

Atti di tortura e ricorsi interstatali: prospettive nell'ambito della Convenzione ONU contro la tortura e oltre

Martina Buscemi* Federica Violi**

SOMMARIO: 1. Il contenzioso interstatale sull'interpretazione e applicazione della Convenzione ONU contro la tortura (CAT), tra passato, presente...e futuro? – 2. La rilevanza della CAT nei casi 'Regeni' e 'Zaki': le possibili fattispecie di illecito internazionale. – 3. L'instaurazione del contenzioso interstatale sulla base dell'art. 30 CAT: possibilità e limiti. – 3.1. I presupposti della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia: l'esistenza di una controversia tra le parti. – 3.2. (*segue*) I presupposti procedurali previsti dall'art. 30: il tentativo di negoziazione e arbitrato. – 3.3. L'azione *ex art.* 30, il legame di cittadinanza e le condizioni di ammissibilità della domanda. – 3.4. Le azioni intraprese dall'Italia e l'opportunità di instaurare un contenzioso interstatale – 4. Il possibile ricorso ad altri strumenti per promuovere il rispetto dei diritti umani, oltre l'ambito di applicazione della CAT: il ruolo dell'Unione europea. – 4.1. I mezzi politico-economici: l'azione nell'ambito degli accordi di commercio e sviluppo. – 4.2. I mezzi coercitivi: il nuovo meccanismo sanzionatorio dell'Unione europea. – 5. Conclusioni.

1. Il contenzioso interstatale sull'interpretazione e applicazione della Convenzione ONU contro la tortura (CAT), tra passato, presente...e futuro?

Nell'ambito della riflessione sul contenzioso interstatale 'possibile', ma ad oggi non ancora instaurato, particolare attenzione meritano alcuni recenti casi di presunte violazioni di diritti umani suscettibili di dare luogo a controversie internazionali risolvibili giudizialmente su iniziativa, tra gli altri, del Governo italiano. Il riferimento è alla nota vicenda di Giulio Regeni¹, il cui corpo è stato ritrovato nei pressi del Cairo nel

* Ricercatrice di diritto internazionale (RTD-B), Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici, Storico-Politici, via Conservatorio 7 20122, Milano, martina.buscemi@unimi.it.

** Professoressa Associata di diritto internazionale, Erasmus University Rotterdam, Department of International and European Union Law, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam, Netherlands, violi@law.eur.nl.

Il presente contributo è frutto di una riflessione congiunta delle autrici. Tuttavia, sono da attribuirsi a Martina Buscemi i paragrafi 1, 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 e a Federica Violi i paragrafi 2, 4, 4.1, 4.2. Il par. 5 è stato redatto congiuntamente.

¹ Il 'caso Regeni' è da tempo oggetto di attenzione da parte della dottrina internazionalista, soprattutto di provenienza italiana. Si veda, in ordine cronologico, N. RONZITTI, "Caso Regeni, le vie del diritto per ottenere giustizia", in *Affari internazionali*, 18 febbraio 2016, disponibile su www.affarinternazionali.it; L. PASQUET, "L'Italia, l'Egitto, e il "diritto alla verità": alcune considerazioni sul caso Regeni", in *SIDIBlog*, 25 febbraio 2016, disponibile su www.sidiblog.org; G. CARELLA, "In morte di Giulio Regeni", in *SIDIBlog*, 11 marzo 2016, disponibile su www.sidiblog.org; M. BUSCEMI, F. VIOLI, "The unsolved case of Giulio Regeni. An attempted legal analysis", in *Völkerrechtsblog*, 3 luglio 2017, disponibile su www.voelkerrechtsblog.org; R. PISILLO MAZZESCHI, "Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale", in *Ordine internazionale e diritti*

febbraio 2016 con inequivocabili segni di tortura, e all'altrettanto nota vicenda di Patrick Zaki che dal febbraio 2020 al dicembre 2021 è stato sottoposto a detenzione cautelare, apparentemente senza fondati motivi, nel carcere di Tora, in Egitto². Ad accomunare le due vicende è anzitutto la rilevanza, sul piano giuridico, della Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 (d'ora innanzi CAT o la Convenzione), le cui inottemperanze verosimilmente verificatesi nei casi in esame, e imputabili *prima facie* allo Stato egiziano³, potrebbero essere fatte valere da tutti gli Stati parte della Convenzione, in ragione della natura solidale delle norme pattizie violate. Più precisamente, tali rivendicazioni potrebbero costituire l'oggetto di uno specifico contenzioso interstatale promuovibile dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (d'ora innanzi anche la Corte), a patto che siano avverate le condizioni poste dalla clausola compromissoria contenuta nell'art. 30 CAT.

Tra la cerchia degli Stati legittimati a pretendere il rispetto degli obblighi sanciti nella Convenzione, ricorrendo ai mezzi giurisdizionali previsti all'art. 30, spicca lo Stato italiano che, per le ragioni che si espliciteranno in seguito, è portatore di un interesse speciale nelle vicende in esame, tale da rendere necessaria una riflessione sulle opportunità e i limiti dell'apertura di un fronte di contenzioso internazionale in questi frangenti. In altre parole, l'interrogativo che ci poniamo in questa sede è se, nelle more dei procedimenti penali attualmente in corso davanti ai giudici nazionali, italiani ed egiziani⁴, sia possibile e auspicabile che il Governo italiano ricorra agli strumenti offerti

umani 2018 p. 526 ss.; Consiglio direttivo della Società italiana di diritto internazionale e dell'Unione europea, "Sull'attualità e l'importanza degli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura", in *SIDIBlog*, 17 dicembre 2020, disponibile su www.sidiblog.org; E. SCISO, "Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato", in *Rivista di diritto internazionale* 2020, p. 197 ss. Inoltre, dinanzi alle Commissioni parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni si sono svolte due audizioni di esperti di diritto internazionale (il 19 maggio 2020 le Dottorisse Martina Buscemi e Federica Violi, il 1° dicembre 2020 i Professori Riccardo Pisillo Mazzeschi e Sergio Marchisio; i testi degli stenografici di entrambe le audizioni sono disponibili su www.camera.it). Si veda anche M. LUNARDINI (a cura di) "Nota al Webinar Il caso Regeni: gli strumenti del diritto internazionale", in Osservatorio Diritti Umani del CeSPI, 29 aprile 2021, che ospita le riflessioni dei Professori Antonio Marchesi, Pasquale De Sena, Antonio Bultrini.

² Sul caso Zaki v. Consiglio direttivo della Società italiana di diritto internazionale e dell'Unione europea, "Sull'attualità e l'importanza degli obblighi derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura", cit.

³ V. *infra* par. 2.

⁴ Rispetto al caso di Giulio Regeni, il 14 ottobre 2021 la terza sezione della Corte d'Assise di Roma ha annullato l'ordinanza del giudice delle indagini preliminari che aveva disposto il rinvio a giudizio di quattro agenti appartenenti alla National Security egiziana, i cui capi di imputazione variavano dal sequestro di persona pluriaggravato al concorso in omicidio aggravato e concorso in lesioni personali aggravate (la tortura, all'epoca dei fatti, non era prevista nel nostro ordinamento come figura di reato). Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice dell'udienza preliminare, secondo il quale la notizia della pendenza del processo, pur in assenza di una formale notifica al domicilio degli imputati, doveva considerarsi quale fatto notorio in ragione del clamore e della copertura mediatica capillare della medesima, la Corte d'Assise ha ritenuto non provata la circostanza per cui gli imputati fossero a conoscenza del processo e si fossero volontariamente sottratti (www.repubblica.it, del 15 ottobre 2021). Nell'ordinamento giudiziario egiziano, ad oggi, non risulta alcun indagato per il sequestro e la tortura di Regeni, ma è stato avviato un procedimento nei confronti dei presunti responsabili del noto episodio di depistaggio, avvenuto nei mesi immediatamente

dal diritto internazionale per fare valere le proprie pretese nei confronti dell'Egitto. Dopo avere illustrato le possibili violazioni della CAT verificatesi nelle due vicende (par. 2), verrà esaminata la percorribilità della strada tracciata dall'art. 30 che consentirebbe la risoluzione giudiziale delle controversie sulla Convenzione dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (par. 3). A tale riguardo, verranno approfonditi i presupposti a cui è subordinata l'eventuale giurisdizione della Corte (par. 3.1 e 3.2), le condizioni di ammissibilità della domanda (par. 3.3), nonché l'opportunità di una siffatta iniziativa (par. 3.4). Come alternativa all'ipotesi di 'giurisdizionalizzare' la divergenza tra i due Stati, si prenderanno in considerazione altri strumenti volti a promuovere e garantire il rispetto dei diritti umani in Egitto, adoperabili, in particolare, dall'Unione europea (par. 4), la cui azione in ambito economico-commerciale (par. 4.1) e i cui poteri sanzionatori (par. 4.2) potrebbero incidere sulla controparte egiziana. Seguiranno quindi alcune riflessioni conclusive (par. 5).

In via preliminare, va osservato come l'ipotetico contenzioso sull'interpretazione o applicazione della CAT dinanzi alla Corte internazionale di giustizia non rappresenterebbe una novità assoluta: mentre al Comitato istituito dalla CAT, in oltre trent'anni di funzionamento, non sono mai pervenute comunicazioni interstatali provenienti dagli Stati parte che ne hanno riconosciuto la competenza ai sensi dell'art. 21 CAT, i giudici dell'Aia sono già stati chiamati a pronunciarsi sulle controversie riguardanti la Convenzione, sulla base del titolo giurisdizionale ivi previsto. Tuttavia, come è noto, la clausola compromissoria di cui all'art. 30 CAT è stata evocata con successo in un solo caso, nel ricorso presentato nel 2009 dal Belgio nei confronti del Senegal (*Belgio c. Senegal*)⁵, in relazione ad alcuni aspetti dell'obbligo di processare o estradare il dittatore del Ciad, Hissène Habré, in virtù della norma *aut dedere aut iudicare* (art. 7 CAT). In un'altra occasione (*Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda*)⁶, l'art. 30 è stato evocato senza esito e, recentemente, la sua applicazione è stata preannunciata da Paesi Bassi e Canada che hanno dichiarato di volere sottoporre all'attenzione della Corte internazionale di giustizia le gravi violazioni dei diritti umani perpetrate dalla Repubblica Araba di Siria durante il conflitto civile, incluse le violazioni dei diritti sanciti nella CAT⁷.

successivi al ritrovamento del suo corpo. Per quanto riguarda la vicenda di Patrick Zaki, invece, il Tribunale di Mansura (Egitto), nel settembre 2021, ha avviato il procedimento penale a suo carico per il reato di diffusione di notizie false relative al trattamento della minoranza religiosa copta in Egitto, mentre si apprende da fonti giornalistiche che le accuse che ne avevano determinato prima l'arresto e quindi la custodia cautelare dal febbraio 2020 riguardavano reati più gravi, quali l'incitamento alla protesta e all'istigazione alla violenza, nonché atti di terrorismo (www.lastampa.it, del 14 settembre 2021). Da ultimo, è notizia del 7 dicembre 2021 la cessazione della detenzione cautelare cui è stato sottoposto Zaki per ventidue mesi, sebbene non siano cadute le accuse a suo carico, rispetto alle quali sarà chiamato a difendersi nel processo penale in corso.

⁵ Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, sentenza del 20 luglio 2012.

⁶ Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo (Nuovo ricorso: 2002) (Congo c. Ruanda)*, sentenza del 3 febbraio 2006.

⁷ Si veda il comunicato del Ministero degli affari esteri olandese del 19 settembre 2020, disponibile su www.government.nl e la dichiarazione congiunta di Canada e Olanda del 12 marzo 2021, disponibile su www.canada.ca.

Va tuttavia evidenziato come l'ipotetico ricorso promuovibile dall'Italia in merito alle vicende riguardanti Giulio Regeni e Patrick Zaki si differenzerebbe dai ricorsi relativi alla CAT appena richiamati, così come dai diversi contenziosi interstatali sui diritti umani instaurati nella prassi recente⁸. In questi ultimi casi, gli Stati ricorrenti parevano agire in giudizio reclamando sì presunte violazioni di diritti umani, ma in modo spesso strumentale all'affermazione di interessi statali e di altra natura (tipicamente economico-politici), nel quadro di contese di più ampia portata, in taluni casi persino territoriali, tra le parti in causa. Nei casi che analizzeremo in questa sede, invece, il possibile ricorso interstatale assumerebbe i connotati di un'azione genuinamente a tutela dei diritti umani e di interessi prevalentemente *individuali*⁹, il cui principale ostacolo parrebbe derivare, al contrario, proprio dall'intensità dei rapporti politici ed economici che legano le due ipotetiche parti in giudizio. L'analisi che segue si concentrerà, in modo particolare, sul caso Regeni, mentre, rispetto alla vicenda di Patrick Zaki, la continua evoluzione dei fatti permetterà di formulare solamente alcune considerazioni dal carattere provvisorio.

2. La rilevanza della CAT nei casi 'Regeni' e 'Zaki': le possibili fattispecie di illecito internazionale

Occorre anzitutto esaminare i (possibili) profili di incompatibilità delle condotte egiziane rispetto agli obblighi positivi e negativi sanciti dalla CAT, rilevanti nelle vicende di Giulio Regeni e Patrick Zaki¹⁰. Tristemente, i fatti che li coinvolgono non rappresentano casi isolati in Egitto; si collocano, al contrario, in un contesto generalizzato di repressione politica ed eliminazione del dissenso, oggetto peraltro di numerose risoluzioni da parte di organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali, regionali e universali¹¹, che hanno a più riprese denunciato il *modus*

⁸ Tale prassi è stata oggetto di esame nella precedente rubrica a ciò dedicata, M. BUSCEMI, C. PITEA, *L'esplosione del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 355 ss.

⁹ Su questo aspetto v. *infra* par. 3.3.

¹⁰ La presente ricostruzione si basa sulla più ampia analisi presentata dalle autrici nel corso dell'audizione parlamentare (v. nota 1) e si fonda sulla conoscenza dei fatti resi pubblici, che andranno evidentemente corroborati in sede di accertamento. Sul punto v. anche l'analisi svolta da Riccardo Pisillo Mazzeschi in sede di audizione parlamentare (nota 1).

¹¹ Fra questi, ad esempio, già al momento della sparizione di Giulio Regeni il rapporto del Gruppo di lavoro dell'ONU sulle sparizioni forzate, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, UN Doc. A/HRC/27/49 del 4 agosto 2014 e le risoluzioni della Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, 287 *Resolution on Human Rights Abuses in Egypt* ACHPR/Res.287 del 20-29 luglio 2014, e 297 *Resolution on the Deteriorating Human Rights Situation in the Arab Republic of Egypt* ACHPR/Res.297 del 28 febbraio 2015. Si veda anche il Rapporto del Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura, UN Doc. A/72/44 del 23 giugno 2017, che include i risultati della procedura di inchiesta iniziata nei confronti dell'Egitto ai sensi dell'art. 20 CAT, e che conferma il ricorso sistematico, abituale, diffuso e deliberato alla tortura nel Paese e il Resoconto sull'Egitto compilato dal gruppo di lavoro del Consiglio per i diritti umani sulla revisione periodica universale dello Stato a fine 2019, UN Doc. A/HRC/WG.6/34/EGY/2 del 2 settembre 2019, che giunge a simili conclusioni. Su alcuni di questi rapporti si veda L. PASQUET, "L'Italia, l'Egitto, e il "diritto alla verità": alcune considerazioni sul caso Regeni", cit.

operandi delle autorità egiziane in materia di arresti, esecuzioni arbitrarie, nonché atti di tortura¹².

A nostro avviso, nelle due vicende in esame, la responsabilità dell'Egitto potrebbe sorgere in quattro possibili scenari. In primo luogo, rispetto alla vicenda di Giulio Regeni, un illecito potrebbe ritenersi perfezionato evidentemente nel caso in cui fosse dimostrato che gli atti di tortura sofferti dal ricercatore italiano siano stati commessi dagli apparati militari, di polizia o di sicurezza egiziani (inclusi quelli devianti), per violazione dell'obbligo negativo che impone il divieto di tortura¹³. Ciò rimane valido tanto se gli atti fossero stati commessi da organi *de jure* o *de facto* dello Stato egiziano, quanto se fossero stati commessi *ultra vires*. Alla luce delle evidenze emerse e rese pubbliche e, in particolare, grazie al quadro probatorio prospettato dalla Procura di Roma, parrebbe che – per lo meno per uno dei quattro imputati nel procedimento penale in corso in Italia, accusato di lesioni aggravate e omicidio aggravato – quest'ipotesi si sia in effetti materializzata.

In secondo luogo, per quanto riguarda gli obblighi positivi in capo all'Egitto, viene innanzitutto in rilievo l'obbligo di prevenire la violazione dei divieti sanciti dalla CAT. È stata spesso avanzata l'ipotesi da parte egiziana, soprattutto nel periodo immediatamente successivo al ritrovamento del corpo di Regeni, che gli atti di tortura fossero attribuibili a *squad* e gang criminali¹⁴. Se anche fosse vero, questo ovviamente non esimerebbe l'Egitto dai propri obblighi di prevenzione. Com'è noto, questi sono previsti sia dalla clausola 'ombrello' all'art. 2 CAT, sia da una serie di norme specifiche contemplate dalla Convenzione¹⁵, e richiedono allo Stato di predisporre un apparato legislativo, giudiziario e amministrativo funzionante ed effettivo, che consenta di adottare tutte le misure di prevenzione necessarie per impedire e scoraggiare certe condotte, quando esso sia a conoscenza, o avrebbe dovuto essere a conoscenza di una simile eventualità. In base alle ricostruzioni della Procura di Roma¹⁶, sembra in effetti potersi sostenere che le autorità egiziane fossero a conoscenza, o per lo meno avessero tutti i mezzi per venire a conoscenza, della possibilità che Regeni potesse essere mira di atti criminosi compiuti da soggetti terzi. Regeni era, infatti, sottoposto ad uno stretto cerchio di controllo da parte degli agenti della *National Security* egiziana, che lo seguivano e osservavano attentamente, peraltro anche proprio rispetto ai suoi movimenti il 25 gennaio, giorno della sua sparizione. È noto, ad esempio, il ruolo del sindacalista 'spia',

¹² Fonti giornalistiche hanno riportato quest'anno, ad esempio, che un giovane egiziano, studente all'Università di Vienna, è stato fermato e sottoposto a detenzione preventiva e cautelare in modalità molto simili a quelle di Patrick Zaki (www.ilfattoquotidiano.it del 6 febbraio 2021).

