



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU – già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'TTLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE

COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Valeria Di Comite, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Valentina Faggiani, Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Indice-Sommario 2026, n. 1

Editoriale

La *vis expansiva* del diritto dell'Unione europea con riguardo agli *status* personali e familiari p. 1
Maria Caterina Baruffi

Saggi, Articoli e Commenti

La Carta sociale europea alla prova della rivendicazione dei diritti sociali da parte dei beneficiari di protezione internazionale con particolare riferimento al diritto alla salute e alla situazione dei rom in Italia p. 12

Raffaele Cadin, Valentina Zambrano

Some reflections about due diligence by the State in the protection against gender-based violence in Europe p. 43

Elena Martínez García

European Arrest Warrant in (post) pandemic times: challenges and opportunities p. 56

Esther Montero Pérez de Tudela, Pilar Martín-Ríos

(Im)mobility in the context of climate change: between legal challenges and legal experiments p. 82

Marie Courtoy, Francesco Luigi Gatta

Sulla tutela risarcitoria per le vittime dei crimini internazionali in Siria nello spazio giudiziario europeo p. 118

Francesca Tammone

FOCUS

Vulnerabilità legate al genere: nuove sfide per la tutela di migranti e richiedenti asilo

Il focus raccoglie i contributi selezionati a seguito di call for papers promossa dal Gruppo di interesse "Diritto internazionale ed europeo delle migrazioni e dell'asilo (DIEMA)" della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI).

Introduction to the Focus 'Gender-related vulnerabilities: new challenges for the protection of migrants and asylum seekers' p. 144

Sara Tonolo

Dal contesto afghano a due nuovi principi di rilevanza generale: il rafforzamento della dimensione di genere nella nozione di rifugiato dopo la sentenza della Corte di giustizia dell'UE *AH e FN* del 4 ottobre 2024 p. 154

Mariano Manuel Bartiromo



Applying intersectionality to gender discrimination in International refugee law: the case of women asylum seekers p. 187

Elisabetta Belardo

Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo alla luce della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa: verso l'incorporazione di una prospettiva sempre più sensibile al genere? p. 210

Sara De Vido

Dialogue across Courts: the CJEU, the ECtHR, and the rights of migrant women p. 235

Sanna Elfving

L'emersione delle vulnerabilità di genere nello *screening* pre-ingresso: quale tutela effettiva per le donne vittime di tratta? p. 258

Elisabetta Lambiase

Género y desprotección en frontera: retos del Pacto europeo de migración y asilo y en el archipiélago canario p. 288

Marina Lara Orin López

Orientamento sessuale e tutela dei diritti fondamentali: quale tensione con le esigenze di valutazione della credibilità del richiedente protezione internazionale? p. 301

Attilio Senatore

Forced labour, trafficking, and structural exploitation of women migrant workers: International legal perspectives p. 332

Silvia Solidoro

SULLA TUTELA RISARCITORIA PER LE VITTIME DEI CRIMINI INTERNAZIONALI COMMESSI IN SIRIA NELLO SPAZIO GIUDIZIARIO EUROPEO

Francesca Tammone*

SOMMARIO: 1. Note introduttive e di contesto. La ricerca di giustizia e riparazione per i crimini internazionali commessi in Siria innanzi ai tribunali europei. – 2. I principali ostacoli alla tutela risarcitoria per i crimini internazionali commessi al di fuori del territorio dell’Unione europea. – 2.1. I limiti all’esercizio della giurisdizione universale penale. – 2.2. I limiti all’esercizio della competenza giurisdizionale in materia civile. – 2.3. L’accesso a un fondo di ristoro per le vittime. – 3. Quali vie percorribili per erodere il vuoto di tutela per le vittime? Un’analisi degli strumenti di diritto internazionale rilevanti. – 3.1. Sulla possibilità di invocare la violazione del diritto di accesso alla giustizia dinanzi agli organi di controllo dei diritti umani: una disamina della giurisprudenza della Corte EDU sulla giurisdizione universale civile. – 3.2. Sull’opportunità di estendere l’operatività del *forum necessitatis* nello spazio giudiziario europeo. – 4. Una proposta costruttiva: il contributo della Convenzione di Lubiana-L’Aia alla riparazione per le vittime, con particolare riguardo all’accesso a un fondo di ristoro *ad hoc* di natura intergovernativa. – 5. Conclusioni.

