da atti criminali di terzi, ma anche che non hanno adottato misure nell'ambito dei loro poteri che, ragionevolmente giudicate, avrebbero potuto evitare tale rischio (cfr. i già citati casi *Osman*, §§ 115 e 116, *Öneryıldız*, §§ 74 e 101, *Cavit Tınarlıoğlu*, §§ 91-92, e *Fernandes de Oliveira*, 109; cfr. inoltre *Bône c. Francia*, 1 marzo 2005, n. 69869/01, *Tagayeva e altri c. Russia*, 13 aprile 2017, n. 26562/07 e altri, e *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania* [GC], 25 giugno 2019, n. 41720/13); e tale ragionevolezza risulta poi però così di difficile sindacato, se non supportata da meccanismi di alleggerimento dell'onere probatorio, in quanto per la considerazione della stessa la medesima Corte di Strasburgo opera su basi deferenti della discrezionalità della pubblica autorità.

In questo senso, la Corte EDU ha delineato una distinzione fondamentale tra i casi riguardanti l'esigenza di protezione personale di uno o più individui identificabili in anticipo dall'autorità di pubblica sicurezza come potenziali bersagli di un atto letale (fattispecie a minor livello di discrezionalità), e quelli in cui era in gioco l'obbligo di garantire una protezione generale alla società (situazione a più elevato coefficiente di scelta non sindacabile; cfr. *Maiorano e altri c. Italia*, 15 dicembre 2009, n. 28634/06, *Giuliani e Gaggio c. Italia* [GC], 24 marzo 2011, n.

23458/02, *Gorovenky e Bugara c. Ucraina*, 12 gennaio 2012, nn. 36146/05 e 42418/05, e *Bljakaj e altri c. Croazia*, 18 settembre 2014, n. 74448/12). La specificità del rapporto tra vittima e aggressore rende infatti meno ampio il margine di valutazione nel merito circa l’allocazione delle risorse di polizia, e allo stesso modo – sebbene in forma attenuata – il fatto che un soggetto sia individualmente noto alle forze dell’ordine come persona violenta e pericolosa semplifica l’onere probatorio anche in assenza di rapporti pregressi di tensione tra vittima e aggressore (come si vedrà è avvenuto nel caso di specie, profilo su cui cfr. già *Mastromatteo c. Italia* [GC], 24 ottobre 2002, n. 37703/97, § 74 o, ancora più specifico per l’analogia con il caso qui annotato, la Corte in *Bljakaj*, cit., § 121, che aveva già ritenuto come l’obbligo di garantire una protezione generale alla società contro atti potenzialmente letali fosse rafforzato in relazione al pericolo derivante da una persona con una storia di violenza, possesso illegale di armi da fuoco e abuso di alcol).

4. – Nel caso *Svrtan* i rimedi giurisdizionali forniti a livello nazionale si sono rivelati effettivi in punto di repressione, con la condanna per omicidio del reo cui era conseguito l’accertamento del danno in sede civile. Posta l’incapienza del diretto danneggiante, tuttavia, i genitori della vittima avevano proceduto anche ai sensi dell’articolo 13 della legge sull’amministrazione statale croata (*Zakon o sustavu državne uprave*) per ottenere una compensazione a carico dello Stato. In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che la Repubblica croata fosse da ritenersi causalmente corresponsabile della morte del figlio in quanto, pur ripetutamente sollecitate da informazioni circostanziate (anonime e non), le forze di polizia – nell’ambito di attività di perquisizione specificamente dirette a ciò – non erano state in grado di reperire il fucile automatico poi utilizzato per l’omicidio.

Mente in primo grado il giudice nazionale aveva accolto integralmente la richiesta dei ricorrenti (tribunale municipale di Osijek, sentenza 12 marzo 2014), in secondo grado tale decisione veniva ribaltata (dal tribunale della contea di Osijek, *Županijski sud u Osijeku*), con rigetto confermato in Corte suprema (*Vrhovni sud Republike Hrvatske*, sentenza del 22 novembre 2017). Nell’opinione del giudice nazionale il mero fatto che la perquisizione non avesse portato al ritrovamento dell’oggetto ricercato non rendeva l’atto di polizia illegittimo; si afferma in sostanza che sull’autorità di pubblica sicurezza graverebbe un’obbligazione di mezzi e non di risultato, secondo un approccio consueto nella considerazione dell’attività di polizia come tanto altamente discrezionale e non doverosa (cfr. ad es. R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, cit., 80 ss. e 89 ss.), quanto non estesa fino al punto di sostituire le responsabilità del reo. Ciò in quanto anche un grave fallimento nell’attività di polizia di prevenzione comunque non rientrerebbe nel nesso causale tra azione criminosa (del reo) e danno causato (alla vittima), che costituisce rapporto eziologico autonomo e non partecipato dalla posizione di garanzia statale della pubblica sicurezza (anche per come solitamente ricostruito nella penalistica, in un’ottica di causalità adeguata).