¹³ Sulla portata dell'obbligo negativo di tortura si veda per tutti G. ZACH, "Art.2 Obligation to Prevent Torture", in *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*², M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA, (eds), Oxford, 2019, p. 72 ss.

¹⁴ www.reuters.com del 24 marzo 2016.

¹⁵ Obblighi positivi si rilevano anche agli art. 5 e 6 della CAT.

¹⁶ Lo stenografico delle audizioni del Procuratore della Repubblica Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale di Roma, Michele Prestipino Giarritta e del Sostituto Procuratore presso il Tribunale di Roma, Sergio Colaiocco del 17 dicembre 2019, 6 febbraio 2020 e 10 dicembre 2020 è disponibile su www.camera.it.

che pare abbia segnalato Regeni alla *National Security* e che registrava le sue conversazioni, per poi riportare informazioni alle autorità egiziane. Sembra difficile quindi sostenere che le forze dell'ordine egiziane non si siano accorte, o non potessero accorgersi, della commissione di atti criminosi ai danni di Regeni.

La terza condotta di interesse ai fini di questa analisi è l'obbligo dello Stato di reprimere e perseguire atti di tortura o maltrattamenti verificatisi sul proprio territorio. L'art. 12 CAT, è molto chiaro sul punto e impone allo stato di condurre un'inchiesta imparziale ed effettiva per identificare ed assicurare alla giustizia i responsabili. Ciò implica che l'Egitto ha un chiaro dovere giuridico di adottare tutte le misure necessarie per fare chiarezza su episodi di tortura. Non devono esservi opacità o lacune nelle attività di indagine, né atteggiamenti di inerzia: in breve, l'attività istruttoria deve essere eseguita secondo lo standard di diligenza dovuta. Lo Stato ha, infatti, un chiaro obbligo procedurale di investigare prontamente, tramite il proprio apparato di polizia e giudiziario, per pervenire alla scoperta e alla cattura dei responsabili. In merito all'imparzialità delle autorità giudiziarie e di polizia, vale la pena ricordare che numerosi rapporti di organismi internazionali¹⁷ hanno riportato a più riprese sia l'assenza generalizzata d'indipendenza del potere giudiziario in Egitto, sia l'impunità spesso accordata a componenti delle autorità militari e di sicurezza, che si rendono autori dei reati summenzionati. Nel caso di specie basti rilevare che il *team* investigativo egiziano, perlomeno nella prima fase della cooperazione con le autorità italiane, comprendeva membri della *National Security* che hanno attivamente contribuito a depistare le indagini e che avevano un collegamento diretto con coloro che tenevano sotto osservazione Regeni nei periodi antecedenti alla sua sparizione. Da menzionare che finora nessun componente della *National Security*, coinvolto nella vicenda, risulta direttamente indagato dalla Procura del Cairo, che ritiene che non sussistano ancora sufficienti elementi indiziali. Anzi, dalle più recenti notizie emerge che il Procuratore generale egiziano ha espressamente indicato che l'esecutore materiale dell'omicidio di Regeni resta ancora ignoto¹⁸. Egualmente, in merito all'effettività dell'inchiesta si può perlomeno dubitare che l'Egitto abbia esperito ogni sforzo nell'indagine. In questo senso militano di nuovo i depistaggi e i comportamenti ostruttivi¹⁹, verificatisi già nella prima fase delle indagini. Lo stesso può dirsi dell'attività non certamente tempestiva di raccolta delle prove. L'illecito in merito alla violazione dell'obbligo di repressione pare, in definitiva, essersi perfezionato.

Un ultimo obbligo di grande rilievo nella vicenda, contenuto all'art. 9 CAT, impone agli Stati parte di prestare la più ampia cooperazione e assistenza giudiziaria, compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova dei quali essi dispongono. Si tratta di un aspetto cruciale nel caso Regeni ed è particolarmente enfatizzato nell'analisi che segue in merito alla possibilità di instaurare un contenzioso nei confronti dell'Egitto. Sebbene la cooperazione abbia visto fasi alterne (e molta caparbia da parte delle autorità italiane),

¹⁷ Si vedano ad esempio le ultime raccomandazioni del Gruppo di lavoro sulla revisione periodica universale, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review* (Egypt), UN Doc. A/HRC/43/16 del 27 dicembre 2019.

¹⁸ www.avvenire.it del 30 novembre 2020.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, all'autopsia condotta dalle autorità egiziane che ha portato a risultati divergenti rispetto a quelli emersi dall'esame effettuato in Italia.

una valutazione complessiva della condotta egiziana in merito a questo obbligo sembra puntare verso una violazione. Al di là dei depistaggi, già menzionati in precedenza, che rilevano anche ai fini dell'inadempimento dell'obbligo di cooperazione, sono molti gli episodi che lasciano dubitare della qualità, e soprattutto dell'ampiezza, della cooperazione egiziana. Più di recente, emerge la continua inottemperanza della Procura egiziana rispetto alle rogatorie inoltrate dalla Procura di Roma e l'esplicito rifiuto di fornire il domicilio degli imputati, circostanza che ha ostacolato, ad oggi, la celebrazione del processo in Italia²⁰. Da ultimo, le dichiarazioni del Procuratore Hamada al Sawi – che avanza persino perplessità sulla solidità delle indagini italiane – non paiono lasciare dubbi in merito al rifiuto delle autorità egiziane di adempiere a quest'obbligo. Vi sono, infine, due aspetti che pare utile evidenziare. Il primo è che la più ampia collaborazione deve essere accordata anche in assenza di un accordo bilaterale di cooperazione e assistenza giudiziaria tra gli Stati. Il fatto che Italia ed Egitto non siano legati da un simile accordo non rileva quindi ai fini della sussistenza dell'obbligo *ex art. 9 CAT*²¹. Dal punto di vista pratico, un accordo di cooperazione può facilitare i rapporti tra le autorità giurisdizionali e renderli di più facile attuazione; ciò non toglie, però, che la cooperazione possa essere pretesa (e l'assenza di essa invocata) dall'Italia sulla sola base della norma in questione. *Ad abundantiam*, è interessante segnalare che Italia ed Egitto non sono estranei a questo tipo di collaborazione. Esiste, ad esempio, un accordo di cooperazione di polizia del 2000, in materia di criminalità organizzata e terrorismo, che prevede persino l'istituzione di un organo bilaterale che supervisioni le attività di cooperazione e scambio di prove²². I due Paesi hanno evidentemente già sperimentato o perlomeno trovato un terreno comune su attività simili. Ciò rende il rifiuto dell'Egitto di cooperare con le autorità italiane ancora più deplorabile.

Vige poi un'ulteriore norma che è bene tenere a mente, sebbene un'analisi puntuale della sua portata applicativa nella vicenda Regeni risulti al momento ancora prematura. Si tratta dell'obbligo *aut dedere aut judicare*, contemplato dall'art. 7 della CAT. La disposizione, è utile ricordarlo brevemente, impone allo Stato sul cui territorio si trova il presunto autore di atti di tortura o di estradarlo allo Stato richiedente che intenda procedere con l'esercizio dell'azione penale (estradizione processuale) o con l'esecuzione della condanna (estradizione esecutiva), o di sottoporlo alle proprie autorità giurisdizionali competenti. In altre parole, lo Stato dove si trova il presunto responsabile non può astenersi dal fare l'una o l'altra cosa. In considerazione dello stato di avanzamento del processo penale domestico è opportuno cominciare a considerare l'ipotesi di una richiesta di estradizione da parte delle autorità italiane. Com'è noto, la richiesta di estradizione potrebbe incontrare degli ostacoli di natura sia giuridica, sia pratica. Non ci pare che esistano dei limiti di natura costituzionale nell'ordinamento egiziano che ostacolino l'estradizione di cittadini egiziani. Più problematica potrebbe

²⁰ Vedi nota 4.

²¹ Vedi in questo senso anche la prassi degli Stati menzionata in R. SCHMIDT, "Art. 9 Mutual Judicial Assistance", in *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*², M. NOWAK, M. BIRK, G. MONINA, (eds.), cit., p. 309 ss.

²² Accordo di cooperazione di polizia fra Italia ed Egitto del 18 giugno 2000, entrato in vigore il 18 gennaio 2005.

essere, invece, la circostanza che operi la norma sull'immunità funzionale²³ per gli ufficiali egiziani attualmente imputati. La norma potrebbe essere invocata quale motivazione per il diniego dell'extradizione, nonché venire in rilievo in sede di giudizio, indipendentemente dalla comparsa degli imputati nel processo e dalla richiesta di estradizione. La questione è, come noto, complessa e fuoriesce dall'ambito del presente studio. Sul punto valgono due brevi considerazioni. In primo luogo, la prassi giurisdizionale domestica più recente sembra essere orientata a non riconoscere l'immunità funzionale degli individui organi nel caso in cui siano state commesse gravi violazioni di diritti umani²⁴. In secondo luogo, nel caso specifico della CAT, la piena operatività della norma sull'immunità funzionale priverebbe di qualsiasi effetto la Convenzione, considerato che essa ha il preciso compito di rendere perseguibili atti di tortura commessi da pubblici ufficiali. Essa verrebbe meno al suo principale scopo, e cioè quello – come detto – di creare una rete giuridica solida per evitare che gli autori di atti di tortura trovino un porto franco, e che questi atti restino quindi impuniti²⁵. Considerazioni di effetto utile spingono dunque a rigettare – per lo meno sul piano interpretativo – una simile conclusione. Considerato il contegno dello Stato egiziano rispetto alla cooperazione giudiziaria sinora adottato, una richiesta di estradizione potrebbe non avere necessariamente esito positivo, ma – come in *Belgio c. Senegal* – nel caso in cui l'Egitto non si conformasse alla richiesta e non processasse i responsabili degli atti di tortura, l'Italia potrebbe contestare tale condotta, ricorrendo all'art. 30 CAT.

In merito alla vicenda di Patrick Zaki, l'Italia – sebbene, come si dirà in seguito, potrebbe vantare un interesse più qualificato rispetto ad altri *omnes (partes)* – agirebbe in quanto membro della cerchia degli Stati parte della CAT. In base a quanto reso noto finora, sembra si sia profilata una chiara violazione del divieto di detenzione arbitraria e illegale, incluso fra gli altri nel Patto sui diritti civili e politici del 1966. Sebbene piuttosto evidente, si tratta di una violazione poco rilevante nel contesto di un potenziale ricorso interstatale giurisdizionale o quasi-giurisdizionale, principale oggetto di questa analisi.

²³ Sulla specifica incidenza della norma sull'immunità funzionale sull'obbligo *aut dedere aut judicare*, vedi A. CALIGIURI, *L'obbligo aut dedere aut judicare nel diritto internazionale*, Milano, 2012, p. 131 ss.

²⁴ Nella prassi giurisdizionale domestica, nel senso di non riconoscere l'immunità funzionale per la commissione di atti di tortura, proprio in merito all'extradizione richiesta sulla base della CAT, si vedano le celeberrime sentenze nel caso Pinochet rese dalla House of Lords nel 1998 e nel 1999. Più di recente, nel senso di non riconoscere l'immunità funzionale nel caso di crimini di guerra commessi da *low-ranking state officials*, si veda la pronuncia della Bundesgerichtshof, 3 StR 564/19, sentenza del 28 gennaio 2021 e Corte d'Appello dell'Aja, caso n. 200.278.760/01, sentenza del 7 dicembre 2021, in cui i giudici olandesi statuiscono che, se non sembrano potersi rinvenire eccezioni alla regola dell'immunità funzionale dalla giurisdizione civile, questo parrebbe invece possibile per la giurisdizione penale nel caso di gravi violazioni di diritti umani. Vedi anche la sentenza *Abu Omar*, Corte di Cassazione, V sez. penale, sentenza n. 2099, del 19 settembre 2012; nel caso di specie, però, gli atti erano in parte stati commessi su territorio italiano e gli agenti segreti agivano sotto copertura. Si segnala, tuttavia, che come richiamato da Riccardo Pisillo Mazzeschi nel corso dell'audizione parlamentare (v. nota 1), nel caso dei Marò l'Italia ha eccepito con successo questa norma (v. la pronuncia del Tribunale arbitrale, *The Italian Republic v. The Republic of India concerning the "Enrica Lexie" Incident*, PCA Case No. 2015-28, lodo del 21 maggio 2020).

²⁵ In questo senso vedi proprio le due pronunce Pinochet, House of Lords, *Regina v. Bartle; Regina v. Evans e Regina v. Bartle; Regina v. Evans (On Appeal)*, cit.

L'Egitto non accetta la competenza del Comitato per i diritti umani, né sussisterebbe un titolo giurisdizionale idoneo per un ricorso dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia per una violazione del Patto. Le condizioni dell'arresto e della (cessata) detenzione di Patrick Zaki restano tuttavia rilevanti alla fine della ricostruzione di possibili violazioni di obblighi contenuti nella CAT. Ad esempio, l'interrogatorio in aeroporto in sede di arresto – durante il quale sembrerebbe che Zaki sia stato sottoposto a percosse e scosse elettriche – potrebbe indicare una violazione del divieto di commettere atti di tortura. Lo stesso varrebbe per quanto indicato in alcune delle lettere di Zaki alla famiglia, nel quale egli segnalava di avere forti dolori alla schiena e bisogno di antidolorifici che non gli venivano somministrati in carcere. Inoltre, alcuni degli obblighi positivi di prevenzione che si richiamavano sopra rispetto alla vicenda Regeni sono altrettanto rilevanti nella vicenda Zaki. Questo vale, in particolare, rispetto all'obbligo di avere un apparato giurisdizionale solido e imparziale, ma anche all'art. 11 CAT in materia di pratiche d'interrogatorio e disposizioni concernenti la custodia e il trattamento al fine di evitare che venga commesso qualsiasi atto di tortura. Sebbene la vicenda stia volgendo finalmente alla celebrazione di un processo, Patrick Zaki è stato sottoposto per circa ventidue mesi ad una detenzione preventiva e cautelare, terminata solo recentemente, soggetta a rinnovo semi-automatico a discrezione della procura, che gode di poteri straordinari, e che non sembra compatibile con gli obblighi positivi di prevenzione sanciti dalla CAT. Si tratta, naturalmente, di valutazioni provvisorie sulla base di quanto riportato dai fonti giornalistiche, che richiederebbero una verifica accurata alla luce di un accertamento completo dei fatti. In ogni caso, anche qualora non dovesse ritenersi perfezionata l'ipotesi di atti di tortura commessi ai danni di Zaki, le condotte note sinora sembrerebbero per lo meno potersi qualificare come trattamento disumano e degradante, fattispecie altrettanto inclusa nell'ambito di applicazione della CAT.

In conclusione, sembrano essenzialmente quattro – al momento – le condotte imputabili allo Stato egiziano. La prima – sebbene non ancora definitivamente accertata – è la violazione dell'obbligo negativo di non commettere di tortura, sia a danno di Giulio Regeni, sia a danno di Patrick Zaki. La seconda, in entrambe le vicende, è il mancato adempimento dell'obbligo positivo di prevenire atti vietati dalla CAT. In terzo luogo, sembrano essersi perfezionati altri due illeciti, al momento solo nella vicenda Regeni: il mancato adempimento dell'obbligo di repressione per perseguire e assicurare alla giustizia gli autori dei medesimi atti e il mancato rispetto dell'obbligo di cooperazione con le autorità italiane. In merito all'obbligo *aut dedere aut judicare*, esso andrà valutato in seguito ad una eventuale richiesta di estradizione inoltrata dall'Italia.

3. L'instaurazione del contenzioso interstatale sulla base dell'art. 30 CAT: possibilità e limiti

Qualora si ritenessero perfezionate una o più delle fattispecie di illecito internazionale precedentemente delineate, il Governo italiano sarebbe legittimato ad avanzare le proprie pretese nei confronti dell'Egitto, appianando gli interessi eventualmente contrapposti tramite i tradizionali mezzi pacifici di risoluzione delle controversie internazionali indicati

dall'articolo 33, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite, che includono sia i procedimenti a carattere diplomatico che quelli a carattere giudiziario. Con particolare riguardo al caso Regeni, le evidenze emerse dalle attività svolte dalla Procura italiana e dalla Commissione parlamentare d'inchiesta potrebbero fornire – a nostro avviso, sin da ora – diversi elementi a supporto delle contestazioni circa il mancato rispetto degli obblighi discendenti dalla CAT, ad esempio per quanto concerne l'art. 9 che impone l'obbligo di prestare la più ampia cooperazione e assistenza giudiziaria tra gli Stati parte in qualsiasi procedimento penale relativo ai reati di cui all'art. 4 CAT.

Come anticipato in apertura, l'art. 30 CAT prevede un particolare procedimento di composizione giudiziaria delle controversie sorte tra gli Stati parte²⁶: la disposizione contempla infatti una clausola compromissoria che attribuisce alla Corte internazionale di giustizia la competenza a dirimere le controversie in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione, dunque anche in relazione agli inadempimenti degli obblighi pattizi ivi sanciti. Sia l'Italia che l'Egitto sono indubbiamente vincolati all'art. 30, poiché nessuno dei due Stati, nel momento della firma e della ratifica del trattato, ha apposto una riserva volta ad escludere l'operatività della clausola. Si tratta, peraltro, di una circostanza non del tutto scontata, se si considerano, da un lato, l'alto numero di riserve apposte all'art. 30 dagli Stati parte della CAT (trenta per l'esattezza)²⁷, dall'altro lato, la tendenziale ritrosia dell'Egitto ad attribuire a corti internazionali od organismi quasi-giurisdizionali la competenza a pronunciarsi su questioni riguardanti l'interpretazione o applicazione dei trattati sui diritti umani. Si pensi, ad esempio, alle numerose riserve apposte dall'Egitto all'operatività di clausole compromissorie simili a quella in esame, contenute in altre convenzioni in materia di diritti umani²⁸, così come al mancato riconoscimento della competenza degli organismi istituiti dai suddetti trattati ad esaminare comunicazioni interstatali e individuali²⁹.

Tuttavia, perché la clausola compromissoria operi e la Corte sia investita delle questioni relative al rispetto della CAT, è necessario l'avveramento di alcune condizioni procedurali, sia ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte che dell'ammissibilità della domanda³⁰. Nei paragrafi che seguono si procederà quindi a verificare se, rispetto alle

²⁶ Su cui v., in dottrina, G. MONINA, "Part III Final Clauses, Art. 30 Settlement of Disputes", in *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol: A Commentary*², cit., p. 679 ss.

²⁷ Il testo delle riserve è consultabile su www.treaties.un.org.

