

Il “caso Giuliani” alla Corte di Strasburgo e il controllo sulla gestione nazionale della sicurezza pubblica

di Tommaso F. Giupponi *
(1 novembre 2009)

Con la recente decisione del 25 agosto 2009 (*Giuliani e Gaggio c. Italia*, ric. n. 23458/02), la Corte EDU è intervenuta sulla complessa vicenda che, il 20 luglio 2001, ha portato alla tragica morte di Carlo Giuliani nel corso degli scontri avvenuti a Piazza Alimonda, durante le manifestazioni organizzate per contestare la riunione del G8 a Genova. Come noto, la vicenda processuale interna si è conclusa il 5 maggio 2003, con un'ordinanza di archiviazione da parte del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Genova, in accoglimento della richiesta presentata dalla Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale (2 dicembre 2002) e contro l'opposizione presentata dai legali della famiglia Giuliani, in qualità di parte offesa (10 dicembre 2002). In tale ordinanza, la condotta del carabiniere Mario Placanica è stata ritenuta legittima sulla base di due specifiche cause di giustificazione: uso legittimo della armi (art. 53 c.p.) e legittima difesa (art. 52 c.p.).

Il ricorso alla Corte di Strasburgo, presentato dai genitori e dalla sorella di Giuliani il 18 giugno 2002, era incentrato sulla supposta violazione, *in primis*, dell'art. 2 (diritto alla vita) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, cui si aggiungevano riferimenti anche agli artt. 3 (divieto di trattamenti inumani), 6 (diritto ad un processo equo), 13 (diritto ad un ricorso effettivo) e 38 (esame in contraddittorio). Come noto, in base all'art. 2 CEDU “Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge [...]. La morte non si considera inflitta in violazione di questo articolo quando risulta da un ricorso alla forza resosi necessario: a) per assicurare la difesa di ogni persona dalla violenza illegale; [...] c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione”.

In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 2 CEDU sotto un duplice profilo. In primo luogo, da un punto di vista sostanziale, sostenendo l'esistenza di un chiaro nesso di causalità tra lo sparo di Placanica, indagato per l'omicidio, e la morte di Giuliani, circostanza che avrebbe evidenziato una responsabilità dello Stato per la condotta di un suo agente, caratterizzata da un uso sproporzionato della forza. Tale condotta, inoltre, sarebbe stata causata da un'organizzazione delle attività di pubblica sicurezza da parte dei competenti organi statali del tutto insufficiente e contraddittoria, con il coinvolgimento in delicate operazioni di ordine pubblico di personale inesperto e non adeguatamente addestrato. In secondo luogo, da un punto di vista procedurale, stigmatizzando le negligenze, i ritardi e la mancanza di imparzialità che avrebbero contraddistinto l'inchiesta delle autorità nazionali, con particolare riferimento al mancato ritrovamento del proiettile, al diretto coinvolgimento dell'Arma dei carabinieri nelle primissime fasi dell'indagine e alla superficialità dell'esame autoptico esperito sul corpo di Giuliani (svolto, tra l'altro, in assenza dei periti di parte a causa di un preavviso considerato troppo breve). Nel complesso, poi, le indagini si sarebbero concentrate solamente sull'accertamento della responsabilità personale del soggetto agente, senza valutare le responsabilità dei vertici delle forze di polizia responsabili della direzione delle operazioni di mantenimento dell'ordine pubblico nei giorni del G8.

Diversa, ovviamente, la ricostruzione del Governo italiano, secondo il quale la presunta violazione dell'art. 2 CEDU risultava del tutto infondata. Prima di tutto, da un punto di vista sostanziale, alla luce della mancanza di un chiaro nesso di causalità tra lo sparo di Placanica e la morte di Giuliani. Significative, in questo senso, sarebbero risultate le perizie balistiche e gli elementi di indagine in base ai quali risulterebbe provata la deviazione della traiettoria originaria del proiettile ad opera di una pietra, circostanza del tutto imprevedibile. In ogni caso, l'uso della forza da parte di Placanica sarebbe stato