La vicenda peraltro è entrata anche nella cognizione della Corte costituzionale croata (ricorso del 23 maggio 2018 alla *Ustavni sud Republike Hrvatske*), dinanzi alla quale era contestato in via di azione il fatto che l’assenza di rimedio risarcitorio a carico dello Stato avrebbe posto il danneggiato da omissione di polizia di sicurezza in una posizione diseguale rispetto agli altri cittadini della Repubblica di Croazia (su ruolo e tendenze nel controllo di costituzionalità in Croazia cfr. J. Omejec, *The constitutional development of the Republic of Croatia from 1991 to 2009 and the role of the Constitutional Court*, in *Revista general de derecho público comparado*, 7, 2010, par. III); ai denunciati e al loro figlio non sarebbe stata cioè garantita la sicurezza di base del bene vita che avrebbe dovuto essere assicurata,

quale standard di protezione comune, tramite un'affidabile intervento di polizia. Un principio fondamentale della Costituzione croata (*Ustav Republike Hrvatske*), stabilito dall'articolo 21, § 1, afferma infatti che ogni essere umano ha diritto alla vita, senza distinzioni, e tale diritto sarebbe stato leso a causa della negligenza degli agenti di polizia nelle ricerche dell'arma (il cui possesso illegale era stato denunciato da terzi): dato che una perquisizione non negligente avrebbe interrotto il nesso causale sottraendo l'arma al reo, così impedendo l'omicidio, da ciò deriverebbe la responsabilità statale per lesione di un bene costituzionalmente protetto.

Si nota quindi come anche a livello nazionale la questione diventi essenzialmente di tipo probatorio, attenendo al se sia davvero dimostrato in modo adeguato che il reo non avrebbe comunque potuto commettere l'omicidio con diversi mezzi, circostanze e tempistiche, oltre che al se effettivamente l'attività di polizia sia da ritenere – a fronte di risorse comunque scarse – come negligente; peraltro, va segnalato che tali prospettazioni non sono poi state analizzate dalla Corte costituzionale, dato che il 17 aprile 2019 si è dichiarato inammissibile il ricorso diretto dei ricorrenti in quanto manifestamente infondato (e la presenza di possibilità di ricorso diretto non deciso nel merito non costituisce, ovviamente, mancato esaurimento dei rimedi interni; cfr. *Mesić c. Croazia* (n. 2), 30 maggio 2023, n. 45066/17, § 45).

5. – La Corte EDU interviene quindi sussidiariamente su tale fattispecie, sciogliendo i dubbi probatori che la questione degli attori in sede civile avevano sollevato circa il livello di incidenza sul percorso causale del danno da reato che un'omessa perquisizione diligente può venire ad assumere (ricercando un corretto bilanciamento tra esigenze di rispetto della discrezionalità dell'amministrazione, nell'allocatione delle risorse investigative scarse, e pretese di protezione della parte privata).

Nell'ottica del test *Osman* l'approccio interpretativo minimale all'estensione della responsabilità da omissione di attività di polizia di prevenzione prevede la prova che le autorità nazionali abbiano omesso misure "ragionevoli" per fornire "una reale opportunità di modificare l'esito o mitigare il pericolo": non si chiede per nulla un risultato (evitare il danno da reato), che ovviamente non può essere imputato obiettivamente alle forze di pubblica sicurezza, ma solo che un mezzo ragionevole di prevenzione sia stato implementato (cercare, rispettando le forme dell'azione di PS e l'allocatione di risorse pubbliche limitate su fonti di rischio plurali, di evitare il danno da reato).