²⁸ Ad esempio, l'Egitto si è avvalso della facoltà di formulare una riserva alla clausola compromissoria contenuta nell'art. 22 della Convenzione contro ogni forma di discriminazione razziale (CERD) (www.treaties.un.org).

²⁹ L'Egitto non ha riconosciuto la competenza ad esaminare le comunicazioni individuali e interstatali né al Comitato CAT, né al Comitato per i diritti umani (e neppure al Comitato istituito dalla Convenzione contro le sparizioni forzate del 2006, trattato di cui non è nemmeno parte).

³⁰ L'art. 30 par. 1 prevede che «[a]ny dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled through negotiation shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If within six months from the date of the request for arbitration the Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in conformity with the Statute of the Court».

vicende in esame, i presupposti a cui sarebbe subordinata l'eventuale domanda dell'Italia siano ad oggi già avverati o siano ragionevolmente avverabili in futuro.

3.1. I presupposti della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia: l'esistenza di una controversia tra le parti

Nell'ipotetico contenzioso sull'applicazione della CAT, la Corte internazionale di giustizia sarebbe chiamata ad accertare, in via preliminare, l'esistenza di una controversia fra Italia e Egitto. In assenza di una specifica definizione di 'controversia' nello Statuto della Corte o nella CAT, occorre rifarsi ai criteri emersi in proposito dalla giurisprudenza della stessa Corte. Sul punto, è stata adottata una posizione che si è corroborata, e in una certa misura evoluta, nel tempo, a partire dal *dictum* della Corte permanente di giustizia nel caso *Mavrommatis*, secondo cui «[a] dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons»³¹. Ai fini dell'esistenza di un siffatto disaccordo, la cui prova «is a matter for objective determination»³², la Corte internazionale di giustizia ha affermato che «[i]t must be shown that the claim of one party is positively opposed by the other»³³. Tali elementi 'basilari' della nozione di controversia sono stati oggetto di una interpretazione progressivamente sempre più restrittiva, sotto diversi aspetti³⁴. In primo luogo, dal punto di vista temporale, la Corte ha chiarito che la controversia deve sussistere già al momento dell'introduzione della domanda³⁵, risultando irrilevante il comportamento successivamente tenuto dalle parti nel corso del procedimento³⁶. Con riguardo alla forma con cui le parti manifestano le loro divergenti pretese, gli strumenti impiegabili includono una varietà di atti, quali lo scambio di note diplomatiche, oppure le dichiarazioni rese in contesti multilaterali, senza che sia necessario il sollevamento di proteste formali³⁷. Quanto al contenuto del disaccordo, occorre dimostrare che le parti «hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain' international obligations»³⁸. Inoltre,

³¹ Corte permanente di giustizia, *Concessioni Mavrommatis in Palestina (Grecia c. Regno Unito)*, sentenza del 30 agosto 1924, p. 11.

³² Corte internazionale di giustizia, *Interpretazione dell'accordo di pace tra Bulgaria, Ungheria e Romania*, parere consultivo del 30 marzo 1950, p. 74.

³³ Corte internazionale di giustizia, *Africa del Sud-Ovest (Etiopia c. Sud Africa)*, (*Liberia c. Sud Africa*), sentenza del 21 dicembre 1962, p. 328. La Corte ha poi successivamente ribadito che «[t]he Court's determination must turn on an examination of the facts. The matter is one of substance, not of form» (Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, sentenza del 1 aprile 2011, p. 84).

³⁴ Sul punto si veda per tutti P. PALCHETTI, "Dispute", in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law* 2018.

³⁵ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., p. 85.

³⁶ Corte internazionale di giustizia, *Obblighi riguardanti i negoziati relativi alla cessazione della corsa agli armamenti nucleari e al disarmo nucleare (Isole Marshall c. Regno Unito)*, sentenza del 5 ottobre 2016, p. 851.

³⁷ Corte internazionale di giustizia, *Presunte violazioni dei diritti sovrani e degli spazi marittimi nel Mar dei Caraibi (Nicaragua c. Colombia)*, sentenza del 17 marzo 2016, p. 32.

³⁸ Ivi, p. 26, para. 50, che richiama *Interpretazione dell'accordo di pace tra Bulgaria, Ungheria e Romania*, cit., p. 74.

soprattutto laddove la giurisdizione sia limitata *ratione materiae* ad una certa tipologia di controversie, la Corte ha precisato che

[w]hile it is not necessary that a State must expressly refer to a specific treaty in its exchanges with the other State to enable it later to invoke that instrument before the Court [...] the exchanges must refer to the subject-matter of the treaty with sufficient clarity to enable the State against which a claim is made to identify that there is, or may be, a dispute with regard to that subject-matter³⁹.

A partire dalla sentenza resa nell'affare *Isole Marshall*, l'approccio della Corte si è tuttavia ulteriormente irrigidito, al punto da ritenere sussistente una controversia solo allorché «it is demonstrated, on the basis of the evidence, that the respondent was aware, or could not have been unaware, that its views were “positively opposed” by the applicants»⁴⁰. Pertanto, per provare l'esistenza di una controversia tra le parti, pur non essendo necessaria la previa notifica della domanda, in linea con la posizione adottata dalla Commissione di diritto internazionale⁴¹, né la comunicazione dell'intenzione di adire la Corte⁴², occorre dimostrare, sulla base delle circostanze del caso concreto, che la parte convenuta, prima dell'instaurazione del contenzioso, fosse a conoscenza, o avrebbe dovuto essere a conoscenza, della posizione del ricorrente circa il mancato adempimento di determinati obblighi internazionali⁴³. Il nuovo approccio della Corte, secondo cui si ritiene necessario un elemento di *consapevolezza* sull'esistenza di visioni contrapposte, ha inevitabilmente attirato diverse critiche⁴⁴. Nonostante si tratti di una posizione discutibile, anche per l'incongruenza con la pregressa giurisprudenza⁴⁵, è innegabile che oggi l'eventuale iniziativa giudiziaria dell'Italia dovrebbe fare i conti con i criteri stringenti elaborati nel

³⁹ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., p. 84.

⁴⁰ Corte internazionale di giustizia, *Obblighi riguardanti i negoziati relativi alla cessazione della corsa agli armamenti nucleari e al disarmo nucleare (Isole Marshall c. Regno Unito)*, cit., p. 850.

⁴¹ Viene infatti precisato che gli articoli del Progetto sulla responsabilità degli Stati del 2001 «are not concerned with questions of the jurisdiction of international courts and tribunals, or in general with the conditions for the admissibility of cases brought before such courts or tribunals» (Commentario al Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, UN Doc. A/56/10 del 23 aprile-1 giugno e 2 luglio-10 agosto 2001, pp. 120-121).

⁴² Corte internazionale di giustizia, *Confine terrestre e marittimo tra Camerun e Nigeria (Camerun c. Nigeria)*, sentenza del 11 giugno 1998, p. 297.

⁴³ Corte internazionale di giustizia, *Obblighi riguardanti i negoziati relativi alla cessazione della corsa agli armamenti nucleari e al disarmo nucleare (Isole Marshall c. Regno Unito)*, cit., p. 856.

⁴⁴ Si vedano i contributi sul tema ospitati in *Questions of International Law 2017*, Zoom-out 45, p. 1 ss., introdotti da P. PALCHETTI, “Determining the existence and content of a dispute: in search for legal criteria”, in *Questions of International Law 2017*, Zoom-out 45, p. 1, tra cui B. BONAFÉ, “Establishing the Existence of a Dispute before the International Court of Justice: Drawbacks and Implication”, in *Questions of International Law 2017*, Zoom-out 45, p. 3 ss., e quelli pubblicati nel *Symposium on the Marshall Islands Case in AJIL Unbound*, 2 giugno 2017, www.cambridge.org; v. anche V. J. PROULX, “The World Court’s Jurisdictional Formalism and its Lost Market Share: The Marshall Islands Decisions and the Quest for a Suitable Dispute Settlement Forum for Multilateral Disputes”, in *Leiden Journal of International Law* 2017 p. 925 ss.

⁴⁵ *Ibidem*.

caso *Marshall*: è dunque alla luce di tale elevato standard che occorre chiedersi se, attualmente, esista una controversia tra Italia e Egitto.

Va premesso che, qualora il Governo italiano decidesse di ‘innalzare’ e risolvere il conflitto con l’Egitto davanti alla Corte, in particolare nel caso Regeni, è verosimile che proceda a preconstituire i presupposti necessari, anzitutto contestando formalmente alla controparte gli obblighi della CAT che si reputano violati e, successivamente, invitando lo Stato a negoziare. Ciò contribuirebbe a fare emergere con più nitidezza l’esistenza e il perimetro del disaccordo tra le parti. Nell’ipotetico procedimento, la questione verrebbe accertata sul piano fattuale e una risposta sul punto dipenderebbe dal materiale allegato dalle parti, tenuto conto delle pretese concretamente fatte valere in giudizio⁴⁶. Sarebbe infatti il contenuto del confronto, diretto e/o indiretto, intercorso tra Italia ed Egitto, in base alle posizioni espresse e al linguaggio utilizzato, ad essere vagliato dalla Corte al fine di verificare la ‘consapevolezza’ dell’esistenza di visioni contrapposte. Pertanto, allo stato attuale, in mancanza di una chiara iniziativa del Governo in questa direzione, ci si può limitare a ricostruire, solamente in via speculativa, l’esistenza della controversia in base alle dichiarazioni pubbliche rese dalle parti.

Al riguardo, non vi è dubbio che il ‘dossier Regeni’ sia stato sollevato in numerosi incontri bilaterali avvenuti tra i rappresentanti dei due Paesi a partire dal 2016. Tale circostanza è stata confermata da diversi esponenti del Governo italiano nel corso delle audizioni parlamentari svoltesi davanti alla Commissione d’inchiesta⁴⁷ ed emerge chiaramente dall’esame dei numerosi comunicati rilasciati dalla Farnesina a margine degli incontri tra le alte cariche dei due Paesi, nonché a seguito della decisione presa dall’Italia di richiamare temporaneamente per consultazioni il proprio ambasciatore al Cairo e di convocare alla Farnesina l’omologo egiziano⁴⁸. Il ‘caso Regeni’ è stato richiamato anche in occasione di diversi consessi multilaterali e, in particolare, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha rappresentato un foro privilegiato per la discussione dei temi in questione. In questa sede si è certamente registrato un progressivo ‘innalzamento dei toni’ nel confronto tra Italia ed Egitto. L’8 marzo 2016, nel corso del dialogo interattivo con i relatori speciali sulla tortura e la vendita dei minori, l’Italia ha reso omaggio alla memoria delle vittime della tortura, ricordando tra questi Giulio Regeni «torturato e ucciso da autori ignoti»⁴⁹. Il 28 ottobre 2016, in occasione dell’elezione degli Stati membri del Consiglio, l’Italia si è opposta alla candidatura dell’Egitto, esprimendo un voto contrario alla sua nomina, e, pur essendo lo scrutinio segreto, ha giustificato il mancato supporto alla luce dell’‘affare Regeni’⁵⁰. Qualche anno più tardi, nel corso della procedura di revisione periodica universale a cui l’Egitto si è sottoposto nel novembre 2019, l’Italia con un breve intervento, seppure non assistito

⁴⁶ Per quanto riguarda, invece, il caso Zaki valgono le brevi considerazioni svolte nel par. 3.2.

⁴⁷ I testi degli stenografici delle audizioni sono disponibili su www.camera.it.

⁴⁸ Da una ricerca nei comunicati disponibili sul sito www.esteri.it risultano 19 comunicati aventi ad oggetto il caso Regeni. Sul richiamo dell’ambasciatore italiano in Egitto v. *infra* par. 3.4, mentre sulla convocazione dell’ambasciatore egiziano alla Farnesina v. *infra* nota 61.

⁴⁹ Si veda www.ohchr.org, dialogo interattivo con i relatori speciali sulla tortura e la vendita di minori, del 8 marzo 2016.

⁵⁰ Si veda www.ansa.it del 31 ottobre 2016.

dalla presentazione in anticipo di domande per iscritto allo Stato interessato in relazione alla pratica della tortura, diversamente da quanto hanno fatto Germania e Paesi Bassi, ha raccomandato al Governo egiziano di adottare tutte le misure necessarie perché sia fatta giustizia in merito ad episodi di torture e ai loro autori, compresi coloro che sono responsabili della brutale uccisione di Giulio Regeni⁵¹. Il punto è stato nuovamente ribadito nel corso della 46^o sessione del Consiglio dei diritti umani, inaugurata il 22 febbraio 2021⁵². A livello regionale, invece, è stata l'Unione europea la sede di importanti discussioni sulla vicenda. Sin dal 2016, seppur a fasi alterne, l'Italia ha tentato di 'europeizzare' l'affare Regeni⁵³, contribuendo all'adozione di alcune importanti posizioni sul tema, tra cui la recente risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre del 2020 ove si ribadisce la richiesta di maggiore cooperazione con le autorità italiane «conformemente agli obblighi internazionali dell'Egitto»⁵⁴. Da ultimo, il Ministro italiano degli affari esteri e della cooperazione internazionale, intervenuto nell'incontro del Consiglio affari esteri dell'Unione europea tenutosi il 25 gennaio 2021, coincidente con il quinto anniversario della scomparsa di Regeni, ha reiterato la necessità di una maggiore cooperazione dell'Egitto, invito questo ultimo accolto dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di difesa⁵⁵.

Se così stanno le cose, è difficile immaginare che l'Egitto non sia 'consapevole' della richiesta di giustizia e maggiore cooperazione proveniente dall'Italia⁵⁶. Ciò è ancora più vero se si considerano le diverse reazioni dell'Egitto scaturite dalle misure adottate dal Governo italiano sul versante diplomatico ed economico⁵⁷, nonché, da ultimo, dalla decisione delle autorità giudiziarie nazionali di esercitare l'azione penale nei confronti dei quattro agenti egiziani. A quest'ultimo proposito, la posizione sostenuta dall'Egitto, improntata a delegittimare e avanzare dubbi sulla solidità dell'attività svolta dalla magistratura italiana, è stata prontamente respinta dalla Farnesina che ha ritenuto che «quanto affermato dalla Procura Generale egiziana relativamente al tragico omicidio di Giulio Regeni sia inaccettabile»⁵⁸. È innegabile quindi che esista tra le due parti una 'frizione' politica e uno stato di 'tensione' dovuto al caso in esame. Tuttavia, non è

⁵¹ L'Italia ha raccomandato di «[to] [s]trengthen efforts to prevent and combat all forms of torture and ill-treatment, ensuring that those responsible are held to account, including the perpetrators of the brutal killing of Giulio Regeni» (UN Doc. A/HRC/WG.6/34/L.13 del 15 novembre 2019, p. 6). I riferimenti completi relativi all'esame periodico universale dell'Egitto sono reperibili alla pagina www.ohchr.org.

⁵² Si veda l'audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale di fronte alla Commissione parlamentare d'inchiesta, svoltasi il 30 settembre 2021 (il video dell'audizione è disponibile su www.webtv.camera.it).

⁵³ In questo senso si veda l'opinione del Prof. De Sena (v. M. LUNARDINI (a cura di) "Nota al Webinar Il caso Regeni: gli strumenti del diritto internazionale", cit., pp. 5-6).

⁵⁴ Risoluzione del Parlamento europeo sul deterioramento della situazione dei diritti umani in Egitto, segnatamente il caso degli attivisti dell'organizzazione Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) del 18 dicembre 2020, punto 10.

⁵⁵ V. *infra* par. 4.

⁵⁶ In questo senso v. anche l'opinione del Prof. De Sena (M. LUNARDINI (a cura di) "Nota al Webinar Il caso Regeni: gli strumenti del diritto internazionale", cit., p. 6).

⁵⁷ Si veda *infra* par. 3.4.

⁵⁸ Comunicato del 30 dicembre 2020, disponibile sul sito www.esteri.it.

altrettanto chiaro se l'incrinatura creatasi tra Roma e il Cairo verta, dal punto di vista del *contenuto*, sulle pretese giuridiche su cui sarebbe chiamata a pronunciarsi la Corte nell'ambito della giurisdizione delimitata *ratione materiae* dall'art. 30 CAT. Se è vero che non è necessario che le parti, nei loro scambi, si riferiscano espressamente alle disposizioni contenute nei trattati su cui si basa la giurisdizione della Corte, né è richiesta una protesta formale sul punto, si è visto come la giurisprudenza recente sembra, tuttavia, richiedere un certo grado di precisione a proposito della posizione che lo Stato ricorrente deve avere palesato, anche in assenza di uno scambio bilaterale con il convenuto, nella fase precedente all'introduzione del ricorso. Occorrerebbe dunque dimostrare che, sulla questione dell'inadempimento della CAT, la parte convenuta sia a conoscenza, o avrebbe dovuto essere a conoscenza, del punto di vista dello Stato ricorrente in una fase precontenziosa. Circostanza che andrebbe dimostrata tenuto conto delle specifiche pretese fatte valere in giudizio dalla parte ricorrente. Per quanto riguarda l'obbligo di stabilire un'inchiesta effettiva sui casi di tortura avvenuti sotto la propria giurisdizione (art. 12), l'Italia ha più volte richiesto all'Egitto di fare piena luce sul caso Regeni, sia in seno al Consiglio dei diritti umani, che nel corso di incontri bilaterali⁵⁹, ma non sembra avere evidenziato la doverosità di tali condotte in virtù degli obblighi internazionali vigenti in materia di *tortura*, come quelli contenuti nella CAT⁶⁰. In alcuni casi, la sollecitazione rivolta all'Egitto affinché sia fatta giustizia sul caso Regeni è stata ricondotta ad un «impegno, assunto ai più alti livelli politici», più che all'esistenza di obblighi giuridici sul punto discendenti dai trattati internazionali conclusi in materia⁶¹. La posizione risulta ambigua anche rispetto all'obbligo contenuto nell'art. 9 CAT, sulla cui inottemperanza da parte dell'Egitto vi sono oramai pochi dubbi⁶². Se è vero che l'Italia ha più volte richiesto una maggiore cooperazione giudiziaria tra le due procure, tramite l'invio di numerose rogatorie internazionali da parte delle autorità giudiziarie e di diversi 'appelli' provenienti da esponenti politici, tale sollecitazione parrebbe essere stata formulata in termini generici, come richiesta di 'verità e giustizia', senza ancorarla all'esistenza di obblighi in capo all'Egitto che vengono in rilievo in presenza di atti di *tortura*. Le sollecitazioni espresse dall'Italia, per come appaiono formulate, parrebbero sostanziarsi in un invito e auspicio alla collaborazione⁶³, più che in una richiesta di adempiere a prestazioni *dovute* dall'altra parte⁶⁴. È emblematico che, a proposito della

⁵⁹ Si veda nota 48.

