



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto Internazionale

**Protezione diplomatica e diritto internazionale.
Considerazioni a margine dei casi *Regeni e Zaki***

RELATORE

Chiar.mo Prof.
Pietro Pustorino

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.
Donato Greco

CANDIDATO

Marta Tumminelli

Matr. 164753

Anno Accademico 2023-2024

INDICE

<i>Introduzione</i>	3
---------------------------	---

CAPITOLO I

La protezione diplomatica dello Stato a tutela dei propri cittadini all'estero

1. La nascita dell'istituto.....	6
2. La nozione di protezione diplomatica.....	10
3. Il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni.....	16
4. Il requisito della cittadinanza.....	27
5. Il problema della doppia cittadinanza.....	32
6. Il carattere discrezionale dell'istituto.....	39

CAPITOLO II

La protezione diplomatica e il caso *Regeni*

1. Introduzione: profili fattuali della vicenda.....	49
2. Il divieto di tortura nel diritto internazionale.....	54
3. Fase delle indagini e responsabilità internazionale dell'Egitto.....	61
4. Il possibile ruolo della protezione diplomatica.....	76

CAPITOLO III

Il caso *Regeni* dinanzi alle autorità giudiziarie italiane

1. Il divieto di tortura nell'ordinamento penale italiano.....	87
2. Il <i>background</i> del caso.....	96
3. La sentenza della Corte costituzionale n. 192/2023.....	104
4. I possibili effetti della sentenza e i nuovi sviluppi processuali.....	114

CAPITOLO IV

La protezione diplomatica e il caso *Zaki*

1. Introduzione: profili fattuali della vicenda.....	126
2. I limiti della protezione diplomatica.....	136
3. Conseguenze dell'attribuzione della cittadinanza italiana a <i>Zaki</i>	139

<i>Conclusioni</i>	150
--------------------------	-----

<i>Bibliografia</i>	152
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

Il diritto internazionale è paragonabile ad un grande mosaico composto da diversi principi e istituti, volti a regolare il comportamento degli Stati nel corso della loro incessante interazione sul piano internazionale. In questo contesto, emergono con preponderanza gli strumenti giuridici dedicati alla materia dei diritti umani, utili a delineare i doveri e le responsabilità degli Stati.

Il presente elaborato si propone di analizzare primariamente la facoltà, riconosciuta agli Stati della comunità internazionale, di agire in protezione diplomatica. Tale istituto, incentrato sulla tutela da parte degli Stati nei confronti dei propri cittadini che abbiano subito una violazione dei propri diritti all'estero, si annovera tra i meccanismi più significativi e, talvolta, controversi del diritto internazionale, presentando sfaccettature e problematiche tutt'oggi irrisolte, nonostante la sua storica consolidazione.

Il capitolo I, partendo dalla nascita dell'istituto e dalla sua definizione, analizza la protezione diplomatica nella sua totalità, delineandone: i due requisiti essenziali della cittadinanza e del previo esaurimento dei ricorsi interni; i problemi connessi alla sua applicazione nel caso di *dual nationality*; il suo carattere facoltativo che, espressione della discrezionalità statale, definisce l'azione non già come un dovere internazionalmente prescritto, bensì come una mera scelta.

Conclusa la descrizione complessiva della protezione diplomatica, si procede con l'analisi di una sua possibile applicazione in due importanti e rinomati casi che hanno visto coinvolta l'Italia nell'ambito delle violazioni dei diritti umani poste in essere dallo Stato egiziano: il caso Regeni e il caso Zaki. Invero, le vicende in questione non solo hanno suscitato un vasto interesse mediatico e accademico, risultando oggetto di numerose osservazioni, ma hanno anche posto interrogativi critici sull'efficacia e sull'effettiva applicabilità della protezione diplomatica. Rispetto al coinvolgimento dell'Italia, questo nel primo caso risulta essere diretto, derivando dallo *status* di cittadino italiano del giovane ricercatore Giulio Regeni; con riguardo, invece, a Patrick Zaki, in ragione del suo *status* di cittadino egiziano, il collegamento può definirsi indiretto in quanto legato al trasferimento del giovane in Italia per motivi accademici.

Partendo dal caso concernente Giulio Regeni, in prima battuta si delineano gli aspetti fattuali della vicenda e le violazioni riscontrate, illustrando la declinazione internazionale del divieto di tortura - così come definito dalla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti delle Nazioni Unite - e tutti gli obblighi ad esso connessi. A ciò segue una chiara descrizione del mancato rispetto delle responsabilità internazionali assunte dall'Egitto, che ha dimostrato, fin dalla prima fase investigativa, una marcata indisponibilità a cooperare con le autorità italiane nel percorso verso il raggiungimento di verità e giustizia.

Definita l'essenza del caso, si passa poi ad un'analisi delle misure intraprese dall'Italia, che ha deciso di non procedere con l'applicazione del meccanismo della protezione diplomatica, pur sussistendone i requisiti. Alla luce di tale scelta, si chiariscono i possibili benefici e i risvolti positivi che sarebbero potuti derivare dal ricorso a tale azione di protezione nel caso concreto.

Terminata la descrizione degli aspetti internazionalistici sottesi al caso Regeni, l'elaborato procede andando a definire le implicazioni sul piano interno della vicenda, di cui è interessante analizzarne la prosecuzione e i risvolti attuali. Aprendo con il difficile *iter* che ha portato alla traduzione del divieto internazionale di tortura all'interno dell'ordinamento italiano, si prosegue con l'analisi degli eventi successivi alla fase di indagine, partendo dal momento della decisione della magistratura italiana di rinviare a giudizio gli indagati. In questa fase si pone nuovamente l'accento sulla totale assenza di collaborazione da parte delle autorità egiziane che, non guidando l'Italia verso una corretta notificazione del giudizio, hanno di fatto precluso la possibilità di avviare il processo, data l'assenza degli imputati. Da qui parte un'accurata disamina della sentenza n.192 del 2023 della Corte costituzionale, pronuncia che ha definitivamente mutato le sorti della vicenda, virando verso la riapertura del processo.

Delineato il caso Regeni nei capitoli II e III dell'elaborato, il IV e ultimo capitolo si concentra sulla vicenda riguardante Patrick Zaki.

In apertura vengono descritti i fatti e le violazioni perpetrate dall'Egitto nei confronti del proprio cittadino, partendo dal diritto alla verità, affrontando poi il diritto alla libertà di espressione e terminando con il diritto a non essere sottoposto ad atti di tortura ed altri trattamenti inumani e degradanti. Il capitolo prosegue con le iniziative

intraprese dall'Italia in difesa di Zaki, delineando l'impossibilità di azionare il meccanismo della protezione diplomatica per mancanza del requisito della cittadinanza. In chiusura, si fa riferimento all'ipotesi in cui vi fosse stata l'attribuzione della cittadinanza italiana al giovane egiziano, analizzando le possibili conseguenze sul piano internazionale legate a tale azione e il possibile mutamento di scenario nell'applicazione dell'istituto della protezione diplomatica.

CAPITOLO I

LA PROTEZIONE DIPLOMATICA DELLO STATO A TUTELA DEI PROPRI CITTADINI ALL'ESTERO

1. La nascita dell'istituto

Il diritto internazionale è dotato di diversi istituti finalizzati a disciplinare il comportamento degli Stati e le loro azioni.

Tra questi, in relazione alla salvaguardia dei diritti degli individui, la protezione diplomatica costituisce un importante strumento volto a consentire ad uno Stato di intervenire in difesa dei diritti o degli interessi di un proprio cittadino che abbia subito un danno a causa di comportamenti illeciti perpetrati da un altro Stato (costituenti violazione del diritto internazionale).

In comparazione con altri istituti, la natura della protezione diplomatica risulta essere piuttosto recente: come rilevato dalle fonti, non vi sono precedenti che confermino un ricorso alla stessa prima della fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo.¹

Nel corso del XVIII secolo il panorama concettuale del diritto internazionale era piuttosto cristallizzato: le dottrine fondamentali del sistema giuridico erano state elaborate sullo sfondo di un contesto statico di comunità localizzate, governate da sovrani.

Avvicinandosi al XIX secolo, tale contesto mutò radicalmente, e con esso le esigenze pratiche, seppur dei sistemi presenti rimase pressoché invariata la struttura logico-giuridica. Di conseguenza, la protezione diplomatica affonda le sue radici nei nuovi tentativi di fronteggiare le diverse esigenze pratiche imminenti, non in linea con la normativa e la dottrina sviluppata in precedenza.

Vattel, giurista svizzero, fu il primo tra gli autori di diritto internazionale a prestare attenzione al tema della protezione degli stranieri, dei loro interessi patrimoniali e della protezione diplomatica. Le sue dichiarazioni rappresentarono un punto di partenza per l'istituto, in quanto definitorie di una prima base dottrinale solida

¹ C.F. AMERASINGHE, *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, New York, 2008, p.8 ss. [AMERASINGHE, *Diplomatic Protection*].

sul tema. Quando Vattel scrisse nel 1758 la sua opera intitolata *The Law of Nations, or the Principles of Natural Law*², la vita internazionale era in continuo sviluppo: la colonizzazione di altre parti del mondo al di fuori dell'Europa aveva avuto successo e il commercio estero era diventato un elemento importante nei sistemi economici di numerosi Stati. Fu in tale cornice di "internazionalizzazione" che Vattel sostenne la teoria secondo la quale cagionare un danno ad un individuo, significava conseguentemente arrecare un pregiudizio al suo Stato. Scrisse:

«Chi maltratta un cittadino danneggia indirettamente lo Stato, che deve proteggere quel cittadino. Il sovrano del cittadino offeso deve vendicare il fatto e, se possibile, costringere l'aggressore a dargli piena soddisfazione o punirlo, perché altrimenti il cittadino non otterrà il fine principale della società civile, che è la protezione»³.

Questa tesi divenne la base sostanziale per la pratica della tutela diplomatica da parte di uno Stato nei confronti dei propri cittadini all'estero. Fu all'inizio del XIX secolo che iniziò realmente lo sviluppo di un corpo di leggi volto a regolare il trattamento degli stranieri, a cui si affiancò l'istituto riparatore della protezione diplomatica.

Il fattore che influì in tale opera di codificazione si sostanzia nell'introduzione di nuovi mezzi di comunicazione che, insieme ad un sempre più ampio fenomeno di industrializzazione, portò gli individui a viaggiare in tutte le parti del mondo. Tale mutamento ebbe come conseguenza la presenza di stranieri e di interessi di proprietà a loro correlati all'interno della giurisdizione territoriale di tutti gli Stati, dando origine a numerosi conflitti di interesse, controversie e contenziosi sull'esercizio della giurisdizione nei confronti degli stranieri.

La società degli Stati internazionale riconosciuta durante il XVIII secolo ebbe un carattere interamente europeo.

² E. VATTEL, *The Law of Nations, or the Principles of Natural Law*, Vol II (1758), ed. C. Fenwich transl. 1916.

³ Ivi, cap. VI, p.136.

Nel corso del XIX secolo, invece, la società degli Stati si espanse dal continente europeo verso ovest, portando con sé il concetto di giustizia presente nelle norme giuridiche accettate dagli Stati europei. Tale concezione, soprattutto nella sua sfera economica, derivava il suo contenuto dall'individualismo capitalistico prevalente in Europa che poneva al centro le nozioni di libertà individuale e di sacralità della proprietà privata, anche rispetto alle azioni dei governi.

Verso la metà del XIX secolo, i governi dei diversi Stati iniziarono a concepire le questioni attinenti alla tutela dei propri cittadini oltre confine come questioni di natura giuridica, giustificando il loro intervento mediante l'invocazione dei principi del diritto internazionale, indipendentemente da quale fosse la loro fonte.

La risoluzione di controversie di questo tipo venne gradualmente sottoposta a metodi legali e si affermò l'istituto della protezione diplomatica per tutti gli scopi pratici. Tuttavia, si sviluppò un disaccordo tra le potenze maggiori e quelle minori riguardo alla portata giustificabile della protezione diplomatica.

Il principio secondo il quale uno Stato avesse il diritto di proteggere una lesione subita da un proprio cittadino all'estero divenne una caratteristica centrale, durante la seconda parte del XIX secolo e la prima parte del XX secolo, delle relazioni tra gli Stati dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti, da un lato, e gli Stati dell'America Latina, dall'altro.

A seguito di tensioni, si diffuse ben presto in America Latina l'impressione che la protezione diplomatica fosse una pratica alla quale i Paesi forti ricorrevano solo contro i Paesi più deboli e mai l'uno contro l'altro.

Tale circostanza sembrò suggerire una posizione di subalternità per gli Stati oggetto di frequenti richieste, contribuendo così alla formazione di una corrente di pensiero che si oppose vigorosamente all'espansione della pratica della protezione diplomatica, cercando di circoscriverla entro limiti più restrittivi.

Calvo, studioso argentino, nel 1868 espresse una forte contrarietà all'intervento in favore dei cittadini o dei loro interessi patrimoniali all'estero.

Egli studiò il meccanismo della protezione attraverso il quale gli Stati stranieri legittimavano le loro intrusioni nella regione sudamericana, indicandolo come privo di neutralità: secondo la sua teoria, definita "clausola Calvo", esso rappresentava il

medium per favorire uno Stato che disponeva di un maggiore potere politico e militare, finendo per legittimare le gravissime intrusioni straniere nel territorio amerindo.

Nonostante gli Stati latinoamericani abbiano reagito negativamente alla pratica della protezione diplomatica, è molto probabile che, sebbene i risultati ottenuti non fossero quelli che questi Paesi avrebbero desiderato, le alternative sarebbero state molto meno favorevoli. L'istituto, infatti, servì a ritardare o eliminare il ricorso all'azione forzata da parte degli Stati potenti e ricchi, quando si sospettava che i loro cittadini fossero stati maltrattati nei territori degli Stati più deboli.

La diffusione dell'istituto, seppur con delle criticità attuative, portò nel XX secolo, in particolare al termine del secondo conflitto mondiale, alla sua definitiva accettazione come parte del sistema legale internazionale.

Il fallimento dei tentativi, soprattutto da parte degli Stati latinoamericani, di limitare la protezione diplomatica, sono stati evidenziati dalla stessa Corte permanente di giustizia internazionale che, nel caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina*, ha definito l'istituto come “un principio elementare del diritto internazionale”.⁴

Rilevante è che qualsiasi argomento pragmatico esistesse un tempo a favore della dottrina Calvo, è ormai condiviso solo da pochi Stati Latino-Americani di cui, nella pratica, la clausola è stata parte integrante.

Nella misura in cui tale orientamento si è sviluppato come reazione difensiva a norme sostanziali che presumibilmente discriminavano gli Stati meno sviluppati, come alcune autorità hanno suggerito, sicuramente questa ragion d'essere ha poco peso nel panorama attuale, sia con riguardo alla protezione diplomatica in senso stretto, data l'assunzione di maggiori connotati di giustizia dell'istituto, sia con riferimento al campo della privazione della ricchezza, in cui lo standard di risarcimento richiesto è stato livellato da “pronto, adeguato ed effettivo” a “possibile”.⁵

⁴ Corte permanente di giustizia internazionale, sent. del 30 agosto 1924, nel caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina (Grecia c. Regno Unito)*, serie A, n.2, p.12: «*It is an elementary principle of international law that a state is entitled to protect its subjects, when injured by acts contrary to international law committed by another state, from whom they have been unable to obtain satisfaction through the ordinary channels*» [Caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina*].

⁵ R.B. LILLICH, *The Diplomatic Protection of Nationals Abroad: An Elementary Principle of International Law Under Attack*, in «*American Journal of International Law*», vol. 69, fasc. 2, 1975, p.361.

A prescindere dalla teoria oppositiva della dottrina Calvo, l'applicazione piena dell'istituto, comunque, si scontrava con degli aspetti pragmatici, come il contenuto sostanziale delle norme relative al trattamento degli stranieri che potevano essere oggetto di violazione.

Nonostante ciò, dopo la Seconda guerra mondiale, l'ondata di nazionalizzazioni di proprietà straniere, in particolare nell'Europa orientale, generò molte azioni diplomatiche da parte degli Stati occidentali a tutela dei loro cittadini.

Guardando a tempi più recenti, l'importanza dell'istituto è stata delineata dalla stessa Corte internazionale di giustizia in diversi casi, di cui ricordiamo, tra i più significativi per le argomentazioni avanzate: *Nottebohm*, *Barcelona Traction*, *ELSI* e *Diallo*.⁶ Pertanto, l'andamento delle decisioni internazionali ha dimostrato che l'istituto della protezione diplomatica risultava essere saldamente radicato, qualunque fossero gli aspetti controversi legati alle norme e ai possibili casi in cui farne ricorso.

2. La nozione di protezione diplomatica

La protezione diplomatica è oggetto di diverse definizioni in dottrina, le quali riflettono varie sfaccettature, contenuti e modalità di applicazione di questo importante istituto.⁷

Una corrente di pensiero, ispirata alla salvaguardia dei Paesi che hanno attraversato il processo di decolonizzazione e degli Stati in fase di sviluppo, concepisce questo meccanismo di tutela come una manovra di natura politica. Tale azione sarebbe promossa dagli Stati esportatori nei confronti degli Stati importatori, ovvero quelli in

⁶ Casi: *Nottebohm*, Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 18 novembre 1953 resa nell'affare *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, in «ICJ Reports», 1953, p.11 [Caso *Nottebohm*]; *Barcelona Traction Light and power Company Limited*, Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 24 luglio 1964 resa nell'affare *Barcelona Traction Light and power Company Limited (Belgio c. Spagna)* in «ICJ Reports», 1964, p.5 [Caso *Barcellona Traction*]; Caso *Elettronica Sicula S.p.A., (ELSI)*, Corte internazionale di giustizia, sent. 20 luglio 1989 resa nell'affare *Elettronica Sicula S.p.A. (Stati Uniti d'America c. Italia)* in «ICJ Reports», 1989, p.15 [Caso *ELSI*]; *Diallo* Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 24 maggio 2007 resa nell'affare *Ahmadou Sadio Diallo (Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo)* in «ICJ Reports», 2007, p.17. In *op. cit* AMERASINGHE C.F., *Diplomatic Protection*, pp.17-18.

⁷ A. BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale nell'istituto della protezione diplomatica – Sviluppi recenti*, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp.11-21. [BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*].

via di sviluppo, per il perseguimento dei propri interessi, principalmente di natura economica, al fine di favorire gli investimenti in Stati più vulnerabili e caratterizzati da risorse di produzione limitate.⁸

Al contrario, alcuni autori tendono a considerare l'istituto come un'iniziativa volta a far valere i diritti violati della persona e dei beni, promossa dallo Stato per ottenere riparazioni in caso di illeciti subiti da privati ad esso strettamente connessi.⁹

Un'altra corrente dottrinale, ancora, esclude che la protezione diplomatica sia un istituto autonomo sotto il profilo del diritto di intervento preventivo o repressivo per la tutela degli interessi economici nazionali all'estero di persone private. In questa prospettiva, le situazioni giuridiche soggettive verrebbero ricostruite direttamente dalle pretese degli Stati, orientate sia alla protezione dei beni e dei profitti che al conseguimento di indennizzi per le perdite subite dai loro cittadini.¹⁰

Secondo questa concezione, la protezione diplomatica rappresenterebbe il mezzo per tutelare i diritti predeterminati, risalendo all'individuazione di questi come prerequisito per l'esistenza stessa della protezione diplomatica. Questa visione trova il suo nodo centrale nel fatto che non esiste protezione senza la violazione di un diritto internazionalmente riconosciuto.

Riprendendo quanto affermato da Quadri, infatti, i cittadini rappresentano un valore concreto per il loro Stato di appartenenza in quanto ogni danno subito da essi si traduce automaticamente in un pregiudizio diretto allo Stato stesso¹¹.

Di conseguenza, in una logica di piena corrispondenza tra i due ordini di interessi, la tutela degli Stati si estende sia all'integrità economica che al valore sociale dei propri cittadini.

In linea con la concezione tradizionale, la protezione diplomatica viene pertanto considerata un istituto del diritto internazionale finalizzato a difendere un interesse diretto di uno Stato, violato da un comportamento illecito tenuto da un altro Stato nei confronti dei suoi cittadini. La visione tradizionale, infatti, sostiene che lo Stato di

⁸ Ivi, p.11.

⁹ Ivi, p.12.

¹⁰ Ivi, p.13

¹¹ V. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1936, p.206 ss.

nazionalità agisce per conto proprio, poiché una lesione a un cittadino è una lesione allo Stato stesso.¹²

Questo punto di vista, che trae origine dall'affermazione di Vattel sopramenzionata secondo cui “chi maltratta un cittadino danneggia indirettamente lo Stato”¹³, è stato confermato dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina*, in cui la Corte ha affermato quanto segue:

«Prendendo in carico il caso di uno dei suoi sudditi e ricorrendo ad azioni diplomatiche o a procedimenti giudiziari internazionali in suo favore, uno Stato fa valere in realtà un proprio diritto, quello di assicurare, nella persona dei suoi sudditi, il rispetto delle norme del diritto internazionale»¹⁴.

La ricostruzione delineata, tuttavia, emerge come diretta conseguenza di una prospettiva che esclude qualsiasi rilievo di carattere internazionale all'individuo e ai suoi diritti. Tale visione si basa su una marcata separazione tra l'interesse individuale, che può trovare tutela all'interno dell'ordinamento statale responsabile della violazione, e l'interesse statale, il cui fondamento giuridico è iscritto nella normativa concernente il trattamento degli stranieri in senso generico.

È rilevante sottolineare che la maggior parte della dottrina, tranne per alcune eccezioni specifiche, è stata e continua ad essere concorde nell'affermare che nell'ordinamento internazionale i soggetti diretti delle norme sono gli Stati e le Organizzazioni internazionali munite di personalità giuridica. Pur trattandosi, dunque, di norme che, in determinati contesti, mirano a proteggere i diritti umani, l'opinione diffusa è che esse siano dirette agli Stati per l'applicazione e il perseguimento degli scopi indicati, tramite un'attribuzione di responsabilità agli stessi.

Seppur sia concorde la posizione classica della dottrina, per cui la lesione inflitta allo straniero dà sempre come risultato conseguente un danno materiale allo Stato nazionale, bisogna tener conto degli sviluppi sul tema della personalità internazionale

¹² J. DUGARD, *Diplomatic Protection* in J. Crawford, S. Olleson, A. Pellet, *The Law of International Responsibility*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford, 2010, pp.1051–1073.

¹³ Vedi nota 2, VATTEL.

¹⁴ Caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina*, p.4 §12.

degli individui e, conseguentemente, della loro implicazione nel campo della protezione diplomatica.

Nel contesto internazionale attuale, infatti, «appare difficile negare, pur senza necessariamente attribuire ai privati una personalità giuridica internazionale piena, che gli individui siano destinatari diretti di alcune norme primarie del diritto internazionale generale e particolare».¹⁵

Alla luce di ciò, si assume rilevante la tesi che considera lo Stato nazionale quale soggetto che agisce in protezione di diritti di cui possono risultare titolari esclusivi i propri cittadini anche in base a norme internazionali.

A favore di questa visione orientata alla diretta titolarità dell'individuo del diritto, si possono desumere delle indicazioni più nette dall'analisi della giurisprudenza internazionale più recente.¹⁶ Rilevante in tal senso, «appare anzitutto il consolidamento dell'opinione giurisprudenziale circa la possibile coesistenza, in una stessa fattispecie, di diritti spettanti ai singoli cittadini ed ai rispettivi Stati nazionali, che possono peraltro trovare fondamento nella medesima norma internazionale e dare luogo ad una contestuale reazione a livello statale».¹⁷

Con riguardo alla giurisprudenza, la rilevanza della posizione individuale viene in rilievo in due decisioni della Corte internazionale di giustizia di contenuto analogo: *LaGrand e Avena*.¹⁸

Nel caso *LaGrand*, la Corte, nel determinare il dovere informativo derivante dall'articolo 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari¹⁹, indica non solo la sussistenza di un obbligo interstatale, ma anche la creazione di “*individual*

¹⁵ P. PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in «Rivista di diritto internazionale» vol.89, 2006, p.71 [PUSTORINO, *Recenti sviluppi*].

¹⁶ Ivi, p.74.

¹⁷ Ivi, pp.74-75.

¹⁸ Corte internazionale di giustizia, sent. del 27 giugno 2001 resa nell'affare *Karl-Heinz e Walter Bernhard LaGrand (Germania c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 2001, p.104 [Caso *LaGrand*] e Corte internazionale di giustizia, sent. del 31 marzo 2004 resa nell'affare *Avena e altri cittadini messicani (Messico c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 2004, p.12 [Caso *Avena*].

¹⁹ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, Vienna, 18 aprile 1961, in vigore dal 24 aprile 1964, in United Nations, «Treaty Series», vol. 596, p.26, Art.36 [Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche].

rights”, che possono essere invocati dinanzi alla Corte dallo Stato nazionale della persona detenuta.²⁰

Dello stesso avviso è stata successivamente la Corte nella causa *Avena*: la violazione dell’articolo 36 della Convenzione, da un lato, costituiva una violazione dei diritti dello Stato d’origine, dall’altro, dei diritti dell’individuo.²¹

Nel contesto dell’esercizio della protezione diplomatica, comunque, anche nell’ipotesi in cui si ammetta che il diritto sostanziale protetto sia esclusivamente di natura individuale, e che solo esso costituisca il fondamento della tutela, risulta inevitabile affermare che ad esso deve comunque associarsi un interesse coerente dello Stato nazionale, anche se solamente a livello formale.

Rispetto alla concreta applicazione dell’istituto, la protezione diplomatica può assumere due diverse forme: di accesso consolare, definito dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, e di rivendicazione dei diritti in un procedimento internazionale tra Stati.

Con riferimento alla Convenzione, l’articolo 3 della stessa elenca tra le funzioni di una missione diplomatica quella di: «tutelare nello Stato ricevente gli interessi dello Stato d’origine e dei suoi cittadini, nei limiti consentiti dal diritto internazionale»²².

Più criticamente, il trattato sulle relazioni consolari stabilisce anche le responsabilità degli Stati “ospitanti” nel facilitare l’assistenza consolare dei cittadini degli Stati “d’origine”.

In tal senso, la pietra miliare risulta essere l’articolo 36 (1)(a). Quest’ultimo stabilisce che i funzionari consolari dello Stato d’origine sono: «liberi di comunicare con i propri cittadini e di avere accesso ad essi».²³

Inoltre, su richiesta del cittadino, lo Stato ospitante deve informare i funzionari consolari dello Stato di provenienza che un loro cittadino è detenuto.

Nelle cause sopramenzionate della Corte internazionale di giustizia,²⁴ si indica che lo Stato ospitante deve informare “senza indugio” lo straniero detenuto del suo diritto di contattare i funzionari consolari.

²⁰ Caso *LaGrand*, p.494, §77.

²¹ Caso *Avena*, p.789, §4.

²² Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, Art.3.

²³ Ivi, Art.36(1)(a).

²⁴ Caso *LaGrand* e Caso *Avena*.

Nella causa *Avena*, la Corte ha concluso che tale obbligo sorge immediatamente nel momento in cui i funzionari dello Stato ricevente apprendono (o sospettano) che l'individuo detenuto sia un cittadino straniero.²⁵ Una volta notificato il trattenimento, i funzionari consolari hanno il diritto di visitare e conversare con il loro cittadino e di organizzare la sua rappresentanza legale, a meno che non vi sia il rifiuto da parte del cittadino stesso.²⁶

La protezione diplomatica, però, può assumere un significato più ampio del semplice accesso consolare negli Stati esteri. Essa può costituire un procedimento internazionale, in particolare un appello da Stato a Stato, per l'adempimento degli obblighi dell'uno nei confronti dell'altro derivanti dai loro reciproci diritti e doveri²⁷.

In tal senso, il relatore speciale della Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica ha recentemente definito la circostanza come: «un'azione intrapresa da uno Stato contro un altro Stato per un danno alla persona o ai beni di un cittadino causato da un atto o da un'omissione illecita a livello internazionale attribuibile a quest'ultimo Stato».²⁸

Sebbene il relatore della Commissione abbia incluso molti tipi di risposte nella sua definizione di "azione", una componente fondamentale comprende i procedimenti giudiziari o arbitrari. Conosciuta come "*espousal of claims*", la protezione diplomatica di questo tipo prevede che lo Stato si metta nei panni del cittadino i cui diritti sono stati violati per portare avanti una denuncia contro il Paese violatore.²⁹

Ciò detto, la definizione più recente e codificata dell'istituto, la si può rintracciare all'interno del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite del 2006.

Nel suo articolo 1, che ne indica lo scopo e la definizione, la protezione diplomatica viene definita come:

²⁵ Caso *Avena*, §63.

²⁶ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, Art.36(1)(c).

²⁷ E.M. BORCHARD, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims*, Banks Law Publishing Company, New York, 1915, p.354 [BORCHARD, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*].

²⁸ J. DUGARD, *First Report on Diplomatic Protection*, International Law Commission, 52nd Session, A/CN.4/ 506 (2000), p.11 [DUGARD, *First Report*].

²⁹ C. FORCESE, *The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the "War on Terror"*, in «European Journal of International Law», vol.17, 2006, p.375 [FORCESE, *The Capacity to Protect*].

«L'invocazione da parte di uno Stato, attraverso un'azione diplomatica o altri mezzi di composizione pacifica, della responsabilità di un altro Stato per un danno causato da un atto internazionalmente illecito di tale Stato nei confronti di una persona fisica o giuridica che sia cittadino del primo Stato, in vista dell'attuazione di tale responsabilità»³⁰.

A prescindere dall'individuazione di una concorde definizione della protezione diplomatica, soprattutto con riguardo alla titolarità e all'applicazione della stessa, è fondamentale delineare che il diritto di uno Stato di esercitare la protezione diplomatica a tutela di un proprio cittadino è ormai un principio accettato e riconosciuto a livello internazionale.

Vi sono, comunque, due requisiti che devono essere soddisfatti affinché sia concessa la possibilità di invocare l'istituto: che vi sia stato il previo esaurimento dei ricorsi interni e che l'individuo oggetto della lesione sia un cittadino dello Stato richiedente.

3. Il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni

L'esercizio della protezione diplomatica è vincolato dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, che impone allo Stato di non intervenire a livello internazionale per difendere i diritti del proprio cittadino sino a quando quest'ultimo non abbia esaurito tutti i ricorsi disponibili nell'ordinamento giuridico dello Stato estero in cui ha subito il pregiudizio.

Il fondamento giuridico che ha portato all'introduzione di tale regola si rintraccia, in primo luogo, nel rispetto del principio di sovranità dello Stato territoriale; esso, in particolare, comporta che lo Stato che abbia commesso un illecito sul piano internazionale, prima di essere chiamato a risponderne, abbia la possibilità di riparare alla violazione tramite i rimedi interni al proprio ordinamento giuridico.

³⁰ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, 2006, Art.1 [online]: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf, [Draft articles on diplomatic protection with commentaries].

Al principio di sovranità degli Stati si accompagnano, poi, ulteriori principi che, in tale circostanza, possono essere assunti come corollari dello stesso.

Tra questi rintracciamo: il principio del dominio riservato, secondo il quale se non vi è stato l'esaurimento delle vie di ricorso interno, il conflitto non assume il carattere internazionale e di conseguenza rimane nella sfera del diritto interno; il principio di non interferenza negli affari interni dello Stato territoriale, per cui finché lo Stato ha la possibilità di rimediare all'illecito commesso, l'esercizio della protezione diplomatica risulterebbe un'illecita interferenza; infine, il principio di sussidiarietà, che, seppur giochi un ruolo più marginale rispetto ai precedenti, riconosce la natura sussidiaria delle procedure internazionali di risoluzione delle controversie rispetto a quelle statali interne.³¹

Circa la natura giuridica dell'esaurimento dei ricorsi interni, questa è stata e continua ad essere una tematica assai dibattuta in dottrina, specie nel campo della protezione diplomatica.

La prima teoria legata, formulata dall'americano Borchard, definisce il previo esaurimento dei ricorsi interni come una regola di natura sostanziale: essa sostiene il sorgere della responsabilità statale soltanto a seguito di un diniego di giustizia; è da quel punto, infatti, che si potrà definire perfezionato l'illecito internazionale e la conseguente responsabilità statale che giustificano il ricorso alla protezione diplomatica; quest'ultima, dunque, risulta essere una risposta alla mancata protezione giudiziaria interna dello Stato nei confronti dello straniero.³²

Non sono mancate, però, delle critiche, basate sull'assunto per cui in tal senso non si terrebbe conto dell'esistenza di altri illeciti di natura internazionale: essa, finendo per identificare tutte le violazioni di norme internazionali sul trattamento degli stranieri con il diniego di giustizia, trascurerebbe quelli che sono illeciti che si realizzano e perfezionano al momento della stessa lesione³³. È il caso di quella parte della dottrina che ritiene esistano delle circostanze per cui la lesione del diritto dello

³¹ R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli editore, Torino, 2004, pp.9-10 [PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*].

³² Ivi, 59-60.

³³ R. AGO, *La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale* in «Archivio di diritto pubblico», 1938, pp.203 ss [AGO, *La regola*].

straniero non sia un'infrazione di carattere interno, bensì direttamente internazionale, produttiva dunque di responsabilità senza che venga esperito alcun ricorso interno.

Sulla base di tali critiche, è venuta alla luce una nuova teoria, sempre in chiave sostanziale, che ha portato al superamento della tesi di Borchard.³⁴

La teoria sostitutiva, sostenuta ed elaborata dal giurista Ago, prevede un'elaborazione, rispetto alla precedente, con riferimento ai confini applicativi: partendo dalla teoria sostanziale, essa viene circoscritta solo ad alcuni casi di responsabilità statale per la violazione di obblighi "di risultato" sul trattamento degli stranieri. Riconoscendo che la regola sul previo esaurimento dei ricorsi interni segna il momento costitutivo della responsabilità internazionale, Ago ritiene la stessa come una teoria sostanziale e non meramente procedurale. Successivamente, egli arriva ad una seconda conclusione, ossia l'esistenza del principio per cui il diritto internazionale, e questo nella maggior parte dei casi, nell'opporre determinati obblighi agli Stati, non impone di svolgere una specifica azione, lasciando alla discrezionalità statale la predisposizione dei mezzi volti a garantire il raggiungimento dello scopo richiesto.³⁵

Viene teorizzata da Ago, dunque, la differenza fra obblighi specifici e di risultato³⁶: se i primi devono essere adempiuti dagli Stati secondo una determinata modalità e si verifica la violazione nel caso in cui non si segua questa linea di azione, i secondi non prevedono un vincolo d'azione e sono violati nel caso di mancato raggiungimento del risultato.

La violazione degli obblighi di risultato risulta essere l'ipotesi più frequente, da cui possono derivare due circostanze.

La prima viene in rilievo qualora vi sia stato un comportamento contrario da parte degli organi esecutori dell'obbligo, che porti ad un'impossibilità definitiva, anche da parte di altri organi, di raggiungere il risultato richiesto: in tal caso, non è possibile esperire la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, in quanto indisponibili.³⁷

³⁴ PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*, cit., pp.61-65.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ R. AGO, *Sixième rapport sur la responsabilité des Etats*, NU DOC. A/CN.4/302 et Add.1-3, in ACIDI, 1977, II.1, §1 ss e 14 ss.

³⁷ AGO, *La regola*, cit., pp.235-239.

La seconda, invece, ricorre quando la condotta contraria dell'organo non preclude la possibilità di raggiungimento del risultato richiesto da parte di altri organi dello Stato: in questo caso, non vi è la commissione di un illecito internazionale definitivo e perfetto, che si manifesterà solo nell'ipotesi in cui gli altri organi, chiamati alla realizzazione dello scopo, disattendano anch'essi al loro compito.³⁸

Secondo tale teoria, dunque, è solo in tale circostanza che viene in rilievo l'applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni.³⁹

A queste teorie che identificano la regola come sostanziale, si contrappone la teoria che rintraccia la natura procedurale dell'esaurimento dei ricorsi interni.⁴⁰

La teoria procedurale ha trovato il suo pieno riconoscimento con De Visscher⁴¹, e si basa sulla non consequenzialità tra il sorgimento della responsabilità internazionale e la richiesta di riparazione da parte dello straniero allo Stato che ha commesso l'illecito. La configurazione di responsabilità internazionale, infatti, implica esclusivamente l'obbligo dello Stato di rendere disponibili, all'interno del proprio ordinamento giuridico, i mezzi necessari per consentire alla vittima di conseguire la riparazione.⁴²

In merito al dibattito dottrinale sulla natura della protezione diplomatica, da menzionare è la posizione del relatore speciale in materia di protezione diplomatica che, tenendo conto degli effetti prodotti dall'evoluzione del regime sulla protezione dei diritti umani, ha espressamente accolto la tesi della natura procedurale della regola.⁴³ Seppur, infatti, il suo suggerimento non fu accolto dalla Commissione, le sue conclusioni si fondavano sull'assunto per cui: «in materia di protezione diplomatica, la violazione di disposizioni internazionali riguardanti il trattamento dello straniero configurerebbe immediatamente un illecito internazionale, che, tuttavia, potrebbe essere opposto solo dopo l'esaurimento dei ricorsi interni da parte dell'individuo».⁴⁴

³⁸ Ivi, pp.239-241.

³⁹ PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*, cit., pp.61-63

⁴⁰ Ivi, p.65.

⁴¹ C. DE VISSCHER, *Notes sur la responsabilité internationale des Etats et la protection diplomatique d'après quelques documents récents*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1927.

⁴² PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*, cit., pp.65-66.

⁴³ PUSTORINO, *Recenti sviluppi*, p.96.

⁴⁴ *Ibidem*.

Con riguardo alla risposta data dalla giurisprudenza rispetto al continuo sovrapporsi di teorie e applicazioni della regola, questa non risulta essere definitoria e non dà una chiave di lettura: la prassi giurisprudenziale, infatti, non si identifica in una teoria e non offre una soluzione, risultando incostante ed eterogenea; numerose decisioni, infatti, richiamano il principio dell'esaurimento dei ricorsi interni e lo sostengono, altre lo ignorano e lo ritengono un impedimento alla regolare presentazione di un reclamo internazionale.⁴⁵

Rispetto alla posizione della Commissione di diritto internazionale, a seguito della natura consuetudinaria riconosciuta alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni nel caso *Interhandel*⁴⁶ prima, e dalla stessa Corte internazionale di giustizia nel caso *ELSI* poi⁴⁷, essa ha deciso di codificarla all'interno dell'articolo 14 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica del 2006, identificandola come un requisito per poter esercitare l'istituto della protezione diplomatica.

Nonostante ciò, all'interno dell'articolo non c'è traccia di una posizione circa la natura della regola; l'unico elemento che si può ricavare è che la Commissione tende ad analizzarla sotto il punto di vista procedurale piuttosto che sostanziale.

L'articolo 14 al comma 1 cristallizza e definisce il vincolo, indicando che:

«Uno Stato non può presentare una richiesta di risarcimento internazionale in relazione a un danno a un cittadino o a un'altra persona di cui al progetto di articolo 8, prima che la persona danneggiata abbia esaurito, fatto salvo il progetto di articolo 15, tutti i ricorsi locali».

Il richiamo all'articolo 8, indica che sia le persone fisiche che quelle giuridiche sono tenute ad esaurire i rimedi locali.

Al comma 2⁴⁸, invece, vi è una descrizione, in termini generali, dei rimedi locali che devono essere esperiti:

⁴⁵ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., p.49.

⁴⁶ Nel caso *Interhandel* come: «a well-established rule of customary international law».

⁴⁷ Nel caso *ELSI* come: «an important principle of customary international law».

⁴⁸ *Draft articles on diplomatic protection with commentaries*, cit., Art.14(2).

«I rimedi locali sono i rimedi giuridici che la persona lesa può esperire dinanzi ai tribunali o agli organi giudiziari o amministrativi, ordinari o speciali, dello Stato che si presume sia responsabile della causazione del danno».

Il percorso che ha portato alla definizione di quali fossero i rimedi giuridici da esaurire affinché i requisiti della regola risultassero soddisfatti, in particolare per quanto riguarda i rimedi straordinari, è stato connotato da una ponderazione giudiziosa degli interessi contrastanti.

Guardando al passato, ponendo l'attenzione sulla prassi del vincolo in materia di protezione diplomatica, la regola era applicata in via generale ai ricorsi di natura giurisdizionale. Nel 1864 Phillimore, in un parere alla Corona britannica, definì specificamente il termine "rimedi locali" come rimedi esperibili "attraverso i tribunali di diritto"; inoltre, nel concetto di "rimedi giudiziari", era consuetudine includere i rimedi disponibili attraverso tribunali speciali, purché legalmente costituiti.⁴⁹

Con riguardo, invece, alla natura ordinaria o straordinaria dei rimedi, nel corso della causa *Barcelona Traction* tra Belgio e Spagna, gli Stati hanno espresso opinioni da entrambe le parti sulla questione. Il governo spagnolo nelle sue eccezioni preliminari ha sottolineato che era l'intero sistema di tutela giuridica offerta dallo Stato convenuto a dover essere messo alla prova. Nel caso, infatti, erano in gioco alcuni rimedi che possono essere definiti straordinari: il primo riguardava l'azione che poteva essere intentata contro un giudice corrotto nel caso in cui avesse pronunciato una decisione in modo fraudolento; il secondo consisteva in un procedimento amministrativo contenzioso relativo a decisioni amministrative prese da un organo esecutivo. L'argomentazione spagnola insisteva sul fatto che il primo rimedio avrebbe dovuto essere esaurito perché rientrante nella categoria dei rimedi esauribili; con riguardo, invece, ai procedimenti amministrativi controversi, il governo spagnolo era del parere che questi fossero certamente inclusi come tipologia di rimedi da esaurire, anche se straordinari. La risposta del governo belga non ha contestato il principio enunciato nell'argomentazione del governo spagnolo relativa ai procedimenti amministrativi contenziosi: è sembrato, dunque, esserci un primo accordo sul principio

⁴⁹ C.F. AMERASINGHE, *Local remedies in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p.183.

secondo cui il rimedio straordinario dei procedimenti amministrativi contenziosi comprendente un ricorso gerarchico non è di per sé escluso da quei rimedi che dovevano essere esauriti in virtù del suo carattere. Con riferimento, invece, al rimedio straordinario mediante azione contro un giudice corrotto, il governo belga ha obiettato che non si trattava di un ordinario caso di rimedi. L'argomentazione belga relativa all'azione contro un giudice corrotto sembra basarsi sull'idea che il ricorso, essendo eccezionale, non sia in quanto tale incluso nel concetto di rimedi da esaurire, piuttosto che sul fatto che non ci si potesse aspettare che il rimedio venisse invocato perché non ragionevole.

In generale, salvo poche affermazioni di massima, la tendenza è stata quella di accettare alcune limitazioni sulla natura del rimedio a cui ricorrere. La questione, quindi, riguarda l'entità delle limitazioni. Rispetto a ciò, l'articolo 14 paragrafo 2⁵⁰, riferendosi semplicemente ai rimedi ordinari o speciali, siano essi forniti da tribunali o organi giudiziari o amministrativi, non risulta essere sufficientemente specifico.

Un altro caso rilevante rispetto al profilo sostanziale dei rimedi locali è ELSI, in cui è stato affermato che la sostanza del ricorso dovrebbe essere portata dinanzi agli organi giudiziari locali e tutti i rimedi disponibili e accessibili devono essere "esauriti", in quanto perseguiti nella misura consentita o richiesta dalla legge locale per l'emissione di una decisione definitiva. Ciò significa che: da un lato, lo straniero deve utilizzare tutte le procedure di cui dispone, soprattutto probatorie, per sostenere la sua pretesa nel processo di esaurimento dei ricorsi; dall'altro, se la preparazione o la presentazione della sua domanda a livello locale è errata e si traduce in un ricorso ai rimedi totalmente o parzialmente infruttuoso, lo straniero non ha esaurito i rimedi.

In generale, si può concludere che i rimedi locali operino come una o più fasi nell'ordinata procedura di risoluzione delle controversie internazionali e tale regola non è né più né meno che un metodo per attribuire agli Stati sovrani una funzione di risoluzione delle controversie internazionali di cui sono parte.

Se, dunque, gli Stati sono sicuramente capaci di esprimere in modo responsabile e costruttivo la fiducia riposta dalla comunità internazionale nel conferire loro un ruolo che scaturisce dal rispetto della loro sovranità, è ragionevole aspettarsi che la regola rappresenti essenzialmente un mezzo per garantire in modo economico ed efficiente la

⁵⁰ *Draft articles on diplomatic protection with commentaries*, cit., Art.14(2).

risoluzione delle controversie internazionali nei settori relativi alla protezione degli stranieri.

Inoltre, sebbene allo Stato convenuto venga data la possibilità di riparare ad un danno commesso, è anche vero che viene impedito allo straniero di ricorrere direttamente a un tribunale internazionale, di cui gli viene in prima battuta negato di fatto l'accesso e, conseguentemente, l'ottenimento di una giustizia meno costosa.

