



RICCARDO PISILLO MAZZESCHI\*

### IL CASO *REGENI*: ALCUNI PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sull'esistenza di un illecito internazionale. – 2.1. Obblighi negativi. - 2.2. Obblighi positivi di prevenzione. - 2.3. Obblighi positivi di repressione. – 3. Le azioni possibili, o dovute, da parte del Governo italiano. - 3.1. Possibilità di esercizio della protezione diplomatica. - 3.2. Obbligo di esercizio della protezione diplomatica? – 4. Le azioni possibili da parte della famiglia Regeni. – 4.1 Un'azione contro lo Stato egiziano dinanzi ai giudici italiani. – 4.2. Un'azione contro lo Stato italiano? – 5. Conclusioni.

#### 1. *Premessa*

Il caso *Regeni* è stato, giustamente, oggetto di grande attenzione da parte dei media; ma non ha destato altrettanto interesse nella dottrina internazionalistica<sup>1</sup>. Invece, a mio avviso, vi sono alcuni profili di diritto internazionale che meritano qualche riflessione. Lo scopo principale di queste riflessioni è quello di comprendere quali strumenti può offrire il diritto internazionale per contribuire ad accertare la verità sugli atti di tortura e di violazione arbitraria del diritto alla vita subiti da Giulio Regeni e sui responsabili di tali atti.

#### 2. *Sull'esistenza di un illecito internazionale*

A mio parere, lo Stato egiziano ha commesso un illecito internazionale, perché ha violato le norme internazionali sulla protezione degli stranieri e quelle sulla tutela dei diritti umani. Più specificamente, le norme consuetudinarie sul divieto di tortura e sul divieto di

---

\* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Siena.

<sup>1</sup> Ma si veda N. RONZITTI, *Caso Regeni, le vie del diritto per ottenere giustizia*, in *Aff. int.*, 18 febbraio 2016, [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3334](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3334); L. PASQUET, *L'Italia, l'Egitto, e il "diritto alla verità": alcune considerazioni sul caso Regeni*, in *SIDIBlog*, 25 febbraio 2016; G. CARELLA, *In morte di Giulio Regeni*, in *SIDIBlog*, 11 marzo 2016; Id., *Partenariato Ue-Egitto: l'Europa dimentica Regeni*, in [www.marinacastellaneta.it/blog/](http://www.marinacastellaneta.it/blog/); F. VIOLI e M. BUSCEMI, *The unsolved case of Giulio Regeni. An attempted legal analysis*, in *Völkerrechtsblog*, 3 July 2017.

privazione arbitraria della vita e le norme pattizie contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 contro la tortura<sup>2</sup>. Per motivare questa affermazione, conviene esaminare, in maniera sintetica, il comportamento dello Stato egiziano in relazione ai vari obblighi stabiliti da tali norme.

### 2.1. *Obblighi negativi*

Per prudenza, ritengo che non sia stato finora dimostrato, con sicurezza, il fatto che Giulio Regeni sia stato torturato e ucciso da individui-organi dello Stato egiziano (che agivano *de jure*<sup>3</sup> o *ultra vires*<sup>4</sup>) o da individui che agivano come organi *de facto*<sup>5</sup> o sotto la direzione o il controllo del Governo egiziano<sup>6</sup>. E che quindi non sia configurabile, a carico dell'Egitto, la violazione di un obbligo negativo di astenersi dalla tortura e dalla privazione arbitraria del diritto alla vita.

### 2.2. *Obblighi positivi di prevenzione*

Le norme sul divieto di tortura e di privazione arbitraria della vita contengono una pluralità di obblighi positivi di prevenzione. Lo Stato ha l'obbligo di avere un apparato normativo di prevenzione, idoneo a prevenire in astratto le violazioni di tali divieti; l'obbligo di avere un apparato amministrativo, che sia anch'esso in astratto idoneo a prevenire tali violazioni; e soprattutto l'obbligo di *far funzionare* in concreto il suo apparato quando le circostanze lo richiedano, prendendo volta per volta le misure opportune per prevenire le violazioni. Cioè lo Stato deve attivarsi quando sapeva, o avrebbe dovuto sapere, che vi era un pericolo che fossero compiuti atti di tortura o di privazione arbitraria della vita.

Si può ricordare che l'art. 2, n. 1, della Convenzione del 1984 contro la tortura, ratificata da Italia ed Egitto, recita: «Ogni Stato parte adotta tutte le misure legislative, amministrative, giudiziarie o altre misure atte a prevenire la commissione di atti di tortura in qualsiasi territorio sottoposto alla sua giurisdizione».