⁶⁰ Nei comunicati della Farnesina aventi ad oggetto la vicenda Regeni, la rilevanza della CAT non è mai stata menzionata (www.esteri.it).

⁶¹ Così si apprende dal comunicato della Farnesina del 30 novembre 2018 rilasciato a seguito della convocazione alla Farnesina dell'Ambasciatore della Repubblica Araba d'Egitto in Italia (www.esteri.it).

⁶² Per una ampia e rigorosa ricostruzione del contegno assunto dalle autorità egiziane sul punto si veda l'audizione del Procuratore Giarritta, e del sostituto Procuratore, Sergio Colaiocco, dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta per la morte di Giulio Regeni (nota 16).

⁶³ La Farnesina «auspica che la Procura Generale egiziana condivida [la] esigenza di verità e fornisca la necessaria collaborazione alla Procura della Repubblica di Roma» (comunicato del 30 dicembre 2020, www.esteri.it).

⁶⁴ A questo proposito la Corte, nel menzionato affare *Isole Marshall*, ha censurato proprio il fatto che le dichiarazioni rese dallo Stato ricorrente nella fase precontenziosa fossero formulate «in hortatory terms and cannot be understood as an allegation that the United Kingdom (or any other nuclear power) was in

scarsa collaborazione tra le autorità giudiziarie, diversi esponenti del Governo⁶⁵, nonché la stessa magistratura coinvolta nel caso, abbiano sottolineato la *manca*za di un trattato di assistenza giudiziaria tra Italia ed Egitto, senza rimarcare, però, l'esistenza di un chiaro *obbligo* di cooperazione in procedimenti relativi ad atti di tortura, come sancito nell'art. 9 CAT, vigente a prescindere dall'esistenza di un trattato bilaterale in materia.

Ad ogni modo, a fronte dell'incertezza circa il soddisfacimento del requisito di 'consapevolezza' richiesto dalla Corte nel caso *Isole Marshall*, va sottolineato che la sussistenza della controversia sarebbe inequivocabilmente e speditamente dimostrabile qualora il Governo italiano palesasse al Governo egiziano la propria visione circa le presunte violazioni della CAT. A seguito della (probabile) obiezione, resistenza, o mancata risposta del Cairo in merito alle contestazioni sollevate dall'Italia, potrebbe senz'altro considerarsi radicata una controversia tra i due Stati sull'applicazione della Convenzione. Sotto questo punto di vista, l'eventuale 'messa in mora' dello Stato egiziano, attraverso l'invio di una nota formale, contenente una puntuale indicazione delle norme della CAT che si reputano disattese, permetterebbe di fugare qualsiasi dubbio nel momento in cui si rendesse necessario accertare l'esistenza di una controversia ai fini della sua risoluzione secondo i mezzi indicati dall'articolo 30 CAT, soprattutto tenuto conto della delimitazione *ratione materiae* della giurisdizione della Corte e della tendenza di quest'ultima a interpretare in modo restrittivo le condizioni preliminari a cui è subordinata la sua giurisdizione⁶⁶. Il medesimo atto potrebbe includere un invito a negoziare e, in questo modo, assolvere contestualmente al primo dei presupposti procedurali indicati dall'art. 30 CAT.

3.2. (segue) I presupposti procedurali previsti dall'art. 30: il tentativo di negoziato e arbitrato

Come anticipato, l'art. 30 richiede l'esperimento di un tentativo di negoziato e, una volta fallito, l'invio di una richiesta di arbitrato, il cui mancato esito permetterebbe alle parti, trascorsi sei mesi dalla data in cui è stata introdotta la domanda di arbitrato, di sottoporre unilateralmente la controversia alla Corte internazionale di giustizia. A questo proposito, la formulazione dell'art. 30 CAT, rispetto alle clausole compromissorie 'sorelle' esaminate nella precedente rubrica⁶⁷, risulta meno ambigua quanto all'adempimento dei passaggi procedurali richiesti: difatti, l'art. 30, a differenza dell'art. 22 CERD che pone il problema del rapporto tra la procedura esperibile davanti al Comitato CERD e il procedimento davanti alla Corte⁶⁸, prevede una chiara scansione temporale tra il tentativo di negoziazione e la richiesta di arbitrato, senza che sia previsto il

breach of any of its legal obligations» (Corte internazionale di giustizia, *Obblighi riguardanti i negoziati relativi alla cessazione della corsa agli armamenti nucleari e al disarmo nucleare (Isole Marshall c. Regno Unito)*, cit., p. 853).

⁶⁵ Da ultimo si veda l'audizione del Ministro degli affari esteri davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta (nota 52) e il suo intervento in seno al Consiglio dell'Unione europea.

⁶⁶ Così anche R. PISILLO MAZZESCHI, "Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale", cit., p. 530.

⁶⁷ M. BUSCEMI, C. PITEA, *L'esplosione' del contenzioso interstatale sui diritti umani tra aspettative e realtà*, cit.

⁶⁸ Su cui v. B. I. BONAFÉ, "Parallel human rights proceedings before international courts and monitoring bodies", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 369 ss.; E. CIMIOTTA, "Parallel Proceedings before the International Court of Justice and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination", in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2020, p. 388 ss.

coinvolgimento del Comitato CAT, la cui competenza a ricevere comunicazioni interstatali, diversamente da quella del Comitato CERD, non è obbligatoria bensì facoltativa.

Per quanto riguarda la condizione procedurale del previo tentativo di negoziato, il suo esperimento, secondo la Corte, può pacificamente considerarsi soddisfatto laddove vi sia stato «at the very least [...] a genuine attempt by one of the disputing parties to engage in discussions with the other disputing party, with a view to resolving the dispute» e laddove «negotiations have become futile or deadlocked»⁶⁹. Più precisamente, il tentativo può ritenersi concluso quando «no reasonable probability exists that further negotiations would lead to a settlement»⁷⁰ e le «basic positions [of parties] ha[d] not subsequently evolved», a seguito di diversi scambi intercorsi tra di esse⁷¹. Le modalità con cui ciò può avvenire non si limitano al tradizionale scambio diplomatico bilaterale⁷², ma includono confronti in seno alle organizzazioni internazionali⁷³, purché l'oggetto della negoziazione corrisponda all'ambito della giurisdizione della Corte *ratione materiae*⁷⁴.

Quanto al tentativo di esperire una procedura di arbitrato, questo si considera soddisfatto in presenza di «lack of agreement between the parties as to the organization of an arbitration», il quale «cannot be presumed», bensì deve essere deducibile «only from a proposal for arbitration by the applicant, to which the respondent has made no answer or which it has expressed its intention not to accept»⁷⁵ – circostanza che si è verificata, ad esempio, nel contenzioso instaurato dal Belgio nei confronti del Senegal proprio sulla base dell'art. 30 CAT⁷⁶. La richiesta di arbitrato può risultare generica e non deve necessariamente contenere i dettagli relativi all'organizzazione della procedura⁷⁷. Va osservato, infine, che la Corte è solita desumere l'esistenza della controversia da, o insieme

⁶⁹ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., pp. 132-133.

⁷⁰ Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, cit., p. 446, che si richiama all'affare *Africa del Sud-Ovest (Etiopia c. Sud Africa)*, (*Liberia c. Sud Africa*), cit., p. 345.

⁷¹ Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, cit., p. 446. Il punto è stato ribadito, da ultimo, nel *Ricorso relativo alla giurisdizione del Consiglio dell'ICAO ai sensi dell'articolo 84 della Convenzione sull'aviazione civile internazionale (Bahrain, Egitto, Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti c. Qatar)*, sentenza del 14 luglio 2020, p. 30.

⁷² Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., p. 133.

⁷³ Corte internazionale di giustizia, *Africa del Sud-Ovest (Etiopia c. Sud Africa)*, (*Liberia c. Sud Africa*), cit., p. 346.

⁷⁴ Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., p. 133.

⁷⁵ Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo (Nuova Domanda: 2002) (Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda)*, sentenza del 3 febbraio 2006, p. 41.

⁷⁶ «[t]he present case is one in which the inability of the Parties to agree on the organization of the arbitration results from the absence of any response on the part of the State to which the request for arbitration was addressed» (Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all'obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, cit., p. 448).

⁷⁷ G. MONINA, «Part III Final Clauses, Art. 30 Settlement of Disputes», cit., p. 687.

con, la verifica dell'avveramento delle suddette condizioni procedurali, quali il tentativo di negoziazione⁷⁸.

Ora, sulla base delle informazioni reperibili, non risulta che l'Italia abbia intrapreso iniziative concrete volte ad esperire le due condizioni procedurali richieste. A questo proposito, tuttavia, è stata sottolineata l'importanza che assumerebbe l'apertura di un negoziato tra le parti che, a prescindere dalla successiva 'giurisdizionalizzazione' della controversia, potrebbe permettere di raggiungere un qualche risultato utile, soprattutto sotto il profilo dell'accertamento di fatti⁷⁹. Qualora ci fosse il consenso di entrambe le parti, l'avvio delle negoziazioni potrebbe infatti portare all'istituzione di una commissione internazionale d'inchiesta *ad hoc* per accertare i fatti, così come all'istituzione di una commissione di conciliazione, che valuterebbe anche elementi in diritto. Trattandosi di mezzi diplomatici, i rapporti con cui si concluderebbero le summenzionate procedure avrebbero natura raccomandatoria; cionondimeno, questi potrebbero contribuire a fare luce sulla vicenda e a raggiungere quello che sembra l'interesse prioritario dei famigliari della vittima, dello Stato italiano e della società civile nel suo complesso, e cioè la ricerca di una verità piena e senza compromessi su quanto accaduto al Cairo. Del resto, i fatti in questione si sono verificati interamente al di fuori del territorio italiano e sono numerosi gli ostacoli pratici che potrebbero presentarsi nel procedimento penale instaurato davanti ai tribunali nazionali: si pensi, ad esempio, alla mancata elezione di domicilio, che ad oggi ha segnato una battuta d'arresto nella celebrazione del processo penale dinanzi alla Corte d'Assise di Roma⁸⁰; all'ottenimento delle prove circa il coinvolgimento dei quattro agenti egiziani nella commissione dei reati di sequestro, omicidio e lesioni personali, la cui responsabilità ai sensi del diritto penale italiano va dimostrata 'al di là di ogni ragionevole dubbio' e in relazione alla quale potrebbe risultare dirimente il materiale probatorio in possesso o nelle disponibilità dello Stato egiziano; per non dire, infine, delle insidie di carattere procedurale che potrebbero sorgere in fase di esecuzione dell'eventuale condanna degli imputati⁸¹. A nostro avviso, seppure le autorità egiziane abbiano dato prova di non voler collaborare perché sia fatta piena giustizia e un radicale e spontaneo cambio di direzione appare oggi improbabile, l'invito esplicito a negoziare per fare luce sul caso, assistito dalla 'minaccia' implicita di proseguire la *querelle* davanti alla 'World Court', potrebbero indurre la controparte egiziana ad una maggiore cooperazione e, ad ogni modo, rappresenterebbe una strada che si può e si deve tentare di perseguire sia al fine di fare procedere più speditamente il processo penale dinanzi al giudice nazionale, sia al fine di risolvere la controversia per via giudiziaria a livello internazionale.

Le considerazioni svolte in merito al (mancato) avveramento delle condizioni necessarie ad una ipotetica risoluzione giudiziaria del caso 'Regeni' dinanzi alla Corte internazionale di giustizia valgono *a fortiori*, seppur con qualche differenza, anche rispetto alla vicenda che vede coinvolto Patrick Zaki. La posizione dell'Italia al riguardo

⁷⁸ «negotiations may help demonstrate the existence of the dispute and delineate its subject-matter» (Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Georgia c. Russia)*, cit., p. 84).

⁷⁹ Si vedano le audizioni parlamentari svolte dagli studiosi di diritto internazionale (nota 1).

⁸⁰ V. nota 4.

⁸¹ Si veda *supra* par. 2.

sembra essere ancora più restia. Dall'altro lato, non si può certo dire che il Governo italiano sia rimasto del tutto silente di fronte alla detenzione di Zaki: è dal suo arresto che il Governo italiano ne ha richiesto a più riprese il rilascio, ricercando un supporto anche a livello europeo⁸². Tale richiesta è stata sorretta e accompagnata da una mobilitazione dell'opinione pubblica senza precedenti, profondamente 'segnata' e 'sdegnata' da quanto accaduto al ricercatore friulano. Tuttavia, anche rispetto alla vicenda Zaki, tranne qualche richiamo agli obblighi della CAT incombenti sull'Egitto in alcune dichiarazioni provenienti da singoli membri del Parlamento italiano⁸³, l'Italia non ha esternato specifiche contestazioni all'Egitto relative all'applicazione della Convenzione. Le ragioni di una più pronunciata inerzia sono, in parte, 'fattuali', poiché il quadro dei fatti si differenzia significativamente dalla vicenda Regeni e la sua continua evoluzione incide sulla valutazione del perfezionamento delle eventuali condotte illecite da parte dell'Egitto; in parte, 'politiche' e 'giuridiche', dal momento che Patrick Zaki è a tutti gli effetti un cittadino egiziano. Da questo punto di vista, posto che la sussistenza del legame di cittadinanza è una condizione per l'esercizio della azione in protezione diplomatica, l'eventuale conferimento di quella italiana, la cui proposta è stata recentemente approvata dal Parlamento⁸⁴, non sembrerebbe comunque consentire al Governo italiano di agire in questa direzione⁸⁵. Viceversa, l'esistenza di un vincolo di cittadinanza con la vittima degli abusi *non* sarebbe necessaria ai fini dell'azione tesa a far valere le violazioni della CAT. Quest'ultimo aspetto induce a riflettere sul rapporto che intercorre tra la domanda che l'Italia potrebbe avanzare *ex art. 30* CAT, l'esercizio della protezione diplomatica e il requisito della cittadinanza dello Stato che agisce a tutela della vittima delle presunte violazioni.

3.3. L'azione *ex art. 30*, il legame di cittadinanza e i presupposti dell'ammissibilità della domanda

Qualora fossero soddisfatte le condizioni richieste dall'art. 30 CAT, l'ipotetico ricorso interstatale promosso dall'Italia nel caso di Giulio Regeni presenterebbe alcuni dei tratti tipici della tradizionale azione in protezione diplomatica, pur discostandosene significativamente in quanto volto a fare valere le violazioni della CAT e non le norme sul trattamento dello straniero⁸⁶. Nel caso Zaki, invece, si tratterebbe di un'azione

⁸² Sul punto v. *infra* par. 4.

⁸³ Si vedano le dichiarazioni e la mozione presentata dalla senatrice Montevocchi in merito alla possibilità di invocare l'art. 30 della CAT nel caso Zaki (www.bologna.repubblica.it del 9 aprile 2021).

⁸⁴ www.repubblica.it del 7 luglio 2021.

⁸⁵ In proposito, si vedano gli articoli 5 e 7 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, relativamente al requisito della continuità della cittadinanza e al problema della multipla cittadinanza e delle azioni esercitate nei confronti dello Stato di cittadinanza.

⁸⁶ Sull'utilizzo dello strumento della protezione diplomatica per fare valere la violazione di norme sui diritti umani si confrontino L. CONDORELLI, "La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application", in *Rivista di diritto internazionale* 2003, p. 5 ss. e G. GAJA, "Droits des états et droits des individus dans le cadre de la protection diplomatique", in *La protection diplomatique: Mutations contemporaines et pratiques nationales: Actes de la journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la mémoire de Georges Perrin*, J. FLAUSS (éd.), 2003, Bruxelles, p. 66. Sul punto v. anche E. MILANO, "Diplomatic Protection and Human Rights Before the International Court of Justice: Re-fashioning Tradition?", in *Netherlands Yearbook of International*

propriamente a tutela dei diritti umani che, pur non essendo sorretta da un legame di cittadinanza con la vittima, sarebbe comunque connotata da un certo interesse – politico più che giuridico – tenuto conto del collegamento dello studente egiziano con l'Università di Bologna. Ad ogni modo, quale che sia la connessione tra lo Stato ricorrente e la vittima delle violazioni, la legittimazione ad agire per fare valere il mancato rispetto della CAT risulta, in linea di principio, 'diffusa' tra tutti gli Stati parte, in virtù del carattere *solidale* delle norme in questione⁸⁷. Difatti, sulla scorta della giurisprudenza della stessa Corte – sin dal caso *Barcelona Traction*, poi nel caso *Belgio c. Senegal* e da ultimo in *Gambia c. Myanmar* – e del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, è possibile sostenere che ogni Stato parte della Convenzione, a prescindere dalla presenza di un interesse speciale rispetto alla situazione da cui trae origine il ricorso, può pretendere il rispetto degli obblighi pattizi, anche ricorrendo ai mezzi giurisdizionali ivi previsti, poiché è il sistema convenzionale stesso che, per la natura delle norme ivi contenute, legittima interventi a tutela della collettività⁸⁸. Se dunque, dal punto di vista della legittimazione ad agire, l'eventuale azione dell'Italia *ex art. 30*, tanto nel caso Regeni quanto nel caso Zaki, non incontrerebbe, in linea di principio, particolari ostacoli di carattere giuridico, occorre ora esaminare se i presupposti dell'ammissibilità della domanda siano soddisfatti o facilmente soddisfacibili.

Una questione che potrebbe in concreto porsi, quale condizione di ammissibilità della domanda, è l'avvenuto esperimento dei rimedi giurisdizionali interni all'ordinamento egiziano. Come noto, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni troverebbe applicazione, secondo un'interpretazione diffusa, anche qualora lo Stato agisca per fare valere le violazioni delle norme sui diritti umani e non solo qualora lo Stato eserciti la protezione diplomatica – circostanza, quest'ultima, in cui è necessario provare anche il legame di cittadinanza con la vittima⁸⁹. Dalla giurisprudenza della Corte, tuttavia, parrebbe

Law 2004, p. 85 ss.; M. I. PAPA, "Protezione diplomatica, diritti umani e obblighi *erga omnes*", in *Rivista di diritto internazionale* 2008, p. 669 ss.

⁸⁷ Come noto, la posizione 'qualificata' dello Stato verrebbe in rilievo per quanto riguarda la richiesta di riparazione e qualora quest'ultimo decidesse di agire in autotutela (si vedano gli articoli 48 e 54 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati).