Sarebbe giusto, quindi, che il soggetto fosse costretto a utilizzare solo quei mezzi con cui ha l'opportunità di ottenere giustizia secondo la legge, anche perché, in linea di principio, le politiche alla base della regola dei rimedi locali non garantiscono un'estensione illimitata del concetto. È rilevante, infatti, sottolineare che i rimedi a disposizione di uno straniero che devono essere esauriti prima che la protezione diplomatica possa essere esercitata variano, inevitabilmente, da Stato a Stato, per cui nessuna codificazione può riuscire a fornire una regola assoluta che governi tutte le situazioni.

Con riguardo al comma 3 dell'articolo 14⁵¹, esso prevede che la norma sull'esaurimento dei rimedi locali si applichi solo ai casi in cui lo Stato ricorrente abbia subito un danno "indiretto", cioè attraverso il proprio cittadino; non si applica, dunque, nel caso in cui lo Stato ricorrente sia direttamente leso dall'atto illecito di un altro Stato, poiché in questo caso lo Stato ha una ragione propria per intentare un'azione internazionale.

In particolare, il comma 3 statuisce che:

«Le vie di ricorso locali devono essere esaurite quando la domanda internazionale, o la richiesta di una sentenza dichiarativa relativa alla domanda, è presentata in modo preponderante sulla base di un pregiudizio ad un cittadino o ad un'altra persona di cui al progetto di articolo 8»⁵².

In tale ambito, si solleva una problematica nel caso in cui il danno sia di natura mista, nel senso che contenga elementi sia di danno allo Stato che di danno ai cittadini dello Stato.

⁵¹ *Draft articles on diplomatic protection with commentaries*, cit., Art.14(3).

⁵² *Ibidem*.

Molte controversie davanti alla Corte internazionale di giustizia hanno presentato il fenomeno del reclamo misto.

Nel caso del *Personale diplomatico degli Stati Uniti in ostaggio a Teheran*⁵³, c'è stata una violazione diretta da parte della Repubblica islamica dell'Iran del dovere di proteggere i propri diplomatici e consoli sussistente nei confronti degli Stati Uniti d'America e, allo stesso tempo, si è verificata una lesione alla persona dei cittadini (diplomatici e consoli) tenuti in ostaggio. In tale occasione la Corte ha trattato la richiesta come una violazione diretta del diritto internazionale.

Nel caso *Interhandel*⁵⁴, la Svizzera ha presentato domande relative a un danno a lei diretto derivante dalla violazione di un trattato, insieme ad un danno indiretto derivante da una lesione a una società nazionale. In questo caso la Corte si è espressa ritenendo che la pretesa fosse prevalentemente indiretta e che *Interhandel* non avesse esaurito i rimedi locali.

Nell'affare del *Mandato di arresto dell'11 aprile 2000*⁵⁵ (Repubblica democratica del Congo c. Belgio), si era configurato un danno diretto alla Repubblica Democratica del Congo e al suo cittadino, il Ministro degli Esteri, ma la Corte ha ritenuto che il reclamo non fosse stato presentato nell'ambito della protezione di un cittadino, per cui non era necessario che la Repubblica Democratica del Congo esaurisse le vie di ricorso locali.

Nella causa *Avena*, il Messico ha cercato di proteggere dagli Stati Uniti i suoi cittadini che si trovavano nel braccio della morte attraverso la Convenzione di Vienna⁵⁶, sostenendo di “aver sofferto esso stesso, direttamente, e attraverso i propri cittadini”⁵⁷ a causa della mancata concessione dell'accesso consolare ai suoi cittadini da parte degli Stati Uniti ai sensi dell'articolo 36(1) della Convenzione.

⁵³ Corte internazionale di giustizia, sent. del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale diplomatico degli Stati Uniti in ostaggio a Teheran (Iran c. Stati Uniti)*, in «ICJ Reports», p.3.

⁵⁴ Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. 21 marzo 1959, nel caso *Interhandel (Svizzera c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 1959, p.6 ss.

⁵⁵ Corte internazionale di giustizia, sent. del 14 febbraio 2002 nell'affare del *Mandato di arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica democratica del Congo c. Belgio)*, in «ICJ Reports», p.3 ss.

⁵⁶ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

⁵⁷ Caso *Avena*, pp.35–36, § 40.

La Corte ha accolto questa argomentazione grazie alla “interdipendenza dei diritti dello Stato e dei diritti individuali”. Nel caso di una richiesta mista, dunque, spetta al tribunale esaminare i diversi elementi della richiesta e decidere se sia preponderante l’elemento diretto o indiretto. Il paragrafo 3, inoltre, chiarisce che le vie di ricorso locali devono essere esaurite non solo per quanto riguarda una richiesta internazionale, ma anche per quanto riguarda una richiesta di sentenza dichiarativa presentata prevalentemente sulla base di un danno ad un cittadino.

Ciò detto, bisogna comunque sottolineare che, sebbene il rispetto della sovranità dello Stato ospitante o convenuto sia al centro dell’attuazione di tale regola, è evidente nell’evoluzione applicativa della stessa, che il diritto internazionale ha attribuito rilievo a valori diversi da quelli gli interessi dello Stato ospitante o convenuto.

L’interpretazione di tale vincolo, in particolare nelle decisioni giudiziarie, ha dimostrato che, nonostante l’indipendenza dello Stato ospitante o convenuto, rimane ferma la rilevanza dell’interesse dello straniero, in modo da non rendere irragionevole l’entità del ricorso richiesto.

Si può, dunque, concludere che se da un lato viene data allo Stato sovrano ogni possibilità di risolvere equamente tali controversie attraverso i propri organi, ed è nell’interesse di tutti che tali controversie siano risolte al più presto possibile a livello locale, d’altro canto è logico che venga dato un certo riconoscimento anche agli interessi contrastanti delle parti coinvolte ad una giustizia efficiente ed economicamente vantaggiosa.

Il riconoscimento di altri interessi, come quelli del richiedente straniero nell’evitare indebite difficoltà e spese eccessive nel perseguire rimedi locali, ha comportato l’imposizione di limitazioni o l’introduzione di eccezioni al funzionamento della regola.

Le limitazioni che ne derivano sono basate principalmente sulla considerazione degli interessi del richiedente straniero, ma anche dalla necessità che la giustizia sia amministrata in modo efficiente ed economico, il che è un interesse della comunità internazionale.

Gli interessi del richiedente straniero costituiscono una considerazione importante nel decidere come applicare la regola dei ricorsi locali. Questi interessi

sono stati notati nel caso delle *Navi finlandesi*⁵⁸, in particolare per quanto riguarda la fissazione di limiti alla norma. La commissione arbitrale ha sottolineato anche nel caso *Ambatielos*⁵⁹ che la regola non può essere forzata troppo, anche se il rispetto dell'autorità dello Stato convenuto o ospitante richiede che l'intero sistema di protezione sia messo alla prova ed esaurito.

Si è messo in luce, dunque, il problema della presenza di rimedi che, sebbene disponibili, non risultino adatti a soddisfare le circostanze attinenti al particolare danno lamentato dallo straniero. Per tale ragione, si è dimostrata necessaria la formulazione di particolari eccezioni in cui la regola dell'esaurimento dei rimedi locali viene meno.

La dottrina, in particolare, suole parlare dell'introduzione di una serie di limiti o eccezioni alla regola; nonostante ciò, non vi è alcun consenso né sulla loro natura né sul loro contenuto. Nella prassi, la regola non si applica quando avvengono sostanzialmente quattro ordini di circostanze: «inaccessibilità dei ricorsi interni; inefficacia e inadeguatezza dei ricorsi interni e quindi loro inutilità; diniego di giustizia; circostanze speciali».⁶⁰

Un inquadramento di tali eccezioni lo rintracciamo all'interno del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica.

La Commissione, all'articolo 15⁶¹, stabilisce che non è necessario esaurire le vie di ricorso locali quando:

«(a) non vi siano rimedi locali ragionevolmente disponibili per fornire una riparazione effettiva, o i rimedi locali non forniscano alcuna ragionevole possibilità di tale riparazione; (b) vi sia un indebito ritardo nel processo di riparazione attribuibile allo Stato presunto responsabile; (c) non vi sia un collegamento rilevante tra la persona lesa e lo Stato presunto responsabile alla data del danno; (d) alla persona lesa sia

⁵⁸ Nazioni Unite, lodo del 9 maggio 1934, nel caso del *reclamo degli armatori finlandesi contro la Gran Bretagna per l'utilizzo di alcune navi finlandesi durante la guerra (Finlandia c. Gran Bretagna)*, in «United Nations Reports of International Arbitral Awards», vol.III, p.1479.

⁵⁹ Nazioni Unite, lodo del 6 marzo 1956, nel caso *Ambatielos (Grecia c. Gran Bretagna)*, in «United Nations Reports of International Arbitral Awards», vol.XII, p.120.

⁶⁰ PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni*, cit., p.140.

⁶¹ *Draft articles on diplomatic protection*, cit., Art.15.

manifestamente preclusa la possibilità di esperire i rimedi locali; o (e) lo Stato presunto responsabile abbia rinunciato all'obbligo di esaurire i rimedi locali».

In quest'ottica di tutela degli interessi del privato, dunque, si esclude in maniera unanime l'applicazione di tale principio in diverse ipotesi: con riferimento allo Stato responsabile, nel caso in cui il sistema giurisdizionale interno non si mostri efficiente e in grado di garantire la soddisfazione dell'interesse o, ancora, nel caso in cui lo stesso Stato abbia rinunciato all'applicazione di tale regola; con riguardo al soggetto che ha subito il pregiudizio, qualora egli non abbia un effettivo collegamento con lo Stato convenuto o non abbia la possibilità materiale e manifesta di esperire i rimedi, ad esempio la situazione per cui lo Stato convenuto impedisca alla persona lesa di entrare nel suo territorio, sia per legge sia per minacce alla sua sicurezza personale.

4. Il requisito della cittadinanza

Insieme al requisito dell'esaurimento dei ricorsi interni, per l'esercizio della protezione diplomatica è necessario l'ulteriore requisito della cittadinanza, cioè l'appartenenza dell'individuo allo Stato che intende agire sul piano internazionale per la tutela. La regola generale per l'esercizio della tutela diplomatica è che una persona, fisica o giuridica, deve avere la cittadinanza dello Stato che reclama il danno nel momento in cui il danno è stato arrecato, affinché possa configurarsi una effettiva violazione delle norme sostanziali del diritto internazionale in materia di trattamento degli stranieri.⁶²

Con riguardo alle persone fisiche, secondo la visione corrente generalmente accettata, la violazione del diritto internazionale si verifica nei confronti dello Stato di cittadinanza: ciò conferma implicitamente il concetto di prevalenza degli interessi statali rispetto a quelli dell'individuo.

La dottrina risulta concorde nel ritenere che la protezione non possa essere accordata a qualsiasi individuo, bensì solo a chi riveste la qualifica di cittadino. Tale orientamento è stato confermato dalla già menzionata decisione *Barcelona Traction*. In quest'occasione la Corte fa riferimento agli obblighi *erga omnes*, che, in quanto derivanti da principi di carattere assoluto e generale, incombono su tutti gli Stati. Allo

⁶² AMERASINGHE, *Diplomatic Protection*, cit., p.91.

stesso tempo, però, la Corte, quando deve riferirsi alla loro pratica attuazione, menziona il limite della cittadinanza dell'individuo: tale requisito risulta essere fondante, anche quando si abbia riguardo a principi sanciti in convenzioni di carattere universale.

La rilevanza di tale requisito è poi confermata dal suo stesso valore costitutivo: senza la qualifica di cittadino non potrebbe neppure configurarsi come illecito quello compiuto nei suoi confronti da parte di un altro Stato.⁶³

Partendo, dunque, dal principio per cui il diritto di uno Stato di esercitare la protezione diplomatica sia basato sul legame di nazionalità tra l'individuo leso e lo Stato agente, la regola generale è che uno Stato non possa estendere la propria protezione o sostenere le richieste di cittadini stranieri. In caso di controversia, infatti, uno Stato convenuto può sollevare l'obiezione di ammissibilità che l'individuo in questione non abbia la nazionalità dello Stato che ha presentato la richiesta o, nel caso in cui sia consentito ai singoli di presentare richieste di risarcimento, che l'individuo non abbia la nazionalità dello Stato parte dell'accordo che istituisce il tribunale.

D'altra parte, sebbene la regola generale sia quella enunciata, il fatto che un individuo abbia la cittadinanza dello Stato ricorrente o dello Stato interessato, non sempre comporta il diritto dello Stato di patrocinare la sua domanda o il diritto dell'individuo di presentarla.

Pertanto, la regola generale ha un aspetto sia negativo che positivo: uno Stato non può sostenere le pretese dei non cittadini, né i non cittadini possono avanzare pretese; al contrario, uno Stato può sostenere le pretese dei cittadini o i cittadini possono avanzare pretese.

L'aspetto positivo della regola è stato menzionato dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella causa *Panevezys-Saldutiskis Railway*.⁶⁴ In questo caso, la Corte permanente ha definito il diritto all'esercizio della protezione diplomatica come: «[...] necessariamente limitato all'intervento a favore dei propri cittadini perché, in assenza di un accordo speciale, è il vincolo di nazionalità tra lo Stato e l'individuo che da solo conferisce allo Stato il diritto di protezione diplomatica, ed è

⁶³ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., pp.31-32.

⁶⁴ Corte permanente di giustizia internazionale, sent. del 28 febbraio 1939, nel caso *Panevezys-Saldutiskis Railway (Estonia c. Lituania)*, serie A/B, n.76.

come parte della funzione di protezione diplomatica che deve essere previsto il diritto di accogliere una richiesta di risarcimento e di garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale.

Se il danno è stato arrecato al cittadino di un altro Stato, nessuna pretesa che possa derivare da tale danno rientra nell'ambito della protezione diplomatica che uno Stato ha il diritto di accordare, né può dare origine a una pretesa che tale Stato ha il diritto di sostenere.»⁶⁵

La rilevanza di tale requisito viene, inoltre, confermato dal Progetto di articoli sulla protezione diplomatica: la Commissione, all'articolo 3⁶⁶, sotto la Rubrica dei principi generali, indica che lo Stato intitolato all'esercizio della protezione diplomatica è lo Stato di nazionalità. All'interno del successivo articolo 4⁶⁷, poi, la Commissione, specifica lo Stato di nazionalità di una persona fisica:

«Ai fini della protezione diplomatica di una persona fisica, per Stato di cittadinanza si intende lo Stato di cui tale persona ha acquisito la cittadinanza, in conformità con la legge di tale Stato, per nascita, discendenza, naturalizzazione, successione di Stati o in qualsiasi altro modo, non incompatibile con il diritto internazionale».

Tale definizione deriva da due principi: il primo, è che è compito dello Stato di nazionalità determinare, in armonia con la propria legge interna, chi è qualificabile come proprio cittadino; il secondo, invece, che ci sono limiti imposti dal diritto internazionale nella concessione della cittadinanza. I criteri per il conferimento della cittadinanza elencati nell'articolo sono esemplificativi e non esaustivi.

Vengono menzionati i criteri di collegamento più comunemente utilizzati dagli Stati per la concessione della cittadinanza: nascita (*jus soli*), discendenza (*jus sanguinis*) e naturalizzazione.

⁶⁵ Ivi, p.16.

⁶⁶ *Draft articles on diplomatic protection*, cit., Art.3.

⁶⁷ Ivi, Art.4.

Il matrimonio con un cittadino non rientra in questo elenco, poiché nella maggior parte dei casi il matrimonio di per sé non è sufficiente per la concessione della cittadinanza: richiede inoltre un periodo di residenza, al termine del quale la cittadinanza viene conferita tramite naturalizzazione. La cittadinanza può essere acquisita anche in seguito alla successione di Stati.⁶⁸ L'adozione di tale articolo risulta essere un chiaro passo avanti sullo sviluppo dei requisiti per definire la nazionalità nell'ambito della protezione diplomatica.

La strada che ha portato alla cristallizzazione della definizione di Stato di nazionalità è stata molto lunga e ha visto l'alternarsi di concezioni e visioni differenti.

Con riguardo alla determinazione della nazionalità degli individui a livello internazionale, la regola generale è che essa rientri nella sfera di dominio riservato dei singoli Stati. Questo è stato reso chiaro dalla Corte permanente di giustizia internazionale nel parere consultivo sulla questione dei *Decreti di nazionalità emessi a Tunisi e in Marocco* che ha identificato la questione del conferimento della nazionalità come “esclusivamente nella giurisdizione di uno Stato” e “come questione relativa, dipendente dallo sviluppo delle relazioni internazionali”.⁶⁹

Questa pronuncia ha trovato complementarità e integrazione circa 20 anni dopo, con la pronuncia da parte del successore della Corte permanente, ossia la Corte internazionale di giustizia, che si è espressa nel rinomato caso *Nottebohm*. In questa circostanza la Corte ha descritto il concetto di nazionalità, ritenendo che essa sia corrispondente ad una “situazione fattuale”.⁷⁰

La Corte ha definito la nazionalità come un vincolo giuridico che ha come base “un fatto sociale di attaccamento, un'autentica connessione di esistenza, interessi e sentimenti, insieme all'esistenza di diritti e doveri reciproci”.⁷¹

⁶⁸ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., p.29(3).

⁶⁹ Corte permanente di giustizia internazionale, parere consultivo del 7 febbraio 1923 sulla questione dei *Decreti di nazionalità emessi a Tunisi e in Marocco*, serie B n.4, p.24.

⁷⁰ Caso *Nottebohm*, p.22.

⁷¹ *Ivi*, p.23.

Inoltre, la Corte ha affermato che:

«La naturalizzazione non è una questione da prendere alla leggera. Cercarla e ottenerla non è qualcosa che accade di frequente nella vita di un essere umano. Comporta la rottura di un legame di fedeltà e la creazione di un nuovo legame di fedeltà. Può avere conseguenze di vasta portata e comportare profondi cambiamenti nel destino dell'individuo che la ottiene».⁷²

Sebbene quest'ultima citazione riguardi un modo particolare di acquisire la cittadinanza, ossia la naturalizzazione, vengono in rilievo alcuni elementi della nazionalità considerati importanti dalla Corte.

In primo luogo, la nazionalità viene identificata come espressione di fedeltà. In secondo luogo, questa fedeltà si basa sull'attaccamento allo Stato di appartenenza e non è puramente giuridica. In terzo luogo, i diritti e i doveri che derivano dall'avere una particolare nazionalità influenzano notevolmente la vita di un individuo.⁷³ L'interpretazione effettuata nell'ambito del caso *Nottebohm* è stata successivamente criticata in modo piuttosto forte, a maggior ragione alla luce della situazione conclusiva della decisione che, avendo statuito per la negazione dei diritti della nazionalità del Liechtenstein, ha reso il signor Nottebohm apolide.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha deciso di ritenere superato e abbandonare il requisito della genuinità o dell'effettività della nazionalità, consentendo la protezione di individui i cui legami con gli Stati protettori potrebbero non essere assolutamente genuini.

Con riguardo, infine, alla frase finale dell'articolo 4⁷⁴, si sottolinea che l'acquisizione della cittadinanza non deve essere incompatibile con il diritto internazionale. Sebbene uno Stato, infatti, abbia il pieno diritto di decidere chi siano i propri cittadini, questo diritto non è assoluto.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ A. VERMEER-KÜNZLI, *Nationality and diplomatic protection: a reappraisal*, in A. ANNONI & S. FORLATI, *The changing role of nationality in international law*, Routledge, Oxon, 2013, p.77.

⁷⁴ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.4: «[...] not inconsistent with international law».

Come rilevato dall'articolo 1 della Convenzione del 1930 su certe questioni relative al conflitto delle leggi sulla nazionalità⁷⁵:

«Spetta a ciascuno Stato determinare, in base alla propria legge, chi sono i suoi cittadini», con la condizione che «tale legge sarà riconosciuta dagli altri Stati nella misura in cui è conforme alle convenzioni internazionali, alle consuetudini internazionali e ai principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di nazionalità».

Tale determinazione viene in rilievo soprattutto nel campo dei diritti umani, le cui convenzioni impongono agli Stati di conformarsi agli standard internazionali nella concessione della nazionalità.

Un chiaro esempio della non absolutezza di tale diritto la rintracciamo nell'eccezione dell'articolo 3 che, al secondo comma⁷⁶, indica la possibilità di poter comunque esercitare la protezione diplomatica nei confronti di un individuo non cittadino, nei casi previsti dall'articolo 8. L'articolo 8⁷⁷ indica che uno Stato può esercitare la protezione diplomatica nei confronti di un apolide o di un rifugiato che, alla data della lesione e alla data della presentazione ufficiale della domanda, risiede legalmente e abitualmente in detto Stato.

Oltre alla determinazione dei criteri rivelatori della cittadinanza, un'altra problematica legata all'applicazione della protezione diplomatica è costituita dal caso di doppia cittadinanza dell'individuo da tutelare.

5. Il problema della doppia cittadinanza

Il tema della doppia cittadinanza può creare concrete difficoltà agli Stati che intendono proteggere i propri cittadini, soprattutto nel caso in cui l'individuo risulti cittadino anche dello Stato autore del comportamento lesivo.

⁷⁵ Convenzione su certe questioni relative ai conflitti delle leggi sulla cittadinanza, Aia, 12 aprile 1930, in vigore dal 1° luglio 1937, in League of Nations, «Treaty Series», vol.179, p.89, Art.1. [Convenzione dell'Aia]

⁷⁶ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.3(2).

⁷⁷ Ivi, Art.8.

Le difficoltà nell'assistenza dei cittadini all'estero paventate dai governi derivano, almeno in parte, dallo stato incerto del diritto internazionale in relazione alla protezione diplomatica dei cittadini con doppia cittadinanza.

In tal senso si è espresso il Dipartimento di Stato americano:

«Il governo degli Stati Uniti riconosce l'esistenza della doppia cittadinanza, ma non la incoraggia come politica a causa dei problemi che può causare. Le rivendicazioni di altri Paesi nei confronti di cittadini statunitensi con doppia cittadinanza possono entrare in conflitto con la legge statunitense e la doppia cittadinanza può limitare gli sforzi del governo statunitense per assistere i cittadini all'estero»⁷⁸.

Sul tema si sono originate diverse correnti dottrinali: alcune che sottolineano la preponderanza dell'interesse statale su quello del privato, altre che, al contrario, tutelano l'interesse individuale.

Una parte della dottrina ha sostenuto che la tutela diplomatica di un cittadino da parte del proprio Stato nei confronti di un altro, al quale il cittadino ugualmente appartiene, non sia esercitabile.

La pretesa dello Stato di proteggere i propri cittadini deve, infatti, essere controbilanciata con il principio che consente ad uno Stato di decidere se concedere o meno ai cittadini il trattamento ritenuto più appropriato, sfera che rientra nel suo dominio riservato.⁷⁹ In tale circostanza si verifica uno scontro tra principi generali, e la questione viene risolta con il totale sacrificio dell'interesse individuale, in quanto si assume prevalente il criterio che rispetta maggiormente la competenza esclusiva degli Stati.

Il punto di partenza per tale teorizzazione è la Convenzione dell'Aia del 1930. L'articolo 4 della stessa indica chiaramente che:

⁷⁸ United States - US Department of State, *Dual Nationality* [online]: <http://travel.state.gov/dualnationality.html>.

⁷⁹ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., p.35.

«Uno Stato non può accordare a un suo cittadino la protezione diplomatica nei confronti di uno Stato di cui tale persona possiede anche la cittadinanza».

L'articolo 4 ha una rilevanza marginale, in quanto solo pochi Paesi hanno ratificato la Convenzione. Tuttavia, la disposizione - che crea una regola di "non responsabilità" in relazione ai doppi cittadini - potrebbe aver codificato il diritto internazionale consuetudinario e, se così fosse, rappresenterebbe una scomoda eccezione alle regole della protezione diplomatica.⁸⁰

Ci sono buone ragioni per guardare con sospetto all'articolo 4 della Convenzione dell'Aia.

In primo luogo, la Conferenza di codificazione dell'Aia che ha portato alla stipulazione della Convenzione, ha espresso un'opinione più sfumata sulla portata dell'articolo 4 di quanto non risulti dal testo stesso. Per esempio, la Conferenza ha respinto il suggerimento di temperare l'articolo 4 con la frase "se risiede abitualmente in quest'ultimo Stato".⁸¹

Nella stesura dell'articolo 4 hanno avuto grande influenza le conclusioni del prof. Borchard nel suo trattato del 1916, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, che valutava i casi riguardanti la protezione diplomatica dei doppi cittadini.⁸²

La conclusione di Borchard, secondo cui «una persona con doppia nazionalità non può rendere uno dei Paesi a cui deve fedeltà un imputato davanti a un tribunale internazionale»⁸³, non è tuttavia supportata dai casi da lui citati. La sua conclusione, infatti, è stata definita un mito o, nel migliore dei casi, un'imprecisa semplificazione del *corpus* di precedenti esistenti al momento della sua stesura e susseguenti.⁸⁴

I commentatori più moderni, invece, preferiscono tenere in considerazione l'approccio della nazionalità effettiva delineato nel caso *Nottebohm*: secondo questo diverso orientamento, la problematica della doppia cittadinanza potrebbe essere risolta sulla base del criterio dell'effettività della cittadinanza.

⁸⁰ FORCESE, *The Capacity to Protect*, cit., pp. 384-385.

⁸¹ C. FORCESE, *Shelter from the storm: rethinking diplomatic protection of dual nationals in modern international law*, in «George Washington International Law Review», vol.37, 2005, p.492-493 [FORCESE, *Shelter from the storm*].

⁸² BORCHARD, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, cit.

⁸³ Ivi, 588.

⁸⁴ FORCESE, *Shelter from the storm*, cit., p.493.

Nel caso in questione, benché si riconosca la validità del principio basato sull'eguaglianza degli Stati secondo il quale la protezione diplomatica non può essere ammessa in caso di doppia cittadinanza, si è affermato che tale circostanza non risulti sufficiente a impedire l'esercizio di tale istituto da parte di uno dei due Stati nei confronti dell'altro.

Ciò, in particolare, avviene ogniqualvolta sia possibile affermare che la cittadinanza dello Stato richiedente sia quella effettiva e preminente: il cosiddetto criterio del "genuine link", basato su dei criteri definiti⁸⁵ che stabiliscono con quale Stato l'individuo abbia il legame più stretto.⁸⁶

Tale principio viene in rilievo anche qualora un individuo sia cittadino di due Stati che simultaneamente avanzano pretese nei confronti di un terzo Stato responsabile del comportamento lesivo.⁸⁷

Nonostante le opinioni divergenti sull'interpretazione del caso, la Commissione di diritto internazionale ha ritenuto il caso *Nottebohm* come un'eccezionalità, e, conseguentemente, le considerazioni della Corte circoscritte a quel caso specifico. I legami tra Nottebohm e il Liechtenstein (lo Stato richiedente), infatti, erano "estremamente tenui" rispetto a quelli tra lo stesso e il Guatemala, che contavano un periodo di oltre 34 anni; alla luce di ciò, la Corte ha affermato a più battute che il Liechtenstein non aveva il diritto di estendere la sua protezione a Nottebohm nei confronti del Guatemala. Altro fattore da tenere presente è che se il requisito del "genuine link" proposto dal caso *Nottebohm* fosse applicato rigorosamente, escluderebbe milioni di persone dal beneficio della protezione diplomatica. Questo perché, guardando al mondo della globalizzazione economica e delle migrazioni, vi sono milioni di persone che si sono allontanate dal proprio Stato di cittadinanza e hanno costruito la propria vita in Stati di cui non hanno mai acquisito la cittadinanza,

⁸⁵ Le condizioni stabilite nel caso *Nottebohm* sono: un precedente collegamento con lo Stato; se lo stile di vita della persona è stato alterato; la residenza prolungata; legame stretto e duraturo con lo Stato; il centro dei suoi interessi - diversi da quelli economici; i legami familiari; la partecipazione alla vita pubblica in termini di assunzione di obblighi diversi da quelli fiscali; l'attaccamento dimostrato a un determinato Paese.

⁸⁶ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., p.37

⁸⁷ *Ibidem*.

oppure hanno acquisito la cittadinanza per nascita o discendenza da Stati con i quali hanno un legame tenue.⁸⁸

Un'alternativa che potrebbe costituire una valida via d'uscita, in contrasto con quanto stabilito dal "genuine link", basato su criteri fattuali, potrebbe consistere, nei casi di doppia cittadinanza, nell'attribuire all'individuo la facoltà di scegliere la propria nazionalità predominante.

Tale possibilità trova il suo fondamento nel noto caso del *Personale diplomatico degli Stati Uniti in ostaggio a Teheran*, in cui si è affermato che:

«[...] un individuo che ha una doppia nazionalità ha il diritto di scegliere [...] la sua nazionalità dominante ed effettiva».⁸⁹

Inoltre, anche dalla prassi di diversi Stati, emerge che non spetta allo Stato stesso decidere unilateralmente della nazionalità di un individuo, piuttosto si dà a quest'ultimo la possibilità di effettuare tale scelta.⁹⁰

Con riguardo all'orientamento secondo cui l'azione internazionale è volta alla specifica protezione degli interessi individuali, ciò che emerge è come questi siano considerati il fondamento degli interessi statali. Questa teoria implica che, cambiando cittadinanza, un individuo andrebbe a privare il primo Stato della possibilità di proporre il reclamo internazionale sulla base del principio della continuità della nazionalità. Secondo questo principio, la cittadinanza deve perdurare dal momento dell'illecito fino alla presentazione di una denuncia e, nel caso di un coinvolgimento di un organo internazionale nella risoluzione della controversia, fino alla decisione. Nel caso di un conflitto tra due Stati causato da una lesione di un diritto soggettivo, tale questione dovrebbe essere risolta in modo indipendente dai cambiamenti di

⁸⁸ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., pp.29-30 §5.

⁸⁹ Tribunale per le richieste di risarcimento Iran-Stati Uniti (*Iran c. Stati Uniti d'America*) decisione 32-A18 del 1984, §29.

⁹⁰ Un esempio rilevante di questa prassi è rappresentato dalla seconda legge tedesca di modifica della legge sulla nazionalità, che contiene nuove disposizioni relative all'obbligo per i bambini nati in Germania da genitori non tedeschi di scegliere una nazionalità (*Options regelung*). Al compimento del 21° anno di età, i bambini devono scegliere tra la loro nazionalità tedesca e quella dei loro genitori in base alla normativa che li obbliga a optare per una sola nazionalità: *Options regelung, sezione 29, legge tedesca sulla cittadinanza (2014)*. Lo stesso approccio è stato adottato dalla legislazione nazionale irlandese e danese.

cittadinanza dell'individuo. L'adozione di tale principio, tuttavia, ha suscitato considerevoli opposizioni in dottrina.

Considerando che anche il nuovo Stato non è ritenuto legittimato a garantire la protezione al neocittadino per i pregiudizi subiti, si argomenta che se il fine ultimo dell'istituto della protezione diplomatica fosse la salvaguardia degli interessi individuali, il nuovo Stato potrebbe intervenire in vece del precedente nell'azione.

Tuttavia, se ciò non fosse attuabile, risulterebbe evidente che la mera lesione dell'interesse del privato non andrebbe a costituire motivo sufficiente per legittimare l'esercizio dell'azione internazionale, poiché non può prospettarsi la violazione di un diritto soggettivo del nuovo Stato. È altresì da evidenziare che l'applicazione del principio della continuità non conduce a un beneficio per l'interesse individuale, poiché in ogni caso l'individuo potrebbe rimanere privo di tutela. Tale principio sembrerebbe, pertanto, rispondere alla necessità di prevenire eventuali frodi da parte del privato, il quale potrebbe modificare la propria cittadinanza al solo fine di ottenere la protezione da uno Stato più influente.

La dimensione adottata, pur adempiendo a un'esigenza di certezza e ponderazione degli interessi statali in gioco, si rivela carente nella tutela dell'interesse individuale. La dottrina, in tal senso, sembra incline a respingere l'idea che l'interesse individuale e la sua salvaguardia costituiscano il fine e il fondamento dell'intervento statale. La protezione diplomatica, pertanto, non può essere considerata come un'entità separata dall'attività politica di uno Stato, sia in relazione agli aspetti economici, sia con riguardo allo sviluppo delle relazioni internazionali.

Concentrandosi, infine, sulla posizione della Commissione di diritto internazionale, quest'ultima, all'interno del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, opera una distinzione tra i casi di plurima nazionalità rispetto allo Stato destinatario del ricorso: che sia uno Stato terzo (articolo 6) o lo Stato di nazionalità (articolo 7).

Rispetto alla cittadinanza multipla e al reclamo nei confronti di uno Stato terzo, l'articolo 6⁹¹ statuisce che:

⁹¹ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.6.

«1. Ogni Stato di cui sia cittadino un individuo con doppia o plurima nazionalità, può esercitare la protezione diplomatica nei confronti di tale cittadino contro uno Stato di cui tale persona non ha la cittadinanza.

2. Due o più Stati di cittadinanza possono esercitare congiuntamente la protezione diplomatica a tutela di un cittadino che abbia doppia o plurima nazionalità».

Il paragrafo 1 consente a uno Stato di cittadinanza di esercitare la protezione diplomatica nei confronti di un proprio cittadino anche se questi è cittadino di uno o più altri Stati. Come il progetto di articolo 4, non richiede un legame reale o effettivo tra il cittadino e lo Stato che esercita la protezione diplomatica.⁹² Analizzando il paragrafo 2, in linea di principio, non vi è alcuna ragione per cui due Stati di nazionalità non possano esercitare congiuntamente un diritto che spetta a ciascuno Stato di nazionalità.

Viene riconosciuto, pertanto, il potere di due o più Stati di nazionalità di esercitare congiuntamente la protezione diplomatica nei confronti di un cittadino con doppia o plurima nazionalità nei confronti di uno Stato di cui tale persona non ha la cittadinanza. Sebbene lo Stato responsabile non possa opporsi a tale richiesta avanzata da due o più Stati che agiscono simultaneamente e di concerto, può comunque sollevare obiezioni nel caso in cui gli Stati ricorrenti presentino richieste separate o davanti allo stesso foro o a fori diversi, o nel caso in cui uno Stato di nazionalità presenti una richiesta dopo che un altro Stato di nazionalità ha già ricevuto soddisfazione in relazione alla stessa. Possono sorgere problemi anche nel caso in cui uno Stato di nazionalità rinunci al diritto alla protezione diplomatica mentre un altro Stato di nazionalità prosegue con la sua richiesta. È difficile codificare regole che disciplinino situazioni diverse di questo tipo: nel caso, dovrebbero essere trattate secondo i principi generali di diritto riconosciuti dai tribunali internazionali e nazionali che regolano il soddisfacimento delle richieste congiunte.⁹³

Con riferimento, invece, al ricorso diretto allo Stato di nazionalità, l'articolo 7⁹⁴ stabilisce che:

⁹² Ivi, p.33(2).

⁹³ Ivi, p.34(4).

⁹⁴ Ivi, Art.7.

«Uno Stato di nazionalità non può agire in protezione diplomatica a favore di uno dei propri cittadini nei confronti di uno Stato di cui lo stesso individuo è anch'esso cittadino, a meno che la nazionalità del primo Stato non sia predominante, sia alla data della lesione che alla data della presentazione ufficiale della richiesta».

Il progetto di articolo 7 riguarda l'esercizio della protezione diplomatica da parte di uno Stato di nazionalità nei confronti di un altro Stato di nazionalità.

Mentre il progetto di articolo 6, che tratta di una richiesta di risarcimento nei confronti di un cittadino con doppia o plurima nazionalità contro uno Stato di cui la persona lesa non è cittadino, non richiede un legame effettivo tra lo Stato richiedente e il cittadino, il progetto di articolo 7 impone che lo Stato richiedente dimostri che la sua nazionalità risulti predominante, sia al momento della lesione che alla data della presentazione ufficiale della richiesta.

In conclusione, nella misura in cui il diritto internazionale considera la cittadinanza uno dei due requisiti, insieme all'esaurimento dei ricorsi interni, necessari per la tutela dei diritti degli individui da parte dei loro Stati di appartenenza, è rilevante comprendere come questo presupposto possa intendersi nel caso di doppia cittadinanza. Bisogna evidenziare, però, che il panorama internazionale non risulta ancora essere definitivo e cristallizzato in merito.

Rimane, comunque, fondamentale sottolineare, a prescindere dalla sussistenza dei requisiti, che l'intervento protettivo si va a configurare non già come un obbligo, bensì come una mera facoltà degli Stati, in quanto il suo esercizio è lasciato alla loro discrezionalità.⁹⁵

6. Il carattere discrezionale dell'istituto

L'istituto della protezione diplomatica è connotato da piena discrezionalità, che si declina sia nel potere dello Stato di esercitare o meno l'azione internazionale a favore del cittadino, che nel riconoscimento allo Stato del pieno controllo sul reclamo.

In primo luogo, è cruciale sottolineare che l'individuo non goda di un diritto automatico a richiedere al proprio Stato nazionale di esercitare la protezione

⁹⁵ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., p.34.

diplomatica; quest'ultima si configura, infatti, non come un obbligo, bensì come una mera scelta dello Stato.

Questo trova la sua conferma dalla dottrina accettata della protezione diplomatica che conferisce ad uno Stato il mero diritto di proteggere i propri cittadini. Di conseguenza, il cittadino dello Stato che ha subito un danno all'estero non ha diritto alla protezione diplomatica ai sensi del diritto internazionale.

Borchard ha chiarito la posizione, affermando nel 1915 che:

«Molti scrittori considerano la protezione diplomatica un dovere dello Stato, oltre che un diritto. Se si tratta di un dovere a livello internazionale, è solo un dovere morale e non giuridico, poiché non esiste alcun mezzo per far rispettare il suo adempimento. Nella misura in cui lo Stato può stabilire a sua discrezione se il danno al cittadino sia sufficientemente grave da giustificare o se l'opportunità politica giustifichi l'esercizio delle forze protettive della collettività in suo favore - poiché gli interessi della maggioranza non possono essere sacrificati - è chiaro che a livello di diritto internazionale non esiste un dovere giuridico che incombe allo Stato di estendere la protezione diplomatica. L'esistenza di un tale dovere nei confronti del cittadino è una questione di diritto municipale del suo Paese; la legge generale è che anche in base al diritto municipale lo Stato non ha alcun dovere legale di estendere la protezione diplomatica».⁹⁶

Egli chiarì inoltre che l'individuo leso (cittadino) non aveva diritti, il che significava che sullo Stato non incombeva alcun dovere di protezione dal diritto internazionale: «Non è corretto... parlare del potere del cittadino di invocare la protezione diplomatica del Governo come di un "diritto" di protezione.... Nella migliore delle ipotesi, quindi, si tratta di un diritto imperfetto... Essendo privo di qualsiasi costrizione, si risolve semplicemente in un privilegio di richiedere protezione. Il dovere di protezione che il Governo può ritenere di dovere al cittadino in questi casi è di natura politica e non giuridica, la cui responsabilità per la corretta

⁹⁶ BORCHARD., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, cit. Tra gli scrittori citati da Borchard cfr.: Grozio, libro II, cap. XXV, §1-2, e Vattel, vol. I, cap. II, §13-16.

esecuzione ricade sul popolo nel suo complesso, e non sul cittadino in quanto individuo».⁹⁷

Questa posizione è stata approvata dalla Corte di giustizia internazionale che, nella causa *Barcelona Traction* del 1970, ha affermato:

«Entro i limiti prescritti dal diritto internazionale, uno Stato può esercitare la protezione diplomatica con qualsiasi mezzo e in qualsiasi misura ritenga opportuno, poiché è il proprio diritto che lo Stato fa valere. Se la persona fisica o giuridica per conto della quale agisce ritiene che i suoi diritti non siano adeguatamente tutelati, non ha alcun rimedio nel diritto internazionale. Tutto ciò che può fare è ricorrere al diritto internazionale, se i mezzi sono disponibili, al fine di promuovere la propria causa o ottenere una riparazione [...]. Lo Stato deve essere considerato come l'unico giudice in grado di decidere se la sua protezione sarà concessa, e in quale misura, e quando cesserà. A questo proposito, conserva un potere discrezionale il cui esercizio può essere determinato da considerazioni di natura politica o di altro tipo, non legate al caso specifico».⁹⁸

Assunto ciò, è bene chiarire le possibili conseguenze di tale discrezionalità.

La libertà di scelta dello Stato può comportare il sacrificio degli interessi del privato, come nel caso di un rifiuto da parte dello Stato di sostenere le ragioni del proprio cittadino, motivato dalla volontà di preservare relazioni politiche o giudicando la pretesa infondata o non rilevante a tal punto da non giustificare un intervento.

Queste circostanze si verificano in modo ricorrente a seguito della stipulazione di trattati specifici, nei quali gli Stati concordano di negare ai propri cittadini la protezione diplomatica in determinate circostanze o relativamente a determinati interessi; si ha riguardo, in tal senso, ad opzioni in diretto ed esplicito contrasto con gli interessi dei privati.

⁹⁷ Ivi, p.356.

⁹⁸ *Barcelona Traction Light and power Company Limited*, Corte internazionale di giustizia, sent. del 15 febbraio 1970 resa nell'affare *Barcelona Traction Light and power Company Limited (Belgio c. Spagna)*, seconda fase, in «ICJ Reports», 1970, p.3, p.44.

In altri casi, l'interesse del privato può essere completamente sacrificato quando lo Stato protettore accetti scuse ufficiali, un risarcimento simbolico o altre riparazioni comunque inadeguate rispetto alle pretese richieste.⁹⁹

Vi sono delle circostanze, invece, in cui la valutazione da parte dello Stato offeso porti ad un contrasto tra gli interessi dello Stato e quelli del cittadino; ciò comporta che lo Stato decida di procedere contro il volere del cittadino stesso. In tal senso è rilevante il caso di un reclamo avanzato dal governo degli Stati Uniti, nonostante l'opposizione manifestata dai cittadini lesi (missionari in Cina) che avevano chiaramente informato il Dipartimento di Stato della loro decisione di non presentare alcun reclamo: gli Stati Uniti, in quest'occasione, affermarono di dover tener conto dell'interesse generale di tutti i suoi cittadini residenti all'estero e quindi di dover intervenire *"irrespective of the wishes of particular individuals"*.¹⁰⁰

Malgrado alcune opinioni isolate che sostengono un presunto diritto degli individui di ottenere la protezione internazionale da parte del proprio Stato, la maggioranza della dottrina è concorde nel negare l'esistenza di un dovere internazionale da parte degli Stati di esercitare tale protezione. Inoltre, la legittimazione dell'azione dello Stato non può essere influenzata dalla rinuncia dell'individuo alla protezione.

La supremazia dell'interesse dello Stato rispetto a quello dell'individuo trova ulteriori conferme nella "dottrina dell'atto di Stato". Tale approccio priva i cittadini della possibilità di ottenere giustizia anche a livello nazionale, conferendo ai governi la completa autonomia nella conduzione delle trattative a livello internazionale per pervenire a una soluzione che meglio soddisfi gli interessi dello Stato.¹⁰¹

Come rilevato da Strozzi, ciò può tradursi anche in una privazione o restrizione arbitraria dei diritti dei cittadini che abbiano subito un pregiudizio in Stati esteri, trovandosi nell'impossibilità di usufruire dei rimedi giudiziari del proprio ordinamento contro la mancata o insufficiente protezione e dovendosi rimettere al giudizio discrezionale del proprio governo, con tutti gli inconvenienti e i limiti che comporta.¹⁰²

⁹⁹ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., p.25.

¹⁰⁰ Ivi, p.23.

¹⁰¹ Ivi, p.26-27.

¹⁰² G. STROZZI, *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale. La funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, Giuffrè editore, Milano, 1977, p.125.

Nella giurisprudenza italiana, la dottrina dell'atto politico, immune da giudizio da parte dell'autorità giudiziaria interna, ha ottenuto riconoscimento.

In tal senso, è rilevante la sentenza della Cassazione (S.U.) del 12 luglio 1968 n.2452, in cui viene affermato che:

«La preminenza assoluta degli interessi della collettività organizzata a Stato, che con tali atti vengono tutelati, vieta che nel compimento degli atti medesimi sia imposto il minimo limite alla discrezionalità degli organi che li pongono in essere...l'interesse del singolo rimane pienamente sacrificato di fronte all'interesse della collettività che lo Stato tutela, in primo luogo, con l'attività dei rapporti interstatali». ¹⁰³

In linea con quanto definito risulta essere l'analisi secondo cui, dalla prassi, si rileva l'*animus* degli Stati, volto ad attribuire un rilievo secondario agli interessi individuali: constatazione che non può essere smentita da quelle posizioni che tentano di dare un maggior valore ai diritti individuali nella sfera internazionale. ¹⁰⁴

Con riguardo al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, la Commissione, all'articolo 2, ¹⁰⁵prevede espressamente che uno Stato «*ha il diritto di esercitare la protezione diplomatica*» e, nel suo commento all'articolo, ha confermato la regola secondo cui in capo ad uno Stato sorge il diritto di esercitare la protezione diplomatica, non anche il dovere o l'obbligo ai sensi del diritto internazionale.