Ciò premesso, ci si deve chiedere se l'Egitto abbia violato o no i propri obblighi positivi di prevenire i crimini commessi contro Giulio Regeni. La risposta è difficile. Infatti, da una parte non è facile provare che, nel caso in oggetto, le autorità egiziane sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che Regeni poteva subire violenze. Dall'altra parte, risulta che Giulio Regeni era tenuto sotto osservazione da parte delle forze dell'ordine egiziane; e quindi si potrebbe ritenere che queste fossero in grado di prevenire le violazioni da parte di individui privati o di individui-organi di grado subordinato. Per rispondere a questa domanda, occorrerebbero maggiori informazioni, che per ora le autorità egiziane non hanno fornito.

---

<sup>2</sup> Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, New York, 10 dicembre 1984.

<sup>3</sup> Vedi gli articoli 4 e 5 del Progetto di articoli della CDI sulla responsabilità dello Stato, 1° agosto 2001, in [www.un.org/law/ilc](http://www.un.org/law/ilc).

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*, art.9.

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 8.

Pertanto, allo stato attuale conviene concludere, per prudenza, che non sia stata finora dimostrata, a carico dell'Egitto, la violazione di un obbligo positivo di prevenire atti di tortura e di privazione arbitraria della vita.

### 2.3. *Obblighi positivi di repressione*

Le norme sul divieto di tortura e di privazione arbitraria della vita contengono anche una serie di obblighi positivi di repressione. In particolare, per quanto qui ci interessa, lo Stato deve indagare in maniera rapida ed efficace, quando si verifica un caso di tortura o di privazione arbitraria della vita, allo scopo di identificare e catturare i colpevoli. Quindi, in caso positivo, lo Stato ha l'obbligo di processarli e punirli.

La giurisprudenza e prassi internazionale sull'obbligo procedurale di indagare è assai ampia e precisa ed essa specifica il contenuto di tale obbligo nel diritto internazionale consuetudinario<sup>7</sup>. Lo Stato deve condurre indagini effettive ed adeguate; non ci deve essere lacunosità nelle attività di investigazione; gli organi che indagano devono dare garanzie di indipendenza; non ci deve essere un atteggiamento di inerzia o di acquiescenza delle autorità inquirenti; le attività istruttorie devono essere rapide e approfondite; e così via.

Inoltre, se anche si esamina il diritto convenzionale che vincola specificamente Egitto ed Italia, si nota che la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura del 1984, all'art. 12, ribadisce l'obbligo di investigazione dello Stato territoriale nei seguenti termini: «Ogni Stato parte assicura che le sue autorità competenti procedano ad una inchiesta immediata ed imparziale ogni volta che ci sono ragionevoli motivi di credere che un atto di tortura è stato commesso in un qualunque territorio sotto la sua giurisdizione».

La medesima Convenzione, agli artt. 5 e 6, afferma gli obblighi dello Stato territoriale relativi all'esercizio della propria giurisdizione; e, all'art. 9, stabilisce un ampio obbligo di cooperazione giudiziaria fra gli Stati parti: «Gli Stati parti si accordano reciprocamente la più ampia assistenza giudiziaria in ogni procedimento penale relativo ai reati previsti all'articolo 4, compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova dei quali dispongono e che sono necessari ai fini della procedura».

Alla luce di questi presupposti, a me sembra dimostrato che lo Stato egiziano abbia violato il proprio obbligo positivo di repressione; cioè l'obbligo "procedurale" di investigare prontamente e con *due diligence*, tramite il proprio apparato di polizia e giudiziario, sui fatti relativi alla tortura e l'omicidio di Giulio Regeni, per pervenire alla scoperta e cattura dei responsabili. Sono passati oramai quasi tre anni dalla morte di Giulio Regeni, nei quali si è palesata l'inefficienza delle autorità investigative egiziane e la loro insufficiente collaborazione con le autorità italiane. Forse si possono addirittura ipotizzare comportamenti ostruttivi delle indagini. Pertanto, si può sostenere che si sono realizzate sia la violazione del diritto consuetudinario che la violazione degli artt. 9 e 12 della Convenzione del 1984.