Sul piano formale, in questo senso, la polizia croata non era venuta meno agli obblighi positivi dell'art. 2 della Convenzione: sollecitati da segnalazione, una perquisizione era stata operata (e la stessa rappresenta atto di PS ad elevata discrezionalità circa le modalità esecutive, che non sarebbero sindacabile da un giudice in punto di adeguatezza del livello di approfondimento); posto che l'attività materiale di perquisizione – intervento "ragionevole" doveroso – si era rivelata infruttuosa, la scelta se dare seguito o meno ad ulteriori interventi ricadrebbe nel perimetro del merito della scelta sugli impieghi dei mezzi di polizia da ritenere prioritari, e il fatto che la singola perquisizione fosse risultata infruttuosa non la rende illegittima o inappropriata. Si accredita quindi una considerazione dell'attività di PS come valutabile per i mezzi minimi impiegati, non per i risultati, coerentemente con la costruzione degli obblighi positivi CEDU quali posizioni di garanzia; si evidenzia infatti come gli obblighi positivi e procedurali di protezione di cui parla la Corte di Strasburgo risultano impliciti nelle formulazioni negative dei diritti convenzionali, e la relativa portata appare quindi non strutturalmente dissimile da quella teorizzati in sede civilistica (su cui cfr. ad es. C. Castronovo, *La "civiltizzazione" della pubblica amministrazione*, in *Europa e diritto privato*, n. 3/2013,

637 ss. e in particolare par. 3).

Una ricostruzione ermeneutica alternativa imputa invece alle autorità nazionali di PS tutte le conseguenze dannose del reato, e ciò nella misura in cui vi sarebbe un coefficiente di colpa per omissione se la polizia di prevenzione è consapevole della pericolosità del futuro reo (situazione di rischio già sufficientemente specifica, anche se non così grave come nei casi di pregresso legame tra vittima e reo nello schema tipico della violenza di genere). Infatti, non sarebbe ragionevole una attività di polizia che ignori una situazione di rischio concreta, e non operi facendo “tutto il necessario” per evitare il pericolo (nel caso di specie, trovare l’arma detenuta illegalmente, che poi è stata utilizzata per uccidere). Non vi è quindi un approccio formale e a discrezionalità insindacabile nel “cosa” l’art. 2 CEDU pretende in termini di obblighi positivi, ma la conoscenza del pericolo obbligherebbe all’adozione di misure “idonee” a raggiungere il risultato di prevenzione (non solo ad apprestare mezzi minimi di prevenzione), la cui mancanza determina quindi responsabilità omissiva (posizioni ricostruttive così gravose per l’attività di polizia, peraltro, in realtà emergono in dottrina tendenzialmente solo in ambito di violenza di genere; cfr. ad es. N. Godden-Rasul, C.R.G. Murray. *Accounts of vulnerability within positive human rights obligations*, in *International Journal of Law in Context*, 19.4, 2023, 597 ss.).

Il nucleo centrale della sentenza annotata non attiene quindi all’adeguatezza del quadro normativo vigente, posto che il possesso di armi automatiche era già vietato in conformità con l’art. 11 della legge sulle armi (*Zakon o oružju*) ed era punibile con apposita fattispecie di reato ai sensi dell’art. 335 del Codice penale (*Kazneni zakon*). Ciò che risulta controverso nella pronuncia, e costituisce il punto di evoluzione della giurisprudenza della Corte EDU, attiene invece al piano amministrativo, e in particolare al livello di discrezionalità insindacabile che le forze di polizia conservano nelle modalità di prevenzione dei reati. A riguardo, sebbene le segnalazioni di possesso illegale d’arma a carico del soggetto poi reo di omicidio fossero molteplici e circostanziate, la Corte ribadisce la necessità di cautela nel procedere giudizialmente a rivisitare eventi dannosi per il bene vita “*con la saggezza del senno di poi*” (cfr. *Kurt c. Austria* [GC], 15 giugno 2021, n. 62903/15, § 160): la situazione va esaminata sempre nella prospettiva di ciò che risultava noto alle forze di polizia al momento delle scelte amministrative concrete, e il giudice non può individuare momenti decisivi per la prevenzione del reato nella sequenza di eventi posto che, statisticamente, per innumerevoli segnalazioni e denunce non si arriva poi ad eventi dannosi. Un rischio reale e immediato per la vita non è evidentemente associabile ad ogni circostanziata segnalazione di devianza; in un contesto in cui la numerosità delle situazioni di rischio è preponderante rispetto alla scarsità delle risorse di polizia, la scelta del punto in cui è opportuno interrompere l’impiego di mezzi nella prevenzione di quel pericolo concreto e specifico, ma non ancora neutralizzato, si presenta inevitabilmente come una decisione ad alto tasso di discrezionalità (non giudicabile sulla base di una concretizzazione del rischio avvenuta successivamente, che in via ipotetica *ex ante* poteva verosimilmente anche non verificarsi mai).