1. Note introduttive e di contesto. La ricerca di giustizia e riparazione per i crimini internazionali commessi in Siria innanzi ai tribunali europei

A più di un anno di distanza dalla caduta del governo di Bashar Al-Assad, la Siria deve ancora far fronte al drammatico bilancio del conflitto che l’ha dilaniata tra il 2011 e il 2024. In questi anni, la violentissima repressione dei dissidenti del governo di Assad ha

Double-blind peer reviewed article.

* Ricercatrice *tenure track* di Diritto internazionale, Università “Magna Graecia” di Catanzaro. Indirizzo e-mail: francesca.tammone@unicz.it.

Il presente contributo è stato realizzato nell’ambito del Progetto di ricerca “Advancing Accountability for International Crimes through Universal Jurisdiction: Challenges for the European Union and its Member States and Proposals for Action (UNIJUR)”, finanziato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Missione 4 “Istruzione e Ricerca” – Componente C2, Investimento 1.1, “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, con fondi del Programma dell’Unione Europea NextGenerationEU, in base al D.D. n. 104 del 2 febbraio 2022 (Bando PRIN 2022) e al D.D. n. 968 del 30 giugno 2023 (Decreto di ammissione a finanziamento) del Ministero dell’Università e della Ricerca, Cod. 2022K52ES9, CUP: C53D23002900006.

assunto i tratti della violenza sistematica a danno della popolazione civile, tanto da essere ormai comprovata la commissione di crimini di guerra e crimini contro l'umanità quali tortura, violenza sessuale, sparizione forzata¹ e utilizzo di armi chimiche². Come attestato dai numerosi report della Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta delle Nazioni Unite sulla Repubblica araba siriana (CIIS)³, gran parte di tali crimini sarebbero appunto attribuibili alle forze pro-governative, al netto del ruolo giocato, nel corso degli anni, da parte degli altri attori internazionali coinvolti nel conflitto⁴.

Nonostante l'elevato numero di prove raccolte da parte di organizzazioni non governative e commissioni d'inchiesta, il percorso verso il riconoscimento delle responsabilità sembra, tuttavia, ancora lungo e irto di ostacoli. Anzitutto, risulta problematica la ricerca di giustizia *all'interno dello Stato siriano*. Per tutta la durata del regime di Bashar Al-Assad, il diretto coinvolgimento del governo nella gran parte dei crimini in questione, nonché l'assenza di indipendenza dal governo del sistema giudiziario nazionale ha infatti precluso lo svolgimento delle indagini e dei processi da parte delle autorità siriane. Tuttavia, nel momento in cui si scrive⁵, neanche la caduta del regime di Assad sembra aver ancora impresso una svolta decisiva in tal senso⁶. Il governo di transizione guidato da Ahmed Al-Sharaa fatica, infatti, ad affermare il pieno controllo del Paese, in cui si sono recentemente registrate violenze settarie su larga scala contro le

¹ I rapporti tematici e periodici della Commissione Internazionale Indipendente di Inchiesta, realizzati a partire dal 2011, possono essere consultati qui: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iici-syria/documentation>. A tal riguardo, si veda anche J.J. SARKIN, *The Conflict in Syria and the Failure of International law to protect people globally. Mass Atrocities, Enforced Disappearances and Arbitrary Detention*, Milton Park, Abingdon, 2022, pp. 114-115.

² Consiglio dei diritti umani, *Human rights situations that require the Council's attention. Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/39/65, 9 agosto 2018.

³ La Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta delle Nazioni Unite sulla Repubblica araba siriana è stata istituita con risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/HRC/S-17/2, 22 agosto 2011.