---

<sup>7</sup> A mio avviso, dalla giurisprudenza e prassi uniforme degli organi internazionali di controllo dei trattati sui diritti umani si può ricavare la natura consuetudinaria dell'obbligo in questione. Per tale giurisprudenza e prassi si veda F. BESTAGNO, *Diritti umani e impunità: Obblighi positivi degli Stati in materia penale*, Milano, 2003; R. PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil de Cours*, vol. 333, 2008, p. 345 s. e p. 414 s.; T. SCOVAZZI (a cura di), *Corso di diritto internazionale, Parte III: La tutela internazionale dei diritti umani*, G. CITRONI, T. SCOVAZZI, Milano, 2013, p. 126 s. Vedi anche le sentenze più recenti citate in L. PASQUET, *L'Italia, l'Egitto, e il "diritto alla verità"*, cit.

Pertanto, a mio avviso, si deve concludere che l'Egitto ha commesso un atto illecito internazionale nei confronti dell'Italia, della famiglia Regeni<sup>8</sup> ed anche nei confronti della comunità internazionale degli Stati (quantomeno per la violazione del divieto di tortura che stabilisce un obbligo *erga omnes*<sup>9</sup>).

### 3. Le azioni possibili, o dovute, da parte del Governo italiano

#### 3.1. Possibilità di esercizio della protezione diplomatica

Sulla base di quanto concluso sopra, essendosi verificato un illecito internazionale dell'Egitto nei confronti dell'Italia, il Governo italiano *poteva e può ancora* esercitare tutte le azioni comprese nell'esercizio della protezione diplomatica, cioè invocare formalmente la responsabilità dell'Egitto, chiedere la riparazione, ricorrere a arbitrati internazionali, ricorrere a contromisure economiche, a interruzione di rapporti commerciali, di comunicazioni, a interruzione di rapporti diplomatici, etc.

Inoltre, il Governo italiano poteva e può ancora esercitare tutte le azioni tese a far valere la responsabilità dell'Egitto per violazione dei diritti umani fondamentali. In realtà i due tipi di azioni si fondano su norme primarie diverse (quelle sulla protezione degli stranieri e quelle sui diritti umani), ma finiscono in pratica per coincidere.

Per quanto riguarda l'esercizio di queste azioni da parte dell'Italia, una possibile obiezione da parte del Governo egiziano potrebbe essere il mancato esaurimento dei ricorsi interni dinanzi alle autorità egiziane, da parte dei genitori di Regeni, per ottenere l'accertamento dei fatti e la riparazione<sup>10</sup>. Tuttavia, in questo caso si può sostenere che operano alcune eccezioni alla regola del previo esaurimento<sup>11</sup>. In primo luogo, si può affermare che i ricorsi interni in Egitto sono inefficaci ed inadeguati. In materia di tortura, ad esempio, il Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura ha spesso affermato che la regola del previo esaurimento non si applica quando è poco probabile che i ricorsi possano arrecare riparazione alla vittima della violazione.

In secondo luogo, si può sostenere che opera l'eccezione delle c.d. "circostanze speciali". Gli organi internazionali di controllo sui diritti umani hanno spesso affermato che talora la situazione oggettiva esistente in uno Stato ostacola il funzionamento della giustizia in modo tale da dispensare il ricorrente dall'onere di esaurire i ricorsi interni.

In terzo luogo, si può anche invocare l'eccezione costituita dalle "prassi amministrative illecite", che consistono di due elementi: la ripetizione di atti e la tolleranza ufficiale delle autorità statali. In materia di tortura, la tolleranza ufficiale è stata descritta nei seguenti termini: «Though acts of torture or ill-treatment are plainly illegal, they are tolerated in the sense that superiors or those immediately responsible, though cognisant of such acts, take no action to punish them or prevent their repetition; or that higher

<sup>8</sup> Per la tesi che la violazione dei diritti umani comporti una responsabilità internazionale anche nei confronti degli individui vittime vedi R. PISILLO MAZZESCHI, *The Marginal Role of the Individual in the ILC's Articles on State Responsibility*, in *It. YB. Int. Law*, 2004, p. 39 s.; Id., *Human Rights and the Modernization of International Law*, in F. LENZERINI and A. F. VRDOLJAK (eds.), *International Law for Common Goods: Normative Perspectives on Human Rights, Culture and Nature*, Oxford e Portland, 2014, p. 92 s. e p. 96 s.

<sup>9</sup> Cfr. F. VIOLI e M. BUSCEMI, *The unsolved case of Giulio Regeni*, cit.

<sup>10</sup> Vedi Part. 3 del Progetto della CDI sulla protezione diplomatica, 8 agosto 2006, in [www.un.org/law/ilc](http://www.un.org/law/ilc); e Part. 27 del Progetto di articoli della CDI sulla responsabilità dello Stato (*supra* nota 3).