Secondo la Commissione, è il diritto interno di uno Stato che può obbligare uno Stato a estendere la protezione diplomatica ad un cittadino, ma il diritto internazionale non impone tale obbligo. ¹⁰⁶ Tuttavia, allo stesso tempo, la Commissione ha menzionato che oggi la legislazione interna e le decisioni giudiziarie sostengono l'opinione che esiste un qualche obbligo per lo Stato, in base al diritto nazionale o

¹⁰³ BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, cit., pp.27-28.

¹⁰⁴ V. PAONE, *Teorie circa la protezione internazionale dell'attività dello Stato sugli individui*, in «Rivista di diritto internazionale», 1956, p.72 ss. da *op. cit* BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, pp.29-30.

¹⁰⁵ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.2.

¹⁰⁶ P. CABAN, *Diplomatic Protection and Other Mechanisms for the Protection of the Individual Against Serious Human Rights Violations: Limiting the Discretion*, in «Czech Yearbook of Public & Private International Law», vol. 5, 2015, pp.517-518.

internazionale, per quanto limitato, di protezione verso i suoi cittadini all'estero quando siano stati sottoposti a gravi violazioni dei loro diritti umani.¹⁰⁷

Alla luce di ciò, la Commissione ha adottato l'articolo 19(a) che, tra l'altro, raccomanda che uno Stato autorizzato ad esercitare la protezione diplomatica dovrebbe: «prendere in debita considerazione la possibilità di esercitare la protezione diplomatica, soprattutto quando si è verificato un danno significativo».¹⁰⁸ Inoltre, la bozza dell'articolo 19(b) e (c) raccomanda agli Stati di considerare le opinioni delle persone lese in merito al ricorso alla protezione diplomatica e al risarcimento da richiedere, trasferendo tale risarcimento all'individuo.

La suddetta raccomandazione contenuta nell'articolo 19(a) è un riflesso remoto della bozza originale dell'articolo 4, così come presentata dal Relatore speciale John Dugard nel suo primo rapporto sulla protezione diplomatica.¹⁰⁹ Rispetto a tale articolo, il Relatore speciale ha suggerito che, a determinate condizioni (a meno che la persona lesa non sia in grado di presentare una richiesta di risarcimento per tale lesione davanti a un tribunale internazionale competente) ed eccezioni (ad esempio, a meno che l'esercizio della protezione diplomatica non metta seriamente in pericolo gli interessi preponderanti dello Stato e/o del suo popolo), uno Stato dovrebbe avere il dovere legale in base al diritto internazionale di esercitare la protezione diplomatica per conto della persona lesa su richiesta, se la lesione deriva da una grave violazione di una norma di *jus cogens* attribuibile a un altro Stato.

Il progetto di articolo 4(3) sottoponeva la decisione dello Stato sull'esercizio della protezione diplomatica al controllo di un tribunale o di un'altra autorità nazionale indipendente. Il Relatore speciale ha basato la sua bozza su “segnali” di un obbligo legale di protezione dei cittadini all'estero, contenuti in pareri giuridici, nella prassi giudiziaria di alcuni Stati e in disposizioni costituzionali generalmente formulate in un certo numero di Stati che riconoscono il diritto dell'individuo a ricevere protezione mentre risiede all'estero.

Egli ha osservato che: «non è certo se e in che misura questi diritti costituzionali siano applicabili in base al diritto di quei Paesi e se vadano oltre il diritto di accesso ai

¹⁰⁷ Ivi, p.518.

¹⁰⁸ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.19(a).

¹⁰⁹ DUGARD, *First report*, cit., p.27 ss.

funzionari consolari all'estero»; «tuttavia, d'altra parte suggeriscono che alcuni Stati considerano auspicabile la protezione diplomatica per i loro cittadini all'estero»; inoltre, «i diritti dichiarati sono talvolta presi sul serio dai tribunali e c'è sempre la possibilità che col tempo vengano applicati».¹¹⁰

Dopo un ampio dibattito, la Commissione di diritto internazionale non ha adottato l'articolo, affermando che l'opinione generale riteneva la questione non ancora matura per l'attenzione della Commissione, e che fosse necessaria una più ampia prassi statale e una maggiore *opinio iuris* prima di poterla prendere in considerazione. Da sottolineare, infatti, è che le ragioni e gli effetti della dimensione "human-rights oriented" della protezione diplomatica sono generalmente analizzati dalla dottrina senza considerare, tranne rare eccezioni, l'incidenza in questo settore della formazione ed esistenza di obblighi *erga omnes* posti a salvaguardia dei diritti umani.¹¹¹

Guardando alla prassi interna di natura legislativa e giurisprudenziale¹¹², risulta più semplice, rispetto alla disciplina prevista dal diritto consuetudinario, cogliere sviluppi riguardo all'attenuazione del potere discrezionale d'intervento in protezione diplomatica da parte degli Stati di nazionalità.

Da sottolineare, in primo luogo, il manifestarsi di una propensione a garantire al cittadino richiedente l'intervento in protezione diplomatica la facoltà di instaurare, a livello nazionale, un controllo giurisdizionale sulla legittimità della decisione statale; tale scrutinio trae fondamento giuridico nelle norme legislative che statuiscono un esame, da parte dei magistrati interni, delle deliberazioni governative. L'esame compiuto dai giudici interni dovrebbe, in parte, concentrarsi sull'accertamento della legittimità del rifiuto di intervento, nel quale risulta cruciale il conseguimento di un'equilibrata ponderazione tra gli interessi collettivi e quelli individuali da parte degli organi governativi; ciò implica, soprattutto, una considerazione attenta della natura dei diritti violati e della gravità dell'illecito commesso.

¹¹⁰ J. DUGARD, *Diplomatic Protection and Human Rights: The Draft Articles of the International Law Commission* in «Australian Year Book of International Law», vol. 24, 2005, p.77.

¹¹¹ M.I. PAPA, *Protezione diplomatica diritti umani e obblighi erga omnes*, in «Rivista di diritto internazionale», vol. 91, n.3, 2008, p.678.

¹¹² Per riferimenti alla prassi interna vedi *op. cit.* BASSU, *La rilevanza dell'interesse individuale*, pp.80-88.

In secondo luogo, è rilevante constatare che il controllo giurisdizionale si estenderebbe al contenuto sostanziale dell'azione statale in protezione diplomatica, implicando la necessità di giustificare la pertinenza e l'idoneità delle misure adottate dallo Stato nazionale in relazione al caso specifico, con particolare riferimento sempre alla natura del diritto individuale coinvolto e alla gravità della violazione.

Emblematica, in tal senso, la sentenza del 19 ottobre 2011 della Cassazione a sezioni unite, in cui viene messa in dubbio l'impossibilità di sindacare l'operato del Governo in tema di protezione diplomatica degli individui¹¹³. La Suprema Corte di Cassazione, in tale occasione, ha accolto il ricorso presentato dalla società privata "Il Tuo Viaggio S.r.l.", impegnata nell'espletamento di servizi di collegamento marittimo tra l'Italia e il Marocco, conformemente a un accordo internazionale stipulato tra i due Paesi in data 15 aprile 1982 (legge di esecuzione 24 luglio 1985 n. 433). La Corte ha riconosciuto l'esistenza di un interesse legittimo da parte di detta società nel contestare, innanzi alle autorità giurisdizionali, la legittimità del comportamento omissivo tenuto dal Governo italiano in seguito al diniego da parte dell'amministrazione marocchina di autorizzare il proseguimento dell'attività commerciale in questione.

In virtù di tale decisione, la Corte di Cassazione ha annullato la decisione del Consiglio di Stato oggetto di impugnazione da parte della società ricorrente, rinviando nuovamente gli atti al giudice amministrativo per la conduzione di un nuovo giudizio. La pronuncia della Corte, la quale evidenzia la sua conoscenza approfondita sia del progetto della Commissione del diritto internazionale sulla protezione diplomatica che della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia in materia¹¹⁴, rappresenta una significativa evoluzione nel contesto della protezione diplomatica, focalizzandosi sulla possibilità per l'individuo di contestare l'eventuale inattività dello Stato nazionale nel preservare le situazioni giuridiche individuali lese all'estero.¹¹⁵

¹¹³ Cassazione civile sez. un., sent. n.21581, 19 ottobre 2011.

¹¹⁴ In quanto, la sent. della Cassazione al par. 4.2 richiama la pronuncia della CIG sul caso *Diallo* [Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 24 maggio 2007 resa nell'affare *Ahmadou Sadio Diallo (Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo)* in «ICJ Reports», 2007, p.17].

¹¹⁵ P. PUSTORINO *Protezione diplomatica e interesse legittimo dell'individuo*, in «Rivista di diritto internazionale», vol.95, n.1, 2012, p.157.

Interessante è il fondamento giuridico delle argomentazioni, costituito esclusivamente dal diritto interno italiano, in particolare dalla legge interna di esecuzione n.1987/69, che prevede la creazione di una commissione, principalmente composta da rappresentanti ministeriali, volta all'investigazione di eventuali danni agli interessi della marina mercantile italiana e all'adozione di misure di tutela a favore delle persone fisiche e giuridiche colpite.

Nonostante la limitata efficacia di tale meccanismo, questo è stato talvolta attivato con successo, portando il Governo italiano all'attuazione di misure restrittive nei confronti di navi di proprietà o noleggiate da società marocchine di navigazione in seguito a violazioni dell'accordo del 1982 perpetrate dal Marocco.¹¹⁶

Tuttavia, è importante sottolineare che la commissione istituita non risponde a richieste da parte di privati e, in ogni caso, manca di poteri vincolanti: essa, infatti, si limita a formulare raccomandazioni al Governo, che può scegliere di ignorare completamente le proposte della commissione e decidere di non intervenire, o adottare misure diverse da quelle suggerite. Viene in rilievo, dunque, la discrezionalità del Governo, che può decidere, sulla base della legislazione italiana, di agire o meno in linea con quanto previsto dal diritto internazionale sul tema della protezione diplomatica.¹¹⁷

In tal senso, «il richiamo della sola legislazione italiana quale fondamento della tutela di interessi individuali di soggetti vittime di lesioni all'estero, conferma che è proprio sulla base del diritto interno che è possibile far emergere diritti o interessi individuali finalizzati ad attenuare la discrezionalità dello Stato nazionale in materia di protezione diplomatica. Questo obiettivo può essere perseguito sia con la previsione, negli ordinamenti giuridici nazionali, di disposizioni normative di rango costituzionale che prevedano l'obbligo dello Stato di agire in protezione diplomatica, sia con l'inserimento di disposizioni di rango normativo inferiore, soluzione adottata nel caso di specie».¹¹⁸

Fermo lo sviluppo nel riconoscimento degli interessi degli individui, comunque, non sussiste alcun imperativo categorico in capo agli Stati di nazionalità di agire in

¹¹⁶ *Ibidem.*

¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹⁸ *Ivi*, pp.157-158.

protezione dei propri cittadini: la concezione della tutela diplomatica non si fonda su un “duty to protect”, bensì sulla facoltà di tutelare un cittadino qualora sia lo Stato stesso a giudicarlo opportuno.

In conclusione, sebbene la protezione diplomatica possa essere vista come un mezzo per promuovere la protezione internazionale dei diritti umani, non è attualmente possibile identificare la stessa come un diritto umano individuale.

CAPITOLO II

LA PROTEZIONE DIPLOMATICA E IL CASO REGENI

1. Introduzione: profili fattuali della vicenda

La tragica vicenda di Giulio Regeni costituisce un capitolo doloroso nella storia della tutela dei diritti umani e delle relazioni internazionali. Il giovane ricercatore italiano, impegnato in studi accademici in Egitto, è stato brutalmente torturato e ucciso nel 2016, gettando una luce inquietante sulle circostanze misteriose che connotano la sua morte.

È bene ricostruire tale vicenda dalle origini, in particolare dalla descrizione della figura di Giulio Regeni e da quali fossero i suoi interessi in Egitto.

Originario di Fiumicello, nella provincia di Udine, Regeni intraprese gli studi universitari ad Oxford, dove conseguì una laurea in discipline umanistiche. In seguito, decise di avviare un dottorato di ricerca presso il Girton College dell'Università di Cambridge. Dopo aver lavorato al Cairo per l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale e aver svolto per un anno ricerche per conto della società privata di analisi politiche *Oxford Analytica*,¹¹⁹ l'esperienza da ricercatore lo portò a trasferirsi in Egitto, al fine di svolgere sul posto studi utili alla stesura di una tesi sui sindacati egiziani, lavoro seguito dalla sua professoressa di Cambridge Maha Mahfouz Abdelrahman.

Fu così che Regeni iniziò la sua esperienza in Egitto, alternando alla curiosità della ricerca la sua passione per il giornalismo.

Il pomeriggio del 25 gennaio 2016, Giulio si trovava nel suo appartamento al terzo piano, situato in una via tranquilla del quartiere Dokki, distretto della città di Giza. Il 25 gennaio non era un giorno qualsiasi, bensì il quinto anniversario della rivoluzione del 2011 in Egitto che ha portato alla caduta di Mubarak e all'ascesa dei

¹¹⁹ anon., *Giulio Regeni 1988-2016*, in «Department of Politics and International Studies (POLIS)», 31 marzo 2016 [online]: <https://web.archive.org/web/20160616194258/https://www.polis.cam.ac.uk/about-us/news/giulio-regeni-1988-2016>.

Fratelli Musulmani. Quel giorno la tensione era palpabile, come lo è stata ogni 25 gennaio dal 2011 ad oggi: la polizia egiziana, infatti, aveva intensificato le perquisizioni per prevenire proteste e manifestazioni contro il governo di Abdel Fattah al-Sisi, dal 2014 sesto Presidente della Repubblica egiziana. Nonostante questo clima teso, comunque, il quartiere periferico dove viveva Giulio non fu coinvolto nelle azioni.¹²⁰

Alle 18.52 di quel giorno Regeni mandò un SMS al suo amico Amr Assad, artista e traduttore egiziano conosciuto alcuni mesi prima, nel quale confidò di avere un appuntamento con una persona. Amr non lesse nell'immediato il messaggio di Giulio. Una volta appreso il contenuto, Amr decise di chiamare l'amico alle 19.51, ma il cellulare risultò irraggiungibile.¹²¹

L'ultima persona ad avere contatti con Regeni fu Gennaro Gervasio, suo tutor nonché docente di Scienze politiche all'Università britannica del Cairo. Dieci minuti prima, alle 19.40, vi era stato un contatto telefonico tra Giulio e Gervasio, il quale lo stava aspettando per andare a cena insieme alla persona misteriosa in un ristorante nella zona di Bab al Louq. «Mi ha detto che si sarebbe mosso da casa verso le 20 per raggiungere la fermata della metropolitana di Dokki e che sarebbe sceso alla fermata Mohamed Naguib, da dove sarebbe venuto a piedi fino al ristorante»¹²², ha dichiarato Gervasio. La fermata *Mohamed Naguib* si trova a poca distanza da piazza Tahrir e quella sera, visti i tumulti, si schierarono centinaia di uomini delle forze di polizia in strada per evitare che vi fossero assembramenti e manifestazioni. Una situazione tesa, dunque, che fece preoccupare anche Gervasio, il quale, non vedendo arrivare Giulio, lo chiamò per ben tre volte: nella prima occasione, alle 20.18, e nella seconda, alle 20.23, il telefono squillò a vuoto; nella terza, alle ore 20.25, il telefono del ricercatore risultò non raggiungibile: da quel momento il cellulare non verrà mai più riacceso né ritrovato. A seguito degli invani tentativi, Gervasio contattò tra le 22.30 e le 23

¹²⁰ S. RONCHINI, *Chi ha ucciso Giulio Regeni?*, in «Il Post», 6 ottobre 2016 [online]: <https://www.ilpost.it/2016/10/06/chi-ha-ucciso-giulio-regeni/>.

¹²¹ C. PIZZIMENTI, Giulio Regeni, la ricostruzione dell'omicidio in «Vanity Fair», 20 febbraio 2024 [online]: <https://www.vanityfair.it/article/giulio-regeni-ricostruzione-omicidio>.

¹²² anon., *Torturato e ucciso in Egitto. Giulio Regeni, mille ombre sulle indagini*, in «Avvenire», 10 febbraio 2016 [online]: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/regeni-indagini-funerali>.

direttamente l’Ambasciatore italiano Massari, il quale si adoperò nell’immediato per ottenere notizie sulla sparizione, senza ottenere alcun riscontro. Perdute le tracce del dottorando, la studentessa Noura Wahby, amica egiziana di Giulio dagli anni di Cambridge, ne denunciò sul proprio profilo Facebook la scomparsa, scrivendo: «Un amico straniero avrebbe dovuto incontrare delle persone a Tahrir, Bab Al Louq, ed è scomparso ormai da cinque ore. Qualcuno ha sentito qualcosa?». ¹²³

Il 31 gennaio 2016 la Farnesina pubblicò un comunicato ufficiale:

«L’Ambasciata d’Italia al Cairo e la Farnesina stanno seguendo con la massima attenzione e preoccupazione la vicenda di Giulio Regeni, studente italiano di 28 anni sparito misteriosamente la sera del 25 gennaio nel centro della capitale egiziana. Il Ministro degli Affari Esteri Paolo Gentiloni ha avuto poco fa un colloquio telefonico con il suo omologo egiziano Sāmih Šukry, al quale ha richiesto con decisione il massimo impegno per rintracciare il connazionale e per fornire ogni possibile informazione sulle sue condizioni.

L’Ambasciata al Cairo, sin dalle prime ore dalla sua sparizione, ha subito attivato canali di comunicazione diretta e una stretta attività di coordinamento con tutte le competenti Autorità egiziane, ed è in attesa di ricevere elementi sulla dinamica della sparizione. Ambasciata e Farnesina sono anche in stretto contatto con i genitori di Giulio». ¹²⁴

Il caso divenne mediatico, tanto che, durante i giorni delle ricerche, vennero lanciati su Twitter gli hashtag *#whereisgiulio* e *#جوليو_فين* (*#doveègiulio*).

Non si ebbe nessuna novità fino al 3 febbraio 2016, giorno in cui fu rinvenuto il corpo atrocemente mutilato di Giulio Regeni in un fosso lungo la strada desertica tra

¹²³ K. RICCIARDI, *Giulio Regeni, da Cambridge al Cairo: il ricercatore appassionato di Egitto*, in «La Repubblica», 3 febbraio 2016 [online]:

https://www.repubblica.it/esteri/2016/02/03/news/giulio_regeni_egitto_ricerche_scomparso-132630236/.

¹²⁴ Dal comunicato ufficiale della Farnesina, *Egitto: vicenda del connazionale Giulio Regeni*, «Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale», 31 gennaio 2016 [online]:

https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/01/vicenda-del-connazionale-giulio/.

il Cairo e Alessandria, precisamente alla periferia del Cairo. Quella sera fu organizzata al Cairo una cena per investitori in Egitto con la comunità degli affari italo-egiziana, a cui parteciparono l'Ambasciatore Maurizio Massari e la Ministra dello Sviluppo Economico Federica Guidi. Verso le ore 20 Massari apprese la sconvolgente comunicazione da una fonte del Ministero degli Esteri. Massari, una volta provata la veridicità della notizia, si recò insieme alla Ministra Guidi dalla famiglia Regeni, per assolvere il difficile compito di informare i genitori del ritrovamento del corpo.

In merito alle reazioni delle autorità italiane alla tragica notizia, si ricorda la dichiarazione del Ministro Paolo Gentiloni:

«Abbiamo chiesto e ottenuto che al Cairo funzionari investigativi del Ros e della polizia possano partecipare alle indagini egiziane. Non ci accontenteremo di verità presunte, come già abbiamo detto in occasione dei due arresti inizialmente collegati alla morte di Giulio Regeni. Vogliamo che si individuino i reali responsabili, e che siano puniti in base alla legge».¹²⁵

Per quanto riguarda il fronte egiziano, invece, il Presidente Abdel Fattah al-Sisi comunicò al Presidente del consiglio dell'epoca, Matteo Renzi, di aver ordinato un'indagine approfondita. Il corpo ritrovato testimoniava eloquentemente gli orrori subiti, mostrando segni evidentissimi di sottoposizione a tortura.

Si notavano lesioni cranio-cervico-dorsali di diversa datazione, indicando che erano state inflitte più volte e in momenti diversi, causando la rottura di 5 denti e più di 15 fratture alla testa, al torace e alle gambe. I medici hanno descritto queste lesioni come prodotte da strumenti affilati, oltre che da ripetuti colpi con un oggetto contundente o strumenti personali di aggressione. Si trattava di vere e proprie torture eseguite utilizzando «strumenti taglienti e roventi» e con «meccanismi di proiezione ripetuta del corpo dello stesso contro superfici rigide ed anelastiche». Inoltre, sul corpo sono stati rinvenuti segni, forse lettere dell'alfabeto, incise sul cadavere «usato come

¹²⁵ G. CADALANU, *Regeni, il ministro Gentiloni: "L'Italia non si accontenterà di una verità di comodo"*, in «La Repubblica», 8 febbraio 2016 [online]: https://www.repubblica.it/esteri/2016/02/08/news/giulio_regeni_ministro_gentiloni-132942310/.

una lavagna», come ha amaramente dichiarato la signora Paola, madre di Giulio, durante la conversazione con l'avvocato Alessandra Ballerini, legale della famiglia.¹²⁶

Il 4 febbraio, una volta terminata l'autopsia, Massari si recò all'ospedale Umberto I del Cairo. Racconta: «In trent'anni di carriera una cosa così non mi era mai capitata, una prova durissima sul piano emotivo e professionale» e prosegue: «Vederlo per me è stato devastante. Presentava segni evidenti di percosse e torture. Ho notato ferite, ecchimosi e bruciature. Non c'è alcun dubbio che il ragazzo sia stato duramente picchiato e seviziato».¹²⁷

Il funerale del giovane ricercatore italiano si svolse a Fiumicello il 12 febbraio 2016.

Il 29 marzo 2016 i genitori di Giulio decisero di rompere il silenzio per incontrare per la prima volta la stampa e attraverso essa rivolgersi al Paese, raccontando chi era davvero loro figlio Giulio.¹²⁸

Si tenne così una conferenza stampa presso Palazzo Madama, alla quale parteciparono non solo la famiglia Regeni, ma anche il loro legale Alessandra Ballerini, il portavoce di Amnesty International Italia, Riccardo Noury, e il senatore Luigi Manconi, l'allora Presidente della Commissione straordinaria per i diritti umani.¹²⁹ La madre di Giulio, Paola Deffendi, nel corso della conferenza stampa dichiarò come per lei la vicenda del figlio non rappresentasse un caso isolato, confidando in una forte risposta del Governo italiano. Inoltre, rilasciò una dichiarazione di grande impatto emotivo: a causa delle atroci torture inflitte al figlio, riuscì a riconoscerlo soltanto dalla punta del naso, osservando nel suo volto martoriato quello che ha definito essere «tutto il male del mondo».

¹²⁶ G. BIANCONI, *Giulio Regeni, le incisioni sul corpo. La madre: «L'hanno usato come se fosse una lavagna»*, in «Il Corriere della Sera», 7 settembre 2016 [online]: https://www.corriere.it/esteri/16_settembre_08/giulio-incisioni-corpo-madre-l-hanno-usato-73c252a8-753a-11e6-86af-b14a891b9d65.shtml.

¹²⁷ P. VALENTINO, *L'Ambasciatore al Cairo: 'Ho visto i segni delle sevizie sul corpo Giulio'*, in «Il Corriere della Sera», 6 febbraio 2016 [online]: https://www.corriere.it/esteri/16_febbraio_06/ambasciatore-cairo-ho-visto-segni-sevizie-corpo-giulio-0f20dcb0-cc44-11e5-9a08-fa096d82f9d2.shtml.

¹²⁸ S. FREQUENTE, *Regeni, la mamma: «Il viso di Giulio era irriconoscibile, lì ho visto il male del mondo»*, in «Corriere della sera», 29 marzo 2016 [online]: https://www.corriere.it/esteri/16_marzo_29/regeni-genitori-giulio-conferenza-stampa-8c95db5c-f5a5-11e5-a42a-1086cb13ad60.shtml.

¹²⁹ Conferenza stampa integrale [online]: https://youtu.be/2xYn551-JGg?si=Ks_DYrZxsxn96brs.

Questa conferenza stampa rappresentò un punto di svolta per l'opinione pubblica nazionale e internazionale, avendo lanciato un forte messaggio di giustizia nello sfondo di un dolore che da individuale diventò collettivo.

2. Il divieto di tortura nel diritto internazionale

Descritta l'atroce tortura subita dal giovane ricercatore Giulio Regeni, è opportuno chiarire la posizione del diritto internazionale rispetto a questo atto brutale e disumano la cui essenza si risolve nell'annullamento della dignità umana.

Il diritto internazionale prevede un divieto assoluto di tortura e di qualsiasi altro trattamento inumano o degradante. La fattispecie della tortura, insieme al suo espresso divieto, è oggi ampiamente contemplata in molteplici forme espressive della prassi pattizia e normativa del diritto internazionale.¹³⁰

I principali strumenti internazionali in materia sono: la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948, che all'articolo 5 vieta la tortura e i trattamenti e le punizioni crudeli, inumani e degradanti; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, che all'articolo 3 pone un divieto assoluto di tortura che non permette misure in deroga, neppure in caso di guerra o pericolo pubblico che minacci la vita della nazione e ha innescato una vasta e significativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo; la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti delle Nazioni Unite del 1984; la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del 1987, con funzioni di raccomandazione e ispezione preventiva basata su sopralluoghi.¹³¹

Rispetto alle Convenzioni europee, entrambe nate in seno al Consiglio d'Europa, è ragionevole affermare che esse abbiano fortemente influenzato la connotazione e l'evoluzione del divieto di tortura a livello internazionale.

Con particolare riguardo alla prima Convenzione europea del 1950, diretta alla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la sua peculiarità risulta quella di essere: «uno strumento giuridico dotato di un organo giurisdizionale deputato

¹³⁰ F. TRIONE, *Divieto e crimine di tortura nella giurisprudenza internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007, p.27 [TRIONE, *Divieto e crimine di tortura*].

¹³¹ R.S. AITALA, *Diritto internazionale penale*, le Monnier Mondadori, Milano, 2021, p.187 [AITALA, *Diritto internazionale penale*].

al controllo del rispetto da parte degli Stati contraenti dei diritti in esso garantiti, che ha dato un notevole impulso allo sviluppo di molteplici profili della fattispecie di tortura sul piano del diritto internazionale».¹³²

Di fatti, la rilevanza della Convenzione europea è data dall'aver delineato il divieto di tortura, sancito all'interno dell'articolo 3, come un principio fondamentale di natura inderogabile rispetto alla tutela dei diritti dell'uomo.

Il valore assoluto ed inderogabile del divieto sancito nell'articolo 3 risulta in piena armonia con la tesi, ormai maggioritaria, della dottrina internazionalistica che ritiene esistente una norma di diritto internazionale generale in materia di tortura. Il divieto assoluto di ricorrere alla tortura o a qualsiasi altro trattamento inumano o degradante è una proibizione che non tollera nessuna particolare eccezione. Di fatti, è ormai accettato e condiviso che il divieto di tortura appartenga alla categoria delle norme di *jus cogens*, in quanto regola a tutela dei valori fondamentali della comunità internazionale nel suo insieme che, per tale ragione, non può essere violata da nessuno Stato, indipendentemente dal fatto che esso sia parte o meno di trattati che ne sanciscono il divieto.

Posta la rilevanza degli sviluppi del divieto di tortura nel panorama internazionale derivati dalla Convenzione del 1950, fondamentale è stato il successivo apporto delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale, nel 1984, ha adottato la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti, oggi definita la pietra miliare nel processo di regolamentazione della lotta alla tortura sul piano internazionale. Il cammino che ha portato all'adozione della Convenzione è iniziato da quelli che sono stati gli eventi accaduti all'inizio degli anni Settanta in America Latina.¹³³

Il colpo di Stato avvenuto in Cile nel 1973 sotto la guida di Pinochet ha rappresentato lo scenario di numerose torture, la cui portata non è mai stata veramente approfondita. Tutt'ora permane una significativa mancanza di chiarezza riguardo agli eventi accaduti sul suolo cileno in quegli anni.

¹³² TRIONE, *Divieto e crimine di tortura*, cit., p.30.

¹³³ M. FORNARI, *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè editore, Milano, 2006, pp.203 ss. [FORNARI, *La Convenzione delle Nazioni Unite*].

A quel tempo, la risposta del diritto internazionale al ricorso alla tortura non si mostrava risolutiva: nonostante la presenza di strumenti giuridici volti alla salvaguardia dei diritti umani¹³⁴, si rintracciava una lacuna nel sistema data dall'assenza di uno strumento convenzionale direttamente volto al divieto di tale pratica. Ciò che accade in Cile, però, non lasciò indifferente la comunità internazionale: con due risoluzioni l'Assemblea generale condannò la pratica della tortura e di qualsiasi trattamento inumano e degradante.

Nella prima risoluzione del 1973¹³⁵, l'Assemblea invitò gli Stati membri a divenire Parti degli strumenti internazionali volti all'eliminazione di tale pratica.

Nella seconda¹³⁶, adottata l'anno successivo, chiese agli Stati: «informazioni relative alle misure legislative, amministrative e giudiziarie, compresi i rimedi e le sanzioni, volte a salvaguardare le persone che rientrano nella loro giurisdizione dalla tortura e da altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti». I rapporti trasmessi costituirono la spinta propulsiva per l'adozione, il 9 dicembre 1975, di una prima Dichiarazione delle Nazioni Unite contro la tortura. In particolare, la Dichiarazione risultò essere il primo passo verso l'adozione della futura Convenzione e delineò: il carattere assoluto del divieto di tortura, non derogabile in alcuna circostanza; l'adozione delle misure necessarie volte a prevenire e vietare gli atti di tortura sul proprio territorio da parte degli Stati; la garanzia di indagini effettive e imparziali; un equo risarcimento per le vittime.¹³⁷

Il passo in avanti avvenne con la creazione di un progetto di convenzione da parte di un gruppo di lavoro *ad hoc*, concretizzato nel dicembre del 1984 con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT).¹³⁸ L'ampio consenso degli Stati alla promozione del divieto posto dall'UNCAT si evinse chiaramente già nella fase di adozione della stessa, che avvenne senza voto da parte degli Stati.

¹³⁴ Come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (adottata nel 1950 ed entrata in vigore nel 1953) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966).

¹³⁵ Ris. 3059 (XXVIII) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 2 novembre 1973.

¹³⁶ Ris. 3218 (XXIX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 6 novembre 1974.

¹³⁷ FORNARI, *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., pp.204-205.

¹³⁸ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 10 dicembre 1984, in vigore dal 26 giugno 1987, in United Nations, «Treaty Series», vol.1465, p.85.

La Convenzione è articolata in tre Parti: la Parte I contiene le disposizioni che definiscono e proibiscono la tortura, specificando le responsabilità degli Stati (“norme sostanziali”); la Parte II, e questo risulta essere un aspetto innovativo, istituisce un sistema di monitoraggio basato sul lavoro del Comitato contro la tortura, competente a ricevere i rapporti degli Stati; infine, la Parte III contiene clausole facoltative volte a far accettare agli Stati parti la competenza del Comitato nella ricezione di informazioni da parte di Stati e individui.¹³⁹

La particolarità di tale Convenzione risiede, dunque, nella duplice presenza di un sistema di prevenzione/repressione e di un sistema di monitoraggio/controllo sull’applicazione della stessa, che risultano di natura complementare: soltanto con un meccanismo volto al controllo sull’operato degli Stati e alla loro conformità rispetto ai divieti posti dalla Convenzione, infatti, si può concretamente parlare di una svolta sul piano internazionale nel processo volto all’eliminazione della pratica della tortura.

Analizzando il contenuto della Convenzione, la rilevanza di quest’ultima si riscontra già dal suo primo articolo in cui viene delineata la nozione di tortura: è la prima volta, infatti, che un trattato internazionale ne fornisce la definizione, quest’ultima poi ripresa dagli strumenti giuridici successivi.

L’articolo 1 definisce la tortura come una sofferenza sia fisica che mentale, praticata o ordinata da un soggetto che riveste una carica ufficiale dello Stato con lo scopo di: ottenere confessioni o informazioni; punire un soggetto per atti da lui commessi o di cui è il sospetto autore; intimidire o esercitare pressioni sul soggetto o su un soggetto terzo. Ponendo l’attenzione sulla Parte I della Convenzione, essa riguarda le norme sostanziali, ossia quei precetti che descrivono i comportamenti che devono essere posti in essere dagli Stati al fine di rispettare e perseguire l’oggetto dell’UNCAT.

Gli articoli da 2 a 16 della Convenzione coinvolgono due aspetti fondamentali: la prevenzione e la repressione della tortura. Rispetto alla prevenzione, rilevante è l’articolo 2.1 che statuisce:

¹³⁹ Ivi, p.205.

«Ogni Stato Parte adotta misure legislative, amministrative, giudiziarie ed altre misure efficaci per impedire che atti di tortura siano commessi in qualsiasi territorio sottoposto alla sua giurisdizione».

L'articolo 2.1 può essere interpretato come una "clausola ombrello" che comprende tutti gli obblighi specifici di prevenzione della tortura previsti da varie disposizioni della Convenzione. Gli obblighi tipici di prevenzione della tortura si trovano negli articoli 10, concernente l'istruzione e formazione delle forze dell'ordine e di altro personale, e 11 sulla revisione sistematica dei metodi di interrogatorio. Rilevanti poi sono il divieto di respingimento di cui all'articolo 3 e l'obbligo per gli Stati di rendere la tortura un reato penale con pene adeguate espresso all'articolo 4. Anche l'articolo 14, che prevede il diritto delle vittime di tortura a essere risarcite, può essere interpretato come una misura con effetto deterrente volta a prevenire la tortura in futuro: se i singoli autori di atti di tortura fossero tenuti a pagare un risarcimento completo per tutti i costi di riabilitazione a lungo termine delle loro vittime, questo avrebbe probabilmente un effetto deterrente più forte di molte sanzioni penali.

Con riguardo alle norme sostanziali circa la repressione, le disposizioni sulla giurisdizione universale e altre forme di giurisdizione penale hanno un forte carattere repressivo.

L'introduzione del sistema della giurisdizione universale è prevista dall'articolo 5.1 che stabilisce:

«1. Ogni Stato Parte adotta le misure necessarie a determinare la propria competenza al fine di giudicare in merito ai reati di cui all'articolo 4, nei seguenti casi:

- a) qualora il reato sia stato commesso su un territorio sottoposto alla giurisdizione di detto Stato o a bordo di aeronavi o di navi immatricolate in tale Stato;
- b) qualora il presunto autore del reato sia un cittadino di detto Stato;
- c) qualora la vittima sia un cittadino di detto Stato, se lo Stato lo considera appropriato».

Insieme a questi criteri di collegamento territoriale o personale delineati all'articolo 5.1, la Convenzione prevede la competenza di ogni Stato parte a reprimere

atti di tortura anche se l'autore non ha commesso l'atto sul suolo dello Stato stesso, e né l'autore né la vittima sono suoi cittadini. Questa disposizione riveste una rilevanza cruciale nell'assicurare che gli autori di tali atrocità non possano trovare rifugio in nessun territorio soggetto alla giurisdizione degli Stati firmatari, garantendo così l'impossibilità di sottrarsi all'azione della giustizia.¹⁴⁰

Si tratta di una giurisdizione universale territoriale, in quanto subordinata alla presenza dell'accusato sul territorio dello Stato parte, definita all'interno dell'articolo 5.2:

«2. Ogni Stato Parte adotta altresì le misure necessarie a determinare la propria competenza al fine di giudicare i suddetti reati, qualora il loro presunto autore si trovi su un territorio sottoposto alla sua giurisdizione, ed il detto Stato non lo estradi, in conformità con l'articolo 8, verso uno degli Stati di cui al paragrafo 1 del presente articolo».

Viene in rilievo uno dei principi guida in materia di crimini internazionali, quello dell'*aut dedere aut iudicare*. Secondo tale locuzione, lo Stato in cui risiede un individuo sospettato di tortura si trova di fronte a due alternative: può procedere all'estradizione dell'individuo verso lo Stato che detiene un collegamento con l'imputato, come previsto dall'articolo 5.1 della Convenzione, oppure può avviare l'azione penale in conformità agli articoli 6 e 7 della stessa Convenzione.¹⁴¹

Rilevante al fine di reprimere la pratica della tortura è anche l'articolo 9, riguardante la garanzia dell'assistenza giudiziaria degli Stati parti della Convenzione:

«1. Gli Stati Parti si prestano la più ampia assistenza giudiziaria in ogni procedimento penale relativo ai reati di cui all'articolo 4, ivi compreso per quanto riguarda la comunicazione di tutti gli elementi di prova di cui dispongono e che sono necessari ai fini del procedimento.

¹⁴⁰ FORNARI, *La Convenzione delle Nazioni Unite*, cit., p.212.

¹⁴¹ Ivi, p.213.

2. Gli Stati Parti adempiono ai loro obblighi in virtù del paragrafo 1 del presente articolo in conformità ad ogni trattato di cooperazione giudiziaria che possa esistere tra di loro».

È ragionevole affermare, infatti, che esclusivamente mediante la cooperazione delle autorità statali è possibile condurre un'indagine efficace finalizzata alla punizione degli autori per gli atti di tortura commessi.

Vengono in rilievo, poi, gli articoli: 12, sull'indagine d'ufficio sui casi di tortura; 13, sull'indagine sulle denunce delle vittime di tortura; 14, sul risarcimento delle vittime; e 15, sulla non ammissibilità in qualsiasi procedimento delle prove estorte con la tortura. Da sottolineare è che nel campo della repressione degli atti di tortura si è affermato, e continua progressivamente ad affermarsi, un meccanismo di giurisdizione universale anche al di fuori della dimensione pattizia. In tal senso, è come se la Convenzione avesse rappresentato un punto di partenza per lo sviluppo della concezione del "perseguimento universale della tortura". Ciò detto, risulta innegabile la rilevanza sul piano internazionale della Convenzione.

Oltre che l'apporto sul piano repressivo, l'importanza della Convenzione è confermata soprattutto dalla ratifica dello strumento da parte dei tre quarti degli Stati membri della comunità internazionale, nonché dal fatto che il dettato di tale strumento convenzionale è stato richiamato anche da organi esterni alle Nazioni Unite, come la Corte europea dei diritti umani o la Corte interamericana dei diritti umani che hanno fatto ricorso alla definizione dell'UNCAT per le proprie pronunce.¹⁴²

Nel panorama internazionale attuale la tortura costituisce un doppio binario: può essere considerata sia un crimine internazionale a sé stante, sia una forma di crimine di guerra e contro l'umanità, e quindi essere una condotta definitiva di due dei cinque *core crimes* delineati nello Statuto della Corte penale internazionale. In particolare, solo le azioni compiute durante conflitti armati o in contesti di crimini contro l'umanità assumono rilievo internazionale, mentre quelle condotte da pubblici ufficiali o con il loro coinvolgimento, ma in assenza contesto più ampio, vengono affrontate esclusivamente nei singoli sistemi giudiziari nazionali. Da evidenziare è che la pratica della tortura non è scomparsa e, guardando alla sua accezione più moderna, si caratterizza come un macabro strumento inquisitorio, drammatico déjà-vu di pratiche

¹⁴² Ivi, p.226.

giudiziarie preilluministiche, o arbitraria inflizione di punizioni e di umiliazioni, dunque esercizio di mera vendetta.¹⁴³

La situazione attuale del panorama mondiale rispetto alla tortura, descritta in dettaglio da Amnesty International nel Report 2016/17¹⁴⁴, risulta tanto prevedibile quanto sconcertante: la tortura persiste, in maniera più o meno nascosta, in numerosi Paesi del mondo, compresi quelli in cui ci si aspetterebbe che la cultura democratica sia più radicata.

In conclusione, è ragionevole affermare che la situazione sia da tenere sotto controllo: la pratica tortura risulta ancora accettata in molti Paesi, che ne fanno ricorso in maniera più o meno occulta. Con riguardo all'Egitto, in particolare, ci si chiede se le sevizie subite da Giulio Regeni risultino essere un caso isolato: stando a quanto dichiarato da Human Rights Watch¹⁴⁵, sotto il comando del Presidente Abdel Fattah al-Sisi, le forze di polizia regolare e i funzionari della Sicurezza nazionale dell'Egitto fanno ricorso regolarmente e sistematicamente ad atti di tortura nei confronti di detenuti politici, ricorrendo a vari orrori tra pestaggi, scosse elettriche, posizioni stressanti, e talvolta stupro. Tutto ciò in un clima di impunità pressoché totale: la pubblica accusa, di solito, ignora le rimostranze dei detenuti riguardanti maltrattamenti e talvolta minaccia di torturarli.

3. Fase delle indagini e responsabilità internazionale dell'Egitto

i. Inizio delle indagini

Subito dopo il ritrovamento del corpo del giovane ricercatore si diede avvio alla fase di indagine, fin dagli inizi poco chiara e non lineare: le autorità del Cairo, infatti, si mostrarono riluttanti e poco concrete, ostacolando le indagini e negando ogni accusa. Vi fu un continuo alternarsi di possibili ricostruzioni e scenari della vicenda: dapprima, il direttore dell'amministrazione generale delle indagini di Giza, il generale

¹⁴³ R.S. AITALA, *Diritto internazionale penale*, cit., pp.187-188.

¹⁴⁴ Amnesty International, Report 2016/17, *The state of the world's human rights*, 22 febbraio 2017 [online]:

<https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/4800/2017/en/>.

¹⁴⁵ Human Rights Watch, Report, *'We Do Unreasonable Things Here': Torture and National Security in al-Sisi's Egypt*, 6 settembre 2017 [online]:

https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/egypt0917_web.pdf

Khaled Shalabi, in dichiarazioni esclusive al giornale egiziano online *Youm7*, indicò che le indagini preliminari portassero a pensare ad un incidente stradale o ad una rapina finita male, smentendo anche che Regeni fosse stato colpito da colpi di arma da fuoco o accoltellato.

In seguito, la polizia egiziana sostenne che l'omicidio si sarebbe consumato per motivi personali legati inizialmente ad una presunta relazione omosessuale, ipotesi smentita dal fatto che Giulio aveva una fidanzata, e poi allo spaccio di stupefacenti, anche questa strada non percorribile in quanto Regeni non ne aveva mai fatto uso, come confermato anche dall'autopsia.

Inoltre, non mancarono ipotesi, prive di sostegno probatorio, secondo cui il ricercatore sarebbe stato vittima di individui appartenenti a gruppi di violenza paramilitari, presumibilmente assoldati dalle autorità egiziane per scopi legati al controspionaggio (cd. *baltagiya*). Tuttavia, tali congetture non vennero confermate da prove concrete e quindi, come le precedenti, furono accantonate.

Questo susseguirsi di teorie prive di fondatezza costituì solo uno dei segnali degli ostacoli interposti da parte dell'Egitto nella via della giustizia e della verità per Regeni. La volontà di una piena collaborazione dichiarata e garantita inizialmente dalle autorità egiziane alla procura di Roma, infatti, fu presto smentita da altri significativi impedimenti.

Le autorità italiane vennero autorizzate ad interrogare i testimoni, ma solo per pochi minuti, con la polizia egiziana nella stanza, e solo dopo che quest'ultima aveva terminato i propri interrogatori, molto più lunghi. La magistratura italiana chiese le riprese video della stazione della metropolitana, luogo in cui Giulio Regeni utilizzò per l'ultima volta il suo cellulare, tuttavia, le autorità egiziane le consegnarono con significativo ritardo: la prima promessa di consegna risaliva al 25 luglio 2016, ma i filmati vennero trasmessi solo due anni e mezzo dopo.¹⁴⁶ Una volta ottenute le immagini, la procura di Roma non trovò nulla che potesse fornire chiarezza riguardo a quanto accaduto a Regeni dopo aver lasciato la sua abitazione.¹⁴⁷ Le telecamere a

¹⁴⁶ anon., *Regeni, l'inganno delle immagini delle telecamere della metro del Cairo*, in «Amnesty International», 28 giugno 2018 [online]:

<https://www.amnesty.it/regeni-linganno-delle-immagini-delle-telecamere-della-metro-del-cairo/>.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

circuito chiuso avrebbero potuto, se i loro contenuti fossero stati resi disponibili tempestivamente, mostrare Giulio venire avvicinato e poi rapito nella stazione d'ingresso o d'uscita della linea 2 della metropolitana del Cairo, o nelle loro vicinanze.¹⁴⁸

Tuttavia, come afferma la procura di Roma in un comunicato sottoscritto anche dalla procura del Cairo, non solo le poche immagini fornite, corrispondenti al cinque per cento di quelle riprese dalle telecamere interne alla linea 2 il 25 gennaio 2016, non mostrano mai Giulio, ma presentano diversi «buchi temporali in cui non vi sono né video né immagini».¹⁴⁹ In conclusione, dopo 29 mesi dall'ottenimento di tali immagini, non emerse «alcun materiale di interesse investigativo».¹⁵⁰

Infine, le autorità egiziane rifiutarono di condividere le registrazioni dei telefoni cellulari dell'area intorno alla casa di Regeni, dove è scomparso il 25 gennaio, e del luogo in cui è stato ritrovato il suo corpo nove giorni dopo. Solo nel settembre 2016, infatti, il governo egiziano accettò la consegna dei tabulati di telefonia mobile e i pubblici ministeri egiziani in visita a Roma dichiararono per la prima volta che Regeni era stato indagato dalla polizia egiziana, affermando però che gli accertamenti sul dottorando ebbero una durata di soli tre giorni, all'esito dei quali «non venne riscontrata alcuna attività di interesse per la sicurezza nazionale»¹⁵¹.

ii. Il ritrovamento degli effetti personali

Alcuni mesi prima, nel marzo del 2016, la polizia egiziana dichiarò di aver ucciso in una sparatoria cinque uomini appartenenti ad una banda criminale.