⁸⁸ Sulla legittimazione ad agire nei ricorsi presentati da Stati diversi da quello di nazionalità delle vittime si rimanda a C. RAGNI, "Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 1. Sulla posizione assunta dalla Corte internazionale di giustizia sul punto si veda, *ex multis*, M. I. PAPA, "La tutela degli interessi collettivi nell'ordinanza sulle misure provvisorie nel caso Gambia c. Myanmar", in *Rivista di diritto internazionale* 2020, p. 729 ss.; M. LONGOBARDO, "The Standing of Indirectly Injured States in the Litigation of Community Interests before the ICJ: Lessons Learned and Future Implications in Light of The Gambia v. Myanmar and Beyond", in *International Community Law Review* 2021, p. 1 ss.; S. FORLATI, "Azioni dinanzi alla Corte internazionale di giustizia di fronte a violazioni di obblighi *erga omnes*", in *Rivista di diritto internazionale* 2001, p. 69 ss. Se quanto affermato vale senz'altro per gli obblighi *sostanziali* sanciti nella CAT, sulla natura *erga omnes partes* delle norme procedurali la questione resta ancora aperta; tuttavia, il problema non si porrebbe nella vicenda Regeni, in quanto l'eventuale domanda introdotta dall'Italia in relazione all'adempimento dell'art. 9 CAT sarebbe chiaramente sorretta da un interesse specifico e diretto.

⁸⁹ A. A. CANÇADO TRINDADE, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, 1983, pp. 46-56; C. F. AMERASINGHE, *Local Remedies in International Law*, Cambridge, 2004, pp. 64-75; R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, *passim*, spec. pp. 45-53.

desumersi che i ricorsi interni non debbano essere preventivamente esperiti nel caso in cui il pregiudizio sia *prevalentemente* diretto nei confronti dello Stato e non dell'individuo⁹⁰. Nell'affare *Attività armate sul territorio del Congo*, la Corte internazionale di giustizia sembra avere avallato il principio secondo cui se lo Stato agisce per la riparazione di un *proprio* pregiudizio dovuto al mancato rispetto di un obbligo internazionale, seppur tale violazione riguardi e investa anche i diritti spettanti ad un suo cittadino, non è tenuto a dimostrare l'avvenuto esaurimento dei ricorsi interni ai fini dell'ammissibilità della domanda⁹¹. Inoltre, nella recente pronuncia in merito alle obiezioni preliminari sollevate nella controversia tra *Ucraina c. Federazione Russa*, la Corte ha escluso l'operatività della regola qualora lo Stato ricorrente non assuma la difesa di uno o più determinati individui, bensì agisca per fare valere una violazione dei diritti umani in un contesto di abusi più 'generalizzato'⁹².

A nostro avviso, nonostante le azioni promuovibili nei casi Regeni e Zaki non rientrino negli scenari appena descritti in quanto si originano da, e fanno valere, violazioni dei diritti sanciti nella CAT subite da *determinati* individui e gli interessi fatti valere in giudizio sono *prevalentemente* individuali⁹³, cionondimeno, l'azione promuovibile dallo Stato italiano davanti alla Corte non sarebbe ostacolata dall'ipotetica obiezione procedurale che lo Stato convenuto potrebbe sollevare circa il mancato esaurimento dei ricorsi interni. Infatti, come già rilevato in dottrina, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni non troverebbe applicazione, perlomeno nel caso Regeni, perché i rimedi presenti nell'ordinamento territoriale si sono dimostrati ad oggi scarsamente effettivi e i tempi di espletamento di tutti i gradi di giudizio non appaiono ragionevoli⁹⁴. Basti pensare a come sono state sino ad ora svolte le indagini in Egitto e al fatto che – come evidenziato precedentemente – a distanza di quasi sei anni, le autorità giudiziarie egiziane non abbiano ancora provveduto ad alcuna iscrizione nel registro degli indagati per la tortura e l'omicidio di Giulio Regeni, ma si siano

⁹⁰ Tale posizione è stata evocata, da ultimo, dal collegio difensivo del Qatar nella controversia sulla *Interpretazione e applicazione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Qatar c. Emirati Arabi Uniti)*. In qualità di agente del Governo del Qatar, il Professor Klein ha proposto una lettura del caso *Avena* deciso dalla Corte volta a supportare l'idea secondo cui la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni non si applica allo Stato che agisce «in its own name and in the name of its citizens» facendo valere interessi individuali e statali 'interdipendenti' (Verbatim record 2018/14, pp. 11-12). Sulla distinzione tra i reclami diretti, indiretti e 'misti' rilevante ai fini dell'applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni si veda in dottrina S. WITTICH, "Direct Injury and the Incidence of the Local Remedies Rule", in *Austrian Review of International and European Law* 2000, p. 121 ss.

⁹¹ Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo (Congo c. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005, p. 168. Nel caso in esame, l'obbligo violato era l'art. 29 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

⁹² Corte internazionale di giustizia, *Applicazione della Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Ucraina c. Russia)*, sentenza del 8 novembre 2019, p. 606.

⁹³ Nel caso Regeni, si potrebbe sostenere che l'Italia possa fare valere, accanto agli interessi individuali, anche interessi propriamente statali, alla luce dei numerosi depistaggi e dei comportamenti ostruttivi delle autorità egiziane che parrebbero avere prodotto una lesione – autonoma – anche della dignità e degli interessi dello Stato italiano.

⁹⁴ La questione è stata più approfonditamente trattata, con riguardo all'esercizio della protezione diplomatica, da R. PISILLO MAZZESCHI, "Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale", cit., p. 529 ss.

concentrati sui presunti responsabili del noto episodio di depistaggio⁹⁵. Va inoltre aggiunto che, nel caso Regeni, la regola procedurale del previo esaurimento dei ricorsi interni non troverebbe applicazione per l'invocazione della responsabilità dell'Egitto in relazione all'obbligo di assistenza e cooperazione giudiziaria previsto dall'articolo 9 CAT, poiché questo delinea un obbligo dovuto nei confronti degli Stati. Per quanto riguarda la vicenda di Patrick Zaki, invece, non è ancora chiaro se i rimedi interni siano stati preventivamente esperiti ai fini della ammissibilità dell'eventuale ricorso dell'Italia *ex art.* 30 CAT. Al riguardo, verrebbero comunque in rilievo i summenzionati rapporti delle organizzazioni intergovernative e non che fotografano un grado di indipendenza, imparzialità ed effettività del sistema giudiziario egiziano piuttosto carente⁹⁶.

3.4. Le azioni intraprese dall'Italia e l'opportunità di instaurare un contenzioso interstatale

Una volta appurato che le condizioni di giurisdizione e ammissibilità della domanda non costituirebbero un ostacolo giuridico dirimente per la risoluzione della controversia con l'Egitto attraverso i mezzi giurisdizionali previsti dall'art. 30 CAT, non resta che valutare la posizione realmente assunta dal Governo italiano. Come già evidenziato, l'Italia non ha ad oggi manifestato un chiaro interesse a preconstituire i presupposti processuali necessari all'attivazione dell'art. 30 CAT, nonostante tale opzione sia stata prospettata, con particolare riguardo al caso Regeni, ad esponenti del Governo e al Parlamento italiano, da diversi studiosi di diritto internazionale⁹⁷, nonché da autorevoli giuristi per mezzo stampa⁹⁸. Sorprende, in proposito, che il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a cui è stato espressamente domandato in sede di audizione parlamentare di esprimersi sulla volontà del Governo di ricorrere ai mezzi di risoluzione delle controversie indicati nella CAT, abbia riferito che tra gli ostacoli che impedirebbero una siffatta iniziativa vi sarebbe il *mancato* riconoscimento della giurisdizione della Corte internazionale di giustizia da parte dell'Egitto, tranne che per le controversie relative al canale di Suez, come dichiarato nel 1957⁹⁹. A questo riguardo, è appena il caso di precisare che, nel caso in esame, la giurisdizione della Corte non sarebbe fondata sulla dichiarazione di accettazione della giurisdizione obbligatoria resa dall'Egitto ai sensi dell'art. 36 par. 2 dello Statuto – che, in effetti, è sì limitata alle

⁹⁵ Si veda www.repubblica.it del 30 novembre 2021.

⁹⁶ V. *supra* par. 2.

⁹⁷ Si vedano i riferimenti bibliografici riportati in nota 1. Si segala che la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni ha espressamente accolto tale ipotesi nella relazione finale sulle attività svolte, presentata il 1° dicembre 2021. Nelle conclusioni «la Commissione, con il supporto di autorevoli studiosi di diritto internazionale, ritiene che l'Italia sia legittimata a richiamare l'Egitto al rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sulla tortura, aprendo pertanto una controversia internazionale ai sensi dell'articolo 30 della predetta Convenzione» (Camera dei deputati, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni, Relazione sull'attività svolta dalla Commissione, approvata dalla Commissione nella seduta del 1° dicembre 2021, Doc. XXII-bis n. 1, p. 28 e v. anche p. 358 ss.).

⁹⁸ Si veda l'articolo pubblicato da Vladimiro Zagrebelsky su www.lastampa.it del 3 gennaio 2021.

⁹⁹ Si veda l'audizione parlamentare svolta dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale il 30 settembre 2021 (webtv.camera.it, minuto 31).

controversie sul canale di Suez¹⁰⁰ – ma sulla clausola compromissoria contenuta nell’art. 30 CAT, rispetto alla quale né l’Italia né l’Egitto hanno apposto alcuna riserva¹⁰¹. L’irrelevanza del contenuto delle dichiarazioni facoltative rese dalle parti ai sensi dell’art. 36 par. 2 dello Statuto della Corte, in presenza di una clausola compromissoria contenuta in un trattato che vincola le medesime parti, su cui verte l’oggetto della controversia, trova conferma, ad esempio, nella più volte citata sentenza *Belgio c. Senegal*¹⁰².

A prescindere dalle recenti affermazioni sulla carenza di un titolo giurisdizionale della Corte, il comportamento dell’Italia, esaminato nel suo complesso, appare chiaramente indirizzato a continuare la strada del *dialogo* politico con l’Egitto, più che a risolvere giudiziariamente la controversia internazionale, presumibilmente in attesa che emergano ulteriori e più corroborate evidenze nel processo penale in corso davanti ai tribunali interni. Le misure sino a qui adottate, sia di carattere diplomatico che economico, si denotano infatti per l’accentuata cautela e anche per la limitata incisività sul comportamento complessivamente assunto dall’Egitto. È pur vero che, almeno in un primo momento, il richiamo per consultazioni dell’ambasciatore italiano al Cairo, rientrato a Roma dall’aprile 2016 all’agosto 2017, ha probabilmente spinto la Procura egiziana allo scambio di alcuni documenti fondamentali, su cui si è basata l’informativa redatta dai ROS italiani che ha permesso l’iscrizione nel novembre 2018 di cinque agenti egiziani nel registro degli indagati della Procura di Roma, segnando la fase più intensa della collaborazione tra le due procure¹⁰³. Tuttavia, questa misura non si è dimostrata risolutiva nel lungo periodo: come già ricordato, molte sono le rogatorie rimaste ancora senza risposta (39, per l’esattezza)¹⁰⁴, l’ultima delle quali quella riguardante l’elezione di domicilio degli indagati¹⁰⁵. Sotto questo aspetto, neppure la recente rottura dei rapporti diplomatici fra la nostra Camera dei Deputati e il Parlamento egiziano, decisa il 28 novembre 2018, e confermata nel dicembre del 2020, sembra aver sortito un qualche effetto utile¹⁰⁶. Quanto alle misure di carattere economico, a poco o nulla è servito il cosiddetto ‘emendamento Regeni’ con cui il Parlamento italiano nel 2016 ha sospeso la

¹⁰⁰ Il testo della dichiarazione facoltativa di giurisdizione obbligatoria è disponibile alla pagina www.icj-cij.org. Peraltro, si noti che mentre la dichiarazione facoltativa di giurisdizione obbligatoria si limita ad attribuire giurisdizione alla Corte internazionale di giustizia, l’art. 30 include altri mezzi di risoluzione della controversia come precedentemente illustrato.

¹⁰¹ Si veda nota 1.

¹⁰² Corte internazionale di giustizia, *Questioni relative all’obbligo di perseguire o estradare (Belgio c. Senegal)*, cit., p. 448. Nel caso di specie, una volta ritenute avverate le condizioni ex art. 30 CAT, la Corte, ai fini della propria giurisdizione, non ha ritenuto necessario verificare se sussistesse un titolo giurisdizionale anche ai sensi delle dichiarazioni facoltative rese da Belgio e Senegal.

¹⁰³ Sul punto si veda l’audizione del Procuratore Giarritta e del sostituto Procuratore Colaiocco (nota 16).

¹⁰⁴ Il sostituto Procuratore Colaiocco ha affermato che su 64 rogatorie inviate al Cairo, ben 39 non hanno avuto risposta (www.ansa.it del 15 ottobre 2021).

¹⁰⁵ V. nota 4.

¹⁰⁶ Si veda www.ansa.it del 29 novembre 2018.

cessione a titolo gratuito di pezzi di ricambio di velivoli (F-16) dichiarati fuori servizio¹⁰⁷. Sotto altri punti di vista, per esempio negli scambi commerciali e nel settore della difesa militare, il rapporto come è noto, non pare mutato, ma anzi si è rafforzato¹⁰⁸.

Sull'efficacia delle azioni fino a qui intraprese dall'Italia, quanto ai risultati ottenuti, è allora legittimo avanzare qualche perplessità, a distanza di quasi sei anni dalla scomparsa di Regeni e a fronte di un quadro fattuale che sta progressivamente emergendo con più chiarezza. Ciò porta a domandarsi se sia oggi auspicabile l'instaurazione di un contenzioso internazionale e quali 'effetti collaterali' potrebbe comportare, al netto delle probabili ripercussioni sullo stato dei rapporti economici, politici e diplomatici tra i due Stati¹⁰⁹. In proposito, sono state espresse alcune preoccupazioni sul fatto che una possibile azione promossa a livello internazionale possa danneggiare e, in qualche modo, intralciare il processo penale interno a carico dei quattro agenti egiziani¹¹⁰. Al riguardo, possono evidenziarsi alcune considerazioni. La prima è che l'«internazionalizzazione» del caso Regeni da parte dell'Italia avrebbe come primo obiettivo non quello di aprire, immediatamente, un fronte di contenzioso davanti ai giudici dell'Aia, ma di palesare, con una contestazione formale all'Egitto, il proprio punto di vista sugli inadempimenti degli obblighi convenzionali, a partire dall'art. 9 CAT relativo alla cooperazione giudiziaria, ed eventualmente di prospettare l'intenzione di intraprendere quei primi passaggi procedurali descritti dall'art. 30. A nostro avviso, un siffatto comportamento potrebbe agevolare, e non precludere, il processo penale in corso, in quanto potrebbe contribuire a incentivare maggiormente le autorità egiziane a collaborare, ad esempio indicando il domicilio degli imputati. Al riguardo, riteniamo che le future rogatorie, il cui invio da parte del giudice dell'udienza preliminare è atteso nei prossimi mesi, con cui verrà richiesto, nuovamente, di indicare il domicilio degli imputati, debbano essere assistite e 'rafforzate' dal richiamo del Governo al fatto che l'Egitto è tenuto a dare riscontro alle rogatorie, in base agli obblighi liberamente assunti in base alla CAT. Inoltre, una contestazione formale della violazione dell'art. 9 potrebbe sollecitare l'Egitto a fornire quei mezzi di prova utili al fine di dimostrare la tesi dell'accusa in un processo in cui, peraltro, aleggia 'lo spettro' delle immunità funzionali e che potrebbe presentare diversi ostacoli nella fase di esecuzione della eventuale condanna¹¹¹. Sotto questo ultimo aspetto, nella prospettazione del *petitum* dinanzi alla Corte internazionale di giustizia andrebbe attentamente valutata la questione relativa all'applicazione dell'art. 7 CAT, che impone l'obbligo di *aut dedere aut iudicare*. Va poi

¹⁰⁷ M. BUSCEMI, F. VIOLI, "The unsolved case of Giulio Regeni. An attempted legal analysis", cit. Si veda la legge del Parlamento italiano del 14 luglio 2016, n. 131, di conversione del decreto-legge n. 67 del 2016, che abroga la lett. a) dell'art. 4 del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174 del 30 ottobre 2015 che prevedeva l'autorizzazione «[...] per l'anno 2015, [del]le seguenti cessioni a titolo gratuito: a) materiali di ricambio per velivoli F-16, dichiarati fuori servizio, alla Repubblica Araba d'Egitto».

¹⁰⁸ Sulla vendita delle due fregate all'Egitto si rimanda all'audizione del Presidente del già Consiglio dei ministri, Giuseppe Conte, svoltasi il 18 giugno 2020 (il testo dello stenografico dell'audizione è disponibile su www.camera.it).

¹⁰⁹ La questione esula dall'ambito della presente indagine. Sul punto si vedano, per esempio, gli approfondimenti pubblicati su www.internazionale.it.

¹¹⁰ V. le audizioni parlamentari menzionate in nota 1.

¹¹¹ V. *supra* par. 2.

ribadito che, anche una volta mosse le suddette contestazioni all'Egitto, l'attivazione della procedura prevista all'art. 30 CAT non collocherebbe le parti direttamente in una fase propriamente contenziosa, bensì prevedrebbe l'esperimento di un tentativo di negoziato e arbitrato, da cui potrebbero emergere alcune possibili soluzioni, quali l'istituzione di una commissione internazionale d'inchiesta *ad hoc* per accertare i fatti.

Vi è ancora un altro aspetto da considerare: il 'caso Regeni', pur originando da una vicenda riguardante un singolo individuo, e in una qualche misura 'privata', connaturata alle sofferenze inflitte alla vittima e ai suoi famigliari, presenta una dimensione pubblica e internazionale non trascurabile. Questo non solo perché si inserisce in un contesto più ampio di abusi in Egitto – basti pensare ai numerosi rapporti di organizzazioni intergovernative e non che fotografano un quadro allarmante¹¹² – ma perché il maltrattamento di un cittadino italiano all'estero, e il successivo depistaggio, ostruzionismo e la mancanza di collaborazione che si protraggono da oltre cinque anni, nonché da ultimo i dubbi avanzati sulla legittimità e solidità della nostra indagine giudiziaria, parrebbero suscettibili di ledere profondamente anche gli interessi dello Stato italiano in quanto tale¹¹³. Viceversa, un atteggiamento di inerzia da parte del Governo rispetto al contegno 'offensivo' delle autorità egiziane potrebbe a sua volta essere passibile di censure da parte dei famigliari della vittima, sia sul piano nazionale che internazionale¹¹⁴. Infine, va evidenziato come le violazioni della CAT, per giunta gravi, presumibilmente verificatesi nei casi in esame sono suscettibili di ledere gli interessi di tutti gli Stati parte della Convenzione. In particolare, la commissione di atti di tortura ad opera di organi dello Stato vitupera gravemente i valori collettivi condivisi dagli Stati parte della CAT, il cui presidio, anche attraverso il ricorso allo strumento del contenzioso interstatale, dovrebbe essere concepito non tanto come un atto 'ostile' nei confronti del presunto responsabile, ma come azione a tutela dell'ordine pubblico convenzionale¹¹⁵. Proprio in questa ottica, parrebbero intenzionati ad agire i Paesi Bassi e il Canada nei confronti della Siria a cui si addebitano gravi violazioni della CAT¹¹⁶.