<sup>11</sup> Vedi R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, p. 139 s. e p. 171 s.

authority, in face of numerous allegations, manifests indifference by refusing any adequate investigation of their truth or falsity ...»<sup>12</sup>.

In quarto luogo, si può sostenere che opera l'eccezione costituita dai casi di "gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani" da parte degli organi dello Stato egiziano. Questa eccezione costituisce uno sviluppo, in materia di diritti umani, dell'eccezione delle "prassi amministrative illecite" ed è stata applicata ampiamente dagli organi internazionali di controllo sui diritti umani. Anch'essa, in realtà, si fonda sulla presunzione che, quando in uno Stato vi sono "gross violations" dei diritti umani, i ricorsi interni da parte delle vittime non sono accessibili, adeguati ed efficaci.

Quindi, a mio avviso, l'Italia *può* intervenire in protezione diplomatica ed anche invocare la responsabilità dell'Egitto per violazione dei diritti umani. Non mi sembra che le azioni finora intraprese dal governo italiano possono essere considerate come protezione diplomatica<sup>13</sup>. Infatti, l'Italia non ha formalmente invocato la responsabilità dell'Egitto né chiesto in via ufficiale la riparazione dell'illecito. D'altra parte, il richiamo temporaneo dell'ambasciatore italiano al Cairo, se anche fosse considerato come un atto di esercizio della protezione diplomatica (il che mi sembra assai dubbio), non è certamente stato un atto che abbia prodotto qualche effetto. Lo stesso può dirsi per il mancato rinnovo della fornitura gratuita di pezzi di ricambio per gli aerei F-16. Pertanto, occorrono atti più efficaci.

Uno di questi atti potrebbe essere costituito dall'attivazione, ad opera dell'Italia, della procedura prevista dall'art. 30 della Convenzione delle NU contro la tortura<sup>14</sup>. Penso che si possa dimostrare l'esistenza dei presupposti per il funzionamento dell'art. 30, o che tali presupposti possano essere rapidamente creati contestando all'Egitto la violazione della Convenzione. In tal modo si avrebbe una controversia fra Italia ed Egitto relativa all'applicazione della Convenzione e si potrebbe attivare un arbitrato. L'arbitrato internazionale potrebbe contribuire all'accertamento della verità e delle responsabilità.

### 3.2. *Obbligo di esercizio della protezione diplomatica?*

Ma si può sostenere che il Governo italiano abbia, oltre che una facoltà di intervenire in protezione diplomatica, anche un *obbligo* di intervenire?

Come è noto, il diritto internazionale tradizionale lo esclude. Tuttavia, non si deve dimenticare l'art. 19 del Progetto di articoli della CDI sulla protezione diplomatica approvato nel 2006<sup>15</sup>, secondo il quale lo Stato che ha diritto di esercitare la protezione diplomatica «*dovrebbe* dare la dovuta considerazione alla possibilità di esercitare la protezione diplomatica ... quando si è verificata un'offesa significativa ("significant injury")».

Si può obiettare che tale disposizione costituisce un tentativo di sviluppo progressivo del diritto internazionale, anziché una sua codificazione. Ma voglio qui ricordare che

<sup>12</sup> Commissione europea dei diritti dell'uomo, *Ireland v. UK* (5310/71), rapp. 25 gennaio 1976, in *Yearbook*, vol.19, 1976, p. 754.

<sup>13</sup> Vedi anche, in questo senso, F. VIOLI e M. BUSCEMI, *The unsolved case of Giulio Regeni*, cit.

<sup>14</sup> Art. 30(1): «Ogni controversia tra due o più Stati parti relativa all'interpretazione o all'applicazione della presente Convenzione, che non può essere risolta con una negoziazione, sarà sottoposta ad arbitrato su richiesta di uno di essi. Se entro sei mesi dalla data della domanda di arbitrato le parti non riescono ad accordarsi sull'organizzazione dell'arbitrato, una qualunque delle parti può deferire la controversia alla Corte internazionale di giustizia, con una richiesta conformemente allo Statuto della Corte».