I funzionari egiziani, dopo aver descritto gli uomini come specializzati nel fingersi poliziotti per rapire gli stranieri con l'intento di derubarli, dichiarò che si verificò uno scontro a fuoco tra questi ultimi e le forze di polizia, che si concluse con la morte di tutti i membri della banda. I cinque uomini furono indicati dall'Egitto come probabili responsabili del sequestro di persona e del successivo omicidio a danno di

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ anon., *La polizia egiziana aveva indagato Giulio Regeni*, in «Il Post», 10 settembre 2016 [online]:

<https://www.ilpost.it/2016/09/10/regeni-indagato-egitto/>.

Regeni, mentre per gli investigatori italiani ciò rappresentava un ennesimo tentativo di depistaggio.

Degno di nota è il ritrovamento di una borsa di colore rosso con il logo della Federazione Italiana Giuoco Calcio, che la polizia egiziana dichiarò di aver rinvenuto a seguito del blitz effettuato nell'operazione contro la banda criminale. All'interno della borsa erano presenti diversi oggetti, tra cui alcuni appartenenti effettivamente a Regeni: il suo passaporto; i distintivi di riconoscimento dell'Università di Cambridge e dell'Università Americana del Cairo; la carta di credito. Oltre agli elementi identificativi del ricercatore, che risultano essere un diretto e certo collegamento con lo stesso, in una foto pubblicata dalle autorità egiziane erano visibili anche altri oggetti, tra cui un pezzo di hashish, il quale sembrava avvalorare la tesi sostenuta dalle autorità egiziane dell'omicidio legato al traffico di droga. Tuttavia, come già chiarito in precedenza, sia i familiari che i periti dell'autopsia hanno escluso categoricamente che il ricercatore facesse uso di stupefacenti.



Giulio Regeni, i documenti e gli oggetti personali nelle mani degli inquirenti italiani (Foto Ansa)

Anche qui risulta esservi un'anomalia: in seguito alla consegna dei tabulati telefonici, venne confermato che il capo della banda criminale si trovasse distante oltre 100 km dal Cairo nei giorni della sparizione di Regeni. Inoltre, stando a quanto dichiarato dai familiari delle vittime, i presunti malviventi furono uccisi dalla polizia a bruciapelo o comunque a breve distanza, e non in occasione di una sparatoria in lontananza come invece affermato dalle autorità egiziane. Sulla base di tali considerazioni, l'ufficio del procuratore egiziano ha negato che la banda criminale potesse essere coinvolta nell'omicidio Regeni.

La domanda che ci si pone, dunque, appurato quanto dichiarato dalle autorità egiziane, è: perché gli effetti personali di Giulio sarebbero stati trovati in quell'occasione, data l'assenza di un legame tra l'omicidio e la banda criminale? Fu proprio questa non chiarezza e trasparenza nelle indagini, che ha portato nell'aprile del 2016 al richiamo a Roma per consultazioni dell'Ambasciatore Maurizio Massari.

Il comunicato: «Il Ministro degli Affari Esteri, Paolo Gentiloni, ha disposto il richiamo a Roma per consultazioni dell'Ambasciatore al Cairo Maurizio Massari. La decisione fa seguito agli sviluppi delle indagini sul caso Regeni e in particolare alle riunioni svoltesi a Roma ieri e oggi tra i team investigativi italiano ed egiziano. In base a tali sviluppi si rende necessaria una valutazione urgente delle iniziative più opportune per rilanciare l'impegno volto ad accertare la verità sul barbaro omicidio di Giulio Regeni».¹⁵²

iii. Pista finale: National Security Agency

Ciò detto, si rileva come il dossier delle autorità egiziane venne considerato carente e incompleto e la collaborazione dell'Egitto insufficiente. La procura di Roma seguì un'altra pista.

Il fatto che si siano perse le tracce di Giulio Regeni proprio il 25 gennaio, non è mai stato considerato dalle autorità italiane un evento legato al caso, bensì è fin da subito stato ritenuto un indizio fondamentale per comprendere il suo tragico destino. Tale data, come definito in precedenza, coincideva con il quinto anniversario della rivoluzione egiziana del 2011 e delle massicce proteste in piazza Tahrir, che segnarono l'inizio della Primavera araba in Egitto e portarono alla caduta del Presidente Hosni Mubarak. Questo avvenimento assume una rilevanza simbolica per il regime di Abdel Fatah al-Sisi, rappresentando un momento di cedimento traumatico in cui la presa apparentemente solida dei militari sul potere vacillò: l'esercito si trovò costretto ad

¹⁵² Dal comunicato ufficiale della Farnesina, *Caso Regeni: richiamo a Roma per consultazioni dell'Ambasciatore Maurizio Massari*, «Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale», 8 aprile 2016 [online]: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/04/caso-regeni-richiamo-a-roma-per/.

accettare il processo a Mubarak e l'elezione del leader islamista Mohammed Morsi.¹⁵³ Il regime non avrebbe potuto permettersi che una simile situazione si ripetesse.

La ricostruzione della Procura di Roma parte dal lavoro di ricerca sui sindacati svolto da Regeni in Egitto.

Il primo elemento da tenere in considerazione emerse dal computer della professoressa Maha Mahfouz Abdelrahman, docente di Giulio all'università di Cambridge, che ne seguiva il lavoro in Egitto e che, secondo i magistrati di Roma, non ha aiutato le indagini. Dal computer di Giulio emerse chiaramente che era stata proprio Abdelrahman a suggerirgli di focalizzare studi e ricerche in Egitto sul «ruolo dei lavoratori nella rivoluzione nell'era post-Mubarak», mentre lei ha affermato che fu un'iniziativa di Regeni. Rilevante risulta, però, il contenuto di una mail inviata dalla docente a una collega canadese il 7 febbraio 2016, quattro giorni dopo il ritrovamento del cadavere di Giulio, in cui scrisse: «Ho mandato un giovane ricercatore verso la sua morte...». Ciò che avrebbe potuto portare la docente a pensare ad una fine così atroce, potrebbe ricondursi all'idea della richiesta di un finanziamento di ricerca alla Fondazione inglese Antipode, idea – secondo quanto scrisse Giulio alla madre il 14 novembre del 2015 – proveniente proprio dalla docente.

Ciò detto, secondo la procura di Roma quel finanziamento è stato determinante nel definire la sorte del ricercatore, in quanto, se ritenuto un membro della Fondazione Antipode, lo avrebbe portato all'attenzione delle forze di sicurezza egiziane. Tale fondazione, infatti, era considerata una minaccia dalle autorità egiziane poiché, stando alle parole del maggiore della National Security Magdi Ibrahim Sharif, spingeva per l'avvio di una rivoluzione in Egitto. La possibilità di accedere a quel finanziamento, in particolare, venne condivisa da Giulio anche con Mohamed Abdallah, leader del sindacato autonomo degli ambulanti. Secondo i magistrati il movente dell'uccisione di Giulio trova origine proprio nelle attività del sindacato indipendente dei rivenditori di strada: il capo del sindacato, Abdallah, equivocando le ragioni per cui Regeni gli

¹⁵³ A. STILLE, *Who murdered Giulio Regeni?* in «The Guardian», 6 ottobre 2016 [online]: <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/04/egypt-murder-giulio-regeni>.

parlò di un bando della fondazione inglese Antipode, lo denunciò come spia alla National Security.¹⁵⁴

Da segnalare è che l'11 dicembre, sei settimane prima della sua scomparsa, Regeni partecipò ad un incontro pubblico dei sindacati indipendenti, in cui rimase positivamente colpito dalla loro energia combattiva e, per tale ragione, pubblicò insieme ad un amico un articolo al riguardo, utilizzando uno pseudonimo. Nonostante il momento di dibattito avesse particolarmente colpito Giulio, all'incontro qualcosa lo intimorì. I suoi amici dichiararono: «ci ha detto di essere stato fotografato da un uomo, mai visto in quegli incontri», «scolligato agli ambienti sindacali». Una persona che era «in disparte» e che dopo aver fatto lo scatto «è andato via».¹⁵⁵ Questo episodio potrebbe essere considerato il primo segnale di avvertimento, indicando che Regeni, durante la sua permanenza in Egitto, era diventato soggetto a un controllo e a un'osservazione da parte del regime, in particolar modo dalla National Security Agency, agenzia egiziana per la sicurezza nazionale.

L'operato dell'agenzia si sostanzia nel controllo delle questioni legate alla minaccia alla sicurezza nazionale, della diffusione di notizie false, della sovversione, dell'incitamento a manifestazioni illegali e della propaganda terroristica. Secondo il rapporto di Amnesty International intitolato "Finirà solo quando morirai", l'azione di questa agenzia ha contribuito alla formazione di un sistema di terrore che mira a reprimere coloro che difendono i diritti umani.¹⁵⁶ Il rapporto documenta le testimonianze di 26 attivisti e attiviste che, nel periodo compreso tra il 2020 e il 2021, hanno subito minacce, convocazioni illegittime, interrogatori violenti e trattamenti

¹⁵⁴ F. BUONOMO, Giulio Regeni: ecco cosa sappiamo a cinque anni dalla morte del ricercatore, in «Osservatorio diritti», 25 gennaio 2021 [online]: <https://www.osservatoriodiritti.it/2021/01/25/giulio-regeni-storia-chi-era-corpo-morte-torture/>.

¹⁵⁵ I. CIMMARUSTI, *Regeni fotografato a una riunione sindacale, aveva paura*, in «Il Sole 24 ore», 12 febbraio 2016 [online]: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-12/regeni-fotografato-una-riunione-sindacale-aveva-paura-063735.shtml>.

¹⁵⁶ Amnesty International, Report, "Finirà solo quando morirai" – Egitto, *Molestie agli attivisti da parte dell'agenzia per la sicurezza nazionale*, 16 settembre 2021 [online]: <https://d21zrvtkxt6ae.cloudfront.net/public/uploads/2021/10/Finir%C3%A0-solo-quando-morirai.pdf> [AI Report, "Finirà solo quando morirai"].

inumani da parte della Procura suprema per la sicurezza dello Stato.¹⁵⁷ Emerge chiaramente come le autorità egiziane abusino dei loro poteri, violando i diritti umani e le libertà fondamentali in un contesto di quasi totale impunità. Amnesty International sottolinea come: «la pratica dell’Nsa di convocare le persone per sorveglianza e controlli senza ordinanza giudiziaria è una violazione delle leggi e degli standard di condotta internazionali, oltre che della costituzione e del codice di procedura penale egiziani».¹⁵⁸ Inoltre, è evidente la completa mancanza di accesso a rimedi legali per contrastare le azioni arbitrarie e per richiedere giustizia, lasciando così le vittime senza alcuna forma di redenzione, in palese violazione degli obblighi di rispetto per i diritti umani delineati dalla comunità internazionale.

Alla luce di ciò, secondo la Procura di Roma, il movente del violento interrogatorio e dell’omicidio è legato proprio a tale ragione: il sospetto, del tutto infondato, da parte della National Security Agency, che Giulio Regeni avesse intenzione di finanziare una rivoluzione.

iv. Chiusura delle indagini e rinvio a giudizio

Il 10 dicembre 2020, la Procura di Roma ha concluso le indagini preliminari relative al caso. Successivamente, il 25 maggio 2021, sono stati rinviati a giudizio quattro ufficiali della National Security Agency: il generale Tariq Sabir, i colonnelli Athar Kamel e Usham Helmi, e il maggiore Magdi Sharif.

Gli imputati devono rispondere di gravi reati: concorso in lesioni personali aggravate, omicidio aggravato e sequestro di persona aggravato.

La decisione di rinviare a giudizio gli imputati segna una tappa importante nel processo di giustizia per il caso, sollevando ulteriori questioni sulla condotta e la responsabilità delle autorità egiziane nei diretti confronti dell’Italia ma, più in generale, verso l’intera comunità internazionale: anche in tale circostanza l’Egitto mostra la carenza di cooperazione, provocando una prima battuta d’arresto nel processo per assenza di una notifica formale agli imputati, come vedremo nel capitolo successivo.

¹⁵⁷ Amnesty International, Egitto: la crisi dei diritti umani sotto la presidenza al-Sisi, 13 ottobre 2021 [online]: <https://www.amnesty.it/egitto-la-crisi-dei-diritti-umani-sotto-la-presidenza-al-sisi/>.

¹⁵⁸ AI Report, “*Finirà solo quando morirà*”, p.27.

iv. La responsabilità internazionale dell'Egitto

Rispetto alle condotte poste in essere dall'Egitto, si riscontrano diversi obblighi primari di natura internazionale presumibilmente violati, tra loro in parte coincidenti.

Secondo la dottrina si potrebbero perseguire due strade: da un lato, quella costituita dalle leggi contro la tortura e altri atti inumani e degradanti; dall'altro, quella delle norme in materia di trattamento degli stranieri.¹⁵⁹

Con riguardo alla prima via, vale a dire quella costituita dalle norme contro la tortura, il *corpus* di leggi di riferimento è rappresentato dalle disposizioni della sopradescritta Convenzione UNCAT¹⁶⁰, essendo quest'ultima stata ratificata sia dall'Italia che dall'Egitto. Da tenere a mente è la natura degli obblighi espressi all'interno della stessa: la Convenzione prevede una serie di ulteriori oneri in capo agli Stati sia di carattere prodromico, ossia volti ad evitare che simili condotte si realizzino, sia di carattere successivo, per penalizzare eventuali atti di tortura commessi; essa, nello specifico, vincola uno Stato a prevenire e punire la tortura nel territorio sotto la sua giurisdizione, assegnando le funzioni di controllo al Comitato contro la tortura.¹⁶¹

L'oggetto specifico della Convenzione e di un'eventuale controversia relativa alla sua applicazione sarebbe la violazione di una serie di obblighi di prevenzione e punizione della tortura, i quali rappresentano il contenuto principale della stessa.¹⁶² Non viene in rilievo, dunque, l'attribuzione all'Egitto di una condotta in violazione dell'obbligo di non praticare la tortura, in quanto elemento non rientrante nell'oggetto del Trattato.¹⁶³

In tal senso, andando ad analizzare il comportamento tenuto dallo Stato egiziano, emergono in maniera inequivocabile delle condotte potenzialmente rilevanti alla luce degli obblighi previsti all'interno dell'UNCAT. Con riguardo all'omissione di misure preventive contro gli atti di tortura, si evidenzia la complessità delle norme che sanciscono il divieto di tortura e la privazione arbitraria della vita. Queste, in

¹⁵⁹ D. CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale per la ricerca di una verità mancata*, in «Lexacivis», 21 aprile 2021 [online]: <https://lexacivis.com/2021/04/21/il-caso-regeni-istituti-di-diritto-internazionale-per-la-ricerca-di-una-verita-mancata/> [CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale*].

¹⁶⁰ Vedi cap. 2 par.2 dell'elaborato.

¹⁶¹ CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale*, cit.

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ *Ibidem*.

particolare, non si limitano a imporre restrizioni, bensì implicano una serie di doveri attivi per gli Stati. Si tratta di obblighi che richiedono non solo l'istituzione di un quadro normativo adeguato volto a prevenire le violazioni di tali divieti, ma anche la creazione e il mantenimento di un'appropriata struttura amministrativa che, nella sua concezione astratta, sia capace di prevenire tali abusi. In particolare, l'obbligo primario si traduce nell'effettivo funzionamento di tale apparato in situazioni concrete, con l'adozione di misure appropriate per impedire che tali violazioni si verifichino. Semplificando, lo Stato è tenuto ad intervenire non appena sia a conoscenza, o avrebbe dovuto esserlo, del rischio di compimento di atti di tortura o di privazione arbitraria della vita.

Ciò assunto, è attualmente oggetto di scrutinio se l'Egitto abbia o meno trasgredito i doveri attivi di prevenzione nei confronti dei crimini perpetrati ai danni di Giulio Regeni. La risposta a tale interrogativo si rivela ardua: da un lato, è difficile dimostrare che, nel caso specifico, le autorità egiziane fossero consapevoli, o avrebbero dovuto esserlo, del pericolo che Regeni potesse essere soggetto a violenze; dall'altro lato, emerge che il ricercatore era oggetto di sorveglianza da parte delle forze dell'ordine egiziane, suggerendo la possibilità che queste avrebbero potuto prevenire eventuali atti di violenza sulla sua persona.¹⁶⁴

Tuttavia, per giungere a una conclusione definitiva su tale questione, sarebbe necessaria un'ulteriore acquisizione di informazioni che, momentaneamente, non sono state fornite dalle autorità egiziane. Alla luce di tali considerazioni, è ragionevole concludere che non vi sia stata ancora una dimostrazione inequivocabile della violazione del dovere positivo di prevenire atti di tortura e atti di privazione arbitraria della vita da parte dello Stato egiziano.¹⁶⁵

Parallelamente, non si è ancora giunti ad una conclusione certa sulla dinamica del presunto coinvolgimento degli organi statali egiziani o di individui operanti in veste ufficiale (che agivano *de jure* o *ultra vires*) o non ufficiale ma sotto la direzione o il controllo del governo egiziano, nell'eventuale tortura e omicidio di Giulio Regeni.

¹⁶⁴ R. PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale*, in «Ordine internazionale e Diritti Umani», 2018, p.225 [PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*].

¹⁶⁵ *Ibidem*.

Anche in questo caso, dunque, non è ancora possibile affermare con certezza che vi sia stata una violazione effettiva dell'obbligo negativo di astenersi dalla tortura e dalla privazione arbitraria del diritto alla vita, né una diretta responsabilità attribuibile all'Egitto. Nonostante ciò, viene in rilievo che anche se gli atti di tortura non fossero da attribuirsi ad individui riconducibili all'apparato di governo, bensì a soggetti privati appartenenti a gang criminali o squadre d'assalto, l'Egitto risponderebbe comunque per la responsabilità di prevenire la commissione, da parte di soggetti terzi, degli atti di tortura vietati dalla Convenzione UNCAT.¹⁶⁶

Con riferimento, invece, all'aspetto repressivo, le disposizioni che vietano la tortura e la privazione arbitraria della vita impongono una serie di obblighi positivi, fondamentali per garantire la tutela dei diritti umani. Tra questi, assume particolare rilevanza l'obbligo per gli Stati di condurre inchieste rapide ed efficaci in caso di sospetta tortura o privazione arbitraria della vita, al fine di individuare e perseguire i responsabili. In tal senso, qualora venga confermata la colpevolezza, lo Stato è tenuto ad avviare procedimenti giudiziari e adottare misure punitive adeguate.

La giurisprudenza e la prassi internazionale in materia di obbligo procedurale di conduzione delle indagini sono estremamente dettagliate e precise, delineando il contenuto di questo dovere nel contesto del diritto internazionale consuetudinario.

Tra le principali indicazioni si evidenziano: la necessità di condurre indagini effettive e adeguate, evitando qualsiasi forma di lacunosità nell'attività investigativa; la garanzia di un'elevata indipendenza e il rifiuto di atteggiamenti di inerzia o compiacenza da parte degli organi preposti; la tempestività e l'approfondimento delle attività investigative che devono essere portate avanti senza omissioni o ritardi ingiustificati.

Guardando alla giurisprudenza e alla prassi degli organi internazionali di supervisione dei trattati sui diritti umani, si conferma la natura consuetudinaria dell'obbligo in questione: esso rappresenta un principio fondamentale del diritto internazionale, che impone agli Stati di agire con diligenza e determinazione nell'assicurare che gli atti di tortura e privazione arbitraria della vita non solo non restino impuniti, ma siano investigati in modo completo e imparziale, e che i

¹⁶⁶ CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale*, cit.

responsabili siano assicurati alla giustizia.¹⁶⁷ In tal senso, una delle disposizioni più rilevanti della Convenzione UNCAT risulta essere l'articolo 9, che propone di fornire reciproca cooperazione ed assistenza giudiziaria, ivi compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova utili a favorire l'avvio di procedimenti penali a carico dei responsabili. L'articolo 9, nello specifico, stabilisce l'obbligo per gli Stati parte di prestarsi reciprocamente la massima assistenza in relazione ai procedimenti penali contro presunti autori; sebbene si abbia riguardo ad un'assistenza reciproca, tale obbligo si applica principalmente allo Stato territoriale e allo Stato nazionale del presunto torturatore.

Direttamente collegato alla cooperazione e all'assistenza giudiziaria è il dettato dell'articolo 12 dell'UNCAT, ossia il diritto di garantire un'inchiesta imparziale ed effettiva ogniqualvolta vi sia ragione di credere che sia stato commesso un atto di tortura. Per inchiesta "imparziale ed effettiva" non si intende un'indagine compiuta da un organo indipendente o da un organo giudiziario, bensì un'investigazione che si mostri tempestiva e imparziale, cioè seria, efficace e non di parte.

Gli Stati hanno il fondamentale compito di adattare il proprio ordinamento agli obblighi convenzionali affinché si possano concretamente raggiungere gli obiettivi richiesti: già nelle prime battute della Convenzione, infatti, è reso chiaro il dovere degli Stati sia di dotarsi di un adeguato apparato legislativo ed amministrativo, che consenta loro di implementare tutte le misure idonee ad impedire che determinate condotte vengano poste in essere nei propri territori, sia di rispettare alcuni obblighi di carattere repressivo¹⁶⁸.

¹⁶⁷ PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.226.

¹⁶⁸ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, Art.2.

Nonostante i vincoli imposti dalla Convenzione, come delineato in precedenza e qui sotto riassunto, si rintraccia un'evidente carenza di collaborazione e cooperazione dell'Egitto, a partire dalla fase iniziale delle indagini, fino al momento del rinvio a giudizio:



Dai fatti presentati e dalle norme richiamate emerge chiaramente la portata negativa delle azioni compiute delle autorità egiziane, sia nei diretti confronti dell'Italia, sia guardando al contesto internazionale.

L'Egitto sembra non aver compiuto tutti gli sforzi necessari per condurre un'indagine adeguata ed efficace, come evidenziato dalle numerose espressioni di disapprovazione da parte del Governo italiano riguardo alla cooperazione con l'Egitto, alla sua efficacia e alla sincerità sul piano investigativo e processuale.

L'inconsistenza dell'operato egiziano è soprattutto evidenziata dal trattamento del materiale probatorio, argomento che solleva diverse questioni irrisolte. Nel corso di questi anni dedicati alla ricerca di giustizia e verità, infatti, è emersa chiaramente l'inefficienza delle autorità investigative egiziane e la loro riluttanza nell'accogliere le

richieste delle autorità italiane, visibile da atteggiamenti non soltanto non collaborativi ma addirittura ostruzionistici.

Oltre a non collaborare con le autorità italiane come richiesto, da sottolineare è che la Procura del Cairo ha emesso un comunicato al termine delle indagini compiute dalla Procura di Roma, criticando il lavoro svolto dagli investigatori italiani e definendo le prove raccolte come il frutto di conclusioni illogiche, contrarie ai regolamenti giuridici internazionali concordati. Questo ha sollevato ulteriori sospetti sull'attività svolta da Giulio Regeni in Egitto. In aggiunta, la Procura del Cairo ha chiesto l'extradizione di due cittadini italiani, accusati di contrabbando di materiale archeologico e condannati in contumacia a 15 anni di carcere in Egitto.

Alla luce di tali considerazioni, emerge chiaramente come lo Stato egiziano abbia trascurato il proprio dovere positivo di un'efficace repressione, ossia l'obbligo procedurale di condurre diligentemente inchieste tempestive attraverso le proprie istituzioni di polizia e giudiziarie, mostrandosi in contrasto, nello specifico, sia con il diritto consuetudinario internazionale che con il dettato dei sopramenzionati articoli 9 e 12 della Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, disumani o degradanti del 1984.

Un altro aspetto giuridico di rilievo emerge dall'audizione tenuta il 1° dicembre 2020 davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni, istituita nel 2019, in cui viene indicato che lo Stato egiziano non ha violato obblighi soltanto nei confronti dell'Italia, ma anche, potenzialmente, nei confronti di tutte le altre parti della Convenzione, rivestendo il divieto di tortura natura *erga omnes*.

Considerato che l'Egitto non ha accettato la competenza del Comitato istituito nell'ambito della Convenzione a conoscere eventuali comunicazioni con le quali uno Stato parte lamenta che un'altra parte abbia violato gli obblighi pattizi *ex* articolo 21 della Convenzione (né, tanto meno, riconosce la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni individuali ai sensi dell'articolo 22), falliti i negoziati, la strada percorribile dall'Italia per far valere la responsabilità conseguente all'eventuale illecito dello Stato egiziano è la clausola opzionale dell'articolo 30 UNCAT.

Tale articolo permette ad ogni Stato parte della Convenzione di denunciare una violazione della stessa¹⁶⁹, prevedendo uno strumento di risoluzione delle controversie

¹⁶⁹ CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale*, cit.

in merito sia all'interpretazione sia all'applicazione delle norme. Il meccanismo è pienamente applicabile in quanto accettato da Italia ed Egitto senza riserve o clausole di *opting out*.

L'articolo 30 della Convenzione UNCAT prevede un procedimento in tre fasi per i crimini di tortura: inizialmente, si deve tentare la negoziazione; se ciò non è possibile, la questione viene sottoposta ad arbitrato; in assenza di un accordo sull'arbitrato entro sei mesi, si può ricorrere alla Corte internazionale di giustizia. In quest'ultimo caso, ossia la presentazione del caso dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, si avrebbe una sentenza direttamente vincolante e unilaterale, senza cioè che si richieda la necessità di ottenere il consenso dell'Egitto per l'adozione delle misure stabilite.

Necessaria premessa per l'attivazione di tale procedura è l'esistenza di una controversia con l'Egitto, relativa all'applicazione della Convenzione con riguardo alla vicenda Regeni.

Fino ad oggi, il Governo italiano non sembra aver mai avanzato ufficialmente nei confronti della controparte egiziana una questione, tale da poter configurare una controversia internazionale, rispetto alle violazioni degli obblighi previsti nella Convenzione contro la tortura. L'attivazione della procedura risulterebbe comunque un primo passo verso la giustizia per Giulio Regeni: in tal modo si avrebbe una controversia fra Italia ed Egitto relativa all'applicazione della Convenzione e si potrebbe attivare un arbitrato internazionale, che potrebbe contribuire all'accertamento della verità e delle responsabilità dell'Egitto.

Per quanto riguarda la seconda strada percorribile, ossia l'utilizzo delle leggi sul trattamento degli stranieri, queste mirano a prevenire il maltrattamento degli stranieri all'interno del territorio di un altro Stato e a garantire loro accesso alla giustizia. In questo contesto, viene in rilievo che lo Stato di nazionalità abbia la possibilità di agire in protezione diplomatica, vale a dire utilizzando mezzi diplomatici o giurisdizionali per tutelare i propri cittadini all'estero.¹⁷⁰

In conclusione, qualsiasi sia la strada da percorrere, si rileva da parte dell'Egitto la commissione di un atto illecito internazionale nei confronti dell'Italia, della famiglia

¹⁷⁰ *Ibidem*.

Regeni¹⁷¹ e, più genericamente, nei confronti della comunità internazionale degli Stati (per la violazione del divieto di tortura che stabilisce un obbligo *erga omnes*).¹⁷²

4. Il possibile ruolo della protezione diplomatica

Sulla base di quanto concluso, essendosi verificato un grave illecito internazionale da parte dell'Egitto nei confronti dell'Italia, il Governo italiano ha la facoltà di attivare misure specifiche riconducibili agli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, ma soprattutto poteva e può ancora esercitare tutte le azioni comprese nell'esercizio della protezione diplomatica a fronte di un grave illecito dello Stato egiziano a danno di un proprio cittadino.

L'Italia avrebbe potuto fin dall'inizio invocare formalmente la responsabilità dell'Egitto o decidere di adottare diverse misure: chiedere la riparazione; ricorrere ad arbitrati internazionali; ricorrere a contromisure economiche; interrompere rapporti commerciali, comunicazioni o rapporti diplomatici.

Per quanto riguarda l'esercizio di queste azioni e, dunque, del meccanismo della protezione diplomatica, una possibile obiezione da parte del Governo egiziano potrebbe essere l'assenza del requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni dinanzi alle autorità egiziane.

Il requisito richiesto, infatti, non è stato esaurito dalla famiglia della vittima, ossia i genitori di Regeni, per ottenere l'accertamento dei fatti e un risarcimento per danni morali¹⁷³, generalmente intesi come perdita di una persona cara, nonché dolore e sofferenza.¹⁷⁴ Nonostante ciò, in questo caso specifico, vi sono delle circostanze che

¹⁷¹ Nel caso in cui, nell'ambito di una violazione dei diritti umani, si assuma la tesi della responsabilità internazionale anche nei confronti degli individui vittime.

¹⁷² PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.226.

¹⁷³ M. BUSCEMI & F. VIOLI, *The unsolved case of Giulio Regeni- An attempted legal analysis*, in «Völkerrechtsblog», 3 luglio 2017, p.2 [BUSCEMI & VIOLI, *The unsolved case of Giulio Regeni*].

¹⁷⁴ La definizione di danno morale la rintracciamo all'interno del commento all'articolo 36 sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, riguardante la "Compensation": per danno morale si intende generalmente la perdita di persone care, il dolore e la sofferenza, nonché l'offesa alla sensibilità associata a un'intrusione nella persona, nella casa o nella vita privata.

[online]: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf a p.101, par.16.

potrebbero costituire delle eccezioni alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni e che giustificerebbero, dunque, il ricorso alla protezione diplomatica.¹⁷⁵ Innanzitutto, viene in rilievo come i ricorsi interni in Egitto spesso risultino poco efficaci e inadeguati.

In tal senso si è espresso il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, osservando che la richiesta del previo esaurimento non risulta appropriata quando è improbabile che tali ricorsi possano realmente garantire una giusta riparazione alla vittima della violazione.

Un altro aspetto da considerare è l'eccezione riguardante la presenza di "circostanze speciali". Gli organi internazionali di controllo sui diritti umani hanno sottolineato a più riprese che in alcune situazioni la realtà oggettiva esistente in uno Stato può essere tale da impedire il regolare funzionamento del sistema giudiziario, rendendo quindi superfluo il requisito del previo esaurimento dei ricorsi interni da parte del ricorrente. Inoltre, va presa in considerazione anche l'eccezione relativa alle "prassi amministrative illecite", che si caratterizzano per la ripetizione di comportamenti scorretti da parte delle autorità e la loro ufficiale tolleranza. Questo particolare scenario indica una condizione in cui l'amministrazione statale risulta essere coinvolta in pratiche che violano i diritti umani, il che rende inappropriato richiedere al cittadino di esaurire i ricorsi interni per ottenere giustizia. Per quanto concerne la tortura, il livello di tolleranza ufficiale è descritto come segue:

«Sebbene gli atti di tortura o di maltrattamento siano palesemente illegali, essi sono tollerati nel senso che i superiori o i responsabili immediati, pur essendo a conoscenza di tali atti, non intraprendono alcuna azione per punirli o impedirne la ripetizione; o che l'autorità superiore, di fronte a numerose accuse, manifesta indifferenza rifiutando qualsiasi indagine adeguata sulla loro verità o falsità».¹⁷⁶

Infine, viene in rilievo la possibile applicazione di un'ulteriore eccezione, rappresentata dai casi di gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani commesse dagli organi dello Stato egiziano. Questa eccezione si fonda sul ragionamento per cui,

¹⁷⁵ PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.227 ss.

¹⁷⁶ Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Ireland v. UK* (5310/71), rapp. 25 gennaio 1976, in *Yearbook*, vol. 19, 1976, p.754.

quando uno Stato è coinvolto in *gross violations* dei diritti umani su larga scala, i ricorsi interni disponibili alle vittime non sono né accessibili, né adeguati, né efficaci. Alla luce di ciò, le vittime di tali violazioni non possono ragionevolmente essere tenute a esaurire tali ricorsi interni. Questa considerazione costituisce un significativo avanzamento nel campo dei diritti umani, rappresentando un'evoluzione della circostanza sopradescritta delle "prassi amministrative illecite". Essa risulta essere condivisa dalla prassi, trovando un'ampia applicazione da parte degli organismi internazionali preposti al controllo dei diritti umani.

Avendo delineato le possibili eccezioni alla regola dei ricorsi interni, è ragionevole affermare che l'Italia ha la possibilità di intervenire in protezione diplomatica ed anche il diritto di invocare la responsabilità dell'Egitto per violazione dei diritti umani.

Guardando alle risposte del Governo italiano, finora l'Italia ha intrapreso delle misure che non possono essere ricondotte all'azione in protezione diplomatica, non avendo formalmente invocato la responsabilità dell'Egitto né chiesto in via ufficiale la riparazione dell'illecito. Il Governo si è limitato a porre in essere due misure: richiamare temporaneamente l'Ambasciatore italiano al Cairo nel 2016 e procedere con il mancato rinnovo della fornitura gratuita di pezzi di ricambio per gli aerei F-16 all'Egitto. Rispetto alla prima azione, da considerare è che, se anche questa fosse considerata rientrante nell'ambito dell'esercizio della protezione diplomatica, risulterebbe comunque una misura inefficace e non prolungata nel tempo, tanto da non potersi definire una vera e propria azione da parte dello Stato italiano: poco dopo il richiamo, infatti, l'Ambasciatore Cantini è stato nuovamente inviato al Cairo, suscitando dubbi tra i familiari e l'opinione pubblica sull'effettiva volontà dello Stato italiano di arrivare a fondo nel caso.¹⁷⁷ Inoltre, è importante evidenziare che, dopo il ritorno dell'Ambasciatore italiano al Cairo nel 2017, non sono state intraprese ulteriori iniziative che possano essere associate all'esercizio della protezione diplomatica in tal senso.

Tra le opzioni disponibili, si sarebbe potuto considerare: un secondo richiamo dell'Ambasciatore italiano; una riduzione del livello e del personale della rappresentanza diplomatica italiana al Cairo; l'invio di note di protesta formali

¹⁷⁷ CAPPUCCIO, *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale*, cit.

attraverso canali diplomatici; o l'adozione di altre misure "ostili" nell'ambito dei rapporti complessivi tra Italia ed Egitto.¹⁷⁸

Per quanto concerne la misura del mancato rinnovo della fornitura gratuita di pezzi di ricambio per gli F-16, essa era tesa a rendere più difficoltoso l'utilizzo degli aerei nelle operazioni militari nel Sinai settentrionale, dove il governo del Presidente-generale Al-Sisi aveva da tempo ingaggiato una lotta contro i gruppi terroristici di matrice islamista.¹⁷⁹

Il sì del Senato all'emendamento cosiddetto «Regeni» rappresentò una decisione che, seppur intesa come una risposta del Governo italiano alla mancata collaborazione del Cairo alle indagini, non costituì ufficialmente un atto ostile.¹⁸⁰ Dunque, è da evidenziare che, nella circostanza in questione, come avvenuto nel rinomato caso dei Marò, il Governo italiano, per far valere i diritti legati alla protezione dei cittadini all'estero e dei propri interessi nazionali, sembra esitare nell'utilizzo dei mezzi messi a sua disposizione dal diritto internazionale.

Nel rinomato caso dei Marò, vale a dire la controversia con l'India riguardante l'incidente della nave *Enrica Lexie* avvenuta nel febbraio 2012, l'attivazione da parte dell'Italia dell'arbitrato, tramite i meccanismi di risoluzione delle controversie previsti dalla Convenzione di Montego Bay, è avvenuto in evidente ritardo: oltre tre anni dopo, nel novembre 2015.¹⁸¹

Parallelamente alla sostanziale inazione del Governo italiano, viene in luce un altro elemento: le relazioni tra Italia ed Egitto non hanno mai subito un'effettiva battuta d'arresto, al contrario sono continuate con una relativa normalità, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della cooperazione economica.¹⁸²

Rilevante quanto avvenuto nel mese di giugno del 2020: il Governo italiano ha dato il via libera alla vendita all'Egitto, da parte di Fincantieri, di due fregate classe

¹⁷⁸ E. SCISO, *Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato*, in «Rivista di diritto internazionale», vol.104, 2021, p.199 [SCISO, *Il caso Regeni*].

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ V. SANTARPIA, *Senato, Stop alla fornitura di pezzi di ricambio degli F-16 all'Egitto*, in «Il Corriere della Sera», 29 giugno 2016 [online]: https://www.corriere.it/cronache/16_giugno_29/senato-via-libera-fornitura-pezzi-ricambio-f-16-egitto-a5e42a34-3e19-11e6-8cc3-6dcc57c07069.shtml.

¹⁸¹ SCISO, *Il caso Regeni*, cit., pp.197-198.

¹⁸² *Ivi*, 197.

FREMM e di altre significative forniture di equipaggiamento militare, in base alla legge italiana del 9 luglio 1990 n. 185. Si tratta di due navi della Marina militare italiana, la *Spartaco Schergat* e l'*Emilio Bianchi*, per un valore stimato di circa 1,2 miliardi di euro; altre 4 fregate; 20 pattugliatore d'altura di Fincantieri; 24 caccia *Eurofighter Typhoon*; 20 velivoli da addestramento M346 di *Leonardo*; un satellite da osservazione. Tutto ciò per un valore totale fra i 9 e gli 11 miliardi di euro.¹⁸³

L'autorizzazione per la conclusione del contratto di vendita è stata rilasciata dall'Unità per le autorizzazioni dei materiali d'armamento del Ministero degli Affari Esteri, l'organo competente in materia, previa valutazione favorevole del Ministero della Difesa. Tale azione, però, non è stata senza conseguenze, venendo in rilievo che la vendita delle due fregate militari al governo egiziano è stata effettuata in palese violazione della legge italiana.

A norma dell'articolo 1, 6° comma, lett. d della legge, infatti, è vietato vendere armi a Paesi che sono stati ritenuti responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali sui diritti umani, come accertato dagli organi delle Nazioni Unite o dall'Unione europea». ¹⁸⁴

Per tale ragione, i genitori di Giulio Regeni, dopo aver dichiarato di essersi sentiti traditi dal loro stesso Stato per due volte (vale a dire con il rinvio dell'Ambasciatore al Cairo e con la vendita delle armi all'Egitto)¹⁸⁵, hanno depositato alla procura di Roma un esposto contro il governo italiano per violazione della legge 185.

«La legge 185/90, fa notare l'avvocato Ballerini, prevede nel primo articolo il divieto di esportazioni di armi verso Paesi che violano le convenzioni internazionali

¹⁸³ anon., *Armi all'Egitto, da Roma arriva il via libera alla vendita di 2 fregate Fremm al regime di al-Sisi. L'affare parte di una commessa da 9 miliardi*, in «Il Fatto Quotidiano», 8 giugno 2020 [online]:

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/06/08/armi-allegitto-da-roma-arriva-il-via-libera-alla-vendita-di-2-fregate-fremm-al-regime-di-al-sisi/5828452/>.

¹⁸⁴ La legge n. 185/1990 all'art.1, 6° comma, lett. d, vieta la vendita e l'esportazione di armi: «verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa».

¹⁸⁵ F. AMABILE, *La Famiglia Regeni e Le Navi All'Egitto: "Così Lo Stato Ci Ha Traditi Due Volte"*, in «La Stampa», 2020 [online]:

<https://www.lastampa.it/cronaca/2020/06/13/news/la-famiglia-regeni-e-le-navi-all-egitto-cosi-lo-stato-ci-ha-traditi-due-volte-1.38962494/>.

in tema di diritti umani. La famiglia Regeni è convinta che l'Egitto sia tra quei Paesi». ¹⁸⁶

La convinzione dei familiari di Giulio Regeni trova solide basi nel panorama europeo e internazionale.

Già nel 2013, gli Stati membri dell'Unione europea avevano concordato di sospendere la vendita di armi all'Egitto che potessero essere utilizzate per la repressione interna, assumendo l'impegno di riesaminare tutte le licenze di esportazione di materiale militare verso quel Paese. Tale decisione era in linea con la posizione comune 2008/944 PESC del Consiglio dell'Unione europea. Secondo quest'ultima, gli Stati membri hanno l'obbligo di negare le licenze di esportazione verso un Paese terzo nel caso in cui vi sia un rischio evidente di utilizzo delle attrezzature militari per abusi interni o per la commissione di gravi violazioni del diritto umanitario, tutto ciò tenendo conto della posizione del Paese destinatario rispetto ai pertinenti principi stabiliti dagli strumenti internazionali in materia.

Sotto questo aspetto, è importante notare che l'Egitto aveva già deciso di non ratificare diverse importanti convenzioni di diritto umanitario, tra cui: quella del 1997 sulle mine antiuomo; quella del 1992 sul divieto di armi chimiche; e quella di Oslo del 2008 sul divieto di bombe a grappolo, delle quali è stato accertato l'uso in alcune operazioni militari condotte dal Paese. Inoltre, l'Egitto era coinvolto nella coalizione guidata dall'Arabia Saudita che operava nello Yemen, ed in quella circostanza è stato accusato di gravi violazioni del diritto umanitario.

La solida posizione dell'Unione europea si evince anche dalle tre risoluzioni del Parlamento europeo, adottate tra il 2018 e il dicembre del 2020, le quali hanno evidenziato come il governo egiziano abbia intensificato la sua campagna repressiva contro i difensori dei diritti umani. Guardando alla risoluzione del 18 dicembre 2018, il Parlamento europeo ha ribadito l'impegno della comunità europea nel rispetto dei diritti umani, condannando inequivocabilmente la "persistente violazione", da parte degli Stati membri dell'Unione, del loro impegno assunto nel 2013; nel fare ciò, il Parlamento ha esortato gli Stati membri a porre fine alla vendita all'Egitto di armi e

¹⁸⁶ G. FOSCHINI, "Ecco perché denunciemo l'Italia". *Le accuse dei Regeni al governo*, in «La Repubblica», 7 gennaio 2012 [online]: https://www.repubblica.it/politica/2021/01/07/news/ecco_perche_denunciamo_l_italia_le_accuse_dei_regeni_al_governo-281444996/.

altre attrezzature o materiali che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna e per attacchi contro difensori dei diritti umani e attivisti della società civile.¹⁸⁷ Il Parlamento europeo ha sollecitato l'Unione ad attuare pienamente i controlli necessari sulle esportazioni verso l'Egitto di materiali, inclusi i servizi di intermediazione e l'assistenza tecnica, che potrebbero essere utilizzati per la repressione interna, la tortura e l'applicazione della pena di morte, in linea con il regolamento (UE) 2019/125 del 16 gennaio 2019. Inoltre, è stato sollecitato un riesame completo e approfondito dei rapporti bilaterali con l'Egitto, tenendo conto del deterioramento della situazione dei diritti umani nel Paese.¹⁸⁸

In questo contesto di disapprovazione rispetto alle gravi e sistematiche violazioni degli obblighi internazionali a tutela dei diritti umani da parte dell'Egitto, il Parlamento europeo ha fatto specifico riferimento alla vicenda di Giulio Regeni, condannando fortemente i tentativi di depistaggio e le reticenze delle autorità egiziane nelle indagini sulla tortura e l'omicidio, così come il persistente rifiuto di collaborare con i magistrati italiani.

Inoltre, il Parlamento ha sottolineato che la ricerca della verità sul rapimento, la tortura e l'uccisione di un cittadino europeo, rappresenta un dovere imperativo sia per

¹⁸⁷ SCISO, *Il caso Regeni*, cit., p.201.

¹⁸⁸ Come indicato nei par. 16 e 18 della Risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2020.

Par.16: «il Parlamento europeo ribadisce la richiesta di un riesame approfondito ed esaustivo dei rapporti dell'UE con l'Egitto; ritiene che la situazione dei diritti umani in Egitto renda necessaria una seria revisione del funzionamento del meccanismo di sostegno al bilancio della Commissione, e imponga che gli aiuti dell'Unione siano limitati, in primo luogo, agli attori democratici e alla società civile; chiede maggiore trasparenza per tutte le forme di sostegno finanziario o di formazione fornite dall'UE, dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e dalla Banca europea per gli investimenti all'Egitto; ricorda che l'UE e i suoi Stati membri non devono concedere riconoscimenti ai leader responsabili di violazioni dei diritti umani».