Ciò detto, e preso atto della (attuale) carenza di volontà del Governo italiano a 'giurisdizionalizzazione' la divergenza con l'Egitto, occorre verificare se esistano strumenti alternativi che incidano sul comportamento dell'Egitto, inducendone un maggiore rispetto dei diritti umani in futuro e favorendo l'emersione della verità e giustizia rispetto ai casi in questione.

¹¹² V. *supra* par. 2.

¹¹³ La costituzione di parte civile da parte della Presidenza del Consiglio nel processo penale davanti alla Corte d'Assise di Roma, accanto ai famigliari di Regeni, può leggersi, simbolicamente, in questa chiave.

¹¹⁴ Sull'eventuale esistenza di un obbligo di agire in capo all'Italia nella vicenda Regeni, e sui rimedi esperibili dai famigliari della vittima, si rimanda a M. BUSCEMI, F. VIOLI, "The unsolved case of Giulio Regeni. An attempted legal analysis", cit., nonché alla posizione espressa dalle autrici nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione parlamentare d'inchiesta (per i riferimenti vedi nota 1). Sul punto v. anche R. PISILLO MAZZESCHI, "Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale", cit., p. 530 ss.

¹¹⁵ V. C. RAGNI, "Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future", cit., p. 3.

¹¹⁶ V. *supra* par. 1.

4. Il possibile ricorso ad altri strumenti per promuovere il rispetto dei diritti umani, oltre l'ambito di applicazione della CAT: il ruolo dell'Unione europea

Un possibile (e più incisivo) ruolo dell'Unione europea (UE) nelle vicende in esame è stato invocato a più riprese sia da parti politiche, sia dalla società civile¹¹⁷. In effetti, già a marzo del 2016, il Parlamento europeo adottava la prima risoluzione sulla vicenda Regeni¹¹⁸, condannandone la tortura e omicidio ed esortando le autorità egiziane a collaborare. A questa risoluzione ne sono seguite altre, da ultimo, come ricordato, quella – forse più articolata – adottata il 18 dicembre 2020¹¹⁹. Tuttavia, alle esortazioni del Parlamento non sono finora corrisposte azioni ‘concrete’ da parte dell'Unione, né nell'ambito della Politica europea e di sicurezza comune (PESC), né in altre aree di competenza. All'ultimo Consiglio affari esteri, ad esempio, è stato dato atto nelle conclusioni dell'importanza della vicenda Regeni per l'Unione europea, ed è stata reiterata la richiesta di cooperazione all'Egitto¹²⁰, ma non è stata assunta alcuna decisione formale.

Nonostante la relativa ‘riluttanza’ dell'Unione all'adozione di decisioni formali in seno al Consiglio, sembra comunque utile interrogarsi su che misure essa potrebbe adottare, considerato il suo ruolo di *omnes* nelle vicende oggetto di questo lavoro. L'analisi che segue si limita ad esaminare, in primo luogo, le possibili misure ‘lecite’ adottabili dall'UE nell'ambito dei rapporti con l'Egitto (par. 4.1), e, in secondo luogo, il nuovo regime sanzionatorio indirizzato ad individui che si rendano responsabili di gravi violazioni di diritti umani, adottato dall'Unione nel dicembre 2020 (par. 4.2). Vale la pena precisare che in merito alle possibili azioni dell'Unione dirette nei confronti dell'Egitto, si esamineranno solo quelle lecite, tenuto conto del dibattito ancora in corso sull'ammissibilità e legittimità delle contromisure adottate dalle organizzazioni internazionali non direttamente lese dall'illecito. Come noto, l'Unione europea non è nuova all'adozione di ‘sanzioni’ unilaterali o ‘misure restrittive’¹²¹ nella forma di quelle

¹¹⁷ www.ansa.it del 25 gennaio 2021; www.open.online.it del 25 gennaio 2020. In dottrina, sul (possibile) ruolo dell'UE nella vicenda Regeni, v. recentemente E. SCISO, “Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato”, cit., p. 200 ss. V. anche in generale sulla possibilità di esercizio della protezione diplomatica da parte dell'UE, A. RASI, “The Entitlement of the European Union to Exercise Diplomatic Protection: An International Customary Law Perspective”, in *European Papers* (3), in corso di pubblicazione.

¹¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2016 sull'Egitto, segnatamente sul caso di Giulio Regeni (2016/2608(RSP)); Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 febbraio 2018 sulle esecuzioni in Egitto (2018/2561(RSP)).

¹¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2020, cit.

¹²⁰ Risultati della sessione del Consiglio affari esteri, *Outcome of the Council Meeting 3784th meeting*, 5579/21, del 25 gennaio 2021.

¹²¹ Sulle sanzioni dell'UE vedi A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993; P. DUPONT, “Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran”, in *Journal of Conflict & Security Law* 2012, p. 301 ss.; A. TZANAKOPOULOS, “Sanctions Imposed Unilaterally by the European Union: Implications for the European Union's International Responsibility”, in *Economic sanctions under international law: unilateralism, multilateralism, legitimacy, and consequences*, A.Z. MAROSI, M. R. BASSETT (eds), Berlin, 2015, p. 145 ss.; A. ORAKHELASHVILI, “The Impact of Unilateral EU Economic Sanctions on the UN Collective Security Framework: The Cases of Iran and Syria”, *ibid.*, p. 3 ss.; T. RUYLS,

che paiono essere contromisure ai sensi del diritto internazionale generale (al di là della nomenclatura utilizzata in sede europea). Tuttavia, queste ‘sanzioni’ sono state spesso considerate controverse: *in primis* sotto il profilo della generale compatibilità delle *third-party countermeasures* con il diritto internazionale¹²²; inoltre, perché, anche ammesso che soggetti non specialmente lesi dall’illecito possano adottare contromisure, non sempre nel caso delle sanzioni dell’UE sembravano essersi avverati i requisiti necessari a tale scopo¹²³. L’Unione è stata, inoltre, tacciata di *double standard* nell’individuare gli Stati destinatari delle sanzioni e di un problematico unilateralismo¹²⁴. Sembra quindi opportuno soffermarsi su azioni che potrebbero trovare terreno più condiviso e sollevare meno problemi in ordine alla loro liceità e legittimità. Da un punto di vista di opportunità politica, invece, la questione è più delicata. Gli equilibri geopolitici giocano naturalmente un ruolo fondamentale nell’azione esterna dell’Unione europea, soprattutto con un partner strategico per la stabilità della regione nordafricana come l’Egitto. Proprio per questa ragione, l’analisi che segue si sofferma su misure soggette a processi decisionali che richiederebbero per lo più una votazione a maggioranza delle istituzioni coinvolte e non all’unanimità, se non, in certi casi, decisioni o atti della sola Commissione europea. Come tali, queste misure possono essere adottate in maniera più agile (e passare meno ‘osservate’ nel dibattito politico), risultando quindi meno problematiche per le relazioni internazionali dell’UE, rispetto a decisioni formali del Consiglio. Inoltre, le misure analizzate si collocano in aree di competenza da un certo punto di vista più ‘tecniche’, e pertanto meno sensibili politicamente. Considerata la complessità dei rapporti politici coinvolti, tuttavia, è bene segnalare che le misure analizzate di seguito rimangono, a nostro avviso, aggiuntive e di ‘rinforzo’ rispetto al ricorso all’art. 30 CAT, strumento cardine nella risoluzione delle vicende in esame, soprattutto per quanto concerne il caso Regeni.

4.1. I mezzi politico-economici: l’azione nell’ambito degli accordi di commercio e sviluppo

“Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, in *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, L. VAN DEN HERIK (ed.), Cheltenham, 2017, p. 19 ss.; vedi anche la mappa delle sanzioni UE disponibile su www.sanctionsmap.eu.

¹²² Nell’ampia letteratura sul tema si vedano *ex multis* N. D. WHITE, “Autonomous and Collective Sanctions in the International Legal Order”, in *The Italian Yearbook of International Law Online* 2018, p. 1 ss.; T. RUYTS, “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, cit.; C. FOCARELLI, *Diritto internazionale. I. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell’umanità*, Padova, 2012, p. 718 ss.; E. KATSELLI PROUKAKI, *The problem of enforcement in international law: countermeasures, the non-injured state and the idea of international community*, London, 2010; M. DAWIDOWICZ, “Public law enforcement without public law safeguards? An analysis of State practice on third-party countermeasures and their relationship to the UN Security Council”, in *British Yearbook of International Law* 2006, p. 333 ss; P. PICONE, “Obblighi *erga omnes* e codificazione della responsabilità degli Stati”, in *Rivista di diritto internazionale* 2005, p. 893 ss.

¹²³ Ad esempio, nel caso delle sanzioni contro l’Iran, non era chiaro se lo Stato avesse in effetti commesso un illecito, presupposto necessario per l’adozione di contromisure da parte dell’Unione. Sul punto T. RUYTS, “Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework”, cit., p. 22.

¹²⁴ P. DUPONT, “Countermeasures and Collective Security”, cit., p. 335.

Già nelle risoluzioni menzionate sopra, il Parlamento europeo esortava l'Unione e gli Stati membri a rispettare l'impegno assunto nel 2013¹²⁵, con il quale essi si obbligavano a sospendere la vendita di armi e l'esportazione di strumenti di pressione, controllo e spionaggio, coerentemente con quanto previsto nella Posizione comune del 2008¹²⁶. In maniera ancora più interessante, il Parlamento reiterava la richiesta di un «un riesame approfondito ed esaustivo dei rapporti dell'UE con l'Egitto» e a rivedere l'assistenza finanziaria fornita al Paese, anche rispetto alla cooperazione prevista nell'ambito della Politica europea di vicinato (d'ora in avanti PEV)¹²⁷.

Nel solco di queste 'esortazioni', l'analisi che segue si prefigge di verificare, in primo luogo, se una eventuale sospensione del flusso di assistenza finanziaria all'Egitto si collochi giuridicamente nella categoria delle misure lecite adottabili dall'UE; in secondo luogo, di valutare la liceità – sotto il profilo del diritto internazionale – di una sospensione parziale o totale dell'Accordo di Associazione (d'ora in avanti l'Accordo), ratificato nel 2004 da Unione europea ed Egitto¹²⁸ e di altri strumenti di assistenza tecnico-finanziaria destinati al Paese. A questo scopo, le considerazioni che seguono cercano di farsi largo nella fittissima rete normativa che regola i rapporti tra le due parti sin dall'entrata in vigore dell'Accordo.

L'Accordo di Associazione stabilisce un'area di libero scambio tra le parti che si impegnano a rimuovere le barriere tariffarie sui prodotti industriali. Oltre a prevedere una serie di obblighi in materia commerciale, l'Accordo instaura una cornice istituzionale di cooperazione fra UE ed Egitto e si inserisce nel più ampio quadro della PEV¹²⁹. Al fine di attuare e supervisionare l'impianto istituzionale, l'Accordo istituisce un Consiglio di Associazione UE-Egitto, con il mandato di implementare il trattato e la cooperazione che esso prevede, sia tramite decisioni vincolanti, sia con

¹²⁵ Principali risultati del Consiglio affari esteri, 3256a sessione del Consiglio del 21 agosto 2013, 13086/13.

¹²⁶ Posizione comune 2008/944/CFSP del Consiglio dell'8 dicembre 2009 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari. Si fa notare che la Posizione Comune fa salva l'esportazione di armi non utilizzabili a fini di repressione interna; si tratta di un compromesso probabilmente inevitabile alla luce del proficuo commercio di armi fra Egitto ed alcuni Stati membri dell'Unione europea, fra cui anche l'Italia. Diversa questione resta, poi, la compatibilità degli scambi commerciali di materiale d'armamento fra Italia ed Egitto con la l. 185/90 in materia di controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, che precluderebbe l'esportazione e la vendita di tali materiali verso Stati che si rendono responsabili di gravi violazioni di diritti umani (su cui si rimanda a SCISO, "Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato", cit., p. 199 ss.).

¹²⁷ Risoluzione del Parlamento del 18 dicembre 2020, par. 16 e 17.

¹²⁸ Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 304, del 30 settembre 2004.

¹²⁹ Sulla Politica europea di vicinato si vedano P. VAN ELSUWEGE, "The EU and its Neighbours", in *EU External Relations Law*, R. WESSEL, J. LARIK (eds), New York, 2020; P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, "Legal Perspectives on the Study of the European Neighbourhood Policy", in *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI AND T. DEMMELHUBER (eds), Abingdon, 2018, p. 108ss.; B VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Abingdon, 2012.

raccomandazioni o altri strumenti. L'Accordo rimane dunque il principale perimetro normativo-istituzionale entro il quale si articolano i rapporti bilaterali fra Unione ed Egitto, regolati – come spesso accade nella PEV – da una sovrapposizione di strumenti vincolanti e di *soft law*¹³⁰. I rapporti di cooperazione fra le due parti sono tipicamente 'guidati' da Priorità di partenariato¹³¹, che vengono elaborate congiuntamente da UE ed Egitto. Le Priorità sono poi adottate («endorsed», *sic*) dal Consiglio di Associazione¹³² con lo scopo di guidare lo strumento europeo di vicinato¹³³, atto a finanziare l'assistenza e il supporto dell'Unione agli Stati inclusi nella PEV e – peraltro – principale canale di fondi nella cooperazione bilaterale con l'Egitto. Fino al 2020, l'aiuto fornito dall'UE seguiva la programmazione pluriennale, così come prevista nel Quadro unico di sostegno¹³⁴, che definiva le aree di intervento per l'assistenza dell'UE in linea con le Priorità del partenariato. Il Quadro unico di sostegno per il periodo 2017-2020 è stato adottato con un atto di esecuzione della Commissione europea ed è stato 'inserito' in un *Memorandum of Understanding* (MoU) siglato da UE ed Egitto nel 2017¹³⁵.

A conclusione del precedente periodo di cooperazione tecnico-finanziaria 2017-2020, l'Unione ha adottato nel 2021 un nuovo strumento europeo di vicinato, il *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (d'ora in avanti NDICI)¹³⁶, che guiderà l'assistenza finanziaria dell'Unione nel contesto della PEV dal 2021 al 2027. Il recente strumento finanziario è accompagnato da una 'Agenda per il Mediterraneo'¹³⁷, i cui indirizzi dovranno essere ulteriormente elaborati tramite nuove Priorità di partenariato. Ai sensi dell'NDICI, verrà poi adottato, così come per il periodo

¹³⁰B VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, cit., p. 178.

¹³¹ Fra le varie Priorità per il periodo 2017-2020 ve ne era una particolarmente interessante ai fini di questo lavoro: 'Governance, rafforzamento della stabilità e stato democratico moderno', che includeva sotto la propria rubrica un'ampia serie di azioni e aree focali, fra cui il rispetto dei diritti umani e della *rule of law*. Si tratta di un dato interessante, perché la programmazione inserita nell'atto istitutivo del Quadro unico di sostegno già segnalava una chiara reticenza da parte dell'Egitto nell'impegnarsi in un dialogo serio in materia di riforme e rispetto dei diritti umani. Consiglio di associazione UE-Egitto, Priorità di Partenariato, del 16 giugno 2017.

¹³² Joint statement by Federica Mogherini, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Sameh Shoukry, Minister of Foreign Affairs of Egypt following the 7th session of the EU-Egypt Association Council del 25 luglio 2017.

¹³³ Regolamento (UE) 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 Marzo 2014 che istituisce uno strumento europeo di vicinato.

¹³⁴ Commission implementing decision 30.10.2017 adopting a Single Support Framework for European Union support to Egypt for the period 2017-2020, C(2017) 7175 final del 30 ottobre 2017.

¹³⁵ Il MoU non risulta disponibile online.

¹³⁶ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale.

¹³⁷ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 febbraio 2021, Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale. Una nuova agenda per il Mediterraneo, JOIN(2021) 2 final del 9 febbraio 2021. L'«Agenda per il Mediterraneo» verrà implementata sulla base di una serie di *Flagship Initiatives*, suddivise tra iniziative mirate per alcuni Stati ed altre *multi-country*. È interessante notare come le *Flagship* specificatamente dedicate l'Egitto non riguardino aree di *rule of law* o *human rights*. Tali ambiti sono tuttavia inclusi in iniziative *multi-country*. Le nuove Priorità specificheranno ulteriormente queste aree di supporto.

precedente, un atto di esecuzione della Commissione per definire un Programma indicativo pluriennale nazionale per l'Egitto (in sostituzione del Quadro unico), che fisserà l'impegno finanziario dell'UE.

Sia l'Accordo, sia la nuova 'Agenda per il Mediterraneo' hanno natura chiara: nel primo caso di un trattato a tutti gli effetti vincolante fra le parti; nel secondo, di uno strumento di natura programmatica, che non presenta sufficienti caratteri di specificità che possano indicare una qualsiasi forma di vincolatività e necessita, come tale, di ulteriori strumenti attuativi. L'Agenda è, peraltro, emanata ufficialmente 'solo' dall'Unione, sebbene costituisca il risultato di una serie di incontri con gli Stati interessati ed una serie di attori statali e non statali.

Le Priorità di partenariato pongono invece qualche interrogativo in ordine alla loro esatta portata. Si tratta, infatti, di un documento elaborato congiuntamente da Egitto ed UE e adottato, come detto, dal Consiglio di Associazione. Il documento, per lo meno quello relativo alle Priorità 2017-2020, non indica né nell'intestazione, né nel testo se si tratti di una decisione del Consiglio di Associazione (vincolante ai sensi dell'Accordo), di una raccomandazione o di uno strumento di altra natura. Inoltre, anche nel caso delle Priorità, sebbene esse siano molto più specifiche, il linguaggio pare mantenere natura programmatica e sostanzialmente di 'guida'. La circostanza non stupisce molto a dire il vero: le Priorità vengono a loro volta 'realizzate' tramite progetti *ad hoc*, istituiti tipicamente attraverso procedure di appalti pubblici o altre modalità di assegnazione del budget, fra cui convenzioni di finanziamento per progetti specifici o contratti di *grant*. In particolare, nel caso delle convenzioni di finanziamento in ambito PEV, esiste un meccanismo che ne consente esplicitamente la sospensione, previsto all'art. 26 delle condizioni generali, annesse a tali convenzioni. Tale previsione opera nel caso di violazioni da parte del Paese beneficiario di obblighi in materia di diritti umani, stato di diritto o principi di democrazia¹³⁸. Proprio di recente, da un'interrogazione del Parlamento europeo e dalla relativa risposta della Commissione, sembrerebbe emergere che l'Egitto non abbia firmato le convenzioni di finanziamento relative ai progetti indicati nel programma di azione annuale del 2018 (così come previsto dal Quadro unico), presumibilmente per sfuggire all'operatività di questa norma¹³⁹.