<sup>15</sup> Vedi *supra* nota 10.

proprio il Governo italiano, nel 2006, ha proposto e patrocinato, in sede di commenti al Progetto, una disposizione simile, ed anzi più precisa e più vincolante. La proposta italiana era la seguente: «Italy suggests that two paragraphs be added to article 2, which could be worded in the following way: “2. Notwithstanding paragraph 1, a State has a legal duty to exercise diplomatic protection on behalf of the injured person upon request: (a) If the injury results from a grave breach, attributable to another State, of an international obligation of essential importance for safeguarding the human being, such as protection of the right to life, the prohibition of torture or of inhumane or degrading treatment or punishment, and the prohibition of slavery and racial discrimination. (b) If, in addition, the injured person is unable to bring a claim for such an injury before a competent international court or tribunal or quasi-judicial authority. 3. In the cases set out in paragraph 2, States are obliged to provide in their municipal law for the enforcement of the individual right to diplomatic protection before a competent domestic court or other independent national authority”»<sup>16</sup>.

Come si vede, nel 2006 il Governo italiano proponeva formalmente che nel Progetto venisse inserito un vero e proprio obbligo dello Stato di esercitare la protezione diplomatica di un proprio cittadino offeso all'estero, quando l'offesa risulta da un atto di tortura o di privazione arbitraria della vita. Sono passati solo pochi anni da tale solenne proposta del Governo italiano alle NU. Pertanto coerenza vorrebbe che il Governo italiano, nel caso *Regeni*, esercitasse concretamente tutte le azioni opportune di protezione diplomatica; e quindi dimostrasse che intende davvero sviluppare il diritto internazionale nella direzione che aveva indicato nella propria proposta del 2006.

#### 4. Le azioni possibili da parte della famiglia Regeni

##### 4.1. Un'azione contro lo Stato egiziano dinanzi ai giudici italiani

È noto che la famiglia Regeni, con l'assistenza di un avvocato, ed i magistrati della Procura della Repubblica di Roma, stanno cercando da tempo, con notevoli difficoltà, di scoprire chi siano gli individui direttamente responsabili degli atti di tortura e dell'omicidio. Certamente si deve sperare che questi tentativi possano finalmente avere successo. Tuttavia, a mio avviso, i genitori di Giulio, pur senza rinunciare ai suddetti tentativi, potrebbero anche intraprendere un'altra strada, sempre allo scopo principale di pervenire all'accertamento della verità.

Essi potrebbero iniziare, dinanzi ai giudici italiani (probabilmente dinanzi al Tribunale di Roma) un'azione civile contro lo Stato egiziano, sostenendo che il suo illecito internazionale per violazione dell'obbligo di repressione si è realizzato non solo nei confronti dello Stato italiano ma anche nei confronti della famiglia Regeni. L'azione civile sarebbe volta ad ottenere una riparazione (risarcimento monetario ed altre forme di riparazione: ad esempio, scuse ufficiali, un monumento o una scuola dedicati a Giulio, ecc.). Questo processo civile, come ho detto, potrebbe anche contribuire all'accertamento della verità.

---

<sup>16</sup> Vedi Doc. A/CN.4/561 and Add.1-2, *Comments and observations received from Governments*, 27 gennaio, 3 e 12 aprile 2006 (corsivi aggiunti).

Si deve riconoscere che una simile azione presenterebbe alcune difficoltà, che tuttavia sono a mio avviso superabili.

Il primo problema sarebbe costituito dall'accertamento della competenza giurisdizionale dei giudici italiani a giudicare su un illecito civile (derivante da reato) che si è prodotto nel territorio egiziano. Propongo qui di seguito alcune possibili soluzioni per questo problema, tenendo conto che si deve escludere l'applicabilità del Regolamento n.1215/2012 ("Bruxelles I bis") per difetto del requisito soggettivo del domicilio del convenuto in uno Stato membro<sup>17</sup>.

Pertanto la competenza dei giudici italiani dovrebbe verificarsi sulla base dell'art. 3, 2° co., della Legge n. 218/1995. Tale norma, come è noto, rinvia ai criteri stabiliti dalla Convenzione di Bruxelles del 1968 (sezioni 2, 3 e 4 del titolo II)<sup>18</sup> quando si tratti di una delle materie comprese nel campo di applicazione della Convenzione, mentre, per le altre materie, rinvia ai criteri stabili dalla legge italiana per la competenza territoriale.

Si pone quindi il problema se la condotta omissiva illecita (difetto di indagini e di cooperazione giudiziaria) ed un'eventuale condotta ostruttiva delle indagini da parte degli individui-organi dello Stato egiziano rientri nell'ambito di applicazione *ratione materiae* della Convenzione di Bruxelles (materia civile e commerciale).