Par.18: «il Parlamento europeo ribadisce il recente invito agli Stati membri affinché diano seguito alle conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del 21 agosto 2013 sull'Egitto, in cui si annunciava la sospensione delle licenze di esportazione di qualsiasi attrezzatura che potrebbe essere utilizzata a fini di repressione interna, in linea con la posizione comune 2008/944/PESC, e condanna il mancato rispetto persistente di tali impegni da parte degli Stati membri; invita gli Stati membri a sospendere tutte le esportazioni verso l'Egitto di armi, tecnologie di sorveglianza e altre attrezzature di sicurezza in grado di facilitare gli attacchi contro i difensori dei diritti umani e gli attivisti della società civile, anche sui social media, nonché qualsiasi altro tipo di repressione interna; chiede all'Unione di dare piena attuazione ai controlli sulle esportazioni verso l'Egitto per quanto riguarda i beni che potrebbero essere utilizzati a fini repressivi o per infliggere torture o la pena capitale».

le autorità nazionali che per le istituzioni dell'Unione europea, richiedendo l'adozione di tutte le azioni diplomatiche necessarie.¹⁸⁹

Questo porterebbe a ragionare sull'esistenza di un vero e proprio obbligo di protezione diplomatica da parte dell'Unione europea a favore del proprio cittadino europeo coinvolto.

Con riguardo, invece, alla posizione delle Nazioni Unite, l'organizzazione riconosce le violazioni poste in essere dall'Egitto: nel rapporto del 2017 sulla tortura, la tortura in Egitto viene descritta come un fenomeno sistematico, spesso utilizzata per estorcere confessioni o per reprimere i dissidenti politici, in un clima di totale impunità.

È significativo evidenziare, inoltre, che, in linea con queste gravi considerazioni, nel mese di agosto del 2019 l'ONU ha deciso di annullare una conferenza contro la tortura che avrebbe dovuto tenersi proprio al Cairo. Difatti, nonostante le reiterate rassicurazioni avanzate dal Governo italiano riguardo ad un'attenta e scrupolosa disamina sotto il profilo giuridico interno e internazionale, effettuata in conformità con l'Articolo 1, comma 1, della legge n. 185/1990, la valutazione alla vendita di armamenti all'Egitto, insieme alla successiva autorizzazione, sembra entrare in palese contrasto non solo con la legge interna, ma anche con gli obblighi dello Stato derivanti dal diritto internazionale e dall'Unione europea.

Chiarito che, nonostante le continue violazioni dei diritti umani perpetrate dal regime di Al-Sisi, l'Italia si continua a dimostrare riluttante ad esercitare un'adeguata pressione sul Cairo, seppur ne abbia i mezzi, bisogna comunque ricordare che il Governo italiano, sulla base del diritto internazionale, ha una mera facoltà di intervenire in protezione diplomatica, non anche un obbligo.

La discrezionalità statale nell'esercizio della protezione diplomatica, infatti, è un principio riconosciuto e condiviso dal diritto internazionale.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Come indicato nel par.11 della Risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2020: *«il Parlamento europeo esprime un forte sostegno politico e umano alla famiglia di Giulio Regeni per la sua costante e dignitosa ricerca della verità; ricorda che la ricerca della verità sul rapimento, sulle torture e sull'omicidio di un cittadino europeo non spetta soltanto alla famiglia, ma si tratta di un dovere imperativo delle istituzioni nazionali e dell'UE che richiede l'adozione di tutte le necessarie azioni diplomatiche».*

¹⁹⁰ Come delineato all'interno del cap.1 dell'elaborato, par.6.

Tuttavia, viene in rilievo come vi sia una diffusa prassi da parte dei tribunali interni di limitare la mera facoltà d'azione nel caso in cui venga in rilievo la presenza di una grave offesa, in particolare, nel nostro caso, una violazione dei diritti umani in danno del cittadino. Tale tendenza volta a valorizzare la presenza di un grave pregiudizio, trova risposta all'interno del già menzionato articolo 19 del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica del 2006.¹⁹¹

L'articolo 19(a), infatti, suggerisce che lo Stato titolare del diritto di esercitare la protezione diplomatica dovrebbe prendere in seria considerazione la possibilità di attivare tale azione quando si è verificato un pregiudizio significativo (*significant injury*). Si potrebbe obiettare, comunque, che tale disposizione rappresenti più un tentativo di sviluppo progressivo del diritto internazionale piuttosto che una sua codificazione definitiva.¹⁹²

A favore della teoria condivisa del grave pregiudizio, viene in rilievo la proposta dello stesso Governo italiano, nel 2006, in sede di commenti al Progetto, consistente in una «disposizione simile, ed anzi più precisa e più vincolante».¹⁹³

Qui sotto citata la proposta:

«L'Italia suggerisce di aggiungere due paragrafi all'articolo 2, che potrebbero essere formulati nel modo seguente:

2. In deroga al paragrafo 1, uno Stato ha il dovere giuridico di esercitare la protezione diplomatica per conto della persona lesa su richiesta:

a) se la lesione deriva da una grave violazione, imputabile a un altro Stato, di un obbligo internazionale di importanza essenziale per la salvaguardia dell'essere umano, come la tutela del diritto alla vita, la proibizione della tortura o di trattamenti o pene inumani o degradanti, la proibizione della schiavitù e della discriminazione razziale;

b) se, inoltre, la persona lesa non è in grado di presentare una richiesta di risarcimento per tale lesione davanti a un tribunale internazionale competente o a un'autorità quasi giudiziaria.

¹⁹¹ Tendenza condivisa dall'Italia, come delineato nel capitolo 1 dell'elaborato a pp.46-47 dalla Cassazione civile sez. un., sent. n.21581, a difesa della Marina mercantile italiana.

¹⁹² PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.229.

¹⁹³ *Ibidem*.

3. Nei casi di cui al paragrafo 2, gli Stati sono tenuti a prevedere nel loro diritto municipale l'applicazione del diritto individuale alla protezione diplomatica davanti a un tribunale nazionale competente o ad altra autorità nazionale indipendente».¹⁹⁴

Come si evince, nel 2006 il Governo italiano ha avanzato formalmente la proposta di inserire nel Progetto un preciso obbligo per gli Stati di esercitare la protezione diplomatica nei confronti dei propri cittadini offesi all'estero, specialmente quando l'offesa derivi da atti di tortura o privazione arbitraria della vita.

In conclusione, data la relativa vicinanza temporale di tale solenne proposta del Governo italiano alle Nazioni Unite, sarebbe logico aspettarsi che il Governo italiano dimostri coerenza esercitando concretamente tutte le azioni a sua disposizione per la protezione diplomatica nel caso di Giulio Regeni. Soltanto in tal modo, infatti, si potrebbe riaffermare l'impegno nell'orientare lo sviluppo del diritto internazionale nella direzione indicata dalla proposta del 2006.¹⁹⁵

Oltre alla strada del grave pregiudizio ai sensi dell'articolo 19 del Progetto e, dunque, dell'esercizio della protezione diplomatica, si potrebbe far riferimento alla diversa via del diritto costituzionale italiano.

Nonostante l'assenza, *de iure condito*, di un obbligo di agire in protezione diplomatica, con la rinomata sentenza n. 238/2014 la Corte costituzionale italiana ha affermato che, il rispetto dei principi supremi della Costituzione, in particolare dei diritti umani fondamentali di cui all'articolo 2 della Costituzione e del diritto di accesso alla giustizia di cui all'articolo 24 della Costituzione, permette di non applicare le norme internazionali consuetudinarie che siano in contrasto con gli stessi (questa interpretazione è nota come la "teoria dei controlimiti").¹⁹⁶ Il controllo giurisdizionale su queste decisioni, in particolare, troverebbe la sua ragione nell'evitare un diniego di giustizia in casi di violazione di diritti costituzionali fondamentali.

Come suggerito da Pisillo Mazzeschi, questo sarebbe il punto di partenza per una possibile azione contro lo Stato italiano da parte della famiglia Regeni: potremmo

¹⁹⁴ Commenti e osservazioni ricevuti dai governi, doc. A/CN.4/561 e Add.1-2, del 27 gennaio, 3 e 12 aprile 2006, p.38 "Italy", par.4 [online]: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_561.pdf.

¹⁹⁵ PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.230.

¹⁹⁶ BUSCEMI & VIOLI, *The unsolved case of Giulio Regeni*, p.4.

assumere, infatti, che se la famiglia Regeni decidesse di intraprendere un'azione legale contro l'Egitto presso i tribunali italiani, e questa azione fosse considerata improcedibile perché i giudici italiani non andrebbero a riconoscere la propria competenza giurisdizionale, la famiglia non avrebbe a disposizione altri mezzi giurisdizionali disponibili o efficaci.¹⁹⁷ In tale circostanza, dunque, non sembrerebbe irragionevole affermare che la discrezionalità riconosciuta al Governo italiano nell'esercizio della protezione diplomatica, prevista dal diritto internazionale consuetudinario, possa venire meno.¹⁹⁸

Nell'ipotesi in cui non vi fossero ulteriori rimedi, dunque, la famiglia Regeni avrebbe il diritto di richiedere al Governo italiano un'azione di protezione diplomatica contro l'Egitto. Del resto, la stessa Corte di Cassazione italiana ha riconosciuto il "legittimo interesse" di un individuo nel richiedere la protezione diplomatica del proprio Stato, come evidenziato nella sentenza della Cassazione civile (sezioni unite) del 19 ottobre 2011, n. 21581.¹⁹⁹

Inoltre, a favore di tale impostazione, si annovera la già citata proposta avanzata dal Governo italiano nel commento al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, che invita gli Stati a stabilire nel proprio ordinamento interno il diritto effettivo delle vittime alla protezione diplomatica, in particolar modo quando si ha riguardo a casi come la tortura.

In conclusione, emerge che un'eventuale iniziativa giuridica promossa dalla famiglia Regeni nei confronti dello Stato italiano potrebbe avere fondamento e configurarsi come un ulteriore percorso per l'attuazione della protezione diplomatica.

¹⁹⁷ PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni*, cit., p.234.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

CAPITOLO III

IL CASO REGENI DINANZI ALLE AUTORITÀ GIUDIZIARIE ITALIANE

1. Il divieto di tortura nell'ordinamento penale italiano

L'articolo 117, comma 1, della Costituzione stabilisce imperativamente che la potestà legislativa deve esercitarsi nel rispetto delle disposizioni costituzionali, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

In questa prospettiva, gli imperativi sovranazionali di incriminazione si configurano come doveri giuridici sanciti direttamente dalla Costituzione.²⁰⁰

Assunto ciò, il divieto di tortura viene in rilievo «anzitutto in ragione della sua natura di consuetudine internazionale o, addirittura, di principio costituzionale della comunità internazionale».²⁰¹

Guardando alla prassi, la Corte internazionale di giustizia ha confermato tale impostazione, constatando che, al di là di quelli che sono obblighi espressi di criminalizzazione: «*there is no doubt, moreover, that the prohibition of inhuman degrading treatment is among the rules of general international law which are binding on States in all circumstances, even apart from any treaty commitments*».²⁰² Inoltre, si sottolinea che la tutela efficace dei diritti fondamentali contro le più gravi forme di violazione richiede inevitabilmente l'intervento del diritto penale, imponendo agli Stati l'obbligo di adottare disposizioni di tale natura.

Nonostante la costante enfasi con cui la comunità internazionale tende a ribadire i principi fondamentali in materia, ossia l'assolutezza del divieto e l'importanza della severità e dell'efficacia delle sanzioni, l'Italia ha dimostrato una resistenza ostinata e

²⁰⁰ Sul tema: TRIONE, *Divieto e crimine di tortura*, cit., p.27 ss.

²⁰¹ E. SCAROINA, *Il delitto di tortura. L'attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018, p.217 [SCAROINA, *Il delitto di tortura*].

²⁰² Corte internazionale di giustizia, sent. 30 novembre 2010 resa nell'affare *Ahmadou Sadio Diallo (Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo)* in «ICJ Reports», 2010, p.87.

prolungata nel rispettare gli obblighi internazionali assunti circa la criminalizzazione della tortura.²⁰³

Rispetto agli impegni dell'Italia in tal senso, il principale riferimento in materia è rappresentato dall'ampiamente descritta Convenzione UNCAT. Tra le prescrizioni della Convenzione viene in rilievo l'articolo 4, in cui sono chiariti gli obblighi di criminalizzazione degli Stati parte²⁰⁴:

«1. Ogni Stato Parte provvede affinché qualsiasi atto di tortura costituisca un reato a tenore del suo diritto penale. Lo stesso vale per il tentativo di praticare la tortura o per qualunque complicità o partecipazione all'atto di tortura.

2. In ogni Stato Parte tali reati vanno resi passibili di pene adeguate che ne prendano in considerazione la gravità».

Tale disposizione è stata oggetto di specifico approfondimento da parte del Comitato contro la tortura, che ha confermato il tenore letterale della stessa, indicando che, per rendere effettivo il definito obbligo positivo, gli Stati si sarebbero dovuti attivare per inserire all'interno del loro sistema una specifica fattispecie di tortura.

Con riguardo ad altri riferimenti in materia di criminalizzazione della tortura, doveri espliciti erano previamente stati introdotti in seno a: le Convenzioni di Ginevra e i due relativi protocolli addizionali; la Convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio del 1948; la Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù del 1956; la Convenzione sull'eliminazione della discriminazione razziale del 1965.²⁰⁵

Il mancato rispetto da parte dell'Italia di questo catalogo di Convenzioni ha costantemente esposto il Paese a numerosi richiami provenienti da diverse organizzazioni e autorità nazionali e internazionali.

²⁰³ SCAROINA, *Il delitto di tortura*, cit., p.218.

²⁰⁴ Da ricordare è che l'Italia ha ratificato sia la Convenzione con apposita legge n.498 del 3 novembre 1998, sia il Protocollo opzionale alla stessa volta all'adozione di misure effettive nella prevenzione degli atti di tortura, con legge n.195 del 9 novembre 2012.

²⁰⁵ SCAROINA, *Il delitto di tortura*, cit., pp.219-220.

Con riguardo alle giustificazioni addotte del Paese rispetto alla protratta omissione e inazione, le argomentazioni avanzate sono state essenzialmente di due ordini.

In primo luogo, è stata sostenuta la tesi per cui il reato di tortura sarebbe stato inserito nell'ordinamento italiano per il solo effetto della ratifica della Convenzione UNCAT.²⁰⁶

Questa soluzione, usata dal Governo italiano più come una mera giustificazione che come una reale prospettiva (in quanto mai applicata in concreto agli atti di tortura avvenuti nel Paese), adduceva la sufficiente precisione dell'articolo 1 della Convenzione e la sua efficacia *self-executing*. Tale orientamento, però, non è stato sostenuto neppure dalla Cassazione, che ha precisato come le norme della Convenzione necessitino di essere adattate ed implementate al fine di essere introdotte nell'ordinamento, non essendo sufficiente a tal proposito la semplice ratifica ed esecuzione della Convenzione. In particolare, viene in rilievo come risulti imprescindibile l'introduzione di specifiche disposizioni legislative: trattandosi di materia penale, tutto ruota ed è governato dal principio "*nullum crimen, nullam poenam sine lege*", postulato fondamentale dell'ordinamento, espresso all'interno dell'articolo 25, comma 2, della Costituzione.

Nel nostro sistema giuridico, in virtù di tale principio, non è ammissibile l'introduzione di una norma penale attraverso consuetudine, neanche se si tratta di una norma di *jus cogens*, dunque vincolante per tutti gli Stati della comunità internazionale. Pertanto, è necessaria un'azione legislativa che trasformi il divieto internazionale di tortura in una disposizione normativa che sia utile a chiarire: l'insieme degli elementi della fattispecie; la relativa sanzione; l'arco temporale entro il quale è possibile perseguire il reato (ossia la prescrizione).

Vista la debolezza di tale tesi, non avvalorata neppure dalla stessa Cassazione, si è percorsa un'altra strada basata sull'assunto per cui i reati già presenti all'interno dell'ordinamento penale sarebbero risultati sufficienti ad assicurare un'adeguata criminalizzazione della tortura.

Tale argomentazione, che ha trovato maggior riscontro e condivisione rispetto alla precedente da parte della giurisprudenza, si è basata sulla rilevanza delle

²⁰⁶ Ivi, p.231ss.

disposizioni normative esistenti in quanto le stesse considerate in grado di ricomprendere e penalizzare il divieto di tortura. Tra queste, ad esempio, è venuto in rilievo l'articolo 608 del Codice penale, applicato a tal fine dalla giurisprudenza in diverse occasioni, che recita:

«Il pubblico ufficiale, che sottopone a misure di rigore non consentite dalla legge una persona arrestata o detenuta di cui egli abbia la custodia anche temporanea, o che sia a lui affidata in esecuzione di un provvedimento dell'autorità competente, è punito con la reclusione fino a trenta mesi».

Rispetto ad altre ipotesi di reati assimilabili vengono in rilievo anche altre disposizioni del Codice penale, seppur in maniera più forzata e meno calzante, soprattutto per il limitato ambito applicativo. Nonostante questa soluzione abbia trovato delle adesioni, la dottrina ha evidenziato le lacune di tale mosaico di disposizioni comuni circa la repressione della tortura.

Oltre a problematiche legate alla mancanza di alcuni requisiti, ai riferimenti di natura internazionale nelle disposizioni, alla meccanicità del regime di procedibilità e alla difficoltà nell'accertamento del nesso causale, viene in rilievo un aspetto critico di arduo superamento: le eccessivamente miti pene edittali. Il fatto che le pene siano sproporzionate rispetto alla gravità dell'offesa arrecata da un trattamento inumano e degradante come la tortura, non risultando gravose, fa sì che possa aprirsi l'irragionevole possibilità al condannato di usufruire dei cosiddetti "meccanismi di fuga" dalla sanzione penale.²⁰⁷

Date le gravose implicazioni, la stessa Commissione contro la tortura ha ripreso tale considerazione assumendola come critica principale, affermando che: «*no act of ill-treatment or torture could be go unpunished and judges were in a position to ensure that the penalties imposed were commensurate with the gravity of the offence*».²⁰⁸

²⁰⁷ Si ha riguardo a quei meccanismi agevolativi a cui si può aver accesso solo se il reato rientra in una determinata cornice edittale. È il caso, ad esempio, della sospensione condizionale della pena, una possibile causa estintiva del reato, applicabile soltanto al *reo* la cui condanna non sia superiore ai due anni di reclusione.

²⁰⁸ UNCAT, Summary Record sull'Italia, CCPR/C/SR.1679, par.20.

Viene in rilievo, dunque, come nessuna soluzione sia risultata soddisfacente a colmare la mancanza di una fattispecie precisa concernente il divieto di tortura.

Venendo alle ragioni dell'inadempienza dell'Italia, non vi è dubbio che uno dei principali ostacoli alla revisione del Codice penale abbia radici afferenti alla sfera culturale: la preoccupazione che l'inclusione dei reati di maltrattamento potesse essere interpretata, da un lato, come un segnale di sfiducia verso le istituzioni dell'ordine pubblico, e dall'altro, come la causa alimentativa di eventuali tentativi di manipolazione nei confronti di coloro che si trovano ad interagire con individui sottoposti a privazione della libertà personale, quali operatori penitenziari o di polizia, ha rappresentato il freno principale.

Invero, non pare del tutto infondato, concludere che: «le forze dell'ordine, sulle quali l'ordinamento italiano ha da sempre affidato il compito di assicurare i cittadini sulla sicurezza delle condizioni della vita collettiva, avrebbero potuto interpretare questo ruolo come una "missione", facendo corpo di fronte ad eventuali criticità derivanti da un malinteso senso del dovere».²⁰⁹

Le incertezze dell'Italia sono state, però, messe da parte per dare spazio ad un'apposita fattispecie. Come sopra delineato, nel corso degli anni era stato ampiamente dimostrato come risultasse la necessità, vista l'inadeguatezza del sistema, di introdurre una normativa *ad hoc*, sia per mandare un segnale di accoglimento positivo alla comunità internazionale, che, soprattutto, per criminalizzare in maniera effettiva un delitto riprovevole come la tortura. Nonostante ciò, l'atteggiamento reticente rispetto all'integrazione si è riflesso nel lungo *iter* parlamentare che ha proceduto all'approvazione della legge. Venendo direttamente al risultato conclusivo, il Parlamento ha provveduto all'introduzione della fattispecie con la legge n.110 del 2017.

L'articolo 1 di tale legge ha introdotto nel Codice penale - titolo XII (Delitti contro la persona), sez. III (Delitti contro la libertà morale) - i reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*).

Questi reati sono definiti in modo simile alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1984, sebbene presentino delle differenze soprattutto riguardo alla

²⁰⁹ SCAROINA, *Il delitto di tortura*, cit., pp.222.

caratterizzazione della tortura come reato proprio collegato alla qualifica di pubblico ufficiale. L'articolo 613-*bis* c.p., al comma 1, punisce con la reclusione da 4 a 10 anni:

«Chiunque, con violenze o minacce gravi ovvero agendo con crudeltà cagiona acute sofferenze fisiche o un verificabile trauma psichico a persona privata della libertà personale o affidata alla sua custodia, potestà, vigilanza, controllo, cura o assistenza ovvero che si trovi in situazione di minorata difesa, se il fatto è commesso con più condotte ovvero comporta un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona».

A differenza dell'articolo 1 della Convenzione UNCAT del 1984, che richiede un comportamento discrezionale da parte dell'autore, l'articolo 613-*bis* indica chiaramente che l'atto di tortura consiste in violenze, minacce gravi o crudeltà, condotte configuranti un trattamento inumano e degradante. In particolare, la richiesta di plurime condotte sembra escludere la possibilità di contestare il reato di tortura in caso di una forma isolata di violenza o minaccia. Inoltre, dalla formulazione della legge si comprende che il reato di tortura si perfeziona anche nel caso in cui non si abbia riguardo strettamente ad un atto di tortura, ma in generale ad un trattamento inumano e degradante per la dignità della persona. In quest'ultimo caso, per contestare il reato, si dovrebbe prescindere dalla presenza di plurime condotte. Ai commi successivi sono poi indicate quelle che sono le circostanze aggravanti associate al reato di tortura.²¹⁰

La prima fattispecie, derivante dall'opzione di considerare il delitto come un reato comune, riguarda la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio dell'autore del crimine, con l'uso improprio dei poteri o in violazione dei doveri correlati alla sua funzione o servizio; in questo caso, la pena prevista è la reclusione da 5 a 12 anni (inizialmente la cornice edittale nel testo della Camera era più ampia, dai 5 a 15 anni). Tuttavia, viene specificato nel terzo comma dell'articolo 613-*bis* che questa circostanza aggravante non si applica se le sofferenze causate dalla

²¹⁰ Camera dei deputati - Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura, *L'introduzione nel codice penale del reato di tortura*, in «Parlamento italiano» [online]: https://temi.camera.it/leg17/post/OCD25-270.html?tema=temi/nuovi_reati_d.

tortura derivano unicamente dall'attuazione di legittime restrizioni o privazioni di diritti.²¹¹

Inoltre, esiste un insieme di fattispecie aggravate legate alle lesioni personali, suddivise in: comuni (con un aumento fino a un terzo della pena), gravi (con un aumento del terzo della pena) o gravissime (con un aumento della metà della pena). Il Senato ha chiarito che anche queste circostanze aggravate derivano “dai fatti” menzionati nel primo comma e non dal singolo fatto; pertanto, l'aggravante si configura solo in presenza di una molteplicità di condotte.²¹²

Le altre fattispecie aggravate riguardano la morte come risultato della tortura in due differenti circostanze: la morte non voluta, ma come conseguenza dell'atto di tortura, punibile con una reclusione fino a 30 anni (a differenza del testo della Camera in cui era previsto un aumento dei due terzi della pena); la morte voluta causata dall'autore del crimine, punibile con l'ergastolo. Anche in questo caso, il Senato ha specificato che tali circostanze aggravate derivano “dai fatti” menzionati nel primo comma.²¹³

La legge 110 ha inserito, poi, una seconda disposizione nel Codice penale: l'articolo 613-ter, che penalizza l'istigazione da parte di un pubblico ufficiale alla commissione di tortura. Nello specifico, è prevista una reclusione da sei mesi a tre anni per il pubblico ufficiale o l'incaricato di un servizio pubblico che, nell'esercizio delle proprie funzioni o servizi, istighi in modo concreto e potenzialmente efficace un altro pubblico ufficiale o incaricato di servizio pubblico a commettere il reato di tortura, anche nel caso in cui l'istigazione non venga accolta oppure sia accolta ma il delitto non venga commesso.

Per quanto riguarda le innovazioni rispetto alle disposizioni processuali, la legge ha introdotto una disposizione procedurale volta a modificare il Codice di procedura penale, stabilendo che nel giudizio penale le dichiarazioni ottenute mediante tortura non possono essere utilizzate. Da sottolineare, comunque, che tale principio subisce un'eccezione: le dichiarazioni possono essere utilizzate contro l'autore del reato solo al fine di dimostrarne la responsabilità penale.²¹⁴

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ *Ibidem.*

In aggiunta, la riforma coordina l'introduzione del reato di tortura con l'articolo 19 del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998): vengono vietate espulsioni, respingimenti ed estradizioni ogni volta che ci siano validi motivi per ritenere che, nei Paesi verso i quali tali misure amministrative dovrebbero essere applicate, la persona rischi di subire tortura.²¹⁵

Questa disposizione, in sostanza conforme all'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite, precisa che tale valutazione tiene conto delle "sistematiche e gravi" violazioni dei diritti umani in quel Paese. Infine, la legge stabilisce dei limiti riguardo alle immunità diplomatiche e all'extradizione.

Per quanto riguarda il primo limite, l'articolo 4 della legge n.110 del 2017 esclude il riconoscimento di qualsiasi forma di immunità per gli stranieri indagati o condannati per il reato di tortura in un altro Stato o da un tribunale internazionale. Da ricordare che il meccanismo dell'immunità diplomatica si applica principalmente ai Capi di Stato o di governo stranieri presenti in Italia, così come al personale diplomatico-consolare che potrebbe essere accreditato presso l'Italia da uno Stato estero. Per quanto riguarda l'extradizione, viene stabilito l'obbligo di estradare lo straniero indagato o condannato per il reato di tortura verso lo Stato richiedente. Nel caso di procedimenti dinanzi a un tribunale internazionale, lo straniero viene estradato verso il Paese designato in base alle norme internazionali.²¹⁶

Analizzate le disposizioni che hanno cristallizzato l'introduzione del reato di tortura nel nostro ordinamento, da sottolineare che tale scelta, avvenuta circa trent'anni dopo la Convenzione di New York, ha ottenuto un ampio consenso sia da parte della dottrina che dell'opinione pubblica.

Parimenti diffuse, tuttavia, sono state le critiche sollevate rispetto alle modalità effettive e fattuali con cui il divieto internazionale di tortura è stato delineato all'interno del nostro sistema giuridico. «Si è parlato, con rara uniformità di vedute, di una "informe creatura giuridica", di una fattispecie che reca una definizione di tortura contorta e illogica; di un "colpevole compromesso al ribasso", attuato nella convinzione che una cattiva legge sia meglio di nulla; di una norma dalla "tipicità traballante", prospettandosi il forte sospetto che il reato di tortura sia stato calibrato

²¹⁵ *Ibidem.*

²¹⁶ *Ibidem.*

per non esistere; si è accusato il legislatore di avere – riproponendo i noti problemi in tema di cosiddetto “diritto penale della vittima” – focalizzato l’attenzione soltanto sulla persona offesa, senza tener conto delle tensioni cui viene sottoposto il principio di legalità. Si è con grande fermezza osservato che meglio il bollo della vergogna per lo sconcio inadempimento, che la vergogna di un adempimento apparente, ipocrita nella forma, dissennato nei contenuti, miserando nella finalità». ²¹⁷ Da evidenziare, infatti, che al testo definitivo sono state apportate diverse modifiche rispetto all’originario disegno di legge; lo stesso senatore Luigi Manconi, infatti, ha parlato di un testo stravolto nella sua essenza, motivo per cui ha deciso di non partecipare al voto per la sua approvazione.²¹⁸

Il Presidente della commissione per i diritti umani ha espresso un parere simile, mettendo in luce la distorsione rispetto alla proposta iniziale di legge, che rifletteva lo spirito profondo delle convenzioni e dei trattati internazionali sul tema. Le modifiche adottate lasciano ampi margini di discrezionalità: ad esempio, un singolo atto di violenza brutale da parte di un pubblico ufficiale su un individuo arrestato potrebbe non essere sanzionato.

Un’altra discrepanza riguarda il requisito, affinché si possa parlare di tortura, della verifica di un trauma psichico. Rispetto a questo, bisogna tenere in considerazione l’arco temporale: i processi per tortura spesso si svolgono a distanza di tempo considerevole dagli eventi stessi, dunque come sarebbe possibile verificare anni dopo, in maniera effettiva, un trauma precedente?

Nonostante gli interrogativi e le critiche che possono sorgere rispetto alle due norme introdotte nel Codice penale, è tuttavia da tenere in considerazione positivamente che, dopo un lungo *iter*, l’Italia è riuscita a colmare la lacuna normativa e ad introdurre disposizioni *ad hoc* per la criminalizzazione della tortura.

Di recente, però, è emerso un problema di rilievo: le salvaguardie per assicurare il diritto alla libertà dalla tortura, come previsto dalle leggi italiane, si sono dimostrate

²¹⁷ SCARONA, *Il delitto di tortura*, cit., pp.253-254.

²¹⁸ anon., *Reato di tortura, terzo ok dal Parlamento, il Senato rimanda alla Camera. Il no del primo firmatario Manconi: “Testo stravolto”*, in «La Repubblica», 17 maggio 2017 [online]: https://www.repubblica.it/politica/2017/05/17/news/reato_di_tortura_terzo_ok_dal_parlamento_il_senato_rimanda_alla_camera_il_no_del_primo_firmatario_testo_stravolto_-165650952/.

piuttosto deboli e, per tale ragione, si sono avanzate richieste di riforma della normativa in questione. Tuttavia, l'avanzamento di nuove proposte potrebbe configurarsi problematico, rappresentando una preoccupante volontà di indebolire gli obblighi dell'Italia in materia di tortura derivanti dal diritto internazionale: delle modifiche legislative potrebbero, infatti, compromettere non solo le indagini e i procedimenti giudiziari in corso, ma anche favorire un clima di impunità e ostacolare l'accertamento delle responsabilità in casi futuri.

In conclusione, si considera di cruciale importanza il consolidamento e la cristallizzazione del reato di tortura nell'ordinamento italiano, non andando a trascurare, come già avvenuto, gli impegni internazionali assunti.

2. Il background del caso

Chiarito l'*excursus* normativo che ha portato al definitivo inserimento all'interno dell'ordinamento italiano della tortura, viene in rilievo come, nel caso Regeni, il tardo inserimento della fattispecie abbia portato ad una *vacatio legis*: essendo il reato di tortura stato introdotto nel Codice penale italiano soltanto nel 2017 e il reato consumato nel 2016, dunque precedentemente, ne è derivata l'impossibilità di inserire la tortura tra i capi di imputazione.

Come chiarito in precedenza, la Procura di Roma, una volta concluse le indagini, ha disposto il rinvio a giudizio di quattro ufficiali della National Security Agency: il generale Tariq Sabir, i colonnelli Athar Kamel e Usham Helmi, e il maggiore Magdi Sharif. Essi, in particolare, sono stati chiamati a rispondere delle accuse di sequestro di persona pluriaggravato, di concorso in lesioni personali gravissime e omicidio.

In riferimento ai quattro imputati, occorre evidenziare che durante la fase investigativa si è constatata la loro irreperibilità, circostanza impeditiva da ricollegare all'inattività delle autorità giudiziarie egiziane, che non hanno fornito alcuna informazione riguardante i loro luoghi di residenza. Inoltre, ai magistrati italiani è stato negato il permesso di partecipare ai loro interrogatori. Tale situazione è perdurata, nonostante i quattro sospettati fossero stati ufficialmente iscritti nel registro degli

indagati già nel dicembre del 2018. Anche le richieste avanzate dalla procura di Roma, trasmesse mediante rogatoria il 5 maggio 2019, non hanno prodotto alcun effetto.²¹⁹

La successiva fase del rinvio a giudizio e del processo ha fin dagli inizi confermato la mancanza di collaborazione dell'Egitto nei confronti della magistratura italiana, già rilevata nella fase di indagine.

Il 14 ottobre 2021, data della prima udienza in Corte d'assise, nell'aula bunker di Rebibbia a Roma, gli imputati non erano presenti. Tale impedimento è da ricondurre alla persistente inazione delle autorità egiziane, che non si sono mai rese disponibili a fornire indirizzi utili a dare notizia degli atti del processo ai quattro ufficiali. Vista l'assenza degli imputati, all'esito di sette ore di camera di consiglio, la Corte d'assise di Roma ha deliberato con ordinanza l'impossibilità di aprire il dibattimento, perché non sussistente la prova che gli imputati fossero a conoscenza del processo a loro carico. «In tutta Europa, se non c'è certezza che l'imputato sappia di essere sotto processo in un determinato procedimento, il processo non può avere luogo»: è ciò che Tranquillino Sarno – avvocato del funzionario delle forze di sicurezza egiziane, Mohammad Ibrahim Atar Kamel – dichiarò a sostegno della decisione della Corte.²²⁰

Da ricordare positivamente, però, è la scelta della presidenza del Consiglio di costituirsi parte civile. Un atto concreto e allo stesso tempo altamente simbolico: ha rappresentato il segnale che lo Stato era ed è a fianco della famiglia Regeni.²²¹ Nello

²¹⁹ In tal senso rilevante la dichiarazione del procuratore Sergio Colaiocco in seno alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Giulio Regeni, seduta n. 1 di martedì 17 dicembre 2019, resoconto stenografico, p.17: «*Su richiesta della procura di Roma queste cinque persone iscritte nel registro degli indagati sono state ascoltate, non direttamente da noi, perché, malgrado l'avessimo chiesto, ci è stato opposto che il diritto processuale penale egiziano impedisce di far ascoltare i testimoni, anche in via rogatoriale, da autorità giudiziarie estere, e anche solo di presenziare all'interrogatorio. Quindi io non ho mai potuto presenziare alle dichiarazioni di questi soggetti. Questi cinque soggetti sono stati ascoltati e hanno negato tutto, negato ogni fatto, anche quelli oggettivamente provati [...]*». [online]:

https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=12&giorno=17&idCommissione=77&numero=0001&file=indice_stenografico.

²²⁰ anon., *Naufraga il processo Regeni per la mancata notifica agli imputati*, in «Euronews» 14 ottobre 2021 [online]:

<https://it.euronews.com/2021/10/14/naufraga-il-processo-regeni-per-la-mancata-notifica-agli-imputati>.

²²¹ *Ibidem*.

specifico, l'ordinanza della Corte d'assise di Roma dell'ottobre 2021²²², ha dichiarato la nullità della precedente declaratoria di assenza e del conseguente decreto che disponeva il giudizio, emesso nel maggio 2021 dal Tribunale di Roma nei confronti dei quattro imputati egiziani. Gli atti sono così stati restituiti al giudice dell'udienza preliminare il quale ha disposto nuove ricerche per la prosecuzione del processo.

Il processo *in absentia* si mostra un tema controverso, che il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, disponendo il giudizio, aveva risolto sulla base di una serie di indici attraverso i quali vi era la possibilità di ricavare la conoscenza del procedimento da parte degli imputati: in primo luogo, i soggetti che erano stati auditi in via rogatoriale come persone informate sui fatti, essendo alti funzionari del regime di sicurezza egiziano, erano da considerarsi a conoscenza degli sviluppi del procedimento; in secondo luogo, il caso aveva scatenato un clamore mediatico molto forte e la vicenda processuale aveva naturalmente avuto adeguata copertura anche in territorio egiziano. In particolare, come sottolineato dal giudice Balestrieri, dal momento che il procedimento era stato oggetto di una «copertura mediatica oggettivamente straordinaria e capillare», era ragionevole concludere che persone con ruoli di vertice nelle istituzioni investigative ne fossero al corrente.

Andando ad analizzare nel dettaglio la disciplina del processo in assenza, rilevante è stata l'entrata in vigore nell'ordinamento italiano della legge delega 28 aprile 2014, n. 67, recante «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili». La riforma del 2014, in particolare, ha sostituito alla figura del contumace quella dell'assente, confermando l'impostazione tradizionale per cui la partecipazione al processo viene inquadrata come un diritto dell'imputato, e non anche un obbligo. Il fatto che l'imputato non sia presente al processo, dunque, non rappresenta di per sé una circostanza ostativa allo svolgimento del giudizio, purché sia espressione di una mera scelta difensiva. L'innovazione, in particolare, sta nel fatto che l'imputato deve essere posto nell'effettiva condizione di poter decidere se partecipare o meno al

²²² Terza Corte d'assise di Roma, ordinanza ex artt.178 lett.c, 179, 185, 420-*bis* e ss., 484 cod. proc. pen., 14 ottobre 2021.

giudizio, e ciò postula la conoscenza della *vocatio in iudicium*.²²³ Tale legge, dunque, ha rappresentato un tentativo di temperamento di quei principi fondamentali sanciti dall'ordinamento giuridico italiano volti a regolare il processo *in absentia*.²²⁴

Invero, la precedente disciplina, in virtù del diritto di difesa delineato all'interno della Costituzione all'articolo 24, prevedeva che l'imputato fosse informato dell'esistenza del processo a suo carico, così da esserne ritenuto a conoscenza. Di conseguenza, al giudice spettava unicamente il compito di verificare la correttezza della notifica.

Questa modalità procedurale era giustificata dall'istituto giuridico della "contumacia", secondo cui l'imputato, pur essendo stato regolarmente citato in giudizio, decide di non comparire in udienza senza la sussistenza di un valido motivo. Di fatti, conformemente al previgente articolo 420-*quater* del codice di procedura penale, il giudice, dopo aver accertato la mera regolarità delle notifiche, dichiarava la contumacia dell'imputato non presente in udienza, senza che vi fosse la necessità di un'espressa rinuncia a comparire.

La comunità giuridica internazionale, di fronte alle ripetute condanne inflitte all'Italia per violazioni delle norme sovranazionali sul *fair trial*, ha sollevato critiche frequenti riguardo alle pratiche seguite nel processo contumaciale, considerando inammissibile che un procedimento penale potesse svolgersi senza la presenza dell'imputato. In risposta a questa esigenza, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha iniziato ad integrare nei principi del giusto processo i requisiti essenziali del nuovo procedimento in assenza dell'imputato. In particolare, viene in rilievo come la conoscenza formale del procedimento penale a carico dell'imputato non può più fondarsi su presunzioni legate alla mera regolarità delle notifiche, ma deve essere dimostrata in maniera inequivocabile.

²²³ N. ROMBI, *Stop al processo Regeni: manca la prova della conoscenza del processo da parte degli imputati egiziani, la Corte d'assise restituisce gli atti al Gup*, in «Ius», 26 ottobre 2021 [ROMBI, *Stop al processo Regeni*].

²²⁴ F.L. MARCHITTO, *Processo penale in assenza dell'imputato: il caso Regeni*, in «Ius in itinere», 25 novembre 2021 [MARCHITTO, *Processo penale in assenza dell'imputato*] [online]: <https://www.iusinitinere.it/processo-penale-in-assenza-dellimputato-il-caso-regeni-40446>.

In tal senso, risulta necessario esaminare l'articolo 420-*bis* del codice di procedura penale, utile anche al fine di comprendere le ragioni per cui la Corte d'assise di Roma ha dichiarato con ordinanza l'impossibilità dell'apertura del dibattimento.

Il 420-*bis* rappresenta una delle disposizioni centrali che, insieme agli articoli 420-*ter*, 420-*quater* e 420-*quinquies* del Codice di procedura penale, costituisce il nuovo quadro giuridico del processo *in absentia*. Al comma primo viene enunciato il principio secondo il quale il giudice può procedere in assenza dell'imputato, e ciò avviene quando: l'imputato sia stato citato a comparire a mezzo di notificazione dell'atto in mani proprie o di persona da lui espressamente delegata al ritiro dell'atto; l'imputato abbia espressamente rinunciato a comparire; l'imputato, sussistendo un impedimento ai sensi dell'articolo 420-*ter*, ha rinunciato espressamente a farlo valere. Il comma secondo, invece, si occupa di definire in presenza di quali fatti possa presumersi che l'imputato sia a conoscenza del processo. A tal fine il giudice tiene conto delle modalità della notificazione, degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia e di ogni altra circostanza rilevante.

Secondo tale disposizione, dunque, una volta che sia stata confermata la regolare presenza delle parti coinvolte nel processo, si passa all'individuazione di quei segni particolari, non basati su mere presunzioni, che provano la consapevolezza dell'imputato dell'esistenza del procedimento, permettendo così al giudice di proseguire. A meno che, infatti, l'assenza non sia da ricollegarsi ad una completa impossibilità di comparire per circostanze eccezionali come caso fortuito, forza maggiore o altro valido impedimento (come stabilito dall'articolo 420-*ter* del codice di procedura penale), il giudice può procedere in assenza dell'imputato.

Rispetto all'ordinanza di non doversi procedere della Corte d'assise, vengono in rilievo due linee argomentative.

In primis, il fatto che agli imputati non era mai stato recapitato alcun atto ufficiale. Premesso che — si legge nell'ordinanza— rispetto ai quattro imputati non risultano informazioni sulla residenza, il domicilio o la dimora, la questione dell'acclarata inerzia dello stato egiziano a fronte delle continue richieste e dei numerosi solleciti (sia per via giudiziaria che per via diplomatica) da parte del Ministero della Giustizia italiano, aveva causato l'impossibilità di notificare agli

imputati, presso uno specifico indirizzo, tutti gli atti del procedimento a partire dall'avviso di conclusione delle indagini.²²⁵

In secundis, rispetto alla questione del clamore mediatico del procedimento che avrebbe dovuto rappresentare la prova regina della conoscenza del procedimento da parte degli imputati, la Corte ha osservato come si evidenzi dalle letture informative del raggruppamento operativo speciale (ROS) una «indubbia risonanza mediatica della vicenda Regeni sui media internazionali con richiamo, anche nominativamente, alle persone degli imputati», rilevando un'assenza di pubblicazione dei nomi degli appartenenti alle forze di sicurezza.²²⁶

Secondo la Corte d'assise di Roma, dunque, dagli atti di indagine e dai verbali delle informazioni assunte dagli attuali imputati, poteva emergere che essi avevano una conoscenza dello stato delle indagini, quindi dell'esistenza del procedimento, ma non anche una conoscenza specifica dei contenuti dell'accusa a ciascuno di essi successivamente mossa, considerato che i loro nomi furono iscritti dal pubblico ministero nel registro delle notizie di reato soltanto in epoca successiva.²²⁷

Sulla base di tali assunzioni, la Corte ha concluso che, in presenza di meri dati presuntivi, gli elementi che vengono in rilievo — indispensabili ai fini della prosecuzione *in absentia* — non possono assurgere al rango di prova certa della conoscenza.²²⁸

Da un lato, poiché insufficienti ad assicurare una “ragionevole certezza”, non potendo arrivare alla conclusione, in mancanza di una conoscenza effettiva da parte degli imputati dell'azione penale e delle accuse a loro carico, che essi «abbiano tentato di sottrarsi al giudizio».²²⁹

Dall'altro, in quanto la partecipazione di solo uno degli imputati al *team* investigativo nei primi mesi delle indagini, non permetteva di ipotizzare, tramite un ragionamento deduttivo, il coinvolgimento e la conoscenza anche da parte degli altri soggetti. Così procedendo, risulterebbe violato non solo il principio di colpevolezza, ma anche i diritti di difesa degli imputati e il diritto ad un processo equo, principi

²²⁵ *Ibidem.*

²²⁶ *Ibidem.*

²²⁷ ROMBI, *Stop al processo Regeni*, cit.

²²⁸ MARCHITTO, *Processo penale in assenza dell'imputato*, cit.

²²⁹ *Ibidem.*

contenuti rispettivamente negli articoli 24 e 111 della Costituzione e nell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti umani.²³⁰

Riassumendo, la Corte ha reputato che «non vi fossero indici sufficienti a garantire che gli imputati, benché informati del procedimento, avessero comprensione effettiva della loro *vocatio in iudicium*»²³¹, né vi erano indicazioni che stessero cercando di evitare il processo o rinunciare al diritto di parteciparvi. Inoltre, secondo il Collegio, non vi era alcuna evidenza del fatto che gli imputati avevano influenzato la decisione delle autorità egiziane di non cooperare con le autorità italiane.