assolutamente necessario e proporzionato alla luce della concreta situazione da fronteggiare, caratterizzata, tra l'altro, da una generalizzata violenza scatenatasi tra i manifestanti, dalla forza dell'assalto alla *jeep* in cui si trovava il carabiniere, dalla sua condizione fisica e psicologica e dalla complessiva brevità del tempo disponibile per la sua decisione. Il tutto in un contesto nel quale sarebbero state predisposte tutte le misure possibili per garantire lo svolgimento della prevista manifestazione (che doveva essere pacifica) in piena sicurezza, e con il coinvolgimento di personale debitamente addestrato. Secondariamente, da un punto di vista procedurale, sarebbero risultati pienamente adeguati e tempestivi gli strumenti di indagine concretamente attivati dalle autorità nazionali (perizie, interrogatori, autopsia), anche alla luce della constatazione che dall'art. 2 CEDU scaturirebbe un'obbligazione di mezzi, e non di risultati. Pertanto, il fatto che tali strumenti non abbiano garantito un chiarimento totale delle vicende in questione non comporterebbe la responsabilità dello Stato, dal momento che la Corte EDU non potrebbe in ogni caso sostituirsi agli organi giudiziari nazionali nella loro esclusiva valutazione degli elementi di prova raccolti, anche alla luce del principio *in dubio pro reo*. Più in generale, alla luce della personalità della responsabilità penale, nessun nesso di causalità potrebbe essere dimostrato tra le eventuali disfunzioni sul piano organizzativo e il concreto evento all'origine della morte di Giuliani (e cioè lo sparo di Placanica).

Ebbene, anche se profondamente divisa, la Corte di Strasburgo ha dichiarato che non vi è stata violazione dell'art. 2 CEDU dal punto di vista sostanziale, mentre ha ritenuto responsabile lo Stato italiano sul piano degli obblighi di natura procedurale.

Preliminarmente, anche alla luce della sua pregressa giurisprudenza in materia, la Corte ha ritenuto che l'uso della forza, nel caso concreto, non sia stato eccessivo e sproporzionato, e quindi sia risultato legittimo sulla base dell'art. 2 CEDU. Questo perché, pur dovendo valutare in modo assai rigoroso l'assoluta necessità dell'uso della forza all'origine della morte di un soggetto, essa va inserita nel contesto operante al momento dell'azione, non rilevando l'eventualità di una sua erronea percezione in buona fede, successivamente accertata. Altrimenti, ciò significherebbe "imporre allo Stato e ai suoi agenti [...] un obbligo irrealistico", e che metterebbe a rischio la loro vita e quella degli altri soggetti coinvolti nelle operazioni di pubblica sicurezza. Se, infatti, l'art. 2 CEDU non vieta solo alle autorità nazionali di causare volontariamente e illegalmente la morte di un soggetto, ma impone anche di predisporre, sul piano interno, tutte le misure preventive necessarie a proteggere la vita delle persone, può essere a volte giustificato e necessario ricorrere all'estremo uso della forza da parte delle autorità di polizia. Ebbene, nel caso concreto, la Corte di Strasburgo "non ha alcuna ragione di dubitare" che Placanica "abbia sinceramente creduto che la sua vita era in pericolo" e ritiene che "abbia utilizzato l'arma in suo possesso al fine di difendersi contro l'aggressione diretta nei confronti degli occupanti della *jeep* [...] che si sentivano direttamente minacciati".

Anche in merito alla pianificazione e alla concreta gestione della sicurezza pubblica, la Corte ritiene che lo Stato non abbia violato gli obblighi previsti dall'art. 2 CEDU. Questo, nello specifico, perché, a differenza di altri casi in precedenza posti alla sua attenzione (cfr. *McCann c. Regno Unito*, 1995; *Andronicou e Constantinou c. Cipro*, 1997), gli eventi del 20 luglio 2001 sono risultati del tutto imprevedibili, senza che le forze dell'ordine, vista l'ampiezza e lo sviluppo dei disordini, avessero un obiettivo specifico e predeterminato da contrastare, e nell'arco di una giornata in cui "si sono dovute confrontare con situazioni di pericolo rapidamente in evoluzione", prendendo decisioni cruciali in tempi assai brevi. Dunque, alla luce dei dati disponibili e con la cautela necessaria ad evitare il rischio di un giudizio preso "*avec le bénéfice du recul*" (con il senno di poi), la Corte ritiene che non vi sia stata violazione dell'obbligo dello Stato italiano di proteggere la vita di Giuliani.

In relazione alla gestione delle indagini, e sul piano della garanzia procedurale dell'art. 2 CEDU, i giudici ritengono invece che vi sia stata una responsabilità delle autorità nazionali italiane, dal momento che non sarebbe stata garantita un'inchiesta "adeguata" ed

“effettiva”. Ciò, in particolare, a causa della asserita “superficialità” dell'esame autoptico sul corpo di Giuliani (dimostrata anche dalle lacune del referto finale in merito alla presenza del frammento metallico evidenziato dagli esami clinici), e per la scelta “assai deplorabile” della Procura della Repubblica di Genova di autorizzare troppo velocemente la sua cremazione, che ha di fatto impedito ogni successivo supplemento d'esame una volta depositate le risultanze medico-legali. Inoltre, le indagini nazionali si sarebbero concentrate solo sulla responsabilità penale di singoli soggetti, non garantendo quell'approfondimento, quell'imparzialità e quel rigore che devono caratterizzare le indagini in tutte le circostanze in cui si è verificato un decesso a causa dell'uso della forza da parte di agenti pubblici (cfr, tra le non molte decisioni in merito, *McCann c. Regno Unito*, 1995; *Kaya c. Turchia*, 1998; *Slimani c. Francia*, 2004; *Ramsahai c. Paesi Bassi*, 2007). Per tutti questi motivi, l'inchiesta è risultata complessivamente “inadeguata, dal momento che non è stata diretta ad accertare le persone responsabili della situazione” in cui si è verificato l'episodio di Piazza Alimonda.