La Corte EDU è quindi soprattutto preoccupata di non determinare, nell’ammettere forme di controllo giurisdizionale sulle modalità discrezionali di prevenzione dei reati, una condizione di responsabilità omissiva per la PA che si presenterebbe come di fatto obiettiva (in quanto realizzata con un modello di imputazione postuma di prevedibilità, anziché con i parametri corretti della prognosi postuma). Nella sua motivazione la Corte continua ad affermare l’inammissibilità di un regime di controllo della “ragionevolezza” del cosa si doveva fare, in ottica preventiva, apprezzandolo sulla base del decorso concreto dei fatti; tale regime determina infatti il rischio di imputare sempre, in forma di responsabilità civile, l’irragionevolezza di una scelta amministrativa non impeditiva

del reato, in un contesto operativo nel quale tuttavia la maggioranza delle situazioni di rischio per la sicurezza pubblica non hanno poi in realtà un esito criminale e dannoso. Anche nel caso *Svrtan* si ribadisce quindi che le risorse scarse della polizia di sicurezza devono poter essere allocate discrezionalmente sulle attività preventive, senza condizionamento indiretto nelle forme di una posizione di garanzia eccessivamente gravosa e rigida, che renderebbe inefficiente l'attività (in una logica di "polizia difensiva" delle proprie responsabilità, anziché di una "polizia di sicurezza" preoccupata unicamente della ragionevolezza nell'allocazione delle risorse complessive; sulle logiche di favore dei meccanismi di imputazione di responsabilità codificati dal legislatore, anche per evitare dinamiche di amministrazione difensiva in un settore delicato come quello della pubblica sicurezza, cfr. l'art. 7 TULPS, ai sensi del quale nessun indennizzo è dovuto per i provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza nell'esercizio delle facoltà ad essa attribuite dalla legge, e cfr. F. Caringella, A. Iannuzzi, L. Levita, *Manuale di Diritto di Pubblica Sicurezza*, Dike, 2013, 202 ss.).

6. – Ribadito tale impianto di fondo, nel caso di specie la peculiarità della situazione generale croata porta comunque la Corte EDU a introdurre ulteriori profili di valutazione del perimetro probatorio e dei parametri di valutazione della ragionevolezza. Il livello di proliferazione delle armi, nel contesto post-bellico ancora non adeguatamente sotto controllo statale, avrebbe infatti reso ragionevole un intervento preventivo più rigoroso rispetto allo specifico rischio costituito dalle armi da guerra illegittimamente detenute.

La pericolosità delle armi da fuoco è peraltro stata oggetto di specifica considerazione nella giurisprudenza della Corte EDU, che reputa le attività connesse a tali strumenti pericolose per natura e quindi accompagnate da un obbligo positivo degli Stati di adottare e attuare misure rafforzate volte a garantire la sicurezza pubblica, specie in punto di normazioni restrittive di produzione, porto e utilizzo (cfr. la citata sentenza *Kotilainen e altri contro Finlandia*). Anche il parametro di diritto dell'Unione europea richiede peraltro una particolare cautela nel settore, con prevenzione della proliferazione delle armi (cfr. il considerando 23 e l'art. 6 della direttiva UE 2021/555, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi), e proprio l'insufficiente livello di conformazione a tali indicazioni generali porta a rivedere lo standard di sindacato sulla scelta discrezionale di limitare la ricerca presso il soggetto segnalato ad una singola perquisizione non approfondita.

In Croazia il volume di armi illegali rimaneva infatti molto elevato rispetto ai parametri europei, nonostante le campagne per la riconsegna delle armi da fuoco non registrate succedutesi a partire dal 1992 (fino al piano "Addio alle armi" del 2001, programma denominato *Nacionalni program povećanja opće sigurnosti dobrovoljnom predajom oružja, streljiva i minsko-eksplozivnih sredstava*, con registrazione o consegna di armi non consentite senza sanzione, e alla campagna "Meno armi, meno tragedie" del 2007 e alla Strategia di controllo delle armi leggere del 2009 denominata *Nacionalna strategija i Akcijski plan za kontrolu malog i lakog oružja*). E proprio in ragione di questa situazione peculiare, a carattere generale, il sindacato può essere più pervasivo, dovendo tener conto del contesto specifico di maggior rischio in quanto maggiormente diffusa era la disponibilità di armi da fuoco (sulla situazione di proliferazione di armi da fuoco in Croazia cfr. S.R. Grillot, *Guns in the Balkans: controlling small arms and light weapons in seven western Balkan countries*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 10.2, 2010, 147 ss.).