Viene in luce, dunque, come anche di fronte a crimini che causano un forte impatto sull'opinione pubblica internazionale, se non è possibile affermare con assoluta certezza che l'imputato sia pienamente consapevole dell'azione penale e delle accuse che gli sono state mosse, il giudice non detiene la facoltà di procedere nei suoi confronti. Inoltre, questa restrizione si applica con maggiore rigore se non vi è alcuna prova convincente a dimostrazione del fatto che l'imputato ha cercato attivamente di evitare il giudizio della legge o ha deliberatamente scelto di non comparire in udienza.

Tornando agli sviluppi processuali, una vera battuta d'arresto si è avuta l'11 aprile 2022: il giudice dell'udienza preliminare, non potendo notificare gli atti agli imputati, ha sospeso il processo e, conseguentemente, la Procura di Roma ha impugnato la decisione davanti alla Corte di Cassazione. Quest'ultima, dichiarando inammissibile il ricorso, ha confermato la sospensione definitiva all'interno dell'ordinanza dell'ottobre 2021 della Corte d'assise, indicando che la stessa ha fatto «buon governo degli insegnamenti delle Sezioni Unite».²³²

«Immune da vizi logici o giuridici deve ritenersi la valutazione, giustificata in modo assai ampio e articolato dalla Corte d'assise, secondo la quale le qualifiche soggettive degli imputati all'interno delle forze di polizia o degli apparati di sicurezza

²³⁰ *Ibidem.*

²³¹ Corte costituzionale, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, sent. 192, decisione 27 settembre 2023, dep. 26 ottobre 2023, pub. GU 2 novembre 2023, *rinvenuto in fatto*, punto 2.3 [Sentenza 192/2023 Corte costituzionale].

²³² Cassazione civile, 1^a sez. penale, sent. n.5675, 15 luglio 2022, p.21 par. 2.7

[Cassazione civile, sent. 5675] [online]:

<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2023/02/cass-pen-2023-5675.pdf>.

egiziani, la partecipazione di alcuni di essi al team egiziano incaricato di collaborare con gli inquirenti italiani nel caso Regeni, il fatto che alcuni di loro siano stati in quella sede sentiti quali persone informate dei fatti circa le indagini svolte in Egitto, e la rilevanza mediatica, anche internazionale, del processo italiano non sono concludenti al fine di ritenere raggiunta la certezza della conoscenza da parte degli imputati del processo a loro carico. Corretta, congrua e priva di profili di illogicità appare al riguardo la motivazione di detti provvedimenti là dove, tra l'altro, indica che i primi elementi sono precedenti all'esercizio dell'azione penale in Italia a carico degli imputati e ritiene congetturali e basate su indimostrate presunzioni le opposte valutazioni del Pubblico ministero circa una necessaria e generalizzata osmosi informativa all'interno dei servizi di sicurezza egiziani, ovvero in ordine alla necessaria conoscenza che i medesimi imputati avrebbero in ogni caso tratto dai media internazionali, in particolare da quelli in lingua inglese o araba, circa le precise cadenze del processo instaurato in Italia nei loro confronti». ²³³

«Deve, tuttavia, ribadirsi che sono proprio le esigenze rappresentate a dimostrare la correttezza di quanto rilevato, dovendo il perseguimento delle condotte criminose, anche se efferate e ignominiose quali quelle oggetto di imputazione, passare, in uno Stato di diritto, attraverso il rispetto delle regole del giusto processo regolato dalla legge, che si svolga nel pieno ed effettivo contraddittorio tra le parti». ²³⁴

Queste le motivazioni scritte dai giudici della Corte di Cassazione nella sentenza del 15 luglio con la quale hanno dichiarato inammissibile il ricorso della Procura di Roma sull'improcedibilità nei confronti dei quattro agenti egiziani. ²³⁵ Secondo la Cassazione, infatti, sarebbe da tenere in considerazione l'ipotesi che gli imputati non fossero a conoscenza del processo a loro carico, nonostante il clamore mediatico che ha investito sia l'Italia che l'Egitto. Un fattore che, per quanto improbabile, bisogna comunque tener presente «all'interno di uno Stato di diritto». ²³⁶

²³³ Ivi, pp.21-22, par.2.7.

²³⁴ Ivi, p.26, par.3.2.

²³⁵ G. CIRILLO, *Regeni, la Cassazione ferma il processo: "Servono regole e contraddittorio tra le parti"*, in «Antimafia», 11 febbraio 2023 [online]: <https://www.antimafiaduemila.com/home/terzo-millennio/256-estero/93874-regeni-la-cassazione-ferma-il-processo-servono-regole-e-contraddittorio-tra-le-parti.html>.

²³⁶ *Ibidem*.

Sostenute tali argomentazioni, secondo la Suprema Corte, non era possibile ritenere in alcun modo che la certezza della conoscenza delle accuse e della *vocatio in iudicium* potesse derivare dagli stessi dati fattuali su cui si basava l'ordinanza del 25 maggio 2021, emessa dal Giudice per l'udienza preliminare di Roma, che dichiarava l'assenza degli imputati per il loro rinvio a giudizio. «Riteniamo questa decisione una ferita di giustizia per tutti gli italiani»: è così che i genitori di Regeni hanno replicato al blocco interposto dalla Cassazione.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 192/2023

Sarà la Corte costituzionale, più di un anno dopo, a cambiare le sorti del giudizio, ribaltando la precedente decisione della Corte di Cassazione e virando verso la riapertura del processo.

La Corte costituzionale, a seguito dell'ordinanza del 31 maggio 2023 in cui il giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Roma aveva sollevato, su eccezione del pubblico ministero, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 420-bis, commi 2 e 3, del codice di procedura penale, alla luce degli articoli 2, 3, 24, 111, 112 e 117 della Costituzione, ha autorizzato in via straordinaria, con sentenza n.192 del 27 settembre 2023, l'apertura del processo nonostante l'assenza degli imputati.

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione erano stati sollevati perché si sosteneva che la norma censurata avrebbe consentito la creazione una zona di impunità per i funzionari cittadini egiziani, andando in tal modo a violare il principio di ragionevolezza, richiedendo al giudice una *probatio diabolica* rispetto all'effettiva conoscenza da parte dei funzionari della pendenza del processo, nel momento in cui lo Stato estero, con un atteggiamento ostruzionistico, non indicava gli indirizzi per la notifica degli atti processuali. Allo stesso tempo il rimettente, sempre con riferimento ai parametri 2 e 3 Cost., aveva sostenuto che ci fosse un difetto di bilanciamento fra la posizione degli imputati che comunque avrebbero avuto un rimedio, vale a dire la riapertura del processo, e la posizione dei familiari della vittima che, al contrario, non avrebbero avuto alcun modo per poter superare questo ostacolo processuale alla celebrazione del processo. Il riferimento all'articolo 24 Cost. andava ad indicare la lesione del diritto di agire dei familiari della vittima e di difendersi in giudizio degli imputati. L'articolo 111 Cost. era stato opposto per la violazione dei principi del giusto

processo a cui il rimettente ha unito il principio di eguaglianza in riferimento a eventuali imputati di Stati collaborativi che, invece, si sarebbero potuti sottoporre a processo. L'articolo 112 Cost. era stato sollevato per la violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Infine, il 117 primo comma Cost. in relazione alla UNCAT era stato avanzato perché la condotta dello Stato estero di fatto si riverberava sulla posizione dello Stato italiano che non avrebbe avuto la possibilità di adempiere gli obblighi internazionali.

Il rimettente, in particolare, aveva richiesto alla Corte costituzionale una pronuncia additiva non circoscritta per titolo di reato, una decisione che enunciasse le condizioni eccezionali per un processo in *absentia* che evitasse un'immunità *de facto*, ossia l'impossibilità di sottoporre a giudizio gli imputati per l'assenza dovuta alla mancata collaborazione dello Stato di appartenenza o residenza dello stesso, al fine di evitare l'innalzamento di una "zona franca di impunità" per i delitti contro la persona. Questa delimitazione inserita nella disciplina del processo in assenza insieme ai relativi parametri ha costituito la strada percorsa dalla Corte nella propria decisione.

Andando ad analizzare i punti fondamentali della pronuncia, la Corte ha primariamente ripercorso le varie tappe dell'evoluzione della legislazione interna circa lo svolgimento del processo in assenza²³⁷, esaminando i diversi cambiamenti che, da un lato, hanno rimodellato e accentuato le garanzie *ex ante* per l'imputato, e dall'altro hanno mantenuto quelle *ex post* al fine di conservare una chiusura del sistema. Viene in rilievo, infatti, come «la Corte costituzionale sia stata chiamata a pronunciarsi su una fattispecie segnata dall'irrisolta tensione tra il diritto fondamentale dell'imputato a presenziare al processo e l'accertamento della verità processuale sulla perpetrazione di tali crimini. Il punto di caduta di questa tensione attiene proprio alla disciplina del processo *in absentia*, che regola le ipotesi tassative in costanza delle quali l'imputato può essere giudicato senza essere presente».²³⁸

In tal senso, la Corte è partita dalla descrizione dei profili del previgente processo contumaciale, sottolineando che lo stesso aveva generato un vasto contenzioso inerente al profilo della restituzione nel termine di impugnazione e, per tale motivo, si

²³⁷ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, punto 4.

²³⁸ A. M. CAPITTA, *Caso Regeni: la disciplina del processo in absentia non può risolversi in una immunità de facto ostativa all'accertamento dei crimini di tortura – Corte cost., n. 192 del 2023*, in «Archivio penale», 19 gennaio 2024.

era mostrata necessaria una riforma *ab imis*.²³⁹ Segue, poi, il riferimento alla riforma del 2014, che ha visto il passaggio dal processo contumaciale a quello in assenza.

L'aspetto rilevante, però, è costituito dalle dichiarazioni della Corte rispetto alla nuova disciplina del processo *in absentia*, operata dal d.lgs. n. 150 del 2022: meglio nota come “riforma Cartabia”, essa ha stabilito la trasformazione dell'assenza impeditiva da causa di sospensione del processo a fattispecie di improcedibilità e, in tal senso, risulta fondamentale perché il giudice *a quo* ha contestato l'articolo 420-*bis* c.p.p., commi 2 e 3, nel testo modificato dalla stessa anziché nel testo vigente al tempo della dichiarazione di assenza, nonostante questa sia avvenuta prima dell'entrata in vigore di tale decreto. In particolare, l'ordinanza di rimessione indicava che, secondo la disposizione transitoria dell'articolo 89, comma 2, del decreto legislativo Cartabia, poiché era stata disposta la sospensione del processo secondo la precedente formulazione dell'articolo 420-*quater* del c.p.p. e gli imputati non erano ancora stati individuati, risultava necessario emettere una sentenza di non doversi procedere in base al nuovo testo dello stesso articolo 420-*quater*. Questa norma transitoria, infatti, stabilisce che se prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, durante il dibattimento preliminare o nel primo grado di giudizio, è stata ordinata la sospensione del processo secondo la vecchia formulazione dell'articolo 420-*quater* c.p.p. e l'imputato non è stato ancora individuato, il giudice agisce conformemente al testo modificato dello stesso articolo 420-*quater* c.p.p. anziché avviare nuove ricerche. Quest'ultimo testo, però, stabilisce che il giudice può emettere una sentenza di non doversi procedere solo «fuori dai casi previsti dagli articoli 420-*bis* e 420-*ter*».

Le ipotesi di assenza che non osta alla celebrazione del processo (cosiddetta “assenza non impeditiva”) hanno dunque carattere tassativo, essendo unicamente quelle distinte dai primi tre commi dell'articolo 420-*bis* c.p.p., al di fuori delle quali, ove non abbiano esito le ulteriori ricerche per la notifica personale all'imputato, si attiva il meccanismo di improcedibilità predisposto dal nuovo articolo 420-*quater*.²⁴⁰ Di conseguenza, la Corte ha presunto che, citando l'articolo 420-*bis* del c.p.p. così come modificato dalla neo-riforma Cartabia, l'intenzione del giudice rimettente di sollevare la questione di legittimità costituzionale avesse lo scopo di ottenere una

²³⁹ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, punto 4.2.

²⁴⁰ Ivi, punto 4.4.2.

nuova dichiarazione di assenza come alternativa alla pronuncia della sentenza di non doversi procedere.

Terminato l'*excursus* normativo del processo in assenza, la Corte ha concluso che fosse possibile procedere all'esame di merito delle questioni di legittimità, ritenendo le questioni fondate sulla base del confronto della norma censurata 420-*bis* c.p.p. con gli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione.

Saltando abilmente l'ostacolo, dunque, la Corte ha deciso di trascurare completamente l'analisi delle possibili incompatibilità della disposizione in questione con gli articoli 24, 111 e 112 della Costituzione.²⁴¹ Invero, qualsiasi tentativo di confrontare la disciplina dell'articolo 420-*bis* del codice di procedura penale con i principi fondamentali sanciti negli articoli 24 e 111 della Costituzione avrebbe probabilmente portato solo alla conferma della sua piena conformità alla Carta.²⁴² Anche l'ipotetico sforzo di bilanciare il diritto di difesa dell'imputato con quello delle persone offese, o addirittura il "diritto al giusto processo dei parenti della vittima" con le garanzie contemplate dall'articolo 111 della Costituzione per l'accusato, avrebbe probabilmente prodotto l'effetto opposto di quello desiderato dalla Corte, che ha evitato ogni tentativo interpretativo per evitare possibili contraddizioni interne.²⁴³ Di fronte all'impossibilità di negare il valore supremo dei diritti processuali solidamente ancorati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Costituzione italiana, la Corte, organo che in prima linea funge da custode di tali principi, ha trovato una soluzione che, di fatto, permette comunque di ridurre la rilevanza pratica.²⁴⁴

La via percorsa dalla Consulta, dunque, è stata quella di entrare nel merito delle questioni, circoscrivendo però l'argomentazione alla fattispecie concreta del caso Regeni, ritenendo fondate le censure solo rispetto agli articoli 2, 3 e al 117 primo comma Cost. in relazione alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (UNCAT).

Le altre questioni, invece, sono state considerate assorbite: il diritto di difesa, il giusto processo e l'obbligatorietà dell'azione penale, rispettivamente sanciti negli

²⁴¹ E. N. LA ROCCA, *La Consulta sul "caso Regeni": equilibrismi ed insidie nella sentenza n. 192 del 2023*, in «Diritti comparati», 20 dicembre 2023 [LA ROCCA, *La Consulta sul "caso Regeni"*].

²⁴² *Ibidem.*

²⁴³ *Ibidem.*

²⁴⁴ *Ibidem.*

articoli 24, 111 e 112 Cost., sono stati accantonati dalla Corte, che, in tal modo, come definito in precedenza, ha evitato di esprimersi sul punto nodale relativo all'eventuale violazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio.

A seguito di tale assunzione, la Consulta ha ripreso il concetto di tortura, nonché la normativa internazionale e nazionale di riferimento. La Corte ha sottolineato come la tortura rappresenti un reato contro l'individuo e un crimine contro l'umanità, essendo vietata sia dal diritto penale internazionale sia dalle normative internazionali sui diritti umani, con una coerenza e chiarezza tali da conferire al divieto un carattere inderogabile, collocandolo nel corpus del diritto consuetudinario come parte integrante del *jus cogens*.²⁴⁵ In merito a ciò, i giudici di legittimità costituzionale hanno fatto riferimento agli articoli: 5 della Dichiarazione universale dei diritti umani; 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; 7.1 lettera f dello Statuto della Corte penale internazionale.²⁴⁶ In tal senso, il Giudice delle leggi ha indicato come il rimettente avesse richiamato, come parametro interposto tramite l'articolo 117 comma 1, la Convenzione UNCAT, ratificata sia dall'Italia, con la legge n. 498 del 1988, sia dall'Egitto, in data 25 giugno 1986.

Con riguardo all'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano, la Corte ha fatto riferimento alla legge d'introduzione sopradescritta del 14 luglio 2017 n. 110²⁴⁷, che ha inserito gli artt. 613-*bis* e 613-*ter* c.p.p., rispettivamente sulla tortura e sull'istigazione del pubblico ufficiale a commettere tortura. In particolare, viene indicato che con tale intervento il legislatore nazionale ha inteso superare il *minimum standard* di cui all'articolo 1 UNCAT, in quanto l'articolo 613-*bis* del Codice penale: «allarga la criminalizzazione anche alla cosiddetta tortura privata, orizzontale o impropria (primo comma), stabilendo comunque un più severo trattamento sanzionatorio per la tortura commessa dal pubblico ufficiale (secondo comma), pur se quest'ultima non è rispetto all'altra reato circostanziato, ma reato autonomo».²⁴⁸

In merito all'introduzione della disciplina, inoltre, la Corte ha fatto un'importante specifica rispetto al problema analizzato in precedenza della posteriorità della legge n. 110 del 2017 rispetto al tempo di commissione dei fatti

²⁴⁵ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, punto 7.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ Per specifiche vedi par.1 di questo capitolo.

²⁴⁸ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, par.7.1.2.

oggetto delle imputazioni. In questo caso, secondo la Consulta, non viene in rilievo alcun problema di retroattività *in peius*, in quanto tali imputazioni, riprendendo le parole della decisione: «risultano formulate senza alcun richiamo alla fattispecie legale sopravvenuta, bensì – come non implausibilmente deduce l’ordinanza di rimessione – con la descrizione di “fatti sussumibili nella nozione di tortura data dall’articolo 1 della Convenzione”, i quali “erano punibili già nel febbraio 2016 in base alle norme incriminatrici specificate nella richiesta di rinvio a giudizio” (sequestro di persona, lesioni personali e omicidio, aggravati da sevizie, crudeltà e abuso di pubblico potere)». ²⁴⁹Affermando, dunque, che le condotte di cui alle imputazioni sarebbero sussumibili nella nozione di tortura, la Corte si è con destrezza liberata degli ostacoli posti dal divieto di retroattività *in peius* e dal difetto di contestazione che avrebbero, invero, potuto cancellare dal principio la rilevanza e la fondatezza delle questioni di illegittimità costituzionale. ²⁵⁰

Ciò detto, la Corte ha continuato la propria argomentazione partendo dall’articolo 5 della Convenzione UNCAT, concernente l’esercizio della giurisdizione penale. Tale disposizione, in particolare, impone agli Stati contraenti di intraprendere i provvedimenti necessari al fine di esercitare la giurisdizione penale qualora il reato sia commesso: in un territorio sotto la sua giurisdizione (il principio di territorialità); a bordo di aeromobili o navi matricolati (il principio della bandiera); da un proprio cittadino (principio della cittadinanza attiva); oppure qualora la vittima sia un cittadino e lo stato giudichi opportuno intervenire (principio della cittadinanza passiva). L’articolo 5 aggiunge poi un riferimento al principio dell’universalità della giurisdizione penale, ossia il principio per cui se lo Stato non intende consentire l’extradizione, deve attivarsi, processando l’autore del crimine che sia presente sul territorio. Seppur, dunque, la disposizione non preveda un obbligo *self-executing* di esercizio della giurisdizione penale, è da sottolineare che l’Italia, con la legge di recepimento n.488 del 1988, ha stabilito la sussistenza della giurisdizione italiana anche nel caso in cui non sia soddisfatto il criterio della cittadinanza passiva, qualora vi sia la presenza della richiesta formale di esercizio da parte del Ministro di Grazia e giustizia. Come chiarito dalla Corte, in questo caso specifico, risultava integrata la

²⁴⁹ *Ibidem.*

²⁵⁰ LA ROCCA, *La Consulta sul “caso Regeni”*, cit.

condizione per l'esercizio della giurisdizione italiana poiché il Ministro della Giustizia aveva richiesto espressamente l'avvio del processo penale il 23 marzo 2016.

Al punto 8 della sentenza, la Corte costituzionale ha proseguito citando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sottolineando come la Corte di Strasburgo, rispetto all'articolo 3 della Convenzione EDU, abbia a più riprese «distinto un aspetto procedurale (*procedural aspect*) del divieto di tortura e un aspetto sostanziale (*substantive aspect*), potendo tale divieto essere violato non soltanto dalla materiale inflizione di sevizie e crudeltà, ma anche dall'omesso svolgimento di un'indagine effettiva e completa sulla denuncia di tortura, giacché, quando l'indagine riguarda accuse di gravi violazioni dei diritti umani, il “diritto alla verità” (*the right to the truth*) sulle circostanze rilevanti del caso non appartiene esclusivamente alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime di violazioni simili e al pubblico in generale, che hanno il “diritto di sapere cosa è accaduto”. In altri termini, l'articolo 3 CEDU esige una *efficient criminal-law response*, senza la quale esso è violato nel *procedural limb*, ancor prima che nell'aspetto sostanziale». ²⁵¹

Assunta tale posizione, la Consulta ha indicato che l'aporia processuale denunciata dal rimettente, ha fatto emergere una lacuna ordinamentale che, in relazione al crimine di tortura, è stata riflesso di un *vulnus* costituzionale. Ferma, infatti, la presunzione di non colpevolezza degli imputati a cui ha fatto riferimento la Corte, è come se si rilevasse comunque una fattuale “immunità *extra ordinem*” dei funzionari egiziani. Invero, la denunciata lacuna normativa, data dall'impossibilità di notificare agli imputati l'avviso dell'udienza e andando a precludere l'accertamento giudiziale della commissione dei reati di tortura, offendeva la dignità della persona e ne comprimeva il diritto fondamentale a non essere vittima di tali atti, mostrandosi in contrasto con l'articolo 2 della Costituzione. Da precisare, inoltre, che, ai sensi della direttiva dell'Unione europea 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, istitutiva di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, nell'identità di “vittima” viene ricompreso anche il familiare della persona la cui morte sia stata dal reato stesso direttamente causata. Inoltre, la lacuna censurata dal rimettente avrebbe irragionevolmente aperto uno spazio di immunità penale, in un quadro normativo che impedisce di compiere quegli stessi

²⁵¹ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, par.8.

accertamenti giudiziari che sono stati previsti in sede pattizia; accertamenti tanto più necessari dato che lo Stato italiano, in sede di ratifica della Convenzione UNCAT, ha optato per l'esercizio della giurisdizione penale sui reati di tortura commessi all'estero in danno dei propri cittadini.²⁵²

Ciò detto, per la Consulta, la lacuna normativa denunciata risultava in contrasto con: l'articolo 117 primo comma della Costituzione in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura; con l'articolo 2 della Costituzione, in quanto, impedendo *sine die* la celebrazione del processo per l'accertamento del reato di tortura, annullava un diritto inviolabile della persona che di tale reato è stata vittima; infine, con l'articolo 3 della Costituzione rispetto al principio di ragionevolezza incongruente con la sussistenza di un'area di immunità penale.

Una volta concluse tali argomentazioni che hanno manifestato le ragioni dell'accoglimento, la Corte non ha potuto non soffermarsi anche sul diritto dell'imputato a partecipare al proprio processo, principio garantito sia a livello interno, dall'articolo 111 della Costituzione, sia a livello sovranazionale, dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo la Corte costituzionale, in particolare, ricondurre alla legittimità costituzionale la normativa non avrebbe giustificato un'eventuale compressione o condizionamento delle facoltà partecipative dell'imputato, che dovevano comunque essere garantite e che, nel caso di specie del delitto di tortura, dovevano solamente avere una diversa scansione temporale con riguardo al loro esercizio.

Un'argomentazione sottile che è stata sostenuta anche dal riferimento della normativa euro unitaria da parte della Consulta, utile per sottrarsi alle critiche mosse dopo la pubblicazione della sentenza riguardanti la regolarità del contraddittorio. La Corte, infatti, ha citato la direttiva 343 del 2016 che, negli articoli 8 e 9, concernenti il diritto dell'imputato rispettivamente di presenziare al processo e di ottenere la celebrazione di un nuovo processo, richiede solamente che l'imputato abbia a disposizione tutte le facoltà partecipative *ex ante* o *ex post*: non rileva, quindi, il momento dell'esercizio di tali garanzie, bensì che esse siano garantite. Tale direttiva prevede in particolare al suo articolo 9 che, qualora gli Stati membri dell'Unione europea abbiano effettuato sforzi ragionevoli per rintracciare gli imputati ma non vi

²⁵² Ivi, par. 9.4.

siano riusciti, si può procedere in assenza salva la necessità, per l'integrazione del contraddittorio, di riaprire il processo una volta rintracciati i soggetti; anche quest'enunciazione della direttiva trae spunto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in materie in cui ha sempre dato la possibilità di svolgere un processo in assenza, purché poi naturalmente vi sia la possibilità di una *fresh determination of charges*. In tal senso, l'elemento tecnico che viene in aiuto alla Corte per bilanciare sistema è quello di assumere una scansione temporale della garanzia partecipativa che, se non viene concessa nel processo primigenio, può essere offerta successivamente nel caso in cui gli imputati vengano eventualmente rintracciati in un secondo momento.

È un po' questo il cerchio che chiude la pronuncia, identificabile come un *escamotage* avanzato dalla Corte utile a consentirle di rispettare il principio fondamentale del giusto processo: la fattispecie addizionale di assenza non impeditiva inserita dalla Corte per sanare il *vulnus* che era stato considerato incostituzionale, infatti, è avvenuto con un riassetto solamente temporale delle garanzie partecipative.

Chiarite le prospettive giuridiche, al termine della sentenza emerge l'aspetto "politico" della stessa²⁵³: la Corte ha limitato la decisione di accoglimento cercando di circoscrivere la dichiarazione di illegittimità della norma, che non fa riferimento ad ogni ipotetica situazione in cui la notifica personale della citazione all'imputato diventi impossibile a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza, ma riguarda solo le accuse di tortura.²⁵⁴ Oltre alla delimitazione oggettiva, la Corte ha sentito la necessità di aggiungere anche una delimitazione soggettiva, basata sulla qualità dell'autore del presunto crimine: solo l'agente della funzione pubblica.²⁵⁵ Questo implica che ogni altro crimine, anche se di rilevanza internazionale, e persino il crimine di tortura stesso ma commesso da un cittadino comune, sarebbe considerato meno meritevole di essere perseguito rispetto a quello commesso da un agente pubblico qualificato.²⁵⁶

Questa limitazione porta a mettere in discussione la ragionevolezza delle restrizioni, che sembrano giustificare una significativa eccezione alla disciplina del

²⁵³ Sentenza 192/2023 Corte costituzionale, cit., *considerato in diritto*, par.14.

²⁵⁴ LA ROCCA, *La Consulta sul "caso Regeni"*, cit.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ *Ibidem*.

processo in assenza e mostrano un'immagine della Corte, forse non del tutto soddisfatta, che si è sforzata - con qualche eccesso - di non deludere le aspettative di giustizia dei cittadini che si erano rivolti a essa con fiducia, abbandonando il ruolo di mero controllore tecnico della conformità o della non conformità tra le norme e i principi supremi.

In conclusione, per i motivi ampiamente descritti, il 26 ottobre del 2023 (c.c. 20 settembre 2023, delib. 27 settembre 2023) la Corte costituzionale ha depositato la motivazione della sentenza n. 192 del 2023, con la quale, dopo avere ripercorso le argomentazioni sostenute nell'ordinanza di rimessione²⁵⁷, ricostruito il quadro normativo di riferimento e affrontato le questioni di ordine preliminare, ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Invero, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 420-*bis*, comma 3, c.p.p. per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura (UNCAT), nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'articolo 1, comma 1, della Convenzione medesima quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso ad un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa.

Tirando le somme, con questa sentenza i giudici della Corte costituzionale hanno circoscritto le ipotesi in cui l'assenza dell'imputato è considerata improcedibile, ricorrendo all'applicazione dell'articolo 420-*quater* del c.p.p. circa la pronuncia di inappellabile di improcedibilità, estendendo al contempo le casistiche contemplate nei commi 1, 2 e 3 (nel caso specifico) dell'articolo 420-*bis* del c.p.p. che permettono, benché con modalità diverse, di procedere in assenza dell'imputato.²⁵⁸

²⁵⁷ Ordinanza 83/2023.

²⁵⁸ G. SPANGHER, *Regeni: una decisione, sotto vari profili, obbligata, ma non per questo del tutto condivisibile*, in «Giustizia insieme», 8 novembre 2023 [SPANGHER, *Regeni: una decisione, sotto vari profili, obbligata, ma non per questo del tutto condivisibile*] [online]: <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-penale/2946-regeni-una-decisione-sotto-vari-profilo-obbligata-ma-non-per-questo-del-tutto-condivisibile-di-giorgio-spangher>.

Rispetto alla tipologia di decisione, essa è una classica additiva di accoglimento: la Corte, accertando la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione in esame nella parte in cui il suo testo non prevede qualcosa che invece avrebbe dovuto prevedere, è andata ad inserire una regola nella normativa, colmando la lacuna presente. Rientra, pertanto, nel *genus* di una sentenza di accoglimento che, a differenza di quanto richiesto dal rimettente, viene dettagliatamente circoscritta per titolo di reato.

In conclusione, considerato che il diritto dell'imputato di presenziare al processo è un diritto fondamentale, anche se non assoluto, la Corte non solo limita il suo intervento additivo sotto il profilo oggettivo (in quanto strettamente riferita ai reati di tortura) e sotto il profilo soggettivo (ai reati inquadrabili nella tortura di Stato), ma ribadisce che l'imputato a conoscenza del procedimento, in assenza della *vocatio in iudicium*, ha diritto alla celebrazione di un nuovo processo in presenza, con tutte le garanzie del giusto processo, contemplando altresì l'inversione dell'onere della prova.²⁵⁹ Sarà rimesso, infatti, in capo all'autorità giudiziaria che eventualmente voglia negare la riapertura e il riesame nel merito, il dovere di dimostrare che gli imputati hanno avuto conoscenza del procedimento nonostante la mancata assistenza dello Stato di appartenenza.

4. I possibili effetti della sentenza e i nuovi sviluppi processuali

La pronuncia della Corte costituzionale assume una rilevanza fondamentale non solo nel caso specifico, avendo posto fine alla situazione di stallo in cui versava il processo Regeni, ma soprattutto in linea generale, avendo affrontato una circostanza eccezionale del processo *in absentia*, ossia la mancanza di collaborazione da parte dello Stato dell'imputato assente.

Nel caso di reati di tortura commessi da agenti pubblici, infatti, la Corte ha stabilito, al ricorrere di determinate condizioni, l'avvio del processo in assenza dell'imputato, qualora, per la mancata cooperazione dello Stato di appartenenza di quest'ultimo, il processo rischi una paralisi *sine die* configurando sostanzialmente la

²⁵⁹ M. R. DONNARUMMA, *La sentenza della Corte costituzionale sul caso Regeni, Processo in absentia per i crimini di tortura di Stato*, in «Giurisprudenza penale», 15 novembre 2023 [DONNARUMMA, *La sentenza della Corte costituzionale sul caso Regeni*].

sussistenza di un'immunità *de facto* dell'imputato.²⁶⁰ Un'eccezione in piena regola alla legge italiana per cui i processi non possono partire in mancanza di notifica degli atti agli imputati, che è divenuta però necessaria a causa della mancata collaborazione della magistratura egiziana.

Un'espressione eloquente riferita alla natura della sentenza 192 è stata formulata dal Presidente della Corte costituzionale, Augusto Barbera, il quale, per rispondere ad una domanda inerente alla stessa, l'ha definita una «*decisione eccezionale ai limiti della sentenza provvedimento*».²⁶¹ Tale definizione, in particolare, suggerisce il difficile panorama prospettato ai giudici della Corte costituzionale, chiamati ad intervenire in un caso mediaticamente celebre e a tratti inconsueto per la fattispecie concreta di provenienza. Non a caso, la sentenza in esame ha suscitato un profondo interesse dottrinale per le motivazioni assunte ai fini della decisione, risultando oggetto di numerosi commenti e riflessioni.

La sentenza 192, infatti, ha un alto tasso di creatività giurisprudenziale, ed è stato questo *in primis* a prestarla a diverse contestazioni e critiche. Nonostante ciò, per quanto concerne i parametri invocati da un punto di vista sistematico, la maggior parte della dottrina ha sostenuto l'operato della Corte.

Un punto assai delicato è risultato quello della prospettazione attinente all'articolo 24 della Costituzione, dunque il diritto di difesa in giudizio con riferimento alle vittime di reato, nel caso specifico i familiari di Giulio Regeni. Il diritto sancito, nel caso in esame, è risultato per certi versi arduo e di difficile analisi, motivo per cui la Corte ha saggiamente deciso di non proseguire lungo questa strada; procedere con l'analisi del 24 Cost., infatti, avrebbe voluto dire mettere in diretta competizione le prerogative dell'imputato con le garanzie accordate alle vittime, anche sulla scorta della direttiva del 2012 dell'Unione europea.

Seppur per certi aspetti la questione possa risultare infondata, in quanto non è possibile affermare l'esistenza nel diritto europeo e internazionale vigente di un diritto assoluto delle vittime alla celebrazione del processo penale, risulta comunque rilevante sottolineare le garanzie accordate dall'ordinamento italiano in tal senso: il diritto a

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ F. MACHINA GRIFEO, *Corte costituzionale: Augusto Barbera eletto nuovo presidente - "Non è possibile una occupazione da parte della maggioranza"*, in «Norme e tributi plus-Diritto», 12 dicembre 2023.

partecipare allo svolgimento delle indagini; ad essere aggiornate sull'andamento delle investigazioni; a poter contestare una decisione di mancato esercizio dell'azione penale. Oltre a questi meccanismi di salvaguardia, di maggior rilevanza sono i due diritti delle vittime concernenti l'accesso ad una tutela processuale e il risarcimento del danno derivante da reato, due garanzie che, nonostante la loro importanza pratica, sono comunque lontane dal diritto ad ottenere una pronuncia sul merito dell'imputazione.

Pertanto, la Corte costituzionale, ragionevolmente, ha preferito concentrarsi sugli obblighi positivi discendenti dalla Convenzione UNCAT, ponendo le prerogative dell'imputato in evidente tensione con gli obblighi che discendono dalle pattuizioni internazionali a carico dello Stato e, in particolare, con gli obblighi positivi di repressione delle condotte criminose che integrano la tortura.

In tal senso, da tenere in considerazione è l'esistenza di un'inevitabile scissione tra l'obbligo di svolgere idonee indagini ed individuare i soggetti responsabili, dovere ben fondato guardando alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e l'obbligo in senso stretto di celebrazione del processo, ancora in consolidamento. È in quest'ultimo punto che la prospettazione della Corte non appare pienamente persuasiva: dell'obbligo di celebrazione del processo, infatti, la Corte costituzionale ne parla in termini abbastanza radicali, come se facesse riferimento ad un diritto ad ottenere un accertamento giurisdizionale mediato dall'obbligo dello Stato di reprimere le condotte criminose interessate.

Nonostante ciò, per certi aspetti, tale prospettazione radicale è stata equilibrata dalla soluzione a cui ha fatto ricorso la Corte, ossia l'introduzione di una nuova ipotesi di giudizio *in absentia* qualora non si possa ottenere prova della conoscenza effettiva del procedimento a causa della mancata collaborazione delle autorità straniere. Secondo la Corte costituzionale, infatti, le autorità italiane hanno compiuto tutti gli sforzi ragionevoli per notificare gli atti introduttivi del giudizio, circostanza che esonera dalla possibilità di muovergli un rimprovero da un punto di vista colposo (rispetto a negligenza o imperizia); per tale ragione, deve essere concesso di procedere sulla base degli obblighi internazionali di repressione dei reati che integrano condotte di tortura. È tenendo in considerazione quest'aspetto, quindi, che la Corte costituzionale ha sentito il bisogno di bilanciare il sistema normativo, introducendo

un'ipotesi più fondata sullo sforzo ragionevole compiuto dalle autorità nazionali che sul criterio dell'effettiva conoscenza del processo.

Ciò detto, guardando al difficile spazio logico-normativo in cui la Corte si è trovata ad operare, viene in rilievo la difficoltà della stessa, percepibile nel corso dell'intera decisione, nel procedere ad un bilanciamento peculiare tra il diritto riconosciuto all'imputato ad essere presente al processo e il diritto della vittima, nonché dell'intera società, di perseguire crimini gravissimi come le condotte di tortura.

A questo punto è lecito domandarsi quale sia l'ago della bilancia: può il rischio di un'immunità *de facto* per reati gravissimi, pur con tutte le cautele del caso, bilanciare in maniera ragionevole l'ulteriore limite al diritto dell'imputato o indagato di presenziare al processo? ²⁶²

Nel caso specifico, l'interesse concreto si sostanziava nella celebrazione del processo nei confronti dei quattro funzionari egiziani, e questo non si sarebbe potuto svolgere senza un tale intervento da parte della Corte costituzionale. Guardando alla giurisprudenza costituzionale, inoltre, una soluzione del genere non risulta neppure un *unicum*: anche nella vicenda Cappato, dopo un primo intervento interlocutorio nei confronti del legislatore, la Corte è intervenuta con una sentenza additiva cucita sulla vicenda dell'aiuto al suicidio di Dj Fabo.

In conclusione, sebbene il lavoro svolto dalla Corte costituzionale in questi casi sia estremamente minuzioso, specialmente considerando il peso della situazione concreta, accentuato dalle forti aspettative di giustizia non solo dei familiari ma di tutta la collettività, sembra possibile affermare che il bilanciamento compiuto nel caso in questione, nonostante i vincoli normativi rigorosi precedentemente esaminati, rispetti il principio di ragionevolezza, soprattutto considerando l'interesse concreto che viene posto in primo piano.

Tra i numerosi spunti di riflessione offerti dalla decisione, un punto cardine è poi rappresentato dalla rilevanza data dalla Corte alla chiara inderogabilità del divieto di tortura e alla conseguente necessità di apprestare tutti gli strumenti, di natura sostanziale e processuale, che permettano di perseguirla quando ne sussistano i presupposti. La riconduzione della tortura al *genus* dei crimini internazionali vietati dallo *jus cogens*, richiede di esaminare la decisione della Consulta da due prospettive

²⁶² DONNARUMMA, *La sentenza della Corte costituzionale sul caso Regeni*, cit.

aggiuntive. È importante chiedersi se la regola delineata all'interno della pronuncia additiva possa essere applicata astrattamente anche ad altri crimini internazionali e, in caso di risposta affermativa, «se detta estensione avrebbe potuto essere realizzata già dal giudice delle leggi facendo uso di una diversa tecnica decisoria». ²⁶³

Per quanto riguarda la prima questione, va sottolineato innanzitutto che il diritto cogente, al quale la Consulta ha fatto riferimento, ha principalmente una natura consuetudinaria. In questo contesto, dunque, la norma può essere considerata esistente solo se sono presenti i due elementi tipici della *diuturnitas*, ossia la continuità nel tempo e dell'*opinio*, vale a dire il consenso degli Stati non solo sulla sua obbligatorietà, ma anche sulla sua natura inderogabile (*opinio iuris cogentis*).

Con riguardo all'ingresso del diritto cogente nel nostro ordinamento, questo si realizza tramite il meccanismo di adattamento automatico previsto dall'articolo 10, comma 1, della Costituzione, il quale, riferendosi al diritto internazionale generale, ricomprende senz'altro quel limitato gruppo di norme accomunate dalla loro natura inderogabile.

Rispetto al contenuto dello *jus cogens*, invece, «mentre la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati non offre alcuna indicazione in proposito — se non la tautologia contenuta nell'articolo 53 nel contesto delle cause di invalidità —, la Commissione del diritto internazionale, sia pure tramite una lista dal carattere dichiaratamente non esaustivo, prova a farlo, elencando tra le norme certe di siffatta natura: il divieto di aggressione; il divieto di genocidio; il divieto di commettere crimini contro l'umanità; le norme fondamentali di diritto internazionale umanitario; il divieto di discriminazione razziale e *apartheid*; il divieto di schiavitù; il divieto di tortura; il principio di autodeterminazione dei popoli». ²⁶⁴ Invero, come indicato ragionevolmente dalla Commissione di diritto internazionale, a fianco alla tortura esistono altri crimini internazionali riconosciuti, alcuni derivanti da condotte tipiche (come il genocidio, che richiede l'intenzione di distruggere totalmente o parzialmente un gruppo etnico, nazionale, razziale o religioso) e altri da condotte atipiche (come i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra intesi come violazioni del diritto

²⁶³ R.S. AITALA & F.M. PALOMBINO, *La Corte costituzionale nel processo Regeni: l'efficacia espansiva di una pronuncia storica*, p.168 [AITALA & PALOMBINO, *La Corte costituzionale nel processo Regeni*].

²⁶⁴ Ivi, pp.169-170.

internazionale umanitario). È evidente, dunque, che il grave disvalore di ciascuno di questi crimini giustifica la natura cogente delle norme che ne proibiscono la commissione.

Partendo dagli argomenti finora esposti, è chiaro che la decisione presa, sebbene meritevole per il risultato finale ottenuto, si propone di introdurre una regola riguardante solo un particolare crimine internazionale, seppur gli altri *core international crimes* coincidenti con quelli richiamati avrebbero richiesto lo stesso trattamento. In tale ottica, risulta in errore chi, commentando la sentenza, ha ritenuto che essa lasciasse «spazio ad altre situazioni delinquenziali, a forte impatto e connotate dallo stesso tasso di lesione della persona suscettibili di determinare ulteriori giustificazioni». ²⁶⁵

Riassumendo, dunque, la Corte costituzionale, nonostante l'ordinanza di rimessione contenesse la richiesta di una decisione non circoscritta ma valevole per un'ampia gamma di reati, ha scelto di limitare il raggio applicativo della sua pronuncia, *in primis* per mantenere coerenza con i criteri di rilevanza delle questioni sollevate e con gli obblighi internazionali.

Viene specificato, infatti, che l'illegittimità costituzionale derivante dalla lacuna normativa segnalata e la conseguente necessità di correggerla tramite una pronuncia additiva non si manifesta in tutte le possibili situazioni in cui la notifica personale della sospensione del processo all'imputato risulta impossibile a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza, ma sono specifiche esclusivamente alle accuse di tortura. Tuttavia, l'insufficienza della sentenza costituzionale nel delineare in modo preciso il concetto di crimine di tortura e il conseguente mancato inserimento dello stesso nella categoria generale dei crimini internazionali, con le implicazioni che ciò comporta in termini di legge applicabile, probabilmente hanno influito nella formulazione così restrittiva della regola aggiunta all'articolo 420-*bis*.

Può dirsi, in tal senso, che la Corte abbia commesso un errore opposto a quello di alcuni studiosi, ma non meno significativo: la decisione di operare in maniera limitativa nell'implementazione del 420-*bis*, aveva certamente il fine di evitare che la nuova disposizione si estendesse anche ai reati comuni; tuttavia, nel fare ciò, la Corte

²⁶⁵ Ivi, p.170 rif. SPANGHER, *Regeni: una decisione, sotto vari profili, obbligata, ma non per questo del tutto condivisibile*, cit.

non ha tenuto conto del fatto che l'adozione di garanzie partecipative sarebbe stata considerata ragionevole e giustificata per qualsiasi crimine internazionale, non solo per la tortura.

Invero, anche volendo ammettere che tale scelta possa essere attribuita ad un atteggiamento *self-restraint* su un tema così delicato, e considerando che la norma è entrata in vigore solo nel 2022 con il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, la Corte costituzionale avrebbe comunque potuto seguire la scia delle pregresse decisioni, aggiungendo la regola e allo stesso tempo invitando il legislatore a disciplinare interamente la questione.

Come detto in precedenza, la Corte aveva già proceduto in tal senso nel caso Cappato, dichiarando in dispositivo l'illegittimità costituzionale dell'articolo 580 del Codice penale nella parte in cui non esclude a determinate condizioni la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio di una persona affetta da una patologia irreversibile, sottolineando al tempo stesso l'auspicio che la materia potesse formare oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore.

In definitiva, la Corte costituzionale ha rinunciato alla possibilità di invitare il legislatore a intervenire in modo completo su un argomento di così grande importanza, limitandosi a considerare esclusivamente il crimine di tortura nella formulazione della nuova disposizione. Tuttavia, ciò non implica che, in un futuro processo, un giudice ordinario chiamato ad applicare l'articolo 420-*bis* del codice di procedura penale nell'ambito di un crimine diverso dalla tortura, non abbia altre opzioni oltre a sollevare una nuova questione di costituzionalità.

Rimane fermo, infatti, il riconoscimento della possibilità per il giudice ordinario, che si trova di fronte a una norma chiaramente incostituzionale, di ricorrere all'espedito dell'interpretazione costituzionalmente conforme. In tal caso, anziché rivolgersi al giudice delle leggi, il giudice può fornire egli stesso un'interpretazione della norma che la renda conforme alla Costituzione.