⁴ Il conflitto civile in Siria ha origine nelle proteste avviate, dalla popolazione civile, sull'onda delle c.d. "primavere arabe" che, nel 2011, sono esplose in diversi Stati del Nord Africa. A queste, è seguita la reazione violenta del governo contro i ribelli, da cui è scaturito un grave conflitto civile. Le forze militari del governo di Assad si sono contrapposte alle milizie curde e ai gruppi islamisti, sfociando presto in una contrapposizione tra alleanze di rilievo internazionale. Le milizie di Assad sono infatti state sostenute da Iran, Hezbollah e dalla Russia. Inoltre, la crisi politica innescata dal conflitto civile ha favorito l'ascesa di movimenti estremisti, tra cui Al-Nusra, il c.d. Stato Islamico, autoproclamatosi califfato nel giugno 2014 (In proposito, cfr. Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta per la Siria, *Rule of Terror: Living under ISIS in Syria*, A/HRC/27/CRP.3, 19 novembre 2014). All'ISIS sono ascrivibili crimini di guerra e crimini contro l'umanità ai danni della minoranza yazida (a tal riguardo, Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, *They came to destroy": ISIS Crimes Against the Yazidis*, UN Doc. A/HRC/32/CRP.2, 15 giugno 2016). A partire dal 2015, il contrasto all'avanzata dell'ISIS da parte di un'ampia schiera di attori internazionali, fra i quali, *in primis*, gli USA e lo stesso governo di Assad, ne ha tuttavia sancito il declino. Per una ricostruzione geopolitica aggiornata al 2018, L. MARAKIAN, *Siria: genesi e incognite di una crisi*, in N. RONZITTI, E. SCISO, *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide del diritto internazionale*, Torino, 2018, pp. 129-137. In commento alla decisione della CIII di qualificare delle condotte dell'ISIS ai danni della comunità yazida come genocidio, M. MANCINI, *La furia dell'ISIS contro le minoranze etniche e religiose: il genocidio degli Yazidi*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, n. 3, pp. 619-644.

⁵ Il presente scritto è aggiornato al 31 gennaio 2026.

⁶ In tal senso, si veda il recente report di Human Rights Watch, *Recommendations on Next Steps for Comprehensive Justice for Syria*, Novembre 2025, su www.hrw.org.

comunità alawite⁷, nonché tensioni tra gruppi armati rivali e incursioni militari da parte del governo israeliano⁸. Ne discende una sostanziale assenza di stabilità e sicurezza che mina fortemente la capacità dello Stato di perseguire i crimini commessi, anche in passato, sul proprio territorio.

In tale contesto, i tentativi di attivare i meccanismi internazionali si sono tuttavia rivelati ugualmente impervi. Dal momento che la Siria non ha ratificato lo Statuto di Roma, né accettato la giurisdizione della Corte penale internazionale (Cpi), tredici Stati hanno tentato, nel 2014, di deferire la situazione siriana alla Corte con risoluzione del Consiglio di Sicurezza⁹. Nondimeno, ogni iniziativa in tal senso è stata inibita dall'esercizio del potere di veto di Russia e Cina¹⁰. Al contempo, non hanno finora avuto seguito né le proposte di attivare la giurisdizione della Cpi sui crimini transfrontalieri e con implicazioni per gli Stati membri dello Statuto¹¹, né l'istituzione di un tribunale penale speciale, internazionale o ibrido¹². Sul piano internazionale, pertanto, l'unica concreta iniziativa all'attivo va rinvenuta nel ricorso interstatale presentato alla Corte

⁷ A tal riguardo, Consiglio dei diritti umani, Commissione Internazionale Indipendente d'Inchiesta delle Nazioni Unite sulla Repubblica araba siriana (CIIS), *Violations against civilians in the coastal and western-central regions of the Syrian Arab Republic (January–March 2025)*, UN Doc. A/HRC/59/CRP.4, 11 agosto 2025.

⁸ V., *inter alia*, CIIS, *UN Syria Commission: Fresh clashes and Israeli intervention threaten fragile peace*, comunicato stampa del 2 maggio 2025, al link: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/05/un-syria-commission-fresh-clashes-and-israeli-intervention-threaten-fragile>.

⁹ Secondo l'art. 13 dello Statuto di Roma, cit., la Cpi può esercitare il proprio potere giurisdizionale se “[...] b) il Consiglio di Sicurezza, nell'ambito delle azioni previste dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, segnala al Procuratore una situazione nella quale uno o più di tali crimini appaiono essere stati commessi”.

¹⁰ In proposito, M.I. PAPA, *Il Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria*, in N. RONZITTI, E. SCISO, *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, cit.

¹¹ Questa strada sembra essersi aperta a seguito della decisione del 2018 della Camera preliminare della Corte penale internazionale, che ha esteso la giurisdizione della Cpi sulla deportazione dei Rohingya dal Myanmar al Bangladesh, anche se il Myanmar non è uno Stato membro della Corte penale internazionale e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non ha deferito la situazione in Myanmar alla Cpi. La competenza è stata fondata sulla deportazione dei Rohingya in Bangladesh, uno Stato membro della Cpi. Alcuni hanno sostenuto che un simile criterio potesse applicarsi anche alla Siria, dal momento che molti siriani hanno subito crimini contro l'umanità in Giordania, anch'essa membro dello Statuto, v. Y. TABBARA, NICK LEDDY, *Member states can and should refer the situation of Syria to the ICC*, in *Atlantic Council*, 26 settembre 2024, al link: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/member-states-can-and-should-refer-situation-syria-icc>.

¹² M.I. PAPA, *Il Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla repressione dei crimini commessi in Siria*, cit., p. 92. I tribunali ibridi costituiscono esperienze giuridiche che combinano elementi normativi nazionali e internazionali, al fine di avviare e realizzare più efficacemente processi di *transitional justice*. Essi, ad esempio, prevedono una composizione mista, pur operando – normalmente – nello Stato in cui sono verificati gravi conflitti armati e crimini internazionali. Tra gli esempi di tribunali ibridi possono citarsi la Corte speciale per la Sierra Leone; le Camere straordinarie per la Cambogia; il Tribunale speciale per il Libano; i cc. dd. Panel con giurisdizione esclusiva sulle gravi violazioni in Timor Est. Sui tribunali ibridi, C. RAGNI, *I tribunali penali internazionalizzati: fondamento, giurisdizione e diritto applicabile*, Milano, 2012. Sulla proposta di istituire un tribunale ibrido per i crimini commessi in Siria, M. LATTIMER, S. MOJTAHEDI, L.A. TUCKER, *A Step towards Justice: Current accountability options for crimes under international law committed in Syria*, Aprile 2015, disponibile su <https://syriaaccountability.org/a-step-towards-justice-ten-years-later/>.

internazionale di Giustizia da Canada e Paesi Bassi contro la Siria nel 2023¹³ sulla base dell'art. 30 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (d'ora in avanti, "Convenzione CAT")¹⁴. Occorre tuttavia rilevare che l'emanazione di una pronuncia che accerti la commissione di atti di tortura da parte della Siria potrebbe richiedere un tempo considerevole, senza contare la persistente necessità di accertare le responsabilità individuali per i crimini commessi.

In un quadro tanto complesso, hanno dunque acquisito grande rilevanza le azioni penali intraprese, dagli Stati terzi, sulla base della giurisdizione universale penale. È appunto su tale ultimo aspetto che la presente analisi intende soffermarsi.

Nello spazio giudiziario europeo, il ricorso alla giurisdizione penale universale – che, secondo il diritto internazionale consuetudinario, consente *eccezionalmente* ad ogni Stato di processare gli autori di alcuni crimini indipendentemente dal luogo in cui sono avvenuti e dalla nazionalità di chi li ha commessi o subiti¹⁵ – è in aumento dal 2016¹⁶. In Europa, ne ammettono l'esercizio – di solito, a condizione che l'indagato sia presente nel proprio territorio (c.d. *forum deprehensionis*) – fra le altre, le legislazioni di Germania, Francia, Svezia, Paesi Bassi e Finlandia¹⁷. Nonostante nello Statuto della Corte penale internazionale¹⁸ sia assente un *esplicito* obbligo di criminalizzazione dei reati ivi previsti, ovvero genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e di aggressione (a cui si farà riferimento, d'ora in avanti, con l'espressione "crimini internazionali"), la maggioranza degli Stati che hanno aderito alla Cpi ha infatti adottato leggi specifiche per perseguire nel proprio ordinamento tali crimini, anche quando commessi all'estero¹⁹.

Con specifico riguardo ai crimini internazionali commessi in Siria, le azioni avviate sulla base della giurisdizione universale hanno nel tempo condotto a risultati significativi,

¹³ Corte Internazionale di Giustizia, *Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic)*, Joint Application instituting proceedings, 8 giugno 2023.

¹⁴ Sulla base dell'articolo 30 della Convenzione contro la tortura (Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984), le controversie tra Stati Parti della Convenzione, relative all'interpretazione o all'applicazione di quest'ultima, possono essere deferite alla Corte internazionale di giustizia nel caso in cui una procedura di arbitrato abbia avuto un esito negativo.

¹⁵ A. LAGERWALL, M. HEBERT-DOLBEC, *Universal Jurisdiction*, in *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, luglio 2022, p. 1. Per una trattazione monografica sull'istituto della giurisdizione universale in materia penale, si rinvia a M. LA MANNA, *La giurisdizione penale universale nel diritto internazionale*, Napoli, 2020.

¹⁶ G. CITRONI, *The use of universal jurisdiction to hold accountable perpetrators of crimes under international law: The sky is the limit?*, in *Questions of International Law, Zoom-in 105*, 2024, pp. 1-10.

¹⁷ Per una panoramica dello stato di alcune legislazioni europee in materia, S. FINN, *Breaking Down Barriers: Access to justice in Europe for victims of International Crimes*, settembre 2020, disponibile online al sito www.ecchr.eu. A tale ultimo rapporto hanno contribuito diverse associazioni che operano nel campo della tutela delle vittime: l'European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) e REDRESS. V. anche TRIAL INTERNATIONAL, *Universal Jurisdiction Annual Review 2024*, su www.trial.international.org.

¹⁸ Statuto della Corte penale internazionale, firmato a Roma il 17 luglio 1998, entrato in vigore il 1° luglio 2002, Preambolo e Art. 1.

¹⁹ Per una recente ricostruzione approfondita sull'applicazione della giurisdizione universale per i crimini internazionali da parte di alcuni ordinamenti nazionali, v. L. YANEV, H. VAN DER WILT, *Universal Jurisdiction over Core International Crimes. Law & Practice*, Cheltenham, 2025.

soprattutto in Europa. La grande affluenza di rifugiati e richiedenti asilo siriani sul territorio dell'UE ha in effetti favorito la raccolta di prove ai fini dell'avvio di indagini – oggi numerose – per i crimini internazionali commessi in Siria²⁰. In alcuni casi, tali procedimenti penali si sono già conclusi, conducendo all'emanazione di sentenze di condanna dei responsabili, come accaduto, per la prima volta, nella cittadina tedesca di Coblenza nel 2021²¹. A tale “storica” pronuncia di condanna di un funzionario dell'*intelligence* siriana, Eyad al-Gharib, è poi seguita la condanna all'ergastolo di Anwar Ranslan, funzionario a capo dell'*Interrogation Department* del centro di detenzione Al-Khatib di Damasco, da parte dello stesso tribunale, nel 2022. Da ultimo, il 16 giugno 2025, la Corte suprema di Francoforte sul Meno ha invece condannato all'ergastolo il medico siriano Alaa M. per le torture e gli omicidi dei detenuti all'interno degli ospedali militari di Damasco²².

Nondimeno, le sentenze in questione non hanno previsto alcunché in termini di compensazione monetaria per le vittime²³. Il percorso della giustizia penale, infatti, non sempre corrisponde al riconoscimento di una – parallela – tutela risarcitoria per le vittime dei crimini internazionali, a causa di ostacoli procedurali che condizionano la tutela civilistica delle vittime o subordinano necessariamente l'azione a collegamenti con lo Stato del foro. Muovendo da tali premesse, il presente scritto intende appunto illustrare tali criticità, analizzando le vicende siriane nel più ampio contesto degli ostacoli connessi alla tutela risarcitoria per vittime straniere di crimini internazionali commessi all'estero. A tale scopo, la trattazione sarà limitata al risarcimento per le vittime nei procedimenti contro *individui*, lasciando così da parte il distinto profilo della riparazione nell'ambito dei procedimenti *contro lo Stato* straniero, ampiamente trattato da autorevole dottrina a cui si rinvia²⁴. Poiché meriterebbero una trattazione a sé stante, esuleranno dalla presente

²⁰ ECCHR, *Patchwork justice for Syria? Achievements and blind spots in the struggle for accountability*, 2024, https://www.ecchr.eu/fileadmin/ECCHR_PP_SYRIA_EN_F.pdf, p. 11.

²¹ Corte regionale superiore di Coblenza, 24 febbraio 2021, 3 BJs 9/19-4 Public Prosecutor. Una versione in lingua inglese della pronuncia è consultabile qui: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/files/13-de-1-ste-321-higher-regional-court-of-koblenz-24-february-2021.pdf>.

²² In commento, A. SCHLESINGER, *The Future of International Criminal Law is Domestic: How National Courts Are Keeping International Justice Alive*, in *VerfBlog*, 24 giugno 2025, <https://verfassungsblog.de/universal-jurisdiction-syria-assad-regime/>.

²³ J. SEIF, *It's Time to Establish a Syria Victims Fund*, in *Just Security*, 19 febbraio 2024; E. BAKER, N. SARKARATI, *No State Should Profit from Violations in Syria. Instead, Direct Monetary Recovery to Victims*, in *Just Security*, 18 febbraio 2024.

²⁴ La questione della riparazione per procedimenti contro lo Stato straniero solleva notevoli complessità a fronte dell'operatività della regola consuetudinaria dell'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione civile. Quest'istituto è un corollario del dovere di non ingerenza di uno Stato nell'ambito del dominio riservato di un altro ente sovrano, cristallizzato nel brocardo par in *parem non habet iudicium*. In particolare, allo stato attuale dello sviluppo del diritto internazionale, la norma prevede l'esenzione dalla giurisdizione di un altro Stato per quel che riguarda la commissione di *acta iure imperii*. Come è noto, la questione è relevantissima e attualissima per lo Stato italiano a fronte degli sviluppi di un contenzioso inaugurato nei primi anni 2000. Nel 2004, la Corte di Cassazione italiana, con la sentenza dell'11 marzo 2004 n. 5044 (c.d. caso *Ferrini*), ha infatti per la prima volta disconosciuto l'immunità della Germania dalla giurisdizione civile di cognizione, a fronte di una richiesta di risarcimento dei danni presentata da un cittadino italiano sottoposto ai lavori forzati da parte di agenti dello Stato tedesco. L'argomento centrale della Corte di Cassazione si fonda sul dovere di disconoscere l'immunità nel caso vengano in rilievo gravi violazioni dei

analisi anche le questioni attinenti all'immunità dalla giurisdizione dei funzionari statali²⁵, che ha finora ostacolato la prosecuzione di molti procedimenti penali avviati sulla base della giurisdizione universale per i crimini internazionali commessi in diversi Stati, inclusa la Siria²⁶.

diritti umani fondamentali. Per questa vicenda l'Italia è stata convenuta dalla Germania innanzi alla Corte internazionale di giustizia, che, nel 2012, ha riconosciuto le ragioni dello Stato tedesco (Corte internazionale di giustizia, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, sentenza del 3 febbraio 2012, sulla quale – *ex multis* – R. PISILLO MAZZESCHI, *Il rapporto fra norme di ius cogens e la regola sull'immunità degli Stati: alcune osservazioni critiche sulla sentenza della Corte internazionale di giustizia del 3 febbraio 2012*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, n. 2, pp. 310-344; F. SALERNO, *Gli effetti della sentenza internazionale nell'ordinamento italiano: il caso Germania c. Italia*, *ivi*, pp. 350-370). La sentenza n. 238 del 22 ottobre 2014 della Corte costituzionale italiana ha tuttavia ritenuto che la regola dell'immunità statale dalla giurisdizione, così come interpretata dalla CIG, non potesse fare ingresso nell'ordinamento italiano tramite il meccanismo di adattamento di cui all'art. 10, comma 1 Cost., a fronte del contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost. Pertanto, su questa base, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della L. 14 gennaio 2013 n. 5, attraverso il quale l'Italia aveva dato attuazione alla sentenza della CIG, e dell'art. 1 della L. n. 848 del 1957, nella parte in cui, tramite il recepimento dell'art. 94 dello Statuto ONU, obbligava i giudici italiani a conformarsi alla decisione della Corte. Anche su questa sentenza, la letteratura è fluviale. Ci si limita ad alcuni fra i molti riferimenti, v. P. DE SENA, *The judgment of the Italian Constitutional Court on State immunity in cases of serious violations of human rights or humanitarian law: a tentative analysis under international law* in *Questions of International Law*, pp. 17-31; R. PISILLO MAZZESCHI, *La sentenza n. 238/2014 della Corte costituzionale e i suoi possibili effetti sul diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, n. 1, pp. 23-40). Nondimeno, per effetto dell'omessa pronuncia della Corte circa l'immunità della Germania dalla giurisdizione esecutiva, vi sono stati numerosi tentativi, da parte di giudici italiani, di dare attuazione a misure coercitive su beni dello Stato tedesco, aventi destinazione pubblicistica, situati sul territorio italiano. Questo ha indotto la Germania ad avviare un nuovo procedimento contro l'Italia innanzi alla CIG. All'indomani del ricorso tedesco, l'Italia ha istituito un Fondo ristori sulle vittime dei crimini di guerra (v. Decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito con legge 29 giugno 2022), sulla cui legittimità si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 159/2023. Su questi recenti sviluppi, fra tutti, G. BERRINO, *Quale effettività della tutela giurisdizionale nel caso Germania c. Italia? L'art. 43 del d.l. n. 36/2022 come 'rimedio' costituzionalmente legittimo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, n. 1, pp. 201-232.

²⁵ Anche sul tema in esame la letteratura è sconfinata. Fra tutti, si rinvia a M. FRULLI, *Immunità e crimini internazionali. L'esercizio della giurisdizione penale e civile nei confronti degli organi statali sospettati di gravi crimini internazionali*, Torino, 2007; R. NIGRO, *Le immunità giurisdizionali dello Stato e dei suoi organi e l'evoluzione della sovranità nel diritto internazionale*, Padova, 2018.

²⁶ Un esempio rilevante, in tal senso, riguarda il recente mandato d'arresto emesso dai giudici parigini, nei confronti dell'ex Presidente siriano Bashar al-Assad, di suo fratello Maher al-Assad e di altri due alti funzionari, sulla base del loro presunto ruolo nell'uso di armi chimiche durante gli attacchi nella Ghouta orientale del 2013. La magistratura ha ritenuto che vi fossero prove sufficienti per avviare procedimenti per complicità in crimini di guerra e crimini contro l'umanità, in particolare per l'uso di armi chimiche. Nondimeno, il 25 luglio 2025, la *Cour de cassation* francese ha annullato il mandato, ritenendo che, all'epoca dell'emissione, Assad beneficiasse dell'immunità *ratione personae* come capo di Stato in carica (v. *Cour de cassation*, 25 luglio 2025, 24-84.393, consultabile al link: https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000051993273?utm_source=chatgpt.com; sul caso, con aggiornamenti fino al 2024, v. ECCHR nel policy paper *Patchwork justice for Syria? Achievements and blind spots in the struggle for accountability*, cit., p. 4; Le Monde, *Le mandat d'arrêt français visant l'ex-président syrien Bachar Al-Assad pour des attaques chimiques annulé par la Cour de cassation*, 25 luglio 2025, https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/07/25/le-mandat-d-arret-francais-visant-l-ex-president-syrien-bachar-al-assad-pour-des-attaques-chimiques-annule-par-la-cour-de-cassation_6623874_3224.html?utm_source=chatgpt.com). Nondimeno, è possibile che diversi scenari si aprano a seguito della caduta del regime di Assad. Risulta infatti che i magistrati francesi nel 2025 abbiano emesso altri due mandati d'arresto nei confronti dell'ex presidente siriano, v. The Syrian Observer, *French Court Issues Arrest Warrants for Bashar al-Assad and Seven Others Over 2012 Journalist Killings*, 3

Lo scritto verrà strutturato come segue. Verranno anzitutto illustrati gli ostacoli procedurali alla