La risposta è negativa se si ritiene, come sembra corretto, che la condotta, sia pure illecita, dei funzionari egiziani si sia svolta nell'esercizio di pubblici poteri o della loro potestà di imperio. È infatti pacifico che la Convenzione di Bruxelles non si applica a tali condotte<sup>19</sup>. In questo caso, l'art. 3, 2° co., della L. n. 218/1995 consente di radicare la competenza dei tribunali italiani in base ai criteri di competenza territoriale del codice di procedura civile. Si potrebbe allora sostenere che si applica l'art. 19 c.p.c., interpretando la competenza del «giudice del luogo dove la persona giuridica ha ... un rappresentante autorizzato a stare in giudizio» come soddisfatta dalla presenza dell'Ambasciata egiziana in Italia. Questa soluzione ha avuto recentemente importanti conferme da parte della nostra Corte di Cassazione<sup>20</sup>; ed essa consentirebbe agevolmente l'avvio di un'azione per responsabilità civile nei confronti dell'Egitto dinanzi ai giudici italiani.

Si noti che, in via subordinata, qualora tale tesi non venisse accolta, vi potrebbe essere un altro criterio per radicare la giurisdizione dinanzi ai giudici italiani ex art. 3 della L. n. 218/1995. Infatti la Corte di Cassazione ha anche stabilito che tale art. 3, sulla base di una sua "lettura costituzionalmente orientata", consente un'estensione della giurisdizione italiana, in via residuale, anche oltre i criteri di collegamento da esso espressamente previsti, qualora tali criteri non permettano di affermare la giurisdizione italiana e non risulti neppure la giurisdizione di alcun giudice straniero, cosicché ad una persona risulti del tutto negata la tutela giurisdizionale<sup>21</sup>. Questa ipotesi potrebbe ricorrere nel caso *Regeni*.

---

<sup>17</sup> Vedi l'art. 6, n. 1, del Regolamento.

<sup>18</sup> Secondo l'interpretazione prevalente. Ma vi è anche una tesi minoritaria, secondo la quale l'art. 3 rimanda ora ai regolamenti Bruxelles I e Bruxelles I bis.

<sup>19</sup> Vedi, ad es., Sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 2007, causa C-292/05, *Lechouritou et al.*, in ECLI:EU:C:2007:102; Sentenza della Corte di giustizia dell'11 aprile 2013, causa C-645/11, *Sapir et al.*, in ECLI:EU:C:2013:228.

<sup>20</sup> Cfr. Cass., S.U., 9 maggio 2018, n. 11178. Vedi anche, in precedenza, Cass., S.U., 28 ottobre 2015, n. 21946 e Cass., S.U., 28 ottobre 2015, n. 21947. Queste due ultime sentenze riguardano l'esecuzione di decisioni emesse da tribunali degli USA concernenti l'indennizzo per danni derivanti da attività terroristiche imputabili all'Iran.

<sup>21</sup> Vedi Cass., S.U., 17 luglio 2008, n. 19595: «... dopo le sent. n. 348 e 349 della Corte costituzionale, che hanno ritenuto che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è oggetto dell'obbligo di conformità

Vi è anche un'altra possibilità. Dalle indagini in corso da parte della Procura della Repubblica di Roma potrebbe emergere l'ipotesi che le carenze di indagini (o addirittura certe ostruzioni delle medesime) da parte dei funzionari egiziani si siano svolte al di fuori dell'esercizio legittimo di pubblici poteri o in contravvenzione di istruzioni ricevute<sup>22</sup> o tramite condotte di natura meramente privatistica. In questo caso, potrebbe trovare applicazione, *ratione materiae*, la Convenzione di Bruxelles del 1968.

Se si volesse seguire questa ipotesi, sarebbe in realtà più difficile radicare la giurisdizione dei giudici italiani nel caso *Regeni*. Una soluzione potrebbe essere quella di invocare l'art. 5, n. 4, della Convenzione che, nelle azioni di risarcimento di danni nascenti da reato, prevede la competenza del giudice davanti al quale l'azione penale è esercitata, sempreché questo possa conoscere dell'azione civile. Poiché risulta che la Procura di Roma abbia avviato nel febbraio 2016 un procedimento per omicidio contro ignoti ex art. 10 c.p.p., si potrebbe inserire, nell'eventuale procedimento penale dinanzi al Tribunale o alla Corte di assise di Roma, un'azione civile contro lo Stato egiziano. Ma ciò presuppone, evidentemente, che si accolga un'interpretazione estensiva del criterio di collegamento giurisdizionale dell'art. 5, n. 4, della Convenzione.