Più specificamente, come recentemente sottolineato dalla Corte di cassazione, «la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, esser sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a

Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa».²⁶⁶ In altre parole, «l'unica forma di interpretazione consentita sarebbe quella *secundum legem*, restando preclusa invece non solo una interpretazione *contra legem*, ma anche *praeter legem*. Di conseguenza, sembrerebbe che la regola aggiunta dalla Consulta, nella sua veste di legislatore a rime obbligate, non si presti ad essere estesa a nessun altro crimine».²⁶⁷

Utilizzando lo stesso argomento relativo al caso in questione, è evidente che il motivo alla base della regola aggiunta, una volta chiarito l'apparente equivoco della Corte costituzionale, non può che essere quello di prevedere un'eccezione per la tortura, così come per tutti i crimini internazionali in generale. Questi ultimi sono reati il cui grado di disvalore rende le norme che li proibiscono di natura imperativa e quindi non derogabile. Un'interpretazione divergente sarebbe non solo illogica, ma produrrebbe anche l'effetto paradossale per cui l'eccezione prevista per la tortura non varrebbe neanche per il genocidio, considerato in maniera assoluta il crimine internazionale dalla più alta gravità.

Le considerazioni fin qui espresse mettono in evidenza l'importanza storica della decisione in questione, la quale, pur non influenzando direttamente l'applicazione dell'articolo 420-*bis* del codice di procedura penale riguardante crimini internazionali diversi dalla tortura, sembra comunque poter ampliare il suo campo di applicazione in base alla materia trattata (*ratione materiae*). Questo è possibile grazie alla sopramenzionata opportunità che il giudice ordinario ha e dovrebbe sfruttare, ovvero l'interpretazione costituzionalmente conforme.

Con riguardo alla rilevanza data all'articolo 111 della Costituzione, parte della dottrina ritiene che, nel bilanciare i vari interessi coinvolti, la Corte avrebbe dovuto far prevalere il principio del diritto degli imputati a essere processati in loro presenza. Tuttavia, queste perplessità non tengono conto della rilevanza del principio costituzionale intorno al quale ruota l'intera decisione.

La Corte costituzionale ha sostenuto espressamente e fermamente l'inderogabilità del divieto di tortura, norma internazionale di carattere imperativo, anche nella consapevolezza di una mancata esecuzione di una possibile sentenza

²⁶⁶ Cassazione civile, sez. un., sent. n.15177, 1° giugno 2021, par. 44.

²⁶⁷ AITALA & PALOMBINO, *La Corte costituzionale nel processo Regeni*, cit., p.173.

condanna. Come indicato nella sentenza al paragrafo 17: «L'accertamento dei crimini di tortura nel contesto del dibattimento penale pubblico rappresenta un obbligo costituzionale e sovranazionale, e per questo motivo non è mai superfluo, anche se circostanze esterne impediscano il contraddittorio dell'imputato».

In questo contesto, ci si auspica che la sensibilità dimostrata dalla Consulta possa spingere il legislatore italiano ad adempiere senza ulteriori indugi agli obblighi internazionali derivanti dallo Statuto della Corte penale internazionale del 1998 e da altri trattati internazionali, in particolare le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977, integrando finalmente nell'ordinamento italiano le fattispecie criminose internazionali: tutti i crimini contro l'umanità, non disciplinati dalla legge interna, il crimine di aggressione e i crimini di guerra non puniti o previsti da fattispecie obsolete del codice penale militare di guerra.

Sotto una prospettiva internazionale, è particolarmente significativo che la Corte sottolinei l'importanza per l'ordinamento interno di non concedere uno spazio irragionevole di impunità, considerando il diritto all'accertamento giudiziale come espressione primaria del divieto sovranazionale di tortura e dell'obbligo degli Stati di perseguirla, nonché come aspetto processuale del dovere di proteggere la dignità umana. Va evidenziata, in tal senso, l'implicazione naturale della decisione: qualora siano in gioco valori fondamentali per la comunità internazionale nel suo insieme, la cui violazione è considerata un crimine internazionale secondo il diritto consuetudinario, sussiste un obbligo statale di salvaguardia di quei valori-beni giuridici e della stessa dignità umana, anche nel caso in cui l'elemento dell'assenza dell'imputato non ne permetta l'effettiva punizione.

In conclusione, viene in rilievo che, in casi peculiari come quello in esame, le garanzie partecipative sembrano essere recessive rispetto alla tutela dei diritti della vittima.

Pertanto, nonostante l'incisione costituzionale sia stata minima perché spiega i propri effetti al solo caso concreto e dunque alla sola vicenda Regeni, vengono in luce interessanti prospettive rispetto a quella che può essere la forza di "precedente" di questa sentenza: come tutte le pronunce costituzionali, infatti, ha un valore nella persuasività delle sue argomentazioni e potrebbe comportare conseguenze diverse che, in questo momento, non sono tenute in considerazione.

Oltre a poter provocare, infatti, altre ordinanze di rimessione per altri crimini internazionali (come ad esempio il genocidio), potrebbe dare il via ad interpretazioni giurisprudenziali che, dato l'interesse forte nell'accertamento, potrebbero giustificare visioni limitative delle garanzie processuali, in un ruolo svolto dalla Corte costituzionale di parziale "supplenza" non tanto, come avviene solitamente, nei confronti del potere legislativo, ma anche nei confronti dell'esecutivo e della politica nella gestione di vicende complesse, come quella in esame, in cui si potrebbe procedere diversamente anche sotto un punto di vista diplomatico.

Venendo agli sviluppi processuali del caso, allo stato attuale, grazie all'intervento risolutivo della Corte costituzionale tramite la sentenza 192, il processo si è aperto e i quattro ufficiali egiziani non potranno più sottrarsi alla giustizia. Il 20 febbraio di quest'anno è avvenuta la prima udienza.

«Erano otto anni che aspettavamo questo momento. Finalmente speriamo che il processo possa partire. Sono state sollevate le questioni preliminari che erano già stata rigettate in tutte le altre aule di giustizia: speriamo, dopo la decisione della Consulta che rafforza molto la nostra posizione, di potere avere un processo contro chi ha fatto tutto il male del mondo a Giulio». È quanto afferma al termine della prima udienza del processo a carico degli agenti egiziani accusati del sequestro e dell'omicidio Regeni, l'avvocato Alessandra Ballerini, che ricordiamo essere, insieme al collega Giacomo Satta, legale dei genitori di Giulio.²⁶⁸

Nel corso della prima udienza sono state avanzate dai difensori una serie eccezioni al fine di ottenere la nullità del decreto che aveva disposto il giudizio, su cui i giudici si sono espressi nel corso della seconda udienza del 18 marzo. Quest'ultima, si è aperta con la seconda Corte d'assise di Roma che ha respinto le eccezioni di nullità del processo avanzate dalla difesa dei quattro agenti dei servizi di sicurezza egiziani imputati. Il processo, dunque, non è stato interrotto, ed è stato dato il via alla raccolta delle testimonianze.²⁶⁹

²⁶⁸ anon., *Omicidio Regeni, oggi al via il processo a quattro 007 egiziani: tra i testimoni al Sisi e Renzi*, in «Il Sole 24 Ore», 20 febbraio 2024 [online]: https://www.ilsole24ore.com/art/omicidio-regeni-oggi-via-processo-quattro-007-egiziani-i-testimoni-sisi-e-renzi-AFtT2HmC?refresh_ce=1.

²⁶⁹ Y.H. HOLGADO, *Processo Regeni, nella seconda udienza la procura chiede aiuto alla Farnesina per ascoltare i testimoni*, in «Editoriale domani», 18 marzo 2024 [online]:

Rispetto alla fase testimoniale, è stato prospettato il possibile scenario negativo per cui molti dei testimoni che hanno deposto sotto anonimato potrebbero non presentarsi in aula. Una paura che si è riflessa nelle parole immediatamente successive alla seconda udienza del pubblico ministero Colaiocco, il quale, in tale fase processuale, confida in una da sempre auspicata collaborazione dell'Egitto: «Lo diciamo sin da ora: servirà un proficuo lavoro del ministero degli Esteri che dovrà suscitare la collaborazione delle autorità egiziane. Solo la polizia egiziana, infatti, può notificare gli atti e dare il via libera per ascoltare a processo i 27 testimoni inseriti nella nostra lista e che vivono in Egitto. Questa collaborazione sarà fondamentale per una compiuta ed esaustiva ricostruzione dei fatti».

Guardando, infine, alle vicende processuali più recenti, nel mese di aprile si sono celebrate altre due udienze.

Nel corso della terza udienza del 9 aprile sono state ascoltate diverse testimonianze, tra cui quella del padre del ricercatore e di alcuni amici.²⁷⁰ L'udienza successiva del 24 aprile, invece, è risultata notevolmente più dolorosa, considerando le testimonianze del medico legale e del tossicologo.

«È stata un'udienza durissima. Abbiamo visto tutto il male del mondo su Giulio e ne abbiamo ascoltato la minuziosa descrizione. Giulio, come sappiamo, e ne abbiamo avuto la prova ancora oggi, è stato torturato per giorni e poi gli è stata procurata la morte. Era un'udienza necessaria perché il corpo di Giulio parla e parla anche nel bene perché non gli è stata riscontrata nessuna sostanza tossica. È stata dura ma era importante e inevitabile. Non abbiamo voluto mostrare le immagini per la dignità di Giulio, ho voluto che i genitori non partecipassero mentre veniva raccontato tutto quello che era stato fatto al loro figlio». Queste le parole della legale Ballerini, che ha chiesto e ottenuto che una parte dell'udienza si svolgesse a porte chiuse e che non fossero divulgate immagini.²⁷¹

<https://www.editorialedomani.it/fatti/processo-regeni-nella-seconda-udienza-la-procura-chiede-aiuto-alla-farnesina-per-ascoltare-i-testimoni-kkdcx7hi>.

²⁷⁰ anon., *Processo Regeni, il padre: "Giulio mai a dipendenze di autorità italiane o straniera"*, in «Skytg24», 9 aprile 2024 [online]:

<https://tg24.sky.it/cronaca/2024/04/09/giulio-regeni-processo>.

²⁷¹ anon., *Processo Regeni, nuova udienza. Medico legale: torture su corpo, da uso mazze a bruciature*, in «Skytg24», 24 aprile 2024 [online]:

<https://tg24.sky.it/cronaca/2024/04/24/giulio-regeni-udienza-processo-oggi>.

Analizzati, dunque, i possibili effetti della celebre sentenza 192 e gli attualissimi sviluppi processuali, è possibile concludere con fierezza che il processo è finalmente aperto ed è in corso attivamente. Pertanto, dopo un lungo *iter* che ha visto coinvolti i due più autorevoli giudici italiani, la Cassazione prima e la Corte costituzionale poi, sembra che si stia percorrendo a passo più svelto la strada verso la giustizia per Giulio Regeni.

CAPITOLO IV

LA PROTEZIONE DIPLOMATICA E IL CASO ZAKI

1. Introduzione: profili fattuali della vicenda

Un'ulteriore vicenda che ha visto coinvolto lo Stato egiziano sul piano internazionale dei diritti umani è stata quella riguardante Patrick Zaki.

Patrick George Zaki è un cittadino egiziano, nato il 16 giugno 1991 a Mansura. Dopo aver conseguito una laurea in farmacia alla German University del Cairo, nel 2019 il giovane decise di trasferire la propria residenza in Italia iscrivendosi al Gemma, il *Master Erasmus Mundus* concernente *Women's and Gender Studies* presso l'università di Bologna, al fine di approfondire tematiche sui diritti di genere e delle donne. La scelta di tale percorso, lontano dal prescelto ambito scientifico, ha riflesso quelli che erano stati i suoi precedenti interessi nel campo della tutela dei diritti della persona.

Invero, in occasione delle elezioni presidenziali egiziane del 2018, Patrick si distinse come uno dei maggiori promotori della campagna elettorale di Khaled Ali, rinomato avvocato, attivista politico, nonché fervente difensore dei diritti umani. La campagna non aveva però portato ad esiti positivi: Ali, denunciando minacce e arresti nei confronti dei suoi collaboratori, fu costretto al ritiro della sua candidatura. Zaki, inoltre, mostrandosi sempre in prima linea nella difesa dei diritti dei più vulnerabili, scelse di entrare a far parte dell'*Egyptian Initiative for Personal Rights*, associazione con sede al Cairo finalizzata alla tutela dei diritti umani.

Tuttavia, da poco iniziato il percorso di studi in Italia, precisamente il 7 febbraio 2020, si verificò un'inaspettata vicenda che segnò il destino di Patrick Zaki. In quel fatidico giorno, Zaki, appena giunto all'aeroporto del Cairo per trascorrere una breve pausa accademica in compagnia dei suoi cari, venne fermato da alcuni agenti di polizia egiziani.

Dopo diverse ore di sparizione forzata, il giorno seguente il giovane studente egiziano riapparve a Mansura, la sua città natale, in stato di arresto sulla base di un mandato di cattura emesso nel 2019. Il mandato di cattura conteneva le accuse di

minaccia alla sicurezza nazionale, incitamento a manifestazione illegale, sovversione, diffusione di notizie false e propaganda per il terrorismo: tutte incriminazioni sollevate a causa di alcuni post pubblicati sul proprio profilo personale di Facebook. In particolare, guardando ai mezzi d'informazione governativi egiziani, Zaki sarebbe stato segnalato come uno studente attivo all'estero nella stesura di una tesi sull'omosessualità e nell'incitamento contro lo stato egiziano.

Parallelamente all'arresto e alla successiva applicazione della custodia cautelare di 15 giorni, si è prontamente riscontrata una mobilitazione a livello nazionale e internazionale. Sul piano nazionale, rilevante è il *flashmob* intitolato "Libertà per Patrick" organizzato a Bologna il 9 febbraio 2020 che, espressione della sensibilità comune, ha incrementato l'attenzione del governo italiano sulla vicenda, favorendo il monitoraggio del caso da parte del ministero degli Affari Esteri.

A livello internazionale, la prima risposta giunse con il lancio di una petizione su *Change.org*, volta a richiedere il rilascio immediato del giovane egiziano. Di maggior rilievo furono, tuttavia, le due interrogazioni parlamentari presentate al Parlamento europeo, nelle quali si chiedeva all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza di sollevare con urgenza il caso presso le autorità egiziane, richiedendo l'immediata liberazione di Zaki e proponendo una revisione delle relazioni dell'UE con l'Egitto, che avrebbe potuto comportare la sospensione dell'accordo di libero scambio con il Paese fino al rilascio di Zaki e di tutti gli altri attivisti ingiustamente processati e detenuti. Nel dicembre 2020, inoltre, il Parlamento europeo, a seguito dell'arresto e del successivo rilascio di tre membri dello staff dell'organizzazione per i diritti umani *Egyptian Initiative for Personal Rights* (EIPR), approvò una risoluzione che richiedeva, tra l'altro, la liberazione immediata e incondizionata di Patrick George Zaki e l'archiviazione di tutte le accuse a suo carico. A ciò si aggiunse l'apporto delle organizzazioni della società civile, tra cui *Amnesty International* e *Scholars at Risk*, che rilasciarono dichiarazioni esprimendo una chiara opposizione all'operato delle autorità egiziane.²⁷²

²⁷² P. PARISI, *The arrest and continuous detention of Egyptian researcher Patrick Zaki*, in «The Italian Yearbook of International Law online», vol.30, 2021, p.523 [PARISI, *The arrest and continuous detention*].

Con riguardo al primo interrogatorio subito dallo studente egiziano, rilevanti risultano essere le dichiarazioni successive rilasciate dal suo legale; quest'ultimo ha affermato che Zaki: «era stato bendato e torturato per 17 ore di fila con colpi allo stomaco, alla schiena e con scariche elettriche inflitte dalle forze di sicurezza egiziane, oltre ad essere stato interrogato a riguardo della sua permanenza in Italia, del suo presunto legame con la famiglia di Giulio Regeni e del suo impegno politico, venendo inoltre minacciato di stupro».²⁷³ Tutte accuse che, come c'era da aspettarsi, gli inquirenti hanno sempre negato. Al contrario, ciò che le autorità egiziane non hanno mai potuto negare è stato l'arresto e il conseguente imprigionamento del cittadino.

A seguito di un breve periodo di detenzione a Talkha, il 25 febbraio, Zaki fu trasferito prima nel carcere di Mansura e poi in quello di Tora, sito al Cairo. Quel periodo, segnato dall'arrivo della pandemia di Covid-19, diede inizio ad una fase di slittamento prolungato delle udienze, oggetto di continui rinvii, che si concluse solo il 14 settembre 2021, data in cui l'imputato riuscì a presenziare in aula di fronte ai giudici.

In quella prima vera occasione di confronto, la Procura suprema per la sicurezza dello Stato avanzò una singola accusa nei confronti di Zaki, consistente nella diffusione di false notizie all'interno e all'esterno del Paese. Questa assunzione si basò su un articolo, redatto dallo stesso Zaki e pubblicato nel 2019 sul giornale libanese *Daraj*, nel quale il giovane studioso aveva denunciato le persecuzioni e le discriminazioni subite dalla comunità copta egiziana.

A seguito della prima udienza nel settembre 2021, passarono solo alcuni mesi prima che, il 7 dicembre dello stesso anno, al termine della terza udienza, il tribunale decise di procedere con l'ordine di scarcerazione per Zaki, volto a definire un periodo di libertà personale durante il proseguimento del processo; pertanto, sebbene pendesse comunque sul giovane la minaccia costante delle decisioni giudiziarie egiziane, le sue condizioni di vita conobbero un miglioramento significativo. Durante il periodo antecedente al processo, infatti, Patrick subì un periodo difficile, connotato da una continua proroga delle misure di custodia cautelare a suo carico, ritardo che lo portò a

²⁷³ D. FALCIONI, *Patrick Zaki, le tappe della storia: l'arresto, i processi, la condanna e la grazia*, in «Fanpage.it», 19 luglio 2023 [online]: <https://www.fanpage.it/attualita/la-storia-di-patrick-zaki-lattivista-egiziano-per-i-diritti-umani-condannato-a-3-anni-di-carcere/>.

trascorrere gran parte del tempo nel carcere di Tora, al Cairo. In particolare, nei primi mesi della pandemia, Zaki si trovò costretto a dormire sul duro pavimento, avvolto in coperte in luogo di un vero materasso, soffrendo acuti dolori alla schiena. La visita dei suoi cari, inoltre, giunse solo dopo cinque mesi e mezzo di reclusione.

Quanto chiarito dimostra la vorticoso vicenda giudiziaria in cui si ritrovò il giovane, che avrebbe potuto persino portare ad una condanna fino a 25 anni di carcere.

La scelta del tribunale egiziano si fece attendere fino al 18 luglio 2023: venne emessa la condanna definitiva a tre anni di carcere, decisione inappellabile ma soggetta alla valutazione di un governatore militare e del Presidente egiziano Al-Sisi. Allo stato dei fatti, dunque, con 22 mesi già scontati, il giovane egiziano sarebbe dovuto tornare dietro le sbarre per ulteriori 14 mesi.

La vicenda di Zaki, però, non terminò con la sua condanna: a poco più di 24 ore dalla sentenza che dichiarò il giovane studente colpevole, arrivò la notizia della grazia concessagli dal Presidente egiziano Al-Sisi, avente effetto immediato.

«È importante che sia arrivato questo provvedimento: non cancella una condanna ingiustificata nei confronti di Patrick, ma lo rende libero. E speriamo lo renda libero definitivamente anche di viaggiare. [...] Ci aspettavamo di tutto: un'assoluzione, un rinvio, una condanna. Noi abbiamo sempre detto che Patrick era imputato e in Egitto "imputato" è sinonimo di "condannato". Sappiamo che in quel tipo di tribunale in Egitto la sentenza non è soggetta ad appello o a ricorso in Cassazione, ma potrebbero esserci altre vie. Ad esempio, c'è il precedente di uno studente dell'università di Vienna la cui condanna venne annullata e poi fu fatto un nuovo processo».

Questa la dichiarazione di Riccardo Noury, portavoce di Amnesty International, associazione che ha svolto un ruolo cruciale nel sostenere Patrick Zaki e che l'ha accompagnato durante il lungo percorso verso la libertà, così come ha fatto e continua a fare nel caso Regeni, con l'obiettivo di raggiungere verità e giustizia. Le espressioni «Verità per Giulio Regeni» e «Verità per Patrick Zaki» utilizzate da Amnesty International, infatti, non rappresentano mere formule propagandistiche coniate dall'organizzazione, bensì rappresentano l'epitome di un'aspirazione condivisa che da tempo caratterizza lo sviluppo della società civile internazionale: «il riconoscimento generalizzato di un diritto alla verità e di un diritto alla diffusione delle informazioni

come antidoto contro le violazioni dei diritti umani commesse da alcuni Stati e contro la loro tolleranza da parte di altri Stati».²⁷⁴

Rispetto al diritto alla verità, questo assume una particolare rilevanza nel caso concreto in quanto assimilabile ad un principio giuridico internazionalmente riconosciuto ed emergendo in tutta la sua urgenza anche nella vicenda sopradescritta di Giulio Regeni.

Il sempre più importante ruolo rivestito da tale diritto sul piano internazionale è stato riconosciuto dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il quale, nel 2006, ha compiuto uno studio generale sul diritto alla verità, andando ad esporre una serie di casi in cui le aspettative dei soggetti interessati e della società nel loro complesso sono strettamente legate alla divulgazione delle informazioni.²⁷⁵

Questo orientamento è stato ripreso dalla stessa Corte europea dei diritti umani, che ha confermato l'emersione di un vero e proprio diritto alla verità, identificandolo come un tassello fondamentale sul piano internazionale.²⁷⁶ Questo principio, benché non direttamente enunciato nella Carta africana, sembra essere correlato in maniera implicita a tutti gli altri diritti umani convenzionalmente riconosciuti: «è come se tale diritto fosse in qualche modo intrinsecamente connaturato a ogni altro diritto "positivizzato" sul piano convenzionale. Se le eventuali violazioni dei diritti umani non emergessero e fossero quindi celate, la concreta applicazione di tali diritti sarebbe suscettibile di essere disattesa in qualsiasi momento».²⁷⁷

In questo contesto, il caso di Patrick Zaki richiama l'attenzione sull'importanza crescente che il diritto alla verità dovrebbe assumere nel sistema africano di tutela dei diritti umani. In tal senso, viene in rilievo come l'Egitto non attenda gli obblighi

²⁷⁴ S. TONOLO & G. PASCALE, *Diritto alla verità, libertà di espressione e divieto di tortura: note di diritto internazionale a proposito della vicenda riguardante Patrick Zaki*, in E. BENEDETTI, A. PIACQUADIO, L. FABRIZI, (a cura di) *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini - Liber Amicorum*, Giuffrè editore, Milano, 2023, pp.1006-1007 [TONOLO & PASCALE, *Diritto alla verità*].

²⁷⁵ Nello studio effettuato viene precisata la nozione del diritto di accedere alla «verità piena e completa» concernente le cause e le circostanze relative a gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario. Questo comprende il diritto di conoscere i progressi e gli esiti delle indagini condotte, nonché le circostanze e i motivi sottostanti alla commissione di crimini internazionali. Tale diritto si estende anche alla divulgazione delle circostanze in cui tali violazioni si sono verificate e, infine, alla rivelazione dell'identità dei responsabili.

²⁷⁶ Orientamento condiviso dalla Corte europea nei casi *al-Masri e Abu Omar*.

²⁷⁷ TONOLO & PASCALE, *Diritto alla verità*, cit., p.1018.

inerenti a tale sfera conseguenti alla ratifica della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

In primo luogo, l'Egitto ha mancato all'onere biennale di presentazione degli ultimi sei rapporti riguardanti il monitoraggio del rispetto dei diritti umani alla Commissione africana. Non vi è stato, poi, alcun riscontro rispetto alla richiesta della stessa di motivazioni circa l'elevato numero di sparizioni forzate avvenute tra il 2014 e il 2015. Infine, rilevante è anche il silenzio dell'Egitto rispetto alle richieste di visita del Paese da parte del Gruppo di lavoro della Commissione africana, nel 2011.

In aggiunta, emerge chiaramente che l'Egitto non rispecchi i principi di verità e di informazione, come dimostrato dalla documentazione preparata dall'Alto Commissario per i diritti umani in vista della *Universal Periodic Review* del 2019. A tal proposito, le Nazioni Unite hanno emesso numerose raccomandazioni alla fine del 2019 volte a prevenire ulteriori *grave breaches* dei diritti umani da parte dell'Egitto.

Ciò detto, è ragionevole concludere che l'Egitto non abbia intenzione di percorrere questa strada, dimostrando una persistente mancanza di cooperazione con gli organi internazionali e un fermo rifiuto nel fornire informazioni su presunte violazioni dei diritti umani, in evidente dissonanza con gli obblighi convenzionali a cui si è sottoposto.

Tra i diritti specificamente rilevanti nel caso di Patrick Zaki rientra poi la libertà di espressione e di diffusione delle informazioni, diritto fondamentale che si sostanzia nella creazione e nell'espressione delle proprie libere opinioni. Come evidenziato in precedenza, questo è il principale diritto, insieme a quello appena descritto, che ha assunto un ruolo centrale rispetto alle accuse rivolte al giovane studente.

Bisogna sottolineare la rilevanza del diritto alla libertà di espressione sul piano internazionale, riconosciuto non soltanto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nel Patto sui diritti civili e politici, ma anche all'interno dell'articolo 9 della Carta africana, in cui viene delineato il diritto all'informazione al comma 1.²⁷⁸ Tuttavia, è importante sottolineare che l'Egitto ha subordinato l'applicazione dell'articolo 9, comma 1, ai limiti stabiliti dalle leggi e dai regolamenti nazionali,

²⁷⁸ Rilevante è poi il comma 2 dell'art.9 della Carta africana stabilisce che: «Ogni persona ha il diritto di esprimere e diffondere le proprie opinioni nel quadro delle leggi e dei regolamenti».

introducendo di fatto una clausola di limitazione a tale disposizione. Ciò significa che la garanzia internazionale della tutela del diritto all'informazione è vincolata dalla riserva posta dall'Egitto per conformarsi alle prescrizioni nazionali, le quali assumono una particolare rilevanza in relazione ad una delle presunte violazioni subite da Zaki qualora si dimostrasse il collegamento di tali violazioni con l'accusa di diffusione di *fake news*.

Seppur si possa, dunque, affermare con certezza che l'Egitto abbia conformemente esercitato una piena discrezionalità nel regolare la libertà di espressione in base alle proprie leggi, rimane comunque la possibilità di interpretare la riserva in questione alla luce del quadro generale delle fonti internazionali, sottolineando la complementarità della libertà di espressione con la dignità umana, come sancito nel preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani.

In particolare, ciò implica che il fondamento della libertà di espressione risiede nel riconoscimento della dignità intrinseca di tutti gli esseri umani e dei loro diritti, che sono uguali ed inalienabili: è rilevante, in sostanza, che ogni individuo abbia il diritto di esprimere la propria opinione senza vedere minacciata la propria dignità umana. In tal senso, è importante esaminare come l'Egitto possa giustificare le restrizioni alla libertà di espressione, che, sebbene siano state poste per adeguarsi alle prescrizioni delle leggi nazionali, non possono ignorare gli *standard* internazionali inerenti alle limitazioni dei diritti fondamentali.

Nell'analisi delle problematiche emerse dalla vicenda di Patrick Zaki, così come da quella di Giulio Regeni, viene in luce anche un altro aspetto significativo legato alle restrizioni della libertà personale, accompagnate da atti crudeli, inumani e degradanti, e molto probabilmente da atti di tortura. Da ricordare, infatti, è quanto accaduto al giovane egiziano a seguito del fermo: la sottoposizione ad un interrogatorio dopo essere stato bendato e ammanettato per 17 ore consecutive al momento del suo arresto presso l'aeroporto del Cairo.

Con riguardo alla posizione dell'Italia rispetto al caso e alle violazioni poste in essere dall'Egitto, il Paese ha fin dall'inizio di questa controversa vicenda giudiziaria manifestato un costante interesse nella ricerca di una soluzione positiva, in particolar modo a seguito di quelle che erano state le problematiche già evidenziate rispetto alla vicenda di Giulio Regeni. Il 14 dicembre 2020, infatti, venne presentata la mozione n.

1-00305 al Senato (281^a Sessione, XVIII Legislatura) tramite la quale i firmatari, esprimendo una forte preoccupazione per la salute psicofisica di Patrick Zaki, chiesero al Governo italiano di sollecitare le autorità egiziane a rilasciare prontamente il giovane egiziano. Il testo della mozione - che non venne approvata - precisava che:

«Il fatto che Patrick Zaki sia un cittadino straniero non impedisce all'Italia di intraprendere le stesse azioni che intraprenderebbe a favore dei propri cittadini all'estero. Questo potere è giustificato dall'esistenza, nella comunità internazionale, di obblighi in materia di diritti umani codificati a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale».²⁷⁹

Tutto ciò avvenne in concomitanza alla permanente detenzione di Zaki. Questo comportò la reazione di alcuni comuni italiani che, aderendo alla campagna *#100CittàConPatrick* lanciata dall'organizzazione *GoFair*, decisero di concedere a Zaki la cittadinanza onoraria. Nel gennaio 2021, inoltre, venne lanciata una petizione pubblica per invitare le autorità italiane a concedere a Patrick Zaki la cittadinanza italiana, giustificata da "eminenti servizi resi all'Italia", ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

La vicenda in Parlamento proseguì il 17 febbraio 2021, giorno in cui venne presentata alla Camera dei deputati la mozione n. 1-00421 (458 riunione, XVIII legislatura), che intendeva promuovere l'adesione da parte del Governo, nell'ambito delle proprie competenze, all'iniziativa di concedere a Zaki la cittadinanza italiana. La mozione - anche in questo caso non approvata - delineò che:

«Il conferimento della cittadinanza italiana, nonostante il lungo *iter*, rappresenterebbe un segnale molto forte sia per l'Egitto che per gli alleati europei che sostengono la liberazione di Zaki, e permetterebbe all'Italia e all'Europa di esercitare una maggiore pressione sul Cairo. La nostra legge prevede che la cittadinanza possa essere concessa a un cittadino straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia, o

²⁷⁹ PARISI, *The arrest and continuous detention*, cit., p.525.

quando la sua concessione sia di particolare interesse per lo Stato, cosa che i cittadini e le istituzioni italiane stanno dimostrando a gran voce».²⁸⁰

Allo stesso modo, il 24 marzo successivo venne presentata al Senato un'ulteriore mozione, n. 1-00329 (307^a seduta, XVIII legislatura), con la quale si chiedeva al Governo di intraprendere con urgenza tutte le iniziative possibili e necessarie affinché a Zaki fosse concessa la cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge n. 91 del 1992. La mozione si basò sulla seguente osservazione:

«Le drammatiche condizioni di Zaki e la sua detenzione nel carcere di massima sicurezza di Tora, noto per i trattamenti disumani e continui abusi nei confronti dei detenuti, come ripetutamente denunciato da diverse organizzazioni internazionali, insieme alle [...] sistematiche violazioni dei diritti umani nei confronti dei dissidenti politici, costituiscono chiaramente un interesse eccezionale del nostro Paese a concedere prontamente la cittadinanza italiana al ricercatore egiziano».²⁸¹

Il 14 aprile 2021, il Senato (315^a riunione, XVIII legislatura) discusse la mozione n. 1-00329. In risposta al dibattito, il Viceministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Marina Sereni, dichiarò quanto segue:

«Per quanto riguarda l'eventuale concessione della cittadinanza italiana a Zaki, [il Governo] riconosce il valore ideale, simbolico e umanitario di questa iniziativa [...]. Desidero richiamare la vostra attenzione sulla necessità di valutare meticolosamente le circostanze del contesto in cui tale conferimento avverrebbe. Invito voi e me stesso a riflettere, in particolare, su due punti. In via preliminare, occorre considerare che il conferimento a Zaki della cittadinanza italiana costituirebbe una misura simbolica, priva di effetti pratici per la tutela del beneficiario. Alla luce del diritto e dei principi internazionali, tra l'altro, l'Italia incontrerebbe notevoli difficoltà nel fornire a Zaki la protezione consolare, dato che la sua cittadinanza egiziana, che prevarrebbe essendo

²⁸⁰ Ivi. p.526.

²⁸¹ *Ibidem*.

la sua cittadinanza primaria, un principio rigorosamente applicato dalle autorità egiziane». ²⁸²

Nonostante le visioni divergenti sulla mozione presentata dal Partito democratico a favore dello studente dell'università di Bologna, furono 358 i “sì”, 30 gli astenuti e nessun contrario i risultati della votazione definitiva nel luglio 2021 alla Camera. L'approvazione in seno a quest'ultima avvenne tre mesi dopo quella in Senato, con la sola astensione di Fratelli d'Italia secondo cui «un'ingerenza del Parlamento italiano non avrebbe aiutato la situazione» e con la deputata Wanda Ferro che sostenne: «non servono forzature politiche, ma diplomazia». La Lega, pur votando a favore, ha sottolineato i suoi dubbi sul fatto che il documento potesse essere «percepito come una ingerenza nella sovranità nazionale egiziana». ²⁸³ Il Parlamento tutto, dunque, nel corso del precedente clima di incertezza in cui versava il giovane egiziano, si mostrò favorevole a sostenere la causa e attivare dei meccanismi in sua difesa.

Questa ha certamente rappresentato la reazione più forte dell'Italia: la volontà espressa di voler concedere la cittadinanza italiana a Zaki, al fine di fare un passo avanti verso la sua difesa, avrebbe significato avere un più ampio spazio di manovra rispetto ai trattamenti di tutela nei suoi confronti. L'interesse dell'Italia al caso, inoltre, emerse anche il giorno della condanna definitiva di Zaki, avvenuta l'8 luglio 2023, in cui la Presidente del consiglio, Giorgia Meloni, ribadì il suo impegno e quello dell'intero Paese rispetto alla vicenda. La *premier* aveva già avuto un incontro con il leader egiziano Abdel Fattah Al-Sisi nel corso della Conferenza Mondiale sul clima Cop27, in occasione della quale sollevò la questione del rispetto dei diritti umani. Zaki in persona commentò positivamente tale iniziativa, sottolineando l'importanza di affrontare tali temi anche in contesti internazionali come la Cop27.

²⁸² *Ibidem.*

²⁸³ anon., *Zaki, la Camera approva la mozione per conferirgli la cittadinanza italiana*, in «La Stampa», 8 luglio 2021 [online]:

<https://www.lastampa.it/politica/2021/07/07/news/zaki-la-camera-approva-la-mozione-per-conferirgli-cittadinanza-1.40471759/#:~:text=Zaki%2C%20la%20Camera%20approva%20la%20mozione%20per%20conferirgli%20la%20cittadinanza%20italiana&text=La%20Camera%20ha%20approvato%20con,di%20Bologna%20detenuto%20in%20Egitto.>

Ciò detto, tale vicenda solleva importanti questioni riguardanti una tematica ancora fortemente oggetto di dibattito: la persistente violazione dei diritti umani da parte dell'Egitto nei confronti non soltanto degli stranieri, ma anche dei suoi stessi cittadini.

In conclusione, seppur tale vicenda giudiziaria si sia fortunatamente conclusa positivamente, viene in rilievo come l'Italia, e più in generale l'intera comunità internazionale, abbia ricercato soluzioni alternative in soccorso a Patrick Zaki non confidando nell'operato delle autorità egiziane. C'è da domandarsi: in mancanza della grazia presidenziale da parte di Al-Sisi, si sarebbero potute considerare una serie di soluzioni alternative sul piano internazionale? L'Italia avrebbe potuto adottare misure più incisive e determinate a favore dello studente egiziano residente nel suo Paese?

2. I limiti della protezione diplomatica

Come è noto, l'esercizio dell'azione in protezione diplomatica costituisce una mera facoltà riconosciuta agli Stati, i quali hanno il potere di intervenire a difesa dei propri cittadini nel caso in cui subiscano abusi da parte di uno Stato estero, di solito quello in cui risiedono temporaneamente o stabilmente, o comunque lo Stato straniero in cui il cittadino si trova per qualche motivo, anche solo al momento in cui subisce tali abusi.

Il requisito che, insieme alla regola dell'esaurimento dei ricorsi interni, permette di determinare l'attivazione del meccanismo della protezione diplomatica di uno Stato contro un altro è, dunque, quello della cittadinanza. Si ricorda, infatti, quanto contenuto all'interno dell'articolo 3 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, in cui la Commissione di diritto internazionale chiarisce che lo Stato intitolato ad esercitare la protezione diplomatica è quello di nazionalità del soggetto in questione, e che a questa regola possono fare eccezione solo le circostanze delineate all'interno dell'articolo 8. Quest'ultimo, in particolare, chiarisce l'estensione del meccanismo ad uno Stato differente da quello di nazionalità in due circostanze eccezionali: nel caso in cui si abbia riguardo ad un soggetto apolide residente abitualmente in quello Stato, o ad un rifugiato.

Andando ad esaminare il caso in questione, risulta che Patrick Zaki è stato vittima di violenze e abusi perpetrati dal suo Stato di cittadinanza, dunque sotto la sua

giurisdizione. Pertanto, emerge chiaramente che l'Italia, pur essendo lo Stato di residenza, non avrebbe avuto la facoltà di intervenire contro l'Egitto attivando la protezione.

Alla luce di tali considerazioni, è ragionevole concludere che diversamente dal caso di Giulio Regeni, in cui l'Italia ha deciso di non procedere anche se ne aveva la piena possibilità, nel caso di Patrick Zaki, cittadino egiziano, arrestato e detenuto nel suo Paese, l'istituto della protezione diplomatica non sarebbe stato attivabile. Tale assunzione, in particolare, evidenzia come nel diritto internazionale contemporaneo continui a prevalere un'accezione classica del meccanismo: «il fatto che si preveda una facoltà riconducibile esclusivamente allo Stato di cittadinanza dell'individuo maltrattato, mette in evidenza come ancora oggi a prevalere siano la posizione e gli interessi statali e non quelli individuali».²⁸⁴

Nonostante ciò, si può individuare una prassi, seppur rara e non direttamente correlata alla situazione di Patrick Zaki, che potenzialmente apre la strada ad una possibile azione in protezione diplomatica da parte dello Stato di residenza nei confronti dello Stato di cittadinanza dell'individuo straniero maltrattato.

Questa pratica, sorprendentemente, inverte i ruoli tradizionali previsti per la protezione diplomatica: lo Stato ospitante agisce a difesa di un individuo sulla base del solo "legame di residenza", contro lo Stato di cittadinanza di tale individuo. A tal proposito, risulta significativo e degno di nota l'episodio riguardante Orlando Letelier, cittadino cileno ed ex ministro degli esteri del governo di Salvador Allende, ucciso a Washington nel 1976 insieme alla sua segretaria, Ronni Moffit, cittadina statunitense, su ordine del governo di Augusto Pinochet, appena salito al potere in Cile a seguito di un colpo di stato. Qualche tempo dopo il duplice assassinio, il governo degli Stati Uniti decise di intraprendere un'azione in protezione diplomatica non solo a favore di Ronni Moffit, ma anche di Orlando Letelier, cittadino cileno, chiedendo e ottenendo un risarcimento pecuniario dal Cile da versare ai familiari delle due vittime.²⁸⁵

Secondo la prospettiva degli Stati Uniti, l'azione in protezione diplomatica era legittima poiché il maltrattamento dei due individui, sebbene non avvenuto in territorio cileno, era stato comunque perpetrato sotto il controllo delle autorità governative

²⁸⁴ TONOLO & PASCALE, *Diritto alla verità*, cit., p.1009.

²⁸⁵ Ivi, p.1010.

cilene. Tuttavia, l'elemento di novità più rilevante all'interno della vicenda si sostanzia nel fatto che gli Stati Uniti non fecero distinzione sulla base della cittadinanza delle due persone nei confronti delle quali stavano intervenendo in protezione diplomatica, né il Cile contestò la validità dell'azione protettiva statunitense.²⁸⁶ Questa deviazione rispetto al tradizionale regime della protezione diplomatica presentava, dunque, un duplice aspetto: non solo gli Stati Uniti intervennero a favore di uno straniero residente sul loro territorio, ma addirittura contro lo stesso Stato di cittadinanza di tale individuo.

Ci si chiede, dunque, se l'Italia, accondiscendendo a tale prassi isolata, avrebbe esercitato la protezione diplomatica a favore di Patrick Zaki contro l'Egitto.

La risposta è tendenzialmente negativa, per due ordini di motivi.

In primis, come ampiamente definito in precedenza, è degno di nota che l'Italia abbia deciso di non intraprendere numerose azioni concrete nei confronti dell'Egitto riguardo il caso di Giulio Regeni, in particolar modo l'intervento in protezione diplomatica. In quella circostanza, infatti, l'Italia avrebbe ben potuto procedere conformemente ai tradizionali canoni della protezione diplomatica, essendo Giulio Regeni un cittadino italiano. Ciò detto, prendendo in analisi la vicenda di Zaki, anch'essa contornata da ampie violazioni dei diritti umani, ci si domanda perché l'Italia avrebbe dovuto aderire ad una prassi isolata esercitando la protezione se, in un caso come quello di Regeni, per certi versi simile ma in cui il raggio d'azione era addirittura semplificato dalla presenza del requisito della cittadinanza, ha deciso di non procedere.

In secundis, discostandosi dai confini dell'istituto della protezione diplomatica e adottando una prospettiva notevolmente più ampia, è imprescindibile ricordare che talvolta la prassi italiana ha influenzato significativamente l'evoluzione nel campo umanitario di certe norme internazionali consuetudinarie. In tal senso, si menziona la questione delle immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile dello Stato del foro, nella quale i giudici italiani hanno eccezionalmente introdotto una deroga quando l'illecito civile commesso dallo Stato straniero oggetto di richiesta di risarcimento, pur essendo connesso ad atti di governo (*iure imperii*), comporti la commissione di crimini internazionali.²⁸⁷ Nonostante ciò, l'aspetto cruciale è che quest'impronta dell'Italia

²⁸⁶ *Ibidem.*

²⁸⁷ *Ibidem.*

nell'ambito dello sviluppo umanitario del diritto internazionale è stata lasciata principalmente dal potere giudiziario. Contrariamente a ciò, nei casi Regeni e Zaki, una simile evoluzione avrebbe dovuto essere stimolata da un'azione non tanto del potere giudiziario piuttosto di quello esecutivo, circostanza difficile che avrebbe implicato il superamento di notevoli ostacoli di natura politico-economica, vista anche la forte espressione politica dell'organo. Assunto ciò, il Governo tutto, se avesse deciso di procedere, avrebbe dovuto affrontare un lungo *iter* per la difesa di un soggetto cittadino di un altro Stato.

Definite le problematiche rispetto all'adozione di una prassi isolata, viene in rilievo come, oltre a tale soluzione sopradescritta, sarebbe stato possibile percorrere una diversa via. Come ricordato in precedenza, l'articolo 3 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica prevede che possa essere soltanto lo *State of nationality* ad avere la facoltà di intervento.

Nel caso in cui l'Italia, dunque, avesse deciso di concedere la cittadinanza a Zaki, avrebbe potuto esercitare l'istituto della protezione diplomatica? Quali sarebbero state le implicazioni successive a tale attribuzione?

3. Conseguenze dell'attribuzione della cittadinanza italiana a Zaki

L'attribuzione della cittadinanza italiana a Zaki, come emerso in precedenza, è stata una tematica ampiamente discussa da parte del Parlamento italiano che, alla fine, si è espresso favorevolmente.

Per valutare se l'Italia avesse realmente potuto conferire la cittadinanza a Patrick Zaki, sarebbe stato imprescindibile considerare due aspetti fondamentali: in primo luogo, le modalità di acquisizione della cittadinanza secondo la legislazione italiana; in secondo luogo, le disposizioni previste dal diritto internazionale in tal senso.²⁸⁸

Riguardo al primo aspetto, la materia è disciplinata dalla legge 15 febbraio 1992 n. 91, la quale stabilisce che la cittadinanza italiana può essere acquisita «tra l'altro, in virtù dello *jus sanguinis* [...], del matrimonio o di altri rapporti di famiglia [...] e, per particolari categorie, dello *jus soli*».

²⁸⁸ G. MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki - An International Law Perspective*, in «Italian Review of International and Comparative Law», 2021, p.445 [MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki*].

Poiché lo *status* del sig. Zaki non rientra in nessuna di queste ipotesi, l'unica opzione sarebbe stata rintracciabile nel contenuto della disposizione eccezionale contenuta all'interno della stessa legge n. 91, secondo cui:

«Con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato».²⁸⁹

Nel caso in questione bisogna tenere in considerazione l'interesse eccezionale citato, il cui accertamento è essenzialmente lasciato alla discrezionalità dei diversi organi istituzionali coinvolti nella procedura. Nel caso di specie, questo potrebbe essere individuato nella necessità di salvaguardare la vita del giovane attivista e, più in generale, di tutelare i diritti umani. Una volta accertata la disponibilità di tale opzione, è opportuno interrogarsi su cosa prescriva il diritto internazionale in materia di acquisizione della cittadinanza e se imponga qualche limitazione in tal senso.²⁹⁰

Come definito all'inizio dell'elaborato, la Corte permanente di giustizia internazionale, nel suo parere consultivo del 1923 sui decreti sulla nazionalità, ha sottolineato che «le questioni di nazionalità sono, a parere della Corte, in linea di principio nel dominio riservato [degli Stati]»; ciò implica che, come regola generale, ogni Stato è libero di determinare chi sono i propri cittadini.²⁹¹ Tale interpretazione è supportata poi dall'articolo 1 della Convenzione su alcune questioni relative al conflitto del diritto di nazionalità (Convenzione dell'Aia) e dall'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione europea sulla nazionalità. Riprendendo poi quanto definito dalla Commissione di diritto internazionale nel suo commento al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, spetta allo Stato di nazionalità determinare, in conformità con il proprio diritto interno, chi può assumere lo *status* di cittadino.²⁹²

²⁸⁹ Legge n.91 del 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 16 agosto 1992, Art.9, comma 2.