La valutazione dell'adeguatezza delle modalità discrezionali di effettuazione della perquisizione non può quindi restare indifferente al contesto reale, confermando un'area di insindacabilità dell'attività di polizia che invece non deve

permanere in contesti di rischio sistemico: anche se la discrezionalità è ampia, e anche se normalmente il livello di adeguatezza di un intervento preventivo formalmente esistente non si presenta come sindacabile, prove di obiettiva inidoneità della prevenzione rispetto alla situazione di fatto possono condurre a una legittima imputazione di responsabilità per omissione in capo alla polizia.

L'individuazione di un rischio diffuso, come era già tipico per la violenza di genere, ancora una volta quindi porta a entrare nel "merito" – o, meglio, ad ipotizzare un sindacato esterno ma comunque pervasivo del come fosse ragionevole operare – delle scelte di prevenzione. Anche a fronte di ciò tuttavia la Corte ribadisce la necessità di una particolare cautela, visto il rischio di trasformare il controllo sul rispetto dei diritti convenzionali in un nuovo sindacato in primo grado sui fatti, attività che la Corte EDU dovrebbe svolgere solo se inevitabile alla luce delle circostanze concrete (cfr. *McKerr c. Regno Unito* (dec.), 4 aprile 2000, n. 28883/95, e anche *Ražnatović c. Montenegro*, 2 settembre 2021, n. 14742/18, § 39, per evidenziare come la Corte di Strasburgo rifiuta di sostituire la propria valutazione dei fatti a quella dei tribunali nazionali, cui è riservato l'apprezzamento delle prove).

Viene quindi ribadito un assetto limitato della cognizione della Corte EDU che, sebbene non vincolata (nella formazione della propria valutazione) dalle conclusioni dei giudici nazionali, nondimeno in concreto si discosta dalle ricostruzioni dei fatti definite nei gradi di giudizio che portano all'esaurimento dei ricorsi interni unicamente sulla base di elementi probatori cogenti (cfr. *Giuliani e Gaggio*, cit., § 180, e anche *Šimšek e altri contro Turchia*, 26 luglio 2005, nn. 35072/97 e 37194/97, § 102, per gli spazi di cognizione comunque presenti anche se procedimenti e indagini hanno già avuto luogo a livello statale).

7. – Nel caso di specie, quindi, la Corte ritiene vi sia spazio per il sindacato diretto dell'inadeguatezza delle modalità di perquisizione, in un contesto in cui non solo era nota all'autorità di pubblica sicurezza la probabile disponibilità di arma illegalmente detenuta da parte del perquisito, ma tale situazione concreta di rischio era anche corrispondente ad una condizione diffusa che doveva rendere particolarmente scrupoloso il trattamento di quel pericolo (per la verosimiglianza e l'incidenza sociale del rischio stesso). In un'ottica preventiva, è vero che per l'autorità di polizia non ha senso ragionare "oltre ogni ragionevole dubbio", pena il dispendio di risorse su singoli episodi, ma la logica del "più probabile che non" (a fronte della situazione generale di proliferazione) induceva comunque a ritenere che le denunce circostanziate – in un contesto a frequente detenzione illegale di armi – dovessero orientare l'autorità di polizia ad insistere con perquisizioni approfondite.

Dalla presunzione che la perquisizione in questione fosse stata sufficientemente approfondita, in un'ottica deferente della discrezionalità tecnica della polizia, si passa ad un alleggerimento dell'onere probatorio in cui – posta l'allegazione della situazione generale di rischio e della presenza di sintomi di superficialità nell'attività di prevenzione – sarà poi la polizia a dover dimostrare che tutte le modalità di ricerca dell'arma sono state esperite; al contrario, risultava agli atti un'evidente sbrigatività delle operazioni, non giustificata dalle circostanze e dal contesto generale di probabile presenza di armi. Mentre nel giudizio nazionale la domanda delle parti civili era stata respinta proprio perché i danneggiati non erano riusciti a provare che vi fossero state irregolarità o omissioni durante la perquisizione, nella prospettazione della Corte EDU il rischio sistemico legato a proliferazione di armi (obiettiva) e alla pericolosità del soggetto (circostanziata) portano a ritenere che sia la polizia a dover provare uno standard di condotta preventiva adeguato al rischio non ordinario.