Sempre sulla base della Convenzione di Bruxelles, un'altra possibilità sarebbe quella di invocare l'art. 5, n. 3, che, in materia di delitti o quasi-delitti, prevede la competenza del giudice del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto. Si dovrebbe sostenere la tesi che l'evento dannoso si è prodotto anche in Italia, perché i suoi effetti hanno colpito i genitori di Giulio Regeni. Questa interpretazione estensiva del concetto di evento dannoso è, a mio avviso, ragionevole secondo logica; potrebbe appoggiarsi ad alcune sentenze risalenti<sup>23</sup>; ed è stata di recente sostenuta dalle difese dei ricorrenti in alcuni casi dinanzi alla Corte di Cassazione<sup>24</sup>. Ma essa, per la verità, non ha molte possibilità di essere accolta, poiché si scontra adesso con un netto orientamento contrario della Cassazione italiana<sup>25</sup> e della Corte di giustizia dell'Unione Europea<sup>26</sup>, che temono che un'interpretazione così estensiva del concetto di evento dannoso concederebbe troppo spazio al "forum actoris".

---

prescritto dall'art. 117 Cost., comma 1, per la potestà legislativa statale e regionale, e che quindi le disposizioni della Convenzione possono costituire parametro interposto di questione di costituzionalità, si impone - nell'ordinamento giuridico italiano che deve adeguarsi alla Convenzione - una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 3 cit. perché, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione ... non ricorra l'ipotesi (in vero eccezionale) in cui, non sussistendo la giurisdizione del giudice italiano in ragione dell'applicazione dei tre criteri di collegamento ivi previsti, non risulti neppure la giurisdizione di alcun giudice straniero con la conseguenza che risulterebbe del tutto negata la tutela giurisdizionale; evenienza questa non compatibile con l'art. 6 della Convenzione, ed ora - per il tramite dell'art. 117 Cost., comma 1, - anche con la nostra Costituzione, con la conseguenza che, ove risulti positivamente che nessun giudice straniero abbia giurisdizione, sussiste residualmente la giurisdizione del giudice italiano». Vedi anche Cass., S.U., 14 luglio 2017, n. 17549.

<sup>22</sup> Vedi l'art. 7 del Progetto della CDI sulla responsabilità dello Stato (*supra* nota 3).

<sup>23</sup> Vedi sentenza della Corte di giustizia del 30 novembre 1976, causa C-21/76, *Mines de Potasse*, in ECLI:EU:C:1976:166; Sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 1995, causa C-68/93, *Shevill*, in ECLI:EU:C:1995:6; Cass., 22 maggio 1998, n. 5145. Tuttavia si deve ammettere che tali sentenze non riguardano fattispecie identiche a quella in oggetto.

<sup>24</sup> Vedi, ad esempio, gli argomenti dei ricorrenti in Cass., S.U., 28 ottobre 2015, n. 21946 e Cass., S.U., 28 ottobre 2015, n. 21947.

<sup>25</sup> Vedi le sentenze citate *supra* nella nota 24.

<sup>26</sup> Vedi, ad es., Sentenza della Corte di giustizia, 19 settembre 1995, causa C-364/93, *Marinari c. Lloyd's Bank*, in ECLI:EU:C:1995:289; Sentenza della Corte di giustizia, 16 gennaio 2014, causa C-45/13, *Kainz c. Pantherwerke A.G.*, in ECLI:EU:C:2014:7.

Infine, qualora queste due soluzioni dessero un esito negativo, si potrebbe forse far valere, anche per le materie ricomprese nel campo di applicazione della Convenzione di Bruxelles, quel criterio della giurisdizione “residuale” e “di necessità”, affermato dalla Cassazione, di cui abbiamo sopra parlato.

Il secondo problema da risolvere, in un’eventuale azione contro l’Egitto dinanzi ai giudici italiani, è costituito dal fatto che tale Stato invocherebbe molto probabilmente l’immunità dalla giurisdizione civile italiana. Ma qui soccorre la giurisprudenza *Ferrini* e la nota sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale italiana: lo Stato estero non può invocare l’immunità dinanzi ai giudici italiani per atti che violano norme a tutela di diritti umani fondamentali o aventi natura di *ius cogens*<sup>27</sup>. È vero che, nel caso *Ferrini* ed in altri successivi, si trattava di veri e propri crimini internazionali; ma la giurisprudenza della Cassazione e della Corte costituzionale non si limitano ai casi di crimini internazionali, ma si estendono a tutte le gravi violazioni dei diritti umani fondamentali. E non vi è dubbio che violazioni di questa natura siano state commesse nel caso *Regeni*.