Al di fuori, quindi, dell'ipotesi di convenzioni di finanziamento o contratti per progetti specifici, sembra difficile individuare, anche nel caso delle Priorità, degli obblighi precisi e vincolanti in capo a Egitto o Unione europea, che possano far pensare ad un accordo vincolante fra le parti. Al massimo, queste Priorità potrebbero rientrare

¹³⁸ Il documento ufficiale che contiene le condizioni generali alle convenzioni di finanziamento per i progetti PEV non è accessibile pubblicamente. Le condizioni possono ritrovarsi nella convenzione di finanziamento tra Unione europea e Cariforum, Convenzione di finanziamento, FED/2016/039-623, Ref. Ares (2016)6181415 del 28 ottobre 2016. L'art. 26 delle condizioni generali è stato, inoltre, richiamato dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, nell'audizione di fronte la Commissione parlamentare d'inchiesta (nota 99) e nell'interrogazione parlamentare (nota 139).

¹³⁹ Interrogazione parlamentare P-004908/2020 dell'8 settembre 2020 e risposta della Commissione del 20 ottobre 2020. Si segnala che, allo stato attuale, molti dei documenti relativi agli specifici flussi di finanziamento fra Egitto e Unione europea non sono, purtroppo, accessibili pubblicamente. Non è possibile, pertanto, risalire a specifiche convenzioni di finanziamento fra le due parti.

nell'ambito applicativo dell'art. 31(3)(a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (VCLT, dall'acronimo inglese), che pure può estendersi ad accordi non vincolanti¹⁴⁰. Come tali, le Priorità contribuirebbero all'interpretazione dell'Accordo di Associazione. Alle stesse conclusioni suggerisce di giungere il paragrafo conclusivo delle Priorità 2017-2020. Con una terminologia, in effetti abbastanza oscura, le Priorità 2017-2020 concludono che «[i]n line with the focused approach of the Partnership Priorities, the EU and Egypt will jointly rationalise the implementation of their Association Agreement for their mutual interests». Il passaggio pare indicare che le parti eseguiranno gli obblighi discendenti dall'Accordo in maniera coerente con le Priorità individuate nel periodo di riferimento, ma non che queste abbiano natura vincolante¹⁴¹.

Ci si potrebbe chiedere quale sia l'effetto dell'incorporazione del previgente Quadro unico di sostegno nel MoU concluso con l'Egitto, che non è purtroppo accessibile pubblicamente. Il Memorandum quasi certamente fissava le Priorità concordate e prende(va) atto dell'impegno finanziario dell'Unione. Tuttavia, in assenza di indicazioni contrarie, non sembra possibile poter sostenere che il MoU bilateralizzasse un obbligo di assistenza finanziaria dell'Unione. Ciò significa che se un nuovo MoU venisse concluso alle stesse condizioni per il periodo 2021-2027 e questo risultasse 'violato' dalla sospensione dell'assistenza finanziaria prevista nel Programma pluriennale, l'UE rimarrebbe nell'ambito della 'semplice' ritorsione.

Resta, in ultimo, da chiedersi brevemente se un eventuale atto di esecuzione della Commissione in materia di assistenza finanziaria possa rappresentare una promessa dell'UE all'Egitto, in forma di atto unilaterale. Non vi è lo spazio per un'estesa disamina della questione¹⁴². È sufficiente rilevare che – per lo meno nel caso del Quadro unico di sostegno 2017-2020 – l'atto di esecuzione della Commissione sembra 'solamente' vincolare le istituzioni dell'Unione ad un certo collocamento finanziario nell'attuazione di progetti specifici e attuativi delle Priorità, ma non costituisce un obbligo *rivolto* nei confronti dell'Egitto. D'altronde il linguaggio vago della parte programmatica del Quadro («[t]he EU stands ready to support Egypt [...]»¹⁴³) non sembra creare un obbligo

¹⁴⁰ V. per tutti J. CRAWFORD, "Subsequent Agreements and Practice within the Vienna Convention" in *Treaties and Subsequent Practice*, G. NOLTE (ed), Oxford, 2013, p. 29 ss.

¹⁴¹ V. anche la nota inserita nel documento che 'fissa' la nuova Agenda «[i] documenti congiunti, le priorità di partenariato o documenti equivalenti sono documenti che stabiliscono agende di riforme politiche ed economiche concordate e i relativi strumenti di attuazione. I documenti congiunti continueranno a stabilire il collocamento dell'assistenza esterna nel quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027», Comunicazione congiunta, cit., nota 4.

¹⁴² Si rinvia all'estesa letteratura in materia di promesse e atti unilaterali delle organizzazioni internazionali: E. SUY, N. ANGELET, "Promise", in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* 2007; "Promesse" in *Dictionnaire de droit international public*, J. SALMON (ed), Brussels 2001, p. 893 ss; E. KASSOTI, *The Juridical Nature of Unilateral Acts of States in International Law*, Boston/Leiden, 2015; E. SUY, "Unilateral Acts of States as a Source of International Law: Some New Thoughts and Frustrations", in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: Mélanges offerts à Jean Salmon*, O. CORTEN, P. KLEIN, A. LAGERWALL, ET AL (eds), Bruxelles, 2007, p. 631 ss.; F. CASOLARI, "Atti giuridici unilaterali (diritto internazionale)", in *Dizionario di diritto pubblico* 2006, p. 505; Report of the Working Group – Conclusions of the International Law Commission relating to Unilateral acts of States, UN Doc. A/CN.4/L.703 del 20 luglio 2006.

¹⁴³ Commission implementing decision, cit., p. 2.

inequivocabile di assistenza, che sia peraltro sufficientemente chiaro da creare un'aspettativa legittima per lo Stato 'ricevente'. Tenuto conto della tendenza a interpretare in maniera restrittiva gli atti unilaterali sia degli Stati, sia delle organizzazioni internazionali, sembra prudente escludere un simile effetto, per lo meno per il precedente atto di esecuzione.

In definitiva, se l'impalcatura normativa per l'assistenza finanziaria all'Egitto dovesse restare la stessa anche per il periodo 2021-2027, può sostenersi con relativa certezza che, ad eccezione dell'Accordo di Associazione, gli strumenti sopra esaminati hanno o natura di *soft-law* o vincolano solo l'Unione, come nel caso dell'atto di esecuzione. Una sospensione del flusso di assistenza e supporto regolato da questi strumenti si collocherebbe quindi nella dimensione delle *mesure licite*. Questo non significa che questi strumenti non producano alcun effetto giuridico. Può, infatti, ritenersi vigente un generale obbligo di buona fede, per cui una irragionevole interruzione dell'assistenza finanziaria non sarebbe tollerata, diversamente da una sospensione giustificata sulla base di una grave violazione di diritti umani, il cui rispetto è costantemente ribadito in questi strumenti e forma la base stessa della cooperazione fra le due parti. Una simile conclusione è ulteriormente rafforzata dal Considerando n. 40 presente nell'ultima versione dello strumento di vicinato, in cui si specifica che «[a]s the respect for democracy, human rights and the rule of law is essential for sound financial management and effective Union funding as referred to in the Financial Regulation, assistance could be suspended in the event of degradation in democracy, human rights or the rule of law in third countries¹⁴⁴». Del resto, anche lo strumento di vicinato precedente sembrava muoversi nello stesso solco. La dichiarazione del Parlamento posta in calce al relativo Regolamento statuiva che

The European Parliament considers that any suspension of assistance under these instruments would modify the overall financial scheme agreed under the ordinary legislative procedure. As a co-legislator and co-branch of the budgetary authority, the European Parliament is therefore entitled to fully exercise its prerogatives in that regard, if such a decision is to be taken¹⁴⁵.

Ciò indica che, sebbene non formulata in maniera esplicita¹⁴⁶, la sospensione dell'assistenza finanziaria è ammissibile fin tanto che rispetti il principio di equilibrio istituzionale¹⁴⁷. Oltre all'Accordo di Associazione e agli strumenti descritti sopra,

¹⁴⁴ Considerando n. 40 del Regolamento (UE) 2021/947, cit.

¹⁴⁵ Regolamento (UE) 232/2014, cit.

¹⁴⁶ Si pensi, ad esempio, all'Accordo di libero scambio fra Unione europea e Corea del Sud del 2010, che prevede, seppure dopo aver esperito certi passaggi, una simile possibilità, e al Sistema di Preferenze Generalizzate.

¹⁴⁷ L'NDCI prevede, peraltro, una condizionalità positiva, così come da tradizione per la Politica europea di vicinato, ispirata all'*incentive-based approach* ('più per più'). Secondo questo approccio, gli Stati destinatari di assistenza finanziaria saranno idonei ad un aumento del flusso di supporto, nel caso in cui raggiungessero obiettivi più ambiziosi di quelli fissati nelle Priorità o nei Piani di azione. L'NDCI mantiene la linea adottata già nel 2015, con l'abbandono esplicito del 'meno per meno', che non esclude tuttavia la sospensione dell'assistenza finanziaria, secondo quanto visto sopra. Sulle condizionalità in ambito PEV

L'Egitto è destinatario di una amplissima gamma di strumenti di supporto e aiuto forniti dall'UE. Insieme all'Accordo, che rimane, però, il canale più consistente di finanziamento, questi strumenti ammontano ad un flusso di circa 500 milioni di euro¹⁴⁸. Anche in questo caso, la sospensione di simili programmi – se non sostenuti da un *financing agreement* – potrebbe rientrare nell'ambito delle misure lecite. Come è stato riportato, l'UE ha già sospeso programmi simili nei confronti di Etiopia e Sudan, in seguito al verificarsi di gravi violazioni di diritto umanitario e diritti umani¹⁴⁹.

Rimane l'interrogativo della desiderabilità di una simile sospensione e dell'efficacia nell'incoraggiare l'Egitto all'adempimento dei propri obblighi in materia di diritti umani. Nel caso di sanzioni in forma di contromisure indirizzate agli Stati, le evidenze empiriche a nostra disposizione dimostrano una dubbia efficacia¹⁵⁰. Il rischio è infatti che si colpiscano o singoli settori industriali o le fasce più deboli della popolazione, senza riuscire ad incentivare lo Stato a cambiare corso¹⁵¹. Ci si può chiedere se lo stesso valga nel caso in cui si decida di sospendere o ridurre il flusso di finanziamenti. Il dubbio resta soprattutto per certi programmi mirati in materia, ad esempio, di genere, sostegno all'istruzione o gestione dell'ambiente, che soffrirebbero della sospensione del supporto finanziario.

Spostando, invece, lo sguardo sull'Accordo di Associazione, unico strumento ad istituire obblighi bilaterali vincolanti, l'Unione potrebbe considerare di ricorrere alla sospensione (parziale o totale)¹⁵² del trattato ai sensi dell'art. 60 della VCLT, in

vedi G. SASSE, "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU Eastern Neighbours", in *Europe-Asia Studies* 2008, p. 295 ss.; S. BLOCKMANS, "The ENP and 'more for more' conditionality: plus que ça change...", CLEER Working Papers 2013/3; S. POLI, "La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile", in *European Papers* 1/2016, p. 263 ss.; G. SASSE, "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU Eastern Neighbours", in *Europe-Asia Studies* 2008, p. 295 ss.

¹⁴⁸ Vedi gli strumenti elencati su www.ec.europa.eu.

¹⁴⁹ www.forbes.com del 6 agosto 2019; www.politico.eu del 16 dicembre 2020.

¹⁵⁰ NAVIN A. BAPATN, BO RAM KWON, "When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework", in *International Organization* 2015, p. 131 ss.; M. P. MALLOY, B. E. CARTER, A. K. WING, C. T. OLIVER, "Effects and Effectiveness of Economic Sanctions", in *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 1990 p. 203 ss.; D. PEKSEN, "When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature", in *Defence and Peace Economics* 2019, p. 635 ss.; G. C. HUFBAUER, J. J. SCHOTT, K. A. ELLIOTT, B. OEGG, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, 2009.

¹⁵¹ Qualche perplessità resta anche per le condizionalità, sia positive sia negative. Sui dubbi sull'efficacia delle condizionalità v. A. G. DIJKSTRA, "The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences", in *Development and Change* 2002, p. 307 ss.; L. BARTELS, *The Application of Human Rights Conditionality in the EU's Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries*, European Parliament Directorate for External Relations, 2008 disponibile su www.europarl.europa.eu; ID., "A Legal Analysis of The Human Rights dimension of the EuroMediterranean Agreements", in *GREAT Insights* 1/2012, p. 7 ss.

¹⁵² È bene precisare che nel caso dell'Accordo di Associazione, una eventuale decisione di sospensione riteniamo che sarebbe invece soggetta a votazione all'unanimità in seno al Consiglio.

combinato disposto con gli articoli 2 e 86 dell'Accordo¹⁵³. L'art. 2 prevede una '*essential element clause*', ai sensi della quale

Relations between the Parties, as well as all the provisions of the Agreement itself, shall be based on respect of democratic principles and fundamental human rights as set out in the Universal Declaration on Human Rights, which guides their internal and international policy and constitutes an essential element of this Agreement.

Emerge, quindi, dalla norma che il rispetto dei diritti umani (fondamentali) costituisce una disposizione essenziale del trattato. Questo implica che le condotte da parte dell'Egitto descritte sopra si pongono in netto contrasto con l'Accordo e rappresenterebbero una violazione sostanziale ai sensi dell'art. 60 VCLT, che ne autorizzerebbe la sospensione. L'art. 86 dell'Accordo prevede un processo di consultazione nel caso in cui una delle parti intenda adottare delle misure in risposta all'inadempienza dell'altra, anche nel caso di una violazione di una disposizione essenziale. In particolare, la norma specifica che, in questo caso, non sarebbe necessario informare preventivamente il Consiglio di Associazione, ma lascia fermi sia l'obbligo di notificarlo successivamente, sia la possibilità, per la parte destinataria delle misure, di avviare le consultazioni, o la procedura di risoluzione delle controversie prevista nell'Accordo medesimo all'art. 82. L'introduzione di una '*essential element clause*' legata al rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto rappresenta una prassi abbastanza comune per l'UE, riscontrabile in molti accordi di associazione e commerciali¹⁵⁴. Per lo meno dal punto di vista formale, essa offre all'UE uno strumento efficace per promuovere la tutela dei diritti umani, introducendo una sorta di condizionalità negativa. Proprio l'operatività dell'art. 60 VCLT, in connessione con la violazione di disposizioni convenzionali essenziali è stata recentemente ribadita dalla Commissione europea¹⁵⁵. Tuttavia, essa ha espresso una certa reticenza ad invocare la sospensione parziale o totale di un trattato, seppure nel contesto di violazioni di disposizioni essenziali, perché considerata una misura eccessivamente conflittuale, preferendo, invece, ricorrere al dialogo con i partner convenzionali¹⁵⁶. Del resto, la Commissione ha sinora attivato la '*essential element clause*' solo nei confronti dei Paesi ACP (African,

¹⁵³ Come detto, dalla presente analisi sono escluse sia le contromisure, sia il rapporto fra contromisure o ritorsioni e diritto dei trattati. Sul punto si veda un lavoro ormai risalente ma ancora estremamente rilevante, L. A. SICILIANOS, "The Relationship between Reprisals and Denunciation or Suspension of a Treaty" in *European Journal of International Law* 1993, p. 341ss., e S. FORLATI, "Reactions to Non-Performance of Treaties in International Law", in *Leiden Journal of International Law* 2012, p. 759 ss.

¹⁵⁴ Sul punto vedi estesamente il lavoro di N. HACHEZ, "Essential elements' clauses in EU Trade Agreements making trade work in a way that helps Human Rights?", in *Working Paper KU Leuven* 158/2015.

¹⁵⁵ Answer given by Ms Malmström on behalf of the Commission, P-004848/2017, 22 agosto 2017. Vedi anche l'opinione della Corte di giustizia, parere 2/15 del 16 maggio 2017, par. 161.

¹⁵⁶ Non paper of the Commission services, Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements, del 26 febbraio 2018.

Careibbean and Pacific), sollevando qualche critica in merito al ricorso a possibili *double standard*¹⁵⁷.

L'aspetto interessante, al di là della concreta sospensione o del flusso di assistenza o dell'Accordo, è che sia il ricorso a metodi più 'duri' come l'invocazione dell'art. 60 VCLT, sia la sospensione del supporto previsto da strumenti di *soft law* si collocano in una struttura istituzionale di cooperazione solida istituita dall'Accordo e dalla PEV, che fornisce un foro ideale di dialogo e pressioni, parallelamente a quanto detto sopra in merito all'art. 30 CAT e ai passaggi procedurali che esso richiede prima dell'instaurazione di un ricorso giurisdizionale. L'elaborazione delle nuove Priorità per il periodo 2021-2027 potrebbe, ad esempio – così come indicato dal Parlamento europeo nella sua più recente risoluzione¹⁵⁸ – offrire l'occasione ideale per esortare in maniera più perentoria l'Egitto a rispettare i propri obblighi internazionali nelle vicende in esame e ad insistere su questo punto durante tutti gli incontri bilaterali, incluse le riunioni formali del Consiglio di Associazione. L'UE non dovrebbe, quindi, necessariamente spingersi a prendere una decisione drastica come la sospensione dell'assistenza o del trattato, ma potrebbe limitarsi ad utilizzare questo contesto istituzionale per fare leva sull'Egitto. Lo Stato italiano potrebbe – a propria volta – insistere in seno alle istituzioni europee perché l'UE si muova in questo senso. D'altronde, l'Unione – nel rispetto stesso dei propri trattati¹⁵⁹ – ha l'obbligo di allineare la propria azione esterna al rispetto di certi standard minimi di *rule of law* e diritti fondamentali.

4.2. I mezzi coercitivi: il nuovo meccanismo sanzionatorio dell'Unione europea

Alternativamente ai meccanismi infra-statali (in senso ampio) discussi sopra, vi è poi un altro strumento di diritto dell'Unione europea che potrebbe assumere rilevanza nelle vicende oggetto di analisi. Si tratta dello *EU Global Human Rights Sanction Regime* (d'ora in avanti EUGHRSR), anche definito *European Magnitsky Act*, adottato nel dicembre 2020¹⁶⁰. A differenza degli specifici regimi sanzionatori dell'Unione diretti a colpire gli

¹⁵⁷ N. HACHEZ, "Essential elements' clauses in EU Trade Agreements making trade work in a way that helps Human Rights?", cit., p. 21.

¹⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 dicembre 2020, cit., par. 17.

¹⁵⁹ Art. 21 TUE e art. 215 TFUE.

¹⁶⁰ Formalmente si tratta in realtà di due strumenti separati, Decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 7 dicembre 2020 relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani e Regolamento (UE) 2020/1998 del consiglio del 7 dicembre 2020 relativo a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, adottato il 7 dicembre 2020, che insieme concorrono a formare il nuovo regime sanzionatorio dell'Unione europea in materia di diritti umani. Sullo *European Magnitsky Act* vedi T. RUYTS, "The European Union Global Human Rights Regime (EUGHRSR)", in *International Legal Materials* 2021, p. 298 ss.; C. ECKES, "EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?", in *Journal of Contemporary European Studies* 2021, p. 1 ss.; Y. MIADZVETSKAYA, "Habemus a European Magnitsky Act", in *European Law Blog*, 13 gennaio 2021, disponibile su www.europeanlawblog.eu; C.M.J. RYNGAERT, S. A. BLOM, "Een 'EU Magnitsky Act'?", in *SEW; Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2020, p. 168 ss. L'*EU Magnitsky Act* trae le proprie origini nel suo corrispettivo statunitense, lo *US Global Magnitsky Act*, risultato dell'episodio che ha visto coinvolto Sergei Magnitsky, morto mentre in custodia della polizia.

Stati, questo strumento consente di adottare – su decisione del Consiglio – sanzioni individuali a carico di soggetti che si siano resi autori di gravi violazioni di diritti umani al di fuori dei confini dell'Unione¹⁶¹. Fra le sanzioni previste, l'EUGHRSSR contempla il divieto di ingresso nel territorio dell'Unione e misure di natura finanziaria, nello specifico il congelamento dei beni e il divieto di mettere a disposizione direttamente o indirettamente fondi di qualsiasi tipo a favore dei responsabili. I soggetti individuati vengono inseriti in una lista con decisione unanime del Consiglio su iniziativa di uno Stato membro o dell'Alto Rappresentante. L'*European Magnitsky Act* si inserisce nell'ambito delle iniziative sanzionatorie cosiddette 'tematiche' e orizzontali. Si tratta in effetti di una serie di strumenti, fra cui ad esempio in materia di *cyberattack* o utilizzo di armi chimiche, che si allontanano dalla logica geografica, per muoversi nel solco di sanzioni mirate, che non abbiano '*unintended consequences*' per la popolazione del Paese colpito. L'obiettivo è quello di integrare i regimi statali con strumenti flessibili e più efficaci che 'stigmatizzino' gli individui responsabili, e non gli Stati in quanto tali¹⁶². Sarebbe certamente auspicabile una modifica dell'EUGHRSSR che contemplasse una votazione a maggioranza qualificata per l'adozione delle decisioni di *listing*¹⁶³. Tuttavia, nonostante il ricorso all'unanimità, il nuovo strumento sanzionatorio non richiede complesse e lente procedure come per l'instaurazione di nuovi regimi 'geografici', evita l'insorgere di frizioni interstatali dirette e, di conseguenza, appare meno controverso dal punto di vista delle relazioni internazionali delle classiche sanzioni indirizzate agli Stati.

L'art. 2 del EUGHRSSR include essenzialmente tre diverse serie di condotte nel proprio ambito di applicazione. In primo luogo, possono essere inseriti nella lista responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità, e altre gravi violazioni (quali tortura e detenzione arbitraria). Sono poi comprese più genericamente 'altre' violazioni e abusi che abbiano o natura diffusa e sistematica, o condotte che si pongano in contrasto con gli obiettivi dell'Unione, così come articolati all'art. 21 TUE¹⁶⁴. È interessante notare che le sanzioni possono essere imposte non solo agli autori materiali delle violazioni – persone fisiche o giuridiche – ma anche a coloro che forniscano sostegno o siano 'associati' ai responsabili. Si tratta di un campo di applicazione *ratione personae* parecchio ampio, che presenta degli elementi di vaghezza. Non è chiaro, ad esempio, cosa si intenda per 'associati' e quale sia la soglia di 'supporto' perché questo possa ricadere nell'ambito applicativo dalla norma.

Magnitsky era un *whistleblower* russo che aveva scoperto una importante frode fiscale, in cui erano coinvolti pubblici ufficiali russi.

¹⁶¹ L'adozione dell'EUGHRSSR emerge anche in seguito alla pubblicazione di una serie di report che denunciano la facilità con cui alti ufficiali e uomini d'affari assicurano i propri asset in banche europee o in investimenti immobiliari, vedi Y. MIADZVETSKAYA, "Habemus a European Magnitsky Act", cit.

¹⁶² T. RUYS, "The European Union Global Human Rights Regime (EUGHRSSR)", cit., p.299.

¹⁶³ Sia la presidente della Commissione van der Leyen, sia il Parlamento Europeo avevano a più riprese sollevato il punto e incoraggiato il Consiglio ad introdurre un meccanismo di votazione a maggioranza qualificata, invece che all'unanimità (*ibid*).

¹⁶⁴ Al contrario dello *US Global Magnitsky Act*, l'EUGHRSSR non include la corruzione, a meno che non rientri nelle condotte specificate sopra.

Lo strumento, acclamato dalla società civile, si pone certamente degli obiettivi ambiziosi e ha in qualche modo un fine ammonitorio e deterrente. Tuttavia, la vaghezza dei criteri soggettivi non è l'unico punto di debolezza dell'*EU Magnitsky Act*. Rimane innanzitutto la questione, comune a tutti i regimi sanzionatori mirati, dell'efficacia di simili strumenti nell'ingenerare un cambiamento comportamentale, sia a livello istituzionale sia a livello individuale¹⁶⁵. Similmente, le sanzioni individuali tendono a soffrire di una certa mancanza di legittimità, che si manifesta non solo nell'unilateralità del regime sanzionatorio, ma anche nella definizione dei requisiti di designazione degli individui da inserire nella lista¹⁶⁶ e dei criteri di *delisting*. In altri termini, perché una sanzione superi il vaglio di un controllo giudiziario, è necessario che, di volta in volta, la designazione sia «legally watertight»¹⁶⁷, sia rispetto ai criteri di designazione e *delisting*, sia, ad esempio, alle soglie da esigere per le prove.

Nonostante queste criticità, l'*EU Magnitsky Act* potrebbe rappresentare un valido strumento di lotta all'impunità, se applicato rigorosamente, ed ha un interessante margine attuativo nelle vicende oggetto di analisi in questo articolo, anche perché specificatamente richiamato nella risoluzione del Parlamento europeo discussa sopra¹⁶⁸. Tuttavia, è altamente probabile che gli agenti coinvolti nella vicenda Regeni, così come nella vicenda Zaki, non posseggano patrimoni nelle banche dell'Unione o beni immobili nel territorio UE. Ugualmente, è altamente improbabile che essi vogliano entrare in territorio europeo, rischiando di dover apparire al processo a loro carico. Lo stesso, però, potrebbe non valere per altri soggetti posti 'in alto' nella catena di comando che ha condotto alla tortura e omicidio di Regeni, così come alla detenzione di Zaki. Vista l'ampiezza del campo di applicazione *ratione personae* dell'*EU Magnitsky Act*, altri individui coinvolti nelle due vicende potrebbero essere destinatari di sanzioni adottate ai sensi dell'EUGHRSR, nel caso in cui fosse (rigorosamente) dimostrato che questi abbiano fornito supporto o fossero 'associati' agli autori materiali. Considerato il criterio vago di 'associazione', sarebbe tuttavia il caso di individuare preferibilmente degli standard di supporto o collegamenti particolarmente stretti con i responsabili, per evitare che la sanzione – se adottata – venga annullata in sede giurisdizionale. Il campo di applicazione materiale, comprendente sia la tortura sia la detenzione arbitraria, non sembra porre

¹⁶⁵ Vedi per tutti A. HOFER, "The Efficacy of Targeted Sanctions in Enforcing Compliance with International Law", in *American Journal of International Law*, *Unbound* 2019, p. 163 ss.

¹⁶⁶ Vi sono in questo momento quarantuno casi pendenti in tema di sanzioni mirate dell'Unione europea di fronte la Corte di giustizia, vedi M. RUSSELL, "EU human rights sanctions Towards a European Magnitsky Act", in *European Parliamentary Research Services* 2020, p.6, e C. ECKES, "EU global human rights sanctions regime: is the genie out of the bottle?", cit., p. 10 che solleva una serie di perplessità, specialmente in merito alla designazione. Rispetto alla questione della lista, poi, non è chiaro, ad esempio, come le sanzioni imposte ai sensi dell'EUGHRS interagiranno con le sanzioni imposte agli Stati. La designazione resta inoltre in capo al Consiglio, che decide all'unanimità, diluendo evidentemente la portata dello strumento e consentendo ai compromessi strettamente politici di dettare le scelte sanzionatorie, anche a rischio di sottoporsi a critiche di *double standard*.

¹⁶⁷ Vedi M. RUSSELL, "EU human rights sanctions Towards a European Magnitsky Act", cit., p. 5.

¹⁶⁸ Risoluzione del Parlamento del 18 dicembre 2020, punto 15. Si segnala inoltre che l'opportunità del ricorso a questo strumento nel caso Regeni viene ribadita anche nella Relazione della Commissione *supra* n. 97, p. 355 ss.

particolari problemi. Anzi, coerentemente con quanto precedentemente indicato in merito al contesto generalizzato di abusi rilevato in Egitto, l'imposizione di sanzioni individuali potrebbe persino essere giustificata al di fuori delle vicende specifiche di Giulio Regeni e Patrick Zaki e ricondotta nell'ambito della seconda serie di violazioni contemplate dall'EUGHRSR, che richiedono i caratteri della gravità e sistematicità. In questo senso, le sanzioni individuali potrebbero rivelarsi più efficaci e meno problematiche delle misure descritte nel precedente paragrafo indirizzate all'intero Paese.

5. Conclusioni

Il contenzioso interstatale sui diritti umani resta uno strumento da maneggiare 'con cura'¹⁶⁹ e, anche rispetto alle vicende oggetto di esame nel presente scritto, tale opzione va attentamente valutata, a partire dall'esame dei presupposti giuridici a cui sarebbe subordinato l'eventuale ricorso. L'analisi svolta, con particolare riguardo al caso Regeni, ha dimostrato che, se ad oggi le condizioni poste dalla clausola compromissoria di cui all'art. 30 CAT non sono ancora state pienamente soddisfatte, soprattutto per quanto concerne il tentativo di negoziato e arbitrato, è però evidente che i presupposti per il contenzioso possano essere rapidamente precostituiti qualora l'Italia contestasse in maniera puntuale all'Egitto, con l'invio di una nota formale, le presunte violazioni della Convenzione, invitasse contestualmente la controparte a negoziare e, in caso di esito negativo, inoltrasse una richiesta di arbitrato¹⁷⁰. Una volta avverate le condizioni procedurali previste dall'art. 30, l'eventuale obiezione all'ammissibilità della domanda fondata sul mancato esaurimento dei ricorsi interni non costituirebbe, a nostro avviso, un ostacolo dirimente¹⁷¹. Né riteniamo che l'attivazione dei passaggi previsti dall'art. 30 possa intralciare o danneggiare il processo penale davanti ai giudici italiani, rispetto al quale permangono alcuni 'insidie' procedurali di non poco conto¹⁷². Altra e più complessa questione attiene all'opportunità, sul piano politico, dell'apertura di un fronte di contenzioso con l'Egitto. Si tratta di un problema che, evidentemente, travalica l'analisi prettamente giuridica condotta nel presente studio e la cui discussione compete ad altre sedi. Tuttavia, al riguardo, preme sottolineare la suprema importanza che rivestono nella comunità internazionale le norme che si presumono violate che, con specifico riferimento al divieto di commettere atti di tortura, presidiano valori inderogabili, la cui salvaguardia, anche attraverso il ricorso a mezzi giudiziari, dovrebbe imporsi su ogni altra considerazione ed essere concepita, tra l'altro, quale azione a tutela dell'individuo e della collettività¹⁷³. La scelta di uno Stato di non fare valere le violazioni

¹⁶⁹ P. PALCHETTI, "Ricorsi interstatali in materia di diritti umani: uno strumento da maneggiare con cura", in *Diritti umani e diritto internazionale* 2021, p. 361.

¹⁷⁰ V. *supra* par. 3.1 e par. 3.2.

¹⁷¹ V. *supra* par. 3.3.

¹⁷² V. *supra* par. 3.4.

¹⁷³ C. RAGNI, "Il contenzioso interstatale sui diritti umani: questioni aperte e prospettive future", cit., p. 8.

attraverso i mezzi giudiziari convenzionalmente previsti, in assenza di specifici ostacoli di natura giuridica, non fa quindi che confermare il carattere ‘conflittuale’ dello strumento del contenzioso interstatale e la sua percezione come ‘atto ostile’ nei confronti del convenuto¹⁷⁴, o come mezzo di ‘denuncia’ di quest’ultimo agli occhi del tribunale adito e della pubblica opinione nel suo complesso¹⁷⁵.

Restano comunque aperte altre strade alternative alla ‘giurisdizionalizzazione’ della controversia da esperirsi sul piano politico-economico, in particolare in seno all’Unione europea. Vi sono, infatti, una serie di modalità che consentirebbero all’Unione europea, ed indirettamente all’Italia, di esercitare pressione sull’Egitto perché si favorisca una risoluzione delle due vicende, rimanendo nell’ambito delle misure lecite. Sebbene si tratti di un’opzione da soppesare con attenzione, una mirata ed accorta sospensione temporanea dei flussi di assistenza finanziaria, o anche dell’Accordo di Associazione che lega UE ed Egitto, potrebbe sortire degli effetti utili. Al di là della concreta sospensione, anche solo l’avvio di un dialogo in tal senso nella cornice istituzionale descritta precedentemente¹⁷⁶ offrirebbe per lo meno un ‘luogo naturale’ e non conflittuale nel quale sollevare questi importanti temi. Da ultimo, l’UE potrebbe spingersi sino ad adottare sanzioni mirate individuali, contro gli autori materiali delle gravi violazioni di diritti umani presumibilmente verificatesi nei casi in esame, o individui ad essi ‘associati’, sebbene per i primi l’assenza di *asset* nel territorio dell’UE e la dubbia probabilità che essi vi vogliano fare ingresso ne riduce la possibile efficacia¹⁷⁷. Nonostante si tratti di sanzioni non indirizzate allo Stato, è di tutta evidenza che se queste ‘colpiscono’ individui-organi un elemento di conflittualità continuerebbe a permanere. Verrebbe meno, tuttavia, quella solennità tipica dei rapporti interstatali e del rimprovero mosso ad un altro Stato per avere commesso un illecito internazionale che, tanto nel caso Regeni quanto nel caso Zaki, investe e tocca da vicino gli interessi e la dignità dello Stato italiano. Il ricorso all’art. 30 CAT da parte dell’Italia rimane, quindi, a nostro avviso, lo strumento più idoneo ed efficace per la risoluzione delle vicende in esame, soprattutto per quanto concerne il caso Regeni.

ACTS OF TORTURE AND INTER-STATE LITIGATION: PERSPECTIVES UNDER THE UN CONVENTION AGAINST TORTURE AND BEYOND

The article deals with some recent alleged cases of torture occurred in Egypt (namely, those involving Gulio Regeni and Patrick Zaki), in relation to which the Italian Government holds some special interests. The question is whether it is possible and desirable for the Italian Government to use the tools provided by international law to solve the dispute with Egypt, pending criminal proceedings before national courts. After depicting the possible violations of the UN Convention against Torture (CAT) that have allegedly occurred in the two cases (para 2), the article examines the feasibility of the pathway outlined in Article 30 of the same Convention, which would allow the judicial settlement of disputes before the International

¹⁷⁴ S. LECKIE, “The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?”, in *Human Rights Quarterly* 1988, p. 249 ss., p. 299.

¹⁷⁵ T. TREVES, “Setting the scene: legal and political hurdles for State to State disputes”, in *Questions of International Law* 2021, Zoom-out 82, p. 9.

¹⁷⁶ V. *supra* par. 4.1.

¹⁷⁷ V. *supra* par. 4.2.

Court of Justice (para 3). To this end, the article delves into the existence of the preliminary conditions for the Court's jurisdiction (paras 3.1 and 3.2), the requirements for the admissibility of the claim (para 3.3), as well as the expediency of such an initiative (para 3.4). As an alternative to the hypothesis of 'jurisdictionalising' the divergence between the two States, other instruments aimed at promoting and ensuring the respect of human rights in Egypt are considered, in particular, those deployable by the European Union (par. 4), whose action in the economic and commercial field (par. 4.1) and sanctioning powers (par. 4.2) could impact on the Egyptian counterpart and exert pressure to find a resolution for the cases at hand. Par. 5 concludes.

Parole chiave / keywords:

Convenzione ONU contro la tortura – obblighi *erga omnes (partes)* – ricorsi interstatali – controversia internazionale – negoziato e arbitrato – protezione diplomatica – Politica europea di vicinato – Accordo di Associazione UE-Egitto – misure lecite – sospensione assistenza finanziaria – *EU Global Human Rights Sanction Regime* – sanzioni individuali

UN Convention against Torture – *erga omnes (partes)* obligations – inter-state complaints – international dispute – negotiation and arbitration – diplomatic protection – European Neighbourhood Policy – EU-Egypt Association Agreement – lawful measures – suspension of financial assistance – EU Global Human Rights Sanction Regime – individual sanctions

Notizie sull'Autore:

Ricercatrice di diritto internazionale (RTD-B), Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici, Storico-Politici, via Conservatorio 7 20122, Milano, martina.buscemini@unimi.it.

Professoressa Associata di diritto internazionale, Erasmus University Rotterdam, Department of International and European Union Law, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam, Netherlands, violi@law.eur.nl.

Indirizzo:

Martina Buscemini, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici, Storico-Politici, via Conservatorio 7 20122, Milano.

Federica Violi, Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Law, Department of International and European Union Law, Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA, Rotterdam.