Quanto richiesto a livello nazionale equivaleva a un onere probatorio

“eccessivamente elevato, se non impossibile”, anche perché la Corte EDU – ragionando in un’ottica di vicinanza alla prova e controllo/disponibilità della fonte di prova – fa notare come i danneggiati “non avevano in alcun modo partecipato alla perquisizione” (analogamente già in *Baljak e altri contro Croazia*, 25 novembre 2021, n. 41295/19, §§ 36, 37 e 39). Le autorità falliscono quindi nel dare prova di aver fatto tutto quanto in loro potere per salvaguardare la sicurezza pubblica e, in ultima analisi, la vita del singolo; e ciò non tanto perché le stesse debbano sempre provare l’adozione di tutte le misure preventive disponibili (il livello di prevenzione restando scelta discrezionale), ma perché nei casi di rischio qualificato da una particolare credibilità dello stesso al diritto alla sicurezza del singolo corrisponde un onere di adozione di modalità operative che assicurino una reale prospettiva di modificazione dell’esito dannoso (o quantomeno di attenuazione del danno).

La dimostrazione in processo di questa inidoneità a prevenire o attenuare il rischio normalmente si pone come una prova diabolica, a fronte della presunzione forte di adeguatezza di una funzione preventiva di PS a elevata discrezionalità. Ma così come in materia di violenza di genere (o già prima per i casi di attività dannose riconducibili alla stessa forza di polizia) è stata ammessa una normalizzazione del sindacato di idoneità, anche altre situazioni di contesto (come nel caso di specie la proliferazione di armi da fuoco) possono aprire ad una più pervasiva casistica di responsabilità civile della polizia per omissione di protezione. Responsabilità da omissione che non deve però comunque trasformarsi in una garanzia generica del risarcimento a fronte della incapacità di qualunque figura di reo (primo soggetto responsabile del danno, la cui attività criminosa normalmente interrompe il nesso causale della mancata prevenzione di PS, che è attività svolta con risorse scarse e in contesto dove la prognosi postuma rende – normalmente – non dimostrabile la prevedibilità nei termini per cui una maggiore attività di prevenzione avrebbe effettivamente scongiurato il danno).

Le aperture della Corte EDU alla risarcibilità del danno da omessa protezione della pubblica sicurezza, come concretizzate nel test *Osman* (che richiede una verifica di ragionevolezza delle misure apprestate), operano quindi con diverse estensioni a seconda del livello di rischio critico che in generale è riscontrabile nei diversi settori dell’ordinamento. Per le normali attività di polizia le chance di imputazione di una responsabilità appaiono limitate, alla luce della casistica della stessa Corte di Strasburgo, in quanto tale giudice ritiene normalmente di non dover estendere la propria cognizione fino alla rivalutazione di un quadro di risultanze probatorie maturato a livello nazionale, e che già ha riscontrato – nel rispetto della separazione dei poteri – spazi di scelta di merito in materia di allocazione delle scarse risorse di polizia di prevenzione sulle molteplici fonti di rischio. Tuttavia, in situazioni a rischio aggravato individuate dalla giurisprudenza citata – tra le quali non figurano solamente quelle della violenza di genere o delle violenze imputabili alle forze di pubblica sicurezza stesse, ma anche i contesti di pericolo connessi ad armi da fuoco – è ammesso un sindacato più stretto e autonomo, incentrato sulla piena cognizione del livello di misure preventive discrezionalmente apprestate.