L’Egitto potrebbe forse sollevare un’altra obiezione: potrebbe sostenere che l’eccezione all’immunità per violazione di diritti umani fondamentali opera soltanto se le vittime non hanno rimedi alternativi ed equivalenti (secondo la regola della “protezione equivalente”); cioè se viene loro interamente precluso l’accesso alla giustizia. Ma la sentenza *Ferrini* non ha posto il limite della “protezione equivalente”. In ogni caso, all’eventuale obiezione dell’Egitto, si potrebbe replicare che tale Stato non offre ricorsi interni efficaci ed adeguati, secondo quanto si è già detto prima. Inoltre, i genitori di Giulio non possono presentare una comunicazione individuale né al Comitato delle NU contro la tortura né al Comitato dei diritti umani, perché l’Egitto non ha accettato la competenza di tali comitati a ricevere ricorsi individuali. Pertanto, i genitori di Regeni non hanno rimedi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali alternativi ed equivalenti rispetto ad un’azione dinanzi ai giudici italiani.

#### 4.2. Un’azione contro lo Stato italiano?

Ho detto sopra che, ai sensi del diritto internazionale tradizionale, il Governo italiano non ha un vero e proprio obbligo di intervenire in protezione diplomatica (o far valere la responsabilità per violazione dei diritti umani) contro l’Egitto, a favore della famiglia Regeni. Tuttavia, un discorso diverso si potrebbe fare a livello di diritto costituzionale italiano<sup>28</sup>. Infatti, con la sentenza n. 238/2014, la Corte costituzionale italiana ha sostenuto che il rispetto dei principi supremi della Costituzione, e specie dei diritti umani fondamentali ex art. 2 Cost. e del diritto di accesso alla giustizia ex art. 24 Cost., consente di disapplicare le norme internazionali consuetudinarie contrarie a tali principi<sup>29</sup>.

Si potrebbe quindi sostenere che, se la famiglia Regeni intraprende un’azione contro lo Stato egiziano dinanzi ai tribunali italiani e tale azione risulta improcedibile, perché i giudici italiani negano la propria competenza giurisdizionale, tale famiglia non ha altri rimedi giurisdizionali possibili o comunque adeguati ed effettivi. In tale ipotesi non ci sembra azzardato sostenere chela tradizionale discrezionalità del Governo nell’esercizio della protezione diplomatica, prevista dal diritto internazionale consuetudinario, dovrebbe venir meno; e che quindi la famiglia Regeni avrebbe diritto a pretendere dal Governo italiano un intervento in protezione diplomatica contro l’Egitto.

<sup>27</sup> Così anche N. RONZITTI, *Caso Regeni, le vie del diritto per ottenere giustizia*, cit.

<sup>28</sup> Vedi anche F. VIOLI e M. BUSCEMI, *The unsolved case of Giulio Regeni*, cit.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, sentenza n.238/ 2014, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Del resto, anche la Corte di Cassazione italiana ha riconosciuto l'“interesse legittimo” di un individuo a richiedere la protezione diplomatica del proprio Stato<sup>30</sup>. Inoltre, nella sopracitata proposta del Governo italiano in sede di commento al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, si prevede l'obbligo degli Stati, in un caso come la tortura, di stabilire nel proprio diritto interno un vero e proprio diritto delle vittime alla protezione diplomatica da far valere dinanzi ad un giudice<sup>31</sup>.

Sulla base di queste premesse, un'azione della famiglia Regeni contro lo Stato italiano potrebbe avere qualche fondamento.

## 5. Conclusioni

Gli internazionalisti italiani non si sono, a mio avviso, sufficientemente mobilitati sul caso *Regeni*. L'indignazione morale ed il dolore per la gravità del crimine subito da Giulio Regeni e dalla sua famiglia sono doverosi, ma non sono sufficienti. Le pratiche di tortura e le violazioni arbitrarie del diritto alla vita mettono in crisi uno dei valori fondamentali del diritto internazionale contemporaneo; e quindi richiedono una risposta netta e forte da parte della nostra comunità, a prescindere dalle azioni intraprese o meno da parte del Governo italiano.

---

<sup>30</sup> Cass. Civ., S.U., 19 ottobre 2011, n. 21581.

<sup>31</sup> Vedi il par. 3 della proposta italiana (*supra* nota 16).