La decisione, assai contrastata, pone più di una perplessità. Punto centrale della questione, ancora una volta, è il ruolo della Corte EDU in relazione alle giurisdizioni nazionali, e con particolare riferimento ai limiti entro cui essa deve mantenere il suo controllo del rispetto delle norme della Convenzione del 1950 da parte degli Stati firmatari. Nello specifico, la questione al centro dell'analisi dei giudici di Strasburgo è stata l'adeguatezza della gestione della sicurezza pubblica da parte delle autorità italiane in occasione degli avvenimenti del G8 di Genova del 2001. Questione assai delicata, in cui il giudizio della Corte EDU rischia di sovrapporsi, da un lato, alle valutazioni delle autorità nazionali (di natura anche squisitamente politica) in materia di ordine pubblico e gestione della sicurezza e, dall'altro, alle decisioni, sul piano tecnico-giuridico, degli organi inquirenti e delle autorità giurisdizionali statali. Ciò, in particolare, appare evidente alla luce delle diverse opinioni dissenzianti presentate: alcune volte ad affermare una responsabilità dello Stato italiano anche sul piano sostanziale della concreta gestione dell'ordine pubblico (giudici Bratza e Sikuta); altre, invece, critiche nei confronti della condanna relativa alla non adeguatezza, sul piano procedurale, delle indagini svolte (giudici Casadevall, Garlicki e Zagrebelsky).

Ciò nonostante, appare in ogni caso contraddittoria la soluzione finale adottata dalla Corte. Se, infatti, la prudenza e il distacco volti ad evitare un giudizio basato su valutazioni essenzialmente *a posteriori* è risultato decisivo in merito all'esclusione di una responsabilità dello Stato italiano sul piano dell'organizzazione e della gestione della sicurezza pubblica, non si capisce come non possa essere stato tenuto in debita considerazione in merito alla valutazione dell'efficacia delle indagini, chiaramente ricostruita dalla decisione della Corte solo alla luce delle conseguenze negative di alcune scelte, solo successivamente rivelatesi tali agli occhi degli inquirenti (si pensi, ad esempio, alla scelta di restituire il corpo ai familiari e di autorizzarne la cremazione prima del deposito delle risultanze dell'autopsia, valutabile criticamente solo alla luce delle successive risultanze, ma non certamente prevedibile, in assenza di espresse richieste di ulteriore esame da parte dei periti).

Significativo, poi, appare anche il riferimento dei giudici, sulla base delle allegazioni dei ricorrenti, alle risultanze di altri procedimenti penali, (attualmente ancora pendenti davanti agli organi giurisdizionali nazionali) riguardanti, però, ulteriori episodi avvenuti lo stesso giorno, da cui la Corte trae elementi per argomentare in merito al (diverso) caso sottoposto alla sua attenzione. Quale, in questo caso, il nesso con la morte di Giuliani? Emblematiche, infine, alcune domande che i giudici di Strasburgo lasciano inevase: quale lo stato fisico e psicologico di Placanica, anche alla luce della sua concreta preparazione professionale? quale l'esito dell'attacco alla *jeep* dei carabinieri, in presenza di un migliore coordinamento tra le forze dell'ordine? quali le conseguenze della scelta di lasciare un mezzo non adeguatamente attrezzato a resistere agli assalti nel bel mezzo degli scontri di

Piazza Alimonda?

In conclusione, una decisione sofferta, in cui la drammaticità della vicenda sembra aver fatto a tratti breccia nelle argomentazioni della Corte EDU che, pur nell'ambito delle peculiarità del proprio giudizio, dovrebbero in ogni caso svolgersi sul piano strettamente giuridico, volto all'accertamento delle concrete responsabilità dello Stato per violazione delle disposizioni della Carta EDU, senza inoltrarsi eccessivamente sul piano (assai scivoloso giuridicamente) delle valutazioni sull'adeguatezza dell'organizzazione e della gestione della politiche nazionali in materia di pubblica sicurezza.

* Associato di Diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza – Università di Bologna