Il contesto del controllo della proliferazione delle armi si pone quindi come settore di intervento particolarmente delicato, come emerge peraltro anche nell’ordinamento italiano il quale – come accennato in precedenza – tenderebbe altrimenti a collocarsi in quel tradizionale orientamento europeo (tanto di *civil law* come di *common law*) restio a configurare responsabilità civilistiche per omissione di protezione da parte della polizia (la dottrina, a riguardo, fin da tempi risalenti invoca sì un regime “normale” ma per le condotte, non per le omissioni; cfr. ad es. M. Mazza, *In tema di responsabilità della pubblica Amministrazione con riguardo all’illecito di polizia*, in *Il Foro Italiano*, 1952, 104 ss.). Se infatti il danno connesso ad attività imperita di pubblica sicurezza, o ad omissione di protezione, è sofferto in ragione di un mancato controllo sulla proliferazione delle armi da fuoco, allora

anche nella giurisprudenza italiana si registrano orientamenti interpretativi permissivi di un sindacato stretto sulle scelte discrezionali di polizia di prevenzione (cfr. ad es. Cass. pen., sez. IV, 4 maggio 2010, n. 34748, ma anche 27 aprile 2015, n. 22042 nonché il grado d'appello poi superato da Cass. pen. 14 febbraio 2019, n. 7032; orientamenti il cui atteggiamento di grande attenzione alla diffusione delle armi da fuoco corrisponde ad analogo approccio del giudice amministrativo, permissivo di una forte ingerenza nel merito delle questioni con una sorta di sindacato stretto sulla concessione e rispettoso sul diniego, coerente con la prospettiva italiana del “portare armi” come un non-diritto, tema su cui si rinvia a P. Brambilla, *Il porto d'armi, anche da caccia, non è un diritto ma un'eccezione a un divieto generale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2/2019, 381 ss.). Si tratta in particolare di quella casistica in cui il rilascio di licenza per il porto d'armi a persona non idonea conduce a responsabilità del dirigente di commissariato non solo sul piano civilistico (esito appunto, come visto, ora da considerare convenzionalmente necessitato), ma addirittura per il concorso colposo nel delitto di omicidio doloso commesso dal terzo con l'arma (in quanto non occorre la prova che il reo non avrebbe ucciso comunque anche senza quella specifica arma da fuoco, ma nella successione di eventi anche l'imprudenza nell'attività provvedimento di polizia ha concorso – agevolandolo – a quello specifico decorso causale che si è determinato impiegando l'arma facilmente reperita grazie alla licenza; per la nuova tesi del concorso di cause indipendenti anziché del concorso colposo nel delitto doloso, che comunque non pare condurre necessariamente a mutamenti sostanziali circa l'imputabilità di una responsabilità civile come richiesto dal sistema CEDU, cfr. la citata Cass. pen., sez. IV, 14 febbraio 2019, n. 7032).

Se sono riscontrabili indicatori preclusivi (di pericolosità, litigiosità o incapacità di autocontrollo del licenziatario), quindi, nel rilasciare la licenza di porto d'arma – o nell'ometterne la revoca (sulla sua natura pienamente discrezionale, speculare al rilascio, cfr. D. Lamanna Di Salvo, Giuseppina Raimondo, *La natura della revoca del porto d'armi*, in *Giurisprudenza di merito*, 7-8/2013, 1635 ss.) – il dirigente di PS incorreva in una fattispecie concorsuale (fondata sul combinato disposto degli articoli 40 co. 2, 41 e 589 co. 1 e 3 c.p.), nell'ambito della quale la giurisprudenza italiana pacificamente ammette anche la costituzione di parte civile dei congiunti dell'ucciso e la liquidazione del relativo danno a carico anche dell'autorità di polizia (ordinariamente tenuta in solido *ex art. 28 Cost.*, salvo il regresso previsto dalla disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa indiretta). La casistica italiana disegna gli estremi di tale responsabilità nelle forme della colpa specifica, per violazione dei parametri prudenziali delineati dall'art. 43, co. 2, TULPS (per come ridelineato dalla Corte cost. n. 440/1993, su cui cfr. A. Pioggia, *Buona condotta, discrezionalità amministrativa e motivazione del provvedimento*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/1994, 337 ss.), che dispone il diniego di licenza ai richiedenti in capo ai quali emergano elementi di cattiva condotta e rischio di abuso delle armi; disposizione che nella prospettiva della Cassazione è idonea a radicare un sindacato di legittimità sulla discrezionalità sottesa a tali atti di polizia, in quanto “*uno spazio tecnico di libera scelta tra le diverse opzioni provvedimentali è riconoscibile entro il limite dell'esercizio prudente, diligente e ragionevole dei propri compiti*” (cfr. ancora Cass. sez. IV, 4 maggio 2010, n. 34748, e P. Sorrentino, *Brevi note sulla natura giuridica delle autorizzazioni di polizia al porto d'armi*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2-3/1994, 298 ss.).