²⁹⁰ MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki*, cit., pp.445-446.

²⁹¹ Corte permanente di giustizia internazionale, cit., *Decreti di nazionalità emessi a Tunisi e in Marocco*.

²⁹² *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., p.29(1).

Il diritto internazionale, pur limitando la discrezionalità degli Stati, non incide in modo determinante sulla validità giuridica del conferimento della cittadinanza in base alle leggi nazionali. Tali limitazioni riguardano principalmente la sua accettazione a livello internazionale, ovvero le conseguenze che tale cittadinanza comporta nei confronti di altri Stati. Le convenzioni internazionali riconoscono l'esistenza di queste limitazioni, stabilendo che la legislazione dello Stato in materia sarà accettata dagli altri Stati nella misura in cui rispetti le convenzioni internazionali, gli usi internazionali e i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza. Analogamente, l'articolo 4 del Progetto di articoli, sottolinea che l'acquisizione della cittadinanza non deve essere incompatibile con il diritto internazionale. Di fatto, sebbene uno Stato abbia il diritto di determinare chi siano i suoi cittadini, tale diritto non è assoluto.²⁹³

Più arduo, tuttavia, risulta interpretare queste disposizioni al fine di delineare concretamente tali limiti. In questo contesto, i lavori della Commissione europea possono offrire utili chiarimenti. Invero, la Commissione ha indicato che oggi le convenzioni, in particolare nel campo dei diritti umani, impongono agli Stati di rispettare gli standard internazionali nella concessione della cittadinanza. Un esempio visibile di tali limiti è individuabile nell'articolo 9, paragrafo 1 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Secondo tale disposizione, gli Stati contraenti sono tenuti a garantire che né il vincolo matrimoniale né il cambiamento di nazionalità del marito comportino automaticamente una modifica della nazionalità della donna o la obblighino ad assumere una diversa cittadinanza. In maniera analoga, l'articolo 5(d)(iii) della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale prescrive che gli Stati contraenti evitino qualsiasi forma di discriminazione razziale nell'esercizio, tra l'altro, del diritto alla cittadinanza.²⁹⁴

La tendenza che si rileva dalla prassi, dunque, è il forte interesse della comunità internazionale alla protezione degli individui da cambiamenti forzati o discriminatori della loro nazionalità. In altre parole, un'eventuale compatibilità della concessione o della revoca della cittadinanza deve essere innanzitutto valutata alla luce della

²⁹³ MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki*, cit., p.446.

²⁹⁴ Ivi, p.447.

protezione dei diritti individuali. Questo concetto è stato ribadito anche dalla Corte interamericana dei diritti umani, la quale afferma la necessità di conciliare con il principio secondo cui il conferimento e la revoca della cittadinanza rientrano nella giurisdizione dello Stato, l'ulteriore principio della limitazione del potere statale in determinate circostanze, al fine di veder riconosciuta la tutela dei diritti umani sul piano internazionale.²⁹⁵

A tal proposito, appare ragionevole concludere che un eventuale conferimento della cittadinanza a Zaki non sarebbe risultato in contrasto con gli obblighi dell'Italia in materia di diritti umani. Invero, il dettato dell'articolo 9, comma 2, della legge n. 91, letto alla luce dei principi dell'ordinamento giuridico italiano, avrebbe imposto all'aspirante cittadino di acconsentire liberamente alla naturalizzazione, prestando giuramento di fedeltà alla Repubblica e alla sua Costituzione ai sensi dell'articolo 10 della stessa legge.

Una questione differente e di maggiore complessità riguarda la possibilità di un processo di naturalizzazione di Zaki, che avrebbe potuto contravvenire ad altre norme del diritto internazionale. A tal proposito, alcuni studiosi hanno argomentato che una concessione di nazionalità può essere disconosciuta o trattata come una nullità qualora sia stata effettuata oltre i limiti giurisdizionali imposti dal diritto internazionale, come nel caso dell'estensione delle leggi sulla nazionalità a stranieri che non devono alcuna fedeltà allo Stato concedente.²⁹⁶

Da questa prospettiva, dunque, la cittadinanza sarà invalida se acquisita in mala fede o sulla base di un legame tenue. A titolo esemplificativo, è stato autorevolmente sostenuto che una naturalizzazione collettiva di non residenti potrebbe configurare un atto illecito a livello internazionale qualora uno Stato utilizzi tale conferimento come strumento di coercizione. Il conferimento della cittadinanza a Zaki non rientrerebbe in quest'ultima ipotesi; tuttavia, da tenere in considerazione è l'assenza di un legame forte con l'Italia e considerato il breve periodo di permanenza nel Paese, fattore

²⁹⁵ Corte interamericana dei diritti umani, parere consultivo del 19 gennaio 1984 sulla questione degli *Emendamenti proposti alle disposizioni sulla naturalizzazione della Costituzione politica del Costa Rica*, par. 38.

²⁹⁶ Vedi OKOWA, *Admissibility and the Law on International Responsibility*, in EVANS Evans (ed.), *International Law*, 5th ed., Oxford, 2015, p.450 ff., p.458 in op. cit. MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki*, cit., p.448.

rilevanti per l'accettazione sul piano internazionale dell'attribuzione della cittadinanza.²⁹⁷

Tralasciando le incertezze sulla compatibilità del conferimento della cittadinanza a Zaki rispetto ai canoni predisposti dal diritto internazionale, è comunque rilevante considerare quali sarebbero state le conseguenze di una simile azione da parte dello Stato italiano. Comprendere, infatti, quale sarebbe stato lo *status* assunto dal giovane egiziano a seguito di un'eventuale naturalizzazione è rilevante, in quanto la nazionalità rappresenta il fulcro di due procedure di diritto internazionale alle quali l'Italia avrebbe potuto ricorrere per proteggere Patrick Zaki: l'assistenza consolare e la protezione diplomatica.

Ciò premesso, in questo contesto la legislazione egiziana risulta impeditiva, richiedendo che il governo approvi preventivamente qualsiasi rinuncia alla cittadinanza da parte dei propri cittadini. Tale disposizione è considerata una scelta politica, in quanto non sembra esistere alcuna norma di diritto internazionale generale che obblighi gli Stati a prevedere nei loro ordinamenti giuridici la possibilità di rinuncia alla cittadinanza. La preventiva autorizzazione rispetto alla rinuncia, tuttavia, comporta che se un cittadino non riesce ad ottenere tale concessione, assumerà la doppia cittadinanza per *default*. Questo avrebbe costituito un notevole ostacolo per l'Italia nell'esercizio della tutela nei confronti di Patrick Zaki.

Invero, da tenere a mente è che nonostante sia accettato e riconosciuto che gli individui possano possedere più nazionalità, il diritto internazionale delega a ciascuno Stato la regolamentazione di tale fenomeno, lasciando dunque alla discrezionalità statale la materia. In tal senso, si evidenzia nella prassi che se alcuni Stati consentono agli stranieri di acquisire la loro nazionalità senza dover rinunciare all'altra, altri impongono ai naturalizzati di rinunciare alla propria nazionalità originaria. Da sottolineare è anche l'altra faccia della medaglia: la discrezionalità dell'Egitto si è riflessa negativamente nel caso di diversi prigionieri di coscienza con doppia nazionalità, che sono stati costretti a rinunciare alla propria cittadinanza egiziana per poter lasciare il Paese. In questo caso vi è stato l'esercizio di una potestà coercitiva, sostanziato nella rinuncia alla cittadinanza egiziana per la libertà, aspetto che delinea

²⁹⁷ *Ibidem*.

l'ipotesi in cui il potere decisionale dell'Egitto in materia di cittadinanza si è tradotto in una pratica violativa dei diritti umani.

Dopo aver esaminato la procedura attraverso la quale l'Italia avrebbe potuto conferire la propria nazionalità a Zaki, superando i relativi inconvenienti, è imprescindibile valutare quale sarebbe stata l'utilità della naturalizzazione, considerando gli impatti della stessa nella tutela e nella rivendicazione dei diritti di Zaki. A tal proposito, è necessario operare una distinzione tra il piano politico e quello giuridico.

Per quanto concerne il primo aspetto, il conferimento della cittadinanza italiana a Zaki avrebbe rappresentato un ulteriore strumento di pressione sulle autorità egiziane affinché venissero tutelati i diritti dell'attivista. Invero, un tale atto da parte del governo italiano avrebbe trasmesso il chiaro messaggio che l'Italia si trovava fermamente al fianco di Zaki, al fine di garantire che i suoi diritti non venissero ulteriormente calpestati.

Per quanto riguarda il piano giuridico, è necessario considerare le relative procedure di diritto internazionale a cui l'Italia avrebbe potuto ricorrere per garantire o rivendicare i diritti di un potenziale cittadino.

Rilevante in tal senso è la già menzionata Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (VCCR), in cui l'articolo 5 stabilisce le funzioni consolari, definendo che esse consistono, tra l'altro, nel «prestare aiuto e assistenza ai cittadini [...] dello Stato d'origine». Nell'ambito dell'aiuto e dell'assistenza ai cittadini, inoltre, i consoli svolgono un'importante funzione protettiva, avendo il compito di comunicare con i cittadini che si trovano in stato di detenzione preventiva per un'accusa penale. Per rendere effettiva questa funzione, bisogna guardare all'articolo 36 della VCCR. Al suo interno, infatti, è delineato il meccanismo per cui sullo Stato ricevente sussiste l'obbligo di informare le rappresentanze consolari di un cittadino dello Stato di invio in caso di arresto. Inoltre, viene riconosciuto il diritto del personale consolare di comunicare liberamente con i propri cittadini e di averne accesso, al fine di accertarsi delle condizioni di salute del cittadino, di fornirgli l'assistenza legale necessaria e di monitorare i procedimenti giudiziari. Tuttavia, i cittadini con doppia cittadinanza potrebbero incontrare delle difficoltà quando sono detenuti in uno degli Stati di appartenenza, poiché alcuni Stati non riconoscono ai propri cittadini il diritto di

usufruire dei servizi consolari da parte degli Stati di seconda nazionalità. Da questo punto di vista, dunque, si sarebbe potuta manifestare una negazione al personale consolare italiano di qualsiasi comunicazione o accesso a Zaki, in quanto quest'ultimo, al momento della detenzione, era ancora un cittadino egiziano. Lo stesso ragionamento può applicarsi per la protezione diplomatica, essendo l'istituto strettamente intrecciato alla nazionalità.

Tralasciando la questione irrisolta se uno Stato debba dimostrare un legame effettivo tra sé e il cittadino - come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel sopradescritto caso *Nottebohm*²⁹⁸ - ci si potrebbe chiedere quali sarebbero potute essere le conseguenze del fatto che: i) il signor Zaki, al momento in cui sarebbe stato sottoposto a tortura, non era cittadino italiano; ii) la detenzione arbitraria e inumana di Zaki è iniziata e terminata prima, della sua (futura) naturalizzazione; iii) il signor Zaki sarebbe in possesso di una doppia cittadinanza.²⁹⁹

Per quanto riguarda la prima questione, la risposta appare chiara guardando al principio consolidato della “nazionalità continuativa” secondo cui uno Stato ha il diritto di esercitare la protezione diplomatica nei confronti di un individuo che sia stato cittadino di quello Stato ininterrottamente dalla data del danno alla data della presentazione ufficiale della richiesta.³⁰⁰ Come evidente, questo principio non si sarebbe stato applicabile al caso di Patrick Zaki, il quale non deteneva lo *status* di cittadino italiano al momento del presunto danno. Questo implica che, pur conferendogli la cittadinanza, l'Italia non avrebbe avuto il fondamento giuridico per garantire retroattivamente la protezione dei suoi diritti sulla base della cittadinanza italiana.

Passando alla seconda questione, la risposta sembrerebbe già delineata per quanto concerne la regola della “nazionalità continuativa”. Tuttavia, è essenziale evidenziare che la detenzione arbitraria e le condizioni inumane subite da Patrick Zaki rappresentano una violazione di obblighi internazionali, configurandosi come un atto continuativo ai sensi dell'articolo 14 degli Articoli sulla responsabilità internazionale

²⁹⁸ Vedi capitolo 1 dell'elaborato.

²⁹⁹ MINERVINI, *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki*, cit., p.451 ss.

³⁰⁰ Principio sancito espressamente all'interno dell'art.5 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica.

dello Stato (ARSIWA).³⁰¹ In tale contesto, l'Italia avrebbe potuto sostenere che l'esercizio della protezione diplomatica si sarebbe applicato solo alla parte della violazione avvenuta dopo la naturalizzazione di Zaki. Tuttavia, l'effettiva liberazione del giovane attivista ha posto fine alla violazione prima di ogni eventuale attribuzione della cittadinanza italiana. Questo fatto, dunque, avrebbe reso irrilevante qualsiasi tentativo di protezione diplomatica retroattiva, poiché la violazione era già cessata.

Con riguardo all'ultima questione, dunque, va considerato che Zaki avrebbe mantenuto la cittadinanza egiziana. In tal senso, la prassi consolidata nel diritto internazionale prevede che uno Stato non possa esercitare la protezione diplomatica nei confronti di un altro Stato che riconosce l'individuo danneggiato come proprio cittadino. Questo principio tradizionale sarebbe andato, quindi, a limitare ulteriormente le possibilità dell'Italia di intervenire diplomaticamente, dato che l'Egitto avrebbe continuato a considerare Zaki come un proprio cittadino, impedendo di fatto una protezione da parte dell'Italia.

In tal proposito, rilevante è il dettato dell'articolo 7 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica: «uno Stato di nazionalità non può agire in protezione diplomatica a favore di uno dei propri cittadini nei confronti di uno Stato di cui lo stesso individuo è anch'esso cittadino, a meno che la nazionalità del primo Stato non sia predominante, sia alla data della lesione che alla data della presentazione ufficiale della richiesta».

Tale disposizione, dunque, rende improbabile il successo di una richiesta da parte dell'Italia attraverso la protezione diplomatica. Difatti, sostenere che la cittadinanza italiana di Zaki fosse predominante rispetto a quella egiziana sia al momento del danno sia al momento della richiesta risulta difficile da sostenere.

Rispetto al “*genuine link*”, ossia il legame personale di Zaki con l'Italia, questo avrebbe potuto stabilirsi principalmente alla luce dei suoi studi presso l'Università di Bologna e, dunque, per la presenza del giovane nel Paese. Altri elementi che avrebbero potuto giustificare il conferimento della cittadinanza italiana sarebbero stati poi quelli legati all'impegno di Zaki per la promozione e la tutela dei diritti umani in Egitto, che

³⁰¹ Al comma 2 dell'art.14 ARSIWA si ha riguardo alla violazione di un obbligo internazionale da parte di un atto di uno Stato avente carattere continuativo, che si estende a tutto il periodo in cui l'atto continua e rimane non conforme all'obbligo internazionale.

si allinea con la strategia italiana nel Mediterraneo e più in generale con gli obiettivi della cooperazione internazionale dell'Italia. Inoltre, un "interesse speciale" del Governo è stato chiaramente delineato nella mozione n. 1-00329 - ossia le condizioni di detenzione di Zaki e le sistematiche violazioni dei diritti umani contro i dissidenti politici in Egitto.³⁰²

Il concetto di "interesse speciale" sancito dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 91/1992 si sarebbe dovuto leggere, dunque, alla luce dell'impegno costituzionale dell'Italia nei confronti dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale, in particolare attraverso l'articolo 10 della Costituzione. Coloro, infatti, che sarebbero risultati favorevoli alla concessione della cittadinanza italiana a Patrick Zaki credevano che questo avrebbe dato alle autorità italiane il diritto di esercitare una protezione diplomatica nei confronti del giovane egiziano, anche tramite una comunicazione diretta con lo stesso, visitandolo in carcere e provvedendo alla sua rappresentanza legale, ai sensi dell'articolo 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari.³⁰³

C'è da dire, in tal senso, che le autorità egiziane avrebbero potuto prontamente mettere in dubbio la genuinità del legame tra Patrick Zaki e l'Italia, in virtù del principio consuetudinario secondo cui uno Stato di nazionalità non può esercitare la protezione diplomatica nei confronti di uno Stato di cui la persona stessa ha la nazionalità, a meno che la nazionalità del primo Stato non sia predominante, sia alla data del danno che alla data della presentazione ufficiale della richiesta.³⁰⁴

Invero, come definito in precedenza, stabilire la prevalenza della nazionalità italiana nei confronti di Patrick Zaki sarebbe stato probabilmente un compito arduo, a maggior ragione tenendo in considerazione quelle che sono le indicazioni della Commissione di diritto internazionale sui fattori da prendere in considerazione per tale determinazione. Le autorità indicano che tali fattori includono:

«la residenza abituale, il tempo trascorso in ciascun Paese di cittadinanza, la data di naturalizzazione (ossia la durata del periodo trascorso come cittadino dello Stato

³⁰² PARISI, *The arrest and continuous detention*, cit., p.527.

³⁰³ Ivi, p.528.

³⁰⁴ *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, cit., Art.7.

protettore prima che sorgesse la richiesta), il luogo, il *curriculum* e la lingua dell'istruzione, l'occupazione e gli interessi finanziari, il luogo di vita familiare, i legami familiari in ciascun Paese, la partecipazione alla vita sociale e pubblica, l'uso della lingua, l'imposizione fiscale, il conto bancario, l'assicurazione sociale, le visite nell'altro Stato di cittadinanza, il possesso e l'uso del passaporto dell'altro Stato e il servizio militare». ³⁰⁵

Alla luce di queste precisazioni, la naturalizzazione di Patrick Zaki non avrebbe comunque consentito all'Italia di fornirgli assistenza consolare o di esercitare il meccanismo della protezione diplomatica.

In conclusione, si può assumere che le conseguenze di un'eventuale attribuzione della cittadinanza a Zaki non sarebbero state risolutive: anche se Patrick Zaki fosse riuscito ad ottenere la cittadinanza italiana, avrebbe quasi certamente assunto lo *status* di persona con doppia nazionalità, incorrendo in quelle problematiche legate alla piena applicazione degli istituti internazionali a tutela dell'individuo, in quanto la *dual nationality* risulta ancora essere una "zona grigia" del diritto internazionale, poco definita e connotata da diversi orientamenti.

Nonostante, dunque, risulti improbabile affermare che la concessione della cittadinanza italiana a Patrick Zaki sarebbe stata in grado di cambiare le sorti della vicenda, tuttavia, insieme ad altre iniziative, soprattutto se sottoposte ad un coordinamento a livello europeo, avrebbe potuto rafforzare le pressioni sulle autorità egiziane per un rilascio del giovane, come evidenziato all'interno della mozione sopradescritta. ³⁰⁶

Sulla base di quanto detto, non è irragionevole affermare che il vincolo della cittadinanza nell'ambito della tutela di soggetti sottoposti a trattamenti violativi dei diritti umani come Patrick Zaki, possa, in alcune particolari circostanze, risultare poco favorevole. Si evidenzia, in particolare, come in vicende analoghe a quella in esame risulti di primaria rilevanza la tendenza, sempre più viva nel diritto internazionale contemporaneo, di svilire l'assunzione del vincolo di cittadinanza come fondamento

³⁰⁵ Commissione di diritto internazionale, Report all'Assemblea generale 1° maggio - 9 giugno e 3 luglio - 11 agosto 2006, UN Doc A/61/10, p.46, par. 5.

³⁰⁶ Vedi mozione n. 1-00421 a pp.133-134 dell'elaborato.

per la protezione dell'individuo. Ad oggi, infatti, viene in rilievo, specialmente nel contesto dei diritti umani, che agli individui è concessa con crescente frequenza la facoltà di presentare direttamente ricorsi contro Stati ritenuti responsabili di violazioni dei loro diritti, senza che sia necessario un eventuale intervento del loro Stato di cittadinanza. Perdipiù, simili ricorsi possono essere - come avviene tendenzialmente nella prassi - rivolti contro lo stesso Stato di cittadinanza dell'individuo ricorrente. Seguire questa via potrebbe rappresentare un passo avanti verso una più estesa tutela a favore dei diritti umani, senza vincoli e limitazioni.

CONCLUSIONI

Tirando le fila dell'intero percorso, l'elaborato mette primariamente in luce come il meccanismo della protezione diplomatica, nonostante le storiche radici e la definitiva cristallizzazione nel panorama internazionale, continui a presentare sfide significative legate alla sua pratica applicazione.

Ciò trova evidenza nei casi Regeni e Zaki. È interessante, in tal senso, come l'impiego del meccanismo trovi limite nonostante si abbia riguardo ad una doppia faccia della stessa medaglia: due diversi *status* nello stesso contesto di violazione dei diritti umani da parte dell'Egitto. In ambedue i casi, seppur per motivazioni diverse, l'Italia ha deciso di non esercitare l'azione in protezione e questo pone un importante interrogativo del perché, in determinate occasioni in cui si mostra necessario, gli Stati della comunità internazionale non si servono degli strumenti sovranazionali di cui dispongono. In tal senso, è ragionevole concludere che sebbene l'azione in protezione diplomatica, così come altri meccanismi internazionali, possa servire come un potente strumento di giustizia internazionale, la sua efficacia è spesso limitata da complessità riconducibili, oltre che a motivazioni strettamente legali, anche a ragioni politiche.

Due ulteriori aspetti che emergono dall'elaborato riguardano le problematiche legate all'assenza di collaborazione e alla persistente violazione di divieti a carattere inderogabile da parte degli Stati della comunità internazionale. Proprio in tale contesto - connotato da una forte indisponibilità di cooperazione da parte dell'Egitto e dalla violazione, tra gli altri, di uno dei più rilevanti divieti sul piano internazionale, ossia il divieto di tortura – si profila la posizione dell'Italia e le complesse decisioni che essa è stata chiamata a intraprendere nell'ambito dei diritti umani al fine di ottenere verità e giustizia.

A maggior ragione in un quadro complesso come quello delineato nei due casi in esame, assumono una posizione primaria le soluzioni alternative messe a disposizione dal diritto internazionale. Ciò vale in prima battuta per gli istituti internazionalmente riconosciuti come la protezione diplomatica, ma anche per l'azione di ulteriori meccanismi convenzionali.

Alla luce di tale scenario, è bene confidare nei recenti sviluppi giurisprudenziali e nelle pressioni internazionali che portano sempre di più ad avvicinarsi all'idea di

primazia dell'individuo e dei suoi diritti, abbandonando la tradizionale prospettiva stato-centrica. Se così fosse si accrescerebbe il senso di responsabilità nei confronti dei diritti umani, alimentando sia la cooperazione internazionale circa l'effettiva punizione dei crimini, che la fiducia degli Stati nei confronti dei meccanismi internazionali messi a loro disposizione.

#VeritàperGiulioRegeni

#VeritàperPatrickZaki

BIBLIOGRAFIA

Monografie

AGO R., *Sixième rapport sur la responsabilité des Etats*, NU DOC. A/CN.4/302 et Add.1-3, in ACIDI, 1977.

AMERASINGHE C.F., *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, New York, 2008.

AMERASINGHE C.F., *Local remedies in international law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

BASSU A., *La rilevanza dell'interesse individuale nell'istituto della protezione diplomatica – Sviluppi recenti*, Giuffrè editore, Milano, 2008.

BORCHARD, E.M., *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad or The Law of International Claims*, Banks Law Publishing Company, New York, 1915.

DI CESARE D., *Tortura*, Bollati Boringhieri, Torino, 2016.

PISILLO MAZZESCHI R., *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Giappichelli editore, Torino, 2004.

SCAROINA E., *Il delitto di tortura. L'attualità di un crimine antico*, Cacucci, Bari, 2018.

STROZZI G., *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale. La funzione del previo esaurimento dei ricorsi interni*, Giuffrè editore, Milano, 1977, p.125.

TRIONE F., *Divieto di crimine di tortura nella giurisprudenza internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006.

VATTEL E., *The Law of Nations, or the Principles of Natural Law*, Vol II (1758), ed. C. Fenwich trad., Washington, 1916, cap.VI, p.136.

Contributi in opere collettive

DUGARD J., *Diplomatic Protection* in CRAWFORD J., OLLESON S., PELLET A., *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010, pp.1051–1073.

FORNARI M., *La Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, in PINESCHI L. (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè editore, Milano, 2006, pp.203-231.

TONOLO S. & PASCALE G. *Diritto alla verità, libertà di espressione e divieto di tortura: note di diritto internazionale a proposito della vicenda riguardante Patrick Zaki*, in BENEDETTI E., PIACQUADIO A., FABRIZI L., (a cura di) *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini - Liber Amicorum*, Giuffrè editore, Milano, 2023, pp.1006-1007.

VERMEER-KÜNZLI A., *Nationality and diplomatic protection: a reappraisal*, in ANNONI A. & FORLATI S., *The changing role of nationality in international law*, Routledge, Oxon, 2013.

Atti normativi e giurisprudenza internazionale

Caso *Avena* - Corte internazionale di giustizia, sent. del 31 marzo 2004 resa nell'affare *Avena e altri cittadini messicani (Messico c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 2004, p.12.

Caso *Barcelona Traction* - Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 24 luglio 1964 resa nell'affare *Barcelona Traction Light and power Company Limited (Belgio c. Spagna)* in «ICJ Reports», 1964, p.5.

Caso *Concessioni Mavrommatis* - Corte permanente di giustizia internazionale, sent. del 30 agosto 1924, nel caso *Concessioni Mavrommatis in Palestina (Grecia c. Regno Unito)*, serie A, n.2, p.12.

Caso *Diallo* - Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 24 maggio 2007 resa nell'affare *Ahmadou Sadio Diallo (Repubblica di Guinea c. Repubblica Democratica del Congo)* in «ICJ Reports», 2007, p.17.

Caso *ELSI* - Corte internazionale di giustizia, sent. 20 luglio 1989 resa nell'affare *Elettronica Sicula S.p.A. (Stati Uniti d'America c. Italia)* in «ICJ Reports», 1989, p.15.

Caso *Interhandel* - Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. 21 marzo 1959, nel caso *Interhandel (Svizzera c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 1959, p.6 ss.

Caso *LaGrand* - Corte internazionale di giustizia, sent. del 27 giugno 2001 resa nell'affare *Karl-Heinz e Walter Bernhard LaGrand (Germania c. Stati Uniti d'America)*, in «ICJ Reports», 2001, p.104.

Caso *Nottebohm* - Corte internazionale di giustizia, eccezioni preliminari, sent. del 18 novembre 1953 resa nell'affare *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, in «ICJ Reports», 1953, p.11.

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, Vienna, 18 aprile 1961, in vigore dal 24 aprile 1964, in United Nations, «Treaty Series», vol. 596, p.26.

Convenzione su certe questioni relative ai conflitti delle leggi sulla cittadinanza, Aia, 12 aprile 1930, in vigore il 1° luglio 1937, in League of Nations, «Treaty Series», vol.179, p.89.

Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 10 dicembre 1984, in vigore dal 26 giugno 1987, in United Nations, «Treaty Series», vol. 1465, p.85.

Corte interamericana dei diritti umani, parere consultivo del 19 gennaio 1984 sulla questione degli *Emendamenti proposti alle disposizioni sulla naturalizzazione della Costituzione politica del Costa Rica*, par. 38.

Corte internazionale di giustizia, sent. del 14 febbraio 2002 nell'affare del *Mandato di arresto dell'11 aprile 2000 (Repubblica democratica del Congo c. Belgio)*, in «ICJ Reports», p.3 ss.

Corte internazionale di giustizia, sent. del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale diplomatico degli Stati Uniti in ostaggio a Teheran (Iran c. Stati Uniti)*, in «ICJ Reports», p.3.

Corte permanente di giustizia internazionale, parere consultivo del 7 febbraio 1923 sulla questione dei *Decreti di nazionalità emessi a Tunisi e in Marocco*, serie B n.4, p.24.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Draft articles on diplomatic protection, with commentaries*, 2006.

Nazioni Unite, lodo del 6 marzo 1956, nel caso *Ambatielos (Grecia c. Gran Bretagna)*, in «United Nations Reports of International Arbitral Awards», vol.XII, p.120.

Nazioni Unite, lodo del 9 maggio 1934, nel caso del *reclamo degli armatori finlandesi contro la Gran Bretagna per l'utilizzo di alcune navi finlandesi durante la guerra (Finlandia c. Gran Bretagna)*, in «United Nations Reports of International Arbitral Awards», vol.III, p.1479.

Tribunale per le richieste di risarcimento Iran-Stati Uniti (*Iran c. Stati Uniti d'America*) decisione 32-A18 del 1984, §29.

Atti normativi e giurisprudenza nazionale

Cassazione civile, 1^a sez. penale, sent. n.5675, 15 luglio 2022.

Cassazione civile, sez. un., sent. n.15177, 1^o giugno 2021.

Cassazione civile sez. un., sent. n.21581, 19 ottobre 2011.

Corte d'assise di Roma, ordinanza ex artt.178 lett.c, 179, 185, 420-*bis* e ss., 484 cod. proc. pen., 14 ottobre 2021.

Corte costituzionale, giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, sent. 192, decisione 27 settembre 2023, dep. 26 ottobre 2023, pub. GU 2 novembre 2023.

Legge n.91 del 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 16 agosto 1992.

Articoli in rivista

AITALA R.S. & PALOMBINO F.M., *La Corte costituzionale nel processo Regeni: l'efficacia espansiva di una pronuncia storica*.

AGO R., *La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni in tema di responsabilità internazionale* in «Archivio di diritto pubblico», 1938.

BUSCEMI M. & VIOLI F., *The unsolved case of Giulio Regeni- An attempted legal analysis*, in «Völkerrechtsblog», 3 luglio 2017.

CABAN P., *Diplomatic Protection and Other Mechanisms for the Protection of the Individual Against Serious Human Rights Violations: Limiting the Discretion*, in «Czech Yearbook of Public & Private International Law», vol. 5, 2015.

CAPITTA A.M., *Caso Regeni: la disciplina del processo in absentia non può risolversi in una immunità de facto ostativa all'accertamento dei crimini di tortura – Corte cost., n. 192 del 2023*, in «Archivio penale», 19 gennaio 2024.

CAPPUCCIO D., *Il caso Regeni: istituti di diritto internazionale per la ricerca di una verità mancata*, in «Lexacivis», 21 aprile 2021 [online]:
<https://lexacivis.com/2021/04/21/il-caso-regeni-istituti-di-diritto-internazionale-per-la-ricerca-di-una-verita-mancata/>.

DE VISSCHER C., *Notes sur la responsabilité internationale des Etats et la protection diplomatique d'après quelques documents récents*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1927.

DONNARUMMA M.R., *La sentenza della Corte costituzionale sul caso Regeni. Processo in absentia per i crimini di tortura di Stato*, in «Giurisprudenza Penale Web», 15 novembre 2023.

FORCESE C., *Shelter from the storm: rethinking diplomatic protection of dual nationals in modern international law*, in «George Washington International Law Review», vol.37, 2005, p.492-493.

FORCESE C., *The Capacity to Protect: Diplomatic Protection of Dual Nationals in the “War on Terror”*, in «European Journal of International Law», vol.17, 2006, pp.369-394.

LA ROCCA E.N., *La consulta sul “Caso Regeni”: equilibrismi ed insidie nella sentenza n.192 del 2023*, Diritti Comparati – Comparare i diritti fondamentali in Europa, 2023.

LILLICH R. B., *The Diplomatic Protection of Nationals Abroad: An Elementary Principle of International Law Under Attack* in «American Journal of International Law», vol. 69, fasc. 2, 1975, pp.359-365.

MACHINA GRIFEO F., *Corte costituzionale: Augusto Barbera eletto nuovo presidente - “Non è possibile una occupazione da parte della maggioranza”*, in «Norme e tributi plus- Diritto», 12 dicembre 2023.

MARCHITTO F.L., *Processo penale in assenza dell’imputato: il caso Regeni*, in «Ius in itinere», 25 novembre 2021 [online]:

<https://www.iusinitinere.it/processo-penale-in-assenza-dellimputato-il-caso-regeni-40446>.

MINERVINI G., *Italian Citizenship Attribution to Patrick Zaki - An International Law Perspective*, in «Italian Review of International and Comparative Law», 2021, pp.443-453.

PAPA M.I., *Protezione diplomatica diritti umani e obblighi erga omnes*, in «Rivista di diritto internazionale», vol. 91, n.3, 2008.

PAONE V., *Teorie circa la protezione internazionale dell’attività dello Stato sugli individui*, in «Rivista di diritto internazionale», 1956, p.72.

PISILLO MAZZESCHI R., *Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale*, in «Ordine internazionale e Diritti Umani», 2018.

PUSTORINO P., *Protezione diplomatica e interesse legittimo dell'individuo* in «Rivista di diritto internazionale», vol.95 n.1, 2012, pp.156-159.

PUSTORINO P., *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica* in «Rivista di diritto internazionale», Giuffrè editore, Milano, 2006, vol.89, pp.68-104.

ROMBI N., *Stop al processo Regeni: manca la prova della conoscenza del processo da parte degli imputati egiziani, la Corte d'assise restituisce gli atti al Gup*, in «Ius», 26 ottobre 2021.

SCISO E., *Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato* in «Rivista di diritto internazionale», vol.104, 2021 pp.197-204.

SPANGHER G., *Regeni: una decisione, sotto vari profili, obbligata, ma non per questo del tutto condivisibile*, in «Giustizia insieme», 8 novembre 2023 [online]:

<https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-penale/2946-regeni-una-decisione-sotto-vari-profil-obbligata-ma-non-per-questo-del-tutto-condivisibile-di-giorgio-spangher>.

Report e documenti

Amnesty International, *Egitto: la crisi dei diritti umani sotto la presidenza al-Sisi*, 13 ottobre 2021 [online]:

<https://www.amnesty.it/egitto-la-crisi-dei-diritti-umani-sotto-la-presidenza-al-sisi/>.

Amnesty International, *Report 2016/17, The state of the world's human rights*, 22 febbraio 2017 [online]:

<https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/4800/2017/en/>.

Amnesty International, *Report, "Finirà solo quando morirai" – Egitto, Molestie agli attivisti da parte dell'agenzia per la sicurezza nazionale*, 16 settembre 2021 [online]:

<https://d21zrvtkxtd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2021/10/Finir%C3%A0-solo-quando-morirai.pdf>.

Commissione di diritto internazionale, Report all'Assemblea generale 1° maggio - 9 giugno e 3 luglio - 11 agosto 2006, UN Doc A/61/10, p.46, par. 5.

Commenti e osservazioni ricevuti dai governi, doc. A/CN.4/561 e Add.1-2, del 27 gennaio, 3 e 12 aprile 2006 [online]:

https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_561.pdf.

DUGARD J., *First Report on Diplomatic Protection*, International Law Commission, 52nd Session, A/CN.4/ 506 (2000).

Human Rights Watch, Report, '*We Do Unreasonable Things Here*': Torture and National Security in al-Sisi's Egypt, 6 settembre 2017 [online]:

https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/egypt0917_web.pdf.

Articoli di giornale

AMABILE F., *La Famiglia Regeni e Le Navi All'Egitto: "Così Lo Stato Ci Ha Traditi Due Volte"*, in «La Stampa», 2020 [online]:

<https://www.lastampa.it/cronaca/2020/06/13/news/la-famiglia-regeni-e-le-navi-all-egitto-cosi-lo-stato-ci-ha-traditi-due-volte-1.38962494/>.

anon., *Armi all'Egitto, da Roma arriva il via libera alla vendita di 2 fregate Fremm al regime di al-Sisi. L'affare parte di una commessa da 9 miliardi*, in «Il Fatto Quotidiano», 8 giugno 2020 [online]:

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/06/08/armi-allegitto-da-roma-arriva-il-via-libera-alla-vendita-di-2-fregate-fremm-al-regime-di-al-sisi/5828452/>.

anon., *Giulio Regeni 1988-2016*, in «Department of Politics and International Studies (POLIS)», 31 marzo 2016 [online]:

<https://web.archive.org/web/20160616194258/https://www.polis.cam.ac.uk/about-us/news/giulio-regeni-1988-2016>.

anon., *La polizia egiziana aveva indagato Giulio Regeni*, in «Il Post», 10 settembre 2016 [online]:

<https://www.ilpost.it/2016/09/10/regeni-indagato-egitto/>.

anon., *Naufraga il processo Regeni per la mancata notifica agli imputati*, in «Euronews» 14 ottobre 2021 [online]:

<https://it.euronews.com/2021/10/14/naufraga-il-processo-regeni-per-la-mancata-notifica-agli-imputati>.

anon., *Processo Regeni, il padre: "Giulio mai a dipendenze di autorità italiane o straniera"*, in «Skytg24», 9 aprile 2024 [online]:

<https://tg24.sky.it/cronaca/2024/04/09/giulio-regeni-processo>.

anon., *Processo Regeni, nuova udienza. Medico legale: torture su corpo, da uso mazze a bruciature*, in «Skytg24», 24 aprile 2024 [online]:

<https://tg24.sky.it/cronaca/2024/04/24/giulio-regeni-udienza-processo-oggi>.

anon., *Reato di tortura, terzo ok dal Parlamento, il Senato rimanda alla Camera. Il no del primo firmatario Manconi: "Testo stravolto"*, in «La Repubblica», 17 maggio 2017 [online]:

https://www.repubblica.it/politica/2017/05/17/news/reato_di_tortura_terzo_ok_dal_parlamento_il_senato_rimanda_alla_camera_il_no_del_primo_firmatario_testo_stravolto_-165650952/.

anon., *Regeni, l'inganno delle immagini delle telecamere della metro del Cairo*, in «Amnesty International», 28 giugno 2018 [online]:

<https://www.amnesty.it/regeni-linganno-delle-immagini-delle-telecamere-della-metro-del-cairo/>.

anon., *Torturato e ucciso in Egitto. Giulio Regeni, mille ombre sulle indagini*, in «Avvenire», 10 febbraio 2016 [online]:

<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/regeni-indagini-funerali>.

anon., *Zaki, la Camera approva la mozione per conferirgli la cittadinanza italiana*, in «La Stampa», 8 luglio 2021 [online]:

[https://www.lastampa.it/politica/2021/07/07/news/zaki-la-camera-approva-la-mozione-per-conferirgli-cittadinanza-1.40471759/#:~:text=Zaki%2C%20la%20Camera%20approva%20la%20mozione%](https://www.lastampa.it/politica/2021/07/07/news/zaki-la-camera-approva-la-mozione-per-conferirgli-cittadinanza-1.40471759/#:~:text=Zaki%2C%20la%20Camera%20approva%20la%20mozione%20)

[20per%20conferirgli%20la%20cittadinanza%20italiana&text=La%20Camera%20ha%20approvato%20con,di%20Bologna%20detenuto%20in%20Egitto.](#)

BIANCONI G., *Giulio Regeni, le incisioni sul corpo. La madre: «L'hanno usato come se fosse una lavagna»*, in «Il Corriere della Sera», 7 settembre 2016 [online]:
https://www.corriere.it/esteri/16_settembre_08/giulio-incisioni-corpo-madre-l-hanno-usato-73c252a8-753a-11e6-86af-b14a891b9d65.shtml.

BUONOMO F., *Giulio Regeni: ecco cosa sappiamo a cinque anni dalla morte del ricercatore*, in «Osservatorio diritti», 25 gennaio 2021 [online]:
<https://www.osservatoriodiritti.it/2021/01/25/giulio-regeni-storia-chi-era-corpo-morte-torture/>.

CADALANU G., *Regeni, il ministro Gentiloni: “L'Italia non si accontenterà di una verità di comodo”*, in «La Repubblica», 8 febbraio 2016 [online]:
https://www.repubblica.it/esteri/2016/02/08/news/giulio_regeni_ministro_gentiloni-132942310/.

CIMMARUSTI I., *Regeni fotografato a una riunione sindacale, aveva paura*, in «Il Sole 24 ore», 12 febbraio 2016 [online]:
<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-02-12/regeni-fotografato-una-riunione-sindacale-aveva-paura-063735.shtml>.

CIRILLO G., *Regeni, la Cassazione ferma il processo: “Servono regole e contraddittorio tra le parti”*, in «Antimafia», 11 febbraio 2023 [online]:
<https://www.antimafiaduemila.com/home/terzo-millennio/256-estero/93874-regeni-la-cassazione-ferma-il-processo-servono-regole-e-contraddittorio-tra-le-parti.html>.

FOSCHINI G., *“Ecco perché denunciemo l'Italia”. Le accuse dei Regeni al governo*, in «La Repubblica», 7 gennaio 2012 [online]:
https://www.repubblica.it/politica/2021/01/07/news/ecco_perche_denunciamo_l_itali_a_le_accuse_dei_regeni_al_governo-281444996/.

FALCIONI D., *Patrick Zaki, le tappe della storia: l'arresto, i processi, la condanna e la grazia*, in «Fanpage.it», 19 luglio 2023 [online]:

<https://www.fanpage.it/attualita/la-storia-di-patrick-zaki-lattivista-egiziano-per-i-diritti-umani-condannato-a-3-anni-di-carcere/>.

FREQUENTE S., *Regeni, la mamma: «Il viso di Giulio era irriconoscibile, lì ho visto il male del mondo»*, in «Corriere della sera», 29 marzo 2016 [online]:

https://www.corriere.it/esteri/16_marzo_29/regeni-genitori-giulio-conferenza-stampa-8c95db5c-f5a5-11e5-a42a-1086cb13ad60.shtml.

HOLGADO Y. H., *Processo Regeni, nella seconda udienza la procura chiede aiuto alla Farnesina per ascoltare i testimoni*, in «Editoriale domani», 18 marzo 2024 [online]:

<https://www.editorialedomani.it/fatti/processo-regeni-nella-seconda-udienza-la-procura-chiede-aiuto-alla-farnesina-per-ascoltare-i-testimoni-kkdcx7hi>.

PIZZIMENTI C., *Giulio Regeni, la ricostruzione dell'omicidio* in «Vanity Fair», 20 febbraio 2024 [online]:

<https://www.vanityfair.it/article/giulio-regeni-ricostruzione-omicidio>.

RICCIARDI K., *Giulio Regeni, da Cambridge al Cairo: il ricercatore appassionato di Egitto*, in «La Repubblica», 3 febbraio 2016 [online]:

https://www.repubblica.it/esteri/2016/02/03/news/giulio_regeni_egitto_ricerche_scomparso-132630236/.

RONCHINI S., *Chi ha ucciso Giulio Regeni?*, in «Il Post», 6 ottobre 2016 [online]:

<https://www.ilpost.it/2016/10/06/chi-ha-ucciso-giulio-regeni/>.

SANTARPIA V., *Senato, Stop alla fornitura di pezzi di ricambio degli F-16 all'Egitto*, in «Il Corriere della Sera», 29 giugno 2016 [online]:

https://www.corriere.it/cronache/16_giugno_29/senato-via-libera-fornitura-pezzi-ricambio-f-16-egitto-a5e42a34-3e19-11e6-8cc3-6dcc57c07069.shtml.

STILLE A., *Who murdered Giulio Regeni?* in «The Guardian», 6 ottobre 2016 [online]:

<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/04/egypt-murder-giulio-regeni>.

VALENTINO P., *L'Ambasciatore al Cairo: 'Ho visto i segni delle sevizie sul corpo Giulio'*, in «Il Corriere della Sera», 6 febbraio 2016 [online]:

https://www.corriere.it/esteri/16_febbraio_06/ambasciatore-cairo-ho-visto-segni-sevizie-corpo-giulio-0f20dcb0-cc44-11e5-9a08-fa096d82f9d2.shtml.

Miscellaneous

Camera dei deputati - Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura, *L'introduzione nel codice penale del reato di tortura*, in «Parlamento italiano» [online]:

https://temi.camera.it/leg17/post/OCD25-270.html?tema=temi/nuovi_reati_d.

Conferenza stampa integrale [online]:

https://youtu.be/2xYn551-lGg?si=Ks_DYrZxsxn96brs.

Dal comunicato ufficiale della Farnesina, *Caso Regeni: richiamo a Roma per consultazioni dell'Ambasciatore Maurizio Massari*, «Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale», 8 aprile 2016 [online]:

https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/04/caso-regeni-richiamo-a-roma-per/.

Dal comunicato ufficiale della Farnesina, *Egitto: vicenda del connazionale Giulio Regeni*, «Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale», 31 gennaio 2016 [online]:

https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/01/vicenda-del-connazionale-giulio/.