



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 2/2024

1. C'È UN GIUDICE A ROMA PER GIULIO REGENI

Il 20 febbraio scorso, si è aperto a Roma in Corte d'assise il processo nei confronti dei quattro funzionari della National Security Agency egiziana, imputati per l'assassinio di Giulio Regeni, sequestrato, torturato e ucciso al Cairo tra il 26 gennaio e il 2 febbraio del 2016. Tale risultato, non scontato, a distanza di 8 anni dall'omicidio del giovane ricercatore italiano, si deve alla ostinata volontà di verità e giustizia della famiglia Regeni e alla tenacia con cui i magistrati della Procura di Roma hanno portato avanti le loro indagini, in tutti questi anni, superando il muro di reticenze ed ostruzionismo costantemente opposto dalle autorità di governo e dalla magistratura egiziane e supplendo opportunamente alle esitazioni da *real politik* del Governo (*rectius*, dei governi che si sono succeduti, dal 2016 ad oggi). Nei mesi scorsi, poi, una sentenza della Corte costituzionale – la n. 192 del 27 settembre 2023 – ha rimosso l'ultimo ostacolo procedurale che si frapponeva alla celebrazione del processo in assenza degli imputati, ad oggi irrimediabili, dichiarando con pronuncia additiva la incostituzionalità dell'art. 420-*bis* comma 3 c.p.p., per contrasto con gli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione contro la tortura, del 10 dicembre 1984 (da adesso, CAT).

L'art. 420-*bis* c.p.p. è stato introdotto nell'ordinamento interno a seguito della legge 28 aprile 2014 n.67, che ha innovato l'istituto della contumacia, retaggio del codice Rocco, sostituendolo con quello dell'assenza; tale disposizione è stata più volte oggetto di modifiche (l'ultima, del 2022), nella prospettiva di un ampliamento vieppiù maggiore dei rimedi e delle garanzie, *ex ante* ed *ex post*, disposti in favore dell'imputato incolpevolmente assente. Nella sua più recente formulazione, l'art. 420-*bis* c.p.p. prevede che il giudice procede in assenza in circostanze ed a condizioni tassativamente disciplinate: quando l'imputato abbia ricevuto la notifica dell'atto di citazione personalmente o nelle mani di persona delegata ovvero quando abbia volontariamente rinunciato a comparire o, sussistendo un valido motivo impeditivo, abbia rinunciato a farlo valere (comma 1). Il giudice procede altresì in assenza quando ritiene altrimenti provato, sulla base di elementi fattuali, che l'imputato abbia effettiva conoscenza del processo a suo carico e che la sua assenza è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole (comma 2). Al di fuori di tali ipotesi, il giudice procede in assenza quando l'imputato è dichiarato latitante o si è volontariamente sottratto alla conoscenza del processo pendente a suo carico (comma 3). Ove queste circostanze non ricorrano ed ulteriori tentativi di rintracciare l'imputato falliscano, il giudice dovrà dichiarare la improcedibilità, con sentenza definitiva.

In effetti, rispetto al caso Regeni, la improcedibilità era stata dichiarata due volte: dalla

Corte d'assise, prima e dalla Corte di cassazione, dopo, per la mancanza di indizi ritenuti sufficienti a comprovare la *vocatio in iudicium* da parte degli imputati. Nell'udienza del 31 maggio 2023, tuttavia, il GIP del tribunale di Roma, aderendo alla richiesta del Procuratore generale di Roma, aveva deciso di rimettere alla Consulta la questione d'incostituzionalità della norma processuale, per contrasto con alcuni precetti costituzionali, fra i quali, gli articoli 2, 3, 111 e 117, comma 1, Cost. La Corte costituzionale ha accolto la richiesta del giudice rimettente ed ha dichiarato la incostituzionalità dell'art. 420-*bis* comma 3 c.p.p., per la parte in cui non prevede che il giudice proceda in assenza anche quando, a causa della mancata cooperazione/assistenza giudiziaria dello Stato nazionale, sia impossibile provare che l'imputato, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo; la pronuncia della Corte fa espressamente salvo il diritto dell'imputato ad un nuovo processo in presenza, per il riesame del merito della causa, in conformità con quanto disposto dalla direttiva (UE) 2016/343 del 9 marzo 2016, sul rafforzamento della presunzione d'innocenza e del diritto di presenziare al processo.

Differentemente da quanto richiesto nell'ordinanza di rimessione, l'introdotta fattispecie addizionale di assenza non impeditiva viene circoscritta dalla Corte per titolo di reato e qualità dell'imputato, riguardando esclusivamente l'ipotesi in cui il giudice procede per atti di tortura e nei confronti di un pubblico ufficiale o di persona che agisce a titolo ufficiale ovvero su istigazione/consenso di un pubblico ufficiale, conformemente alle definizioni di cui all'art.1 della Convenzione contro la tortura (par. 14 della sentenza). Nell'opinione della Consulta, infatti, è solo in relazione alla imputazione di atti di tortura che l'improcedibilità, determinata dalla rilevata lacuna dell'ordinamento interno, produce il *vulnus* costituzionale denunciato dal giudice rimettente; parimenti, secondo la Corte, è solo quando l'autore del reato è un pubblico ufficiale che la mancata collaborazione dello Stato nazionale assume una rilevanza specifica, in virtù del «vincolo che lega l'apparato pubblico ai propri funzionari» (par. 14.1 della sentenza).

Al di là del complessivo quadro normativo di riferimento del processo in assenza, delineato con riguardo tanto al diritto interno, quanto al diritto europeo (CEDU) e dell'Unione, il ragionamento che sottende la pronuncia della Corte è interamente basato sulla considerazione della natura imperativa della norma internazionale che vieta la tortura e sui relativi obblighi degli Stati, di prevenzione e repressione, come definiti dalla Convenzione del 1984, della quale l'Italia e l'Egitto sono parti. Il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti – come la Corte sottolinea – è contemplato in tutti gli strumenti internazionali a tutela dei diritti fondamentali della persona umana, tanto a carattere universale quanto regionale, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 (art. 5). In tutti gli atti che lo prevedono, il diritto umano a non essere sottoposto a tortura è riconosciuto e tutelato come assoluto: nessuna deroga, nessuna sospensione è consentita, per nessun motivo e in nessuna circostanza, che sia lo stato di guerra o la sussistenza di un pericolo eccezionale che minacci l'esistenza della nazione o, anche, una sospensione delle garanzie costituzionali. Inequivoci, in tal senso, sono l'art. 4 del Patto universale sui diritti civili e politici, del 1966; l'art. 15 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 1950; l'art. 27 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo, del 1969; l'art. 5 della Convenzione interamericana per la prevenzione e la repressione della tortura, del 1985. A sua volta, lo Statuto della Corte internazionale penale, firmato a Roma nel 1998, annovera la tortura tra i crimini contro l'umanità quando commessa, sia pure in danno di un solo individuo, nell'ambito di un attacco sistematico o a vasto raggio contro una popolazione

civile (art. 7).

La costanza e l'univocità con cui il divieto di tortura ricorre negli strumenti internazionali è tale – rileva la Corte costituzionale – che si possa ascriverlo allo *jus cogens* internazionale (par. 7 della sentenza). La Convenzione del 1984, che l'ordinanza di rimessione indica come parametro interposto ai fini dell'art.117, comma 1 Cost., ne precisa i contorni con riferimento alla fattispecie della c.d. tortura di Stato e definisce gli obblighi delle Parti relativamente alla prevenzione ed alla repressione degli atti di tortura, che vengano commessi in qualsiasi territorio sotto la loro giurisdizione.

La Convenzione è stata ratificata, come è stato già ricordato, sia dall'Italia, nel 1989 (con legge di autorizzazione alla ratifica del 3 novembre 1988 n.498), sia dall'Egitto, nel 1986. Sebbene la tortura come fattispecie autonoma di reato sia stata introdotta nell'ordinamento giuridico interno solo nel 2017 (con l. 14 luglio 2017 n.110), fra l'altro, con un'accezione più ampia di quella pattizia, la rilevanza della Convenzione nel caso di specie non viene meno, poiché le imputazioni per le quali il giudice procede riguardano «fatti sussumibili nella nozione di tortura, di cui all'art. 1 CAT», quali il sequestro di persona, le lesioni personali e l'omicidio, già punibili dall'ordinamento interno nel 2016, sulla base delle norme incriminatrici specifiche indicate nella richiesta di rinvio a giudizio (par. 7 della sentenza). In aderenza a quanto consentito dall'art.5 della Convenzione, il provvedimento di ratifica stabilisce all'art. 3 che è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro della giustizia, lo straniero che commette all'estero, in danno di un cittadino italiano, un reato qualificabile come atto di tortura *ex* art. 1 CAT. Relativamente all'accertamento in Italia degli atti di tortura inflitti a Giulio Regeni, tale richiesta è intervenuta il 23 marzo 2016, da parte dell'allora Ministro della giustizia, Andrea Orlando.

Fra gli obblighi delle Parti, disciplinati dalla Convenzione, figura quello di fornirsi la più ampia assistenza giudiziaria reciproca in ogni procedimento penale relativo al reato di tortura, compresa la comunicazione di tutti gli elementi di prova in loro possesso, necessari ai fini della procedura, accanto al dovere di svolgere una inchiesta immediata e imparziale e di instaurare un procedimento giudiziario interno secondo le regole del giusto processo, tutte le volte in cui è ragionevole credere che un atto di tortura sia stato commesso in un territorio sotto la loro giurisdizione (articoli 6-12 CAT). Questi obblighi sono stati palesemente disattesi dalle autorità egiziane e, in particolare, dalla Procura generale del Cairo (la quale, in base all'ordinamento interno egiziano, costituisce un'articolazione del potere esecutivo), che hanno sempre fatto mancare ai magistrati italiani una effettiva, leale collaborazione. Tale assenza di cooperazione è culminata nella opposizione del rifiuto netto a dar corso alla richiesta di rogatoria, trasmessa nel 2019 dalla Procura di Roma, motivato con la circostanza che la magistratura egiziana aveva già svolto indagini nei confronti degli stessi quattro imputati nel procedimento italiano. Le indagini di parte egiziana erano state chiuse nel dicembre del 2020, con un provvedimento definitivo ed irrevocabile di archiviazione; conseguentemente, la possibilità di aderire alla richiesta formulata dai giudici italiani sarebbe stata preclusa dall'applicazione del principio del *ne bis in idem*, come riconosciuto dall'ordinamento interno egiziano e dalle convenzioni internazionali che vincolano l'Egitto.

La violazione egiziana degli obblighi di assistenza imposti dalla CAT e, in particolare, il rifiuto di comunicare gli indirizzi degli indagati ai fini della notifica degli atti processuali non consentono all'Italia – stante la disciplina del processo in assenza fornita dall'art. 420-*bis* c.p.p. – di rispettare a sua volta gli obblighi pattizi, impedendo *sine die* la celebrazione del processo imposto dalla Convenzione, in linea con il diritto internazionale generale. Tale conseguenza determina, a sua volta, una «fattuale immunità *extra ordinem* [in favore degli

imputati egiziani, n.d.r] incompatibile con il diritto all'accertamento processuale», che, nel caso di gravi violazioni di diritti umani quali sono gli atti di tortura, non appartiene solo alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime e al pubblico in generale, come affermato da giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione all'art. 3 CEDU (paragrafi 8 e 9 della sentenza. Sugli obblighi positivi e negativi degli Stati in relazione al divieto di tortura e sul metodo evolutivo, seguito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nell'interpretazione dell'art.3 della Convenzione, v., tra gli altri, S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. Titolo I- *Diritti e libertà. Proibizione della tortura*, Cedam, 2012). A queste opportune considerazioni della Corte, può aggiungersi che il divieto di tortura e i conseguenti obblighi statali, di prevenzione e repressione, sono concepiti nella Convenzione del 1984, ma anche nel diritto internazionale generale, come obblighi *erga omnes* di natura assoluta; da ultimo, lo ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia nella recente ordinanza recante misure cautelari, relative al caso della *Application of the Convention against torture and other inhuman or degrading treatment or punishment (Canada and The Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, emessa il 16 novembre 2023 (par.57).

La lacuna normativa, denunciata dall'ordinanza di rimessione e accertata dalla Corte, viola pertanto l'art. 117, primo comma Cost., con riferimento alla CAT, ma anche gli articoli 2 e 3 della Costituzione nella misura in cui, impedendo il procedimento funzionale all'accertamento del reato di tortura, annulla un diritto inviolabile della persona vittima del reato, costituendo il diritto all'accertamento giudiziale il “volto processuale” del corrispondente obbligo statale di salvaguardia della dignità umana e, d'altro lato, crea “irragionevolmente” uno spazio di immunità penale di fatto, ostativa all'accertamento del crimine di tortura, in favore degli imputati il cui Stato di riferimento non collabora. Da tali considerazioni – afferma la Corte – consegue la necessità di riparare l'accertato *vulnus* costituzionale con una pronuncia additiva d'incostituzionalità della norma processuale (art. 420-*bis*, comma 3 c.p.p.), nella parte in cui non prevede che il giudice possa procedere in assenza per delitti commessi mediante atti di tortura, di cui all'art.1 della CAT, tutte le volte in cui, per la mancata assistenza dello Stato di riferimento, è impossibile provare che l'imputato, pure consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo.

Come si è già ricordato, in aderenza ai criteri stabiliti dalla direttiva (UE) 2016/343 e alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia, la Corte fa espressamente salvo l'incondizionato diritto dell'imputato a un nuovo processo in presenza, per il riesame del merito della causa (paragrafi 11 e 18 della sentenza).

È certamente comprensibile, e in principio condivisibile, la cautela mostrata dalla Corte costituzionale nel circoscrivere la fattispecie additiva di assenza non impeditiva, facendo perno sugli obblighi pattizi che vincolano l'Italia e l'Egitto, al fine di non stravolgere il complessivo impianto normativo che nell'ordinamento interno sottende il processo in assenza. Tuttavia, non ci sembra irragionevole osservare che, pur nel rispetto della prospettiva restrittiva privilegiata dalla Consulta e nel mantenimento dello schema logico delineato, l'integrazione della norma processuale, costituzionalmente e internazionalmente necessaria, avrebbe potuto estendersi a tutte le ipotesi in cui il giudice procede per delitti lesivi dei diritti inviolabili della persona, quali indubbiamente sono gli atti di tortura, tuttavia, in modo non esclusivo (in proposito v., altresì, R. AITALA, F. M. PALOMBINO, *La Corte costituzionale nel processo Regeni: l'efficacia espansiva di una pronuncia storica*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 165 ss.).

Il 4 dicembre dello scorso anno, la Presidenza del Consiglio dei ministri si è costituita parte civile nel procedimento avviato nei confronti dei quattro imputati egiziani, confermando la scelta fatta dal precedente governo Draghi, nel gennaio 2022. Il Governo chiede, previo accertamento della responsabilità penale degli imputati, il risarcimento dei danni materiali e morali conseguenti alla lesione dell'interesse alla tutela della vita e dell'integrità psico-fisica dei cittadini all'estero, tenendo conto specificamente "del grave pregiudizio all'immagine e al prestigio dello Stato italiano nella sua funzione di protezione dei propri cittadini all'estero" e valutando, nel computo dell'indennizzo, «le conseguenze negative nel rapporto di fiducia cittadino/ Amministrazione» (così, l'atto di costituzione di parte civile, alla p. 6).

In effetti, l'immagine e, in qualche misura, la dignità stessa del Paese escono appannate dall'intera vicenda, proprio sotto il profilo della capacità e volontà dello Stato di tutelare i diritti dei cittadini all'estero, in conformità con le norme del diritto internazionale generale. Ben poco è stato fatto di quello che il Governo avrebbe potuto fare, per ottenere dall'Egitto la collaborazione necessaria ad accertare le cause e le circostanze della morte di Giulio Regeni, attingendo sia ai rimedi specifici offerti dalla Convenzione contro la tortura, che la Corte costituzionale ha invece utilizzato, nella sua prospettiva, fino al punto da dichiarare la incostituzionalità della norma interna che, alle condizioni vigenti, impediva la celebrazione del processo convenzionalmente imposto, sia a quelli messi a disposizione dal diritto internazionale generale, nell'ambito dell'istituto della protezione diplomatica.

Dopo il rientro al Cairo, nell'agosto del 2017, dell'ambasciatore italiano, che era stato richiamato nei mesi immediatamente successivi all'assassinio di Regeni, i rapporti con l'Egitto sono ripresi ad un livello di sostanziale normalità. Negli ultimi otto anni, l'autorizzazione governativa alla vendita di armi all'Egitto non è mai mancata, seguendo un flusso regolare, malgrado tale autorizzazione debba essere considerata in almeno apparente contrasto con la legge interna di riferimento (l. 9 luglio 1990 n. 185) e con gli obblighi internazionali dello Stato (il riferimento è al Trattato sul commercio delle armi, del 2 aprile 2013, ratificato dall'Italia con l.4 ottobre 2013 n.118), in considerazione delle massicce e sistematiche violazioni dei diritti umani, compreso il ricorso diffuso alla pratica della tortura, operate dalle autorità egiziane ed accertate dagli organismi internazionali competenti (Human Rights Council 43rd Session, 24 February – 20 March 2020, *Report of the Working Group on the UPR – Egypt*). Nemmeno, è mai mancato l'appoggio del Governo alle attività di cooperazione con il governo egiziano, condotte con particolare riguardo al settore energetico da aziende italiane a partecipazione statale, come Eni. Tanto meno, poi, il Governo ha preso in considerazione la possibilità di un ricorso all'arbitrato o alla Corte internazionale di giustizia *ex art. 30 CAT*, per ottenere dall'Egitto il rispetto degli obblighi convenzionalmente imposti (in proposito, v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Il caso Regeni: alcuni profili di diritto internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 526 ss.; E. SCISO, *Il caso Regeni: la difficile sintesi tra diritti inviolabili dell'uomo, protezione diplomatica e interessi dello Stato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2021, p. 197 ss.).

Per altro verso, a parte le nette prese di posizione del Parlamento europeo più volte reiterate, da ultimo, con la risoluzione del 24 novembre 2022 richiamata dalla Corte costituzionale, va registrato, con stupore rassegnato, l'ostinato silenzio delle istituzioni europee sulla drammatica vicenda che ha coinvolto un cittadino europeo. Tutto ciò nonostante che tra i valori fondanti, che l'Unione s'impegna a promuovere nei rapporti con il resto del mondo, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini, figure espressamente al primo posto il rispetto della dignità umana e dei diritti dell'uomo (articoli 2 e 3, comma 5

TUE) e malgrado il robusto apparato sanzionatorio, predisposto e molte altre volte utilizzato, nei confronti di Stati terzi e soggetti privati, colpevoli di gravi violazioni e abusi dei diritti umani (cfr. la Decisione (PESC) 2020/1999 del 7 dicembre 2020, relativa a misure restrittive contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani, tra i quali, segnatamente, la tortura).

Di fronte alle esitazioni e, talvolta, all'inerzia mostrate dalle autorità di governo nel perseguire effettivamente la tutela della vita e dei diritti fondamentali dei cittadini all'estero testualmente definita quale diritto/dovere dello Stato nell'atto di costituzione di parte civile della Presidenza del Consiglio dei ministri -, anche quando si tratti di organi dello Stato (come, nella tormentata vicenda dei marò o nel caso, più recente, dell'uccisione dell'ambasciatore Attanasio in Congo), rincrebbe constatare che tra le varie proposte di modifica della Carta costituzionale, presentate dalle diverse parti politiche, non figura alcuna proposta volta a rafforzare opportunamente le garanzie in favore dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini.

Tra tali diritti, costituzionalmente garantiti, andrebbe a giusto titolo iscritto il diritto del cittadino all'estero di ricevere protezione dalla Repubblica in conformità con le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. In sostanziale coerenza con la posizione ufficiale a suo tempo espressa in sede internazionale (cfr. *CDI Comments and observations received from Governments*, UN Doc. A/CN.4/561 and Add. 1-2, 2006, p.38), l'Italia si allineerebbe così ai non pochi Paesi europei, che, sulla base di disposizioni interne di rango costituzionale (es. Ungheria, Bulgaria, Lituania, Estonia, Portogallo) o in virtù della giurisprudenza delle Corti di più alto rango (Germania, Olanda, Svizzera, Regno Unito), riconoscono il diritto (o quanto meno una legittima aspettativa) del cittadino all'estero alla protezione da parte dello Stato nazionale.

Certamente è plausibile, come la stessa Corte costituzionale ha affermato, che una (temporanea) limitazione dei diritti dei singoli possa risultare giustificata da un interesse pubblico, quale, per esempio, quello a non compromettere i rapporti con un Paese terzo, riconoscibile come potenzialmente preminente avuto riguardo alle circostanze concrete del caso (Corte cost., 18 giugno 1979 n. 48 e 2 luglio 1992 n. 329). È parimenti vero che l'Egitto rappresenta per l'Italia un partner regionale importante, in considerazione del ruolo strategico che svolge per gli equilibri complessivi del Mediterraneo e per gli interessi energetici e di controllo dei flussi migratori del Paese. In effetti, tale circostanza è stata esplicitamente sottolineata da esponenti del Governo in più occasioni, anche davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni e viene altresì comprovata dagli accordi recentemente conclusi con quel paese, nello scorso marzo. Non è ammissibile, tuttavia, che tale bilanciamento d'interessi costituzionalmente accettabile comporti la compromissione di diritti fondamentali del cittadino, non negoziabili ed incompressibili, quali sono i diritti alla vita e al rispetto della dignità umana (Corte cost., 22 ottobre 2014 n. 238, par. 3.4).

ELENA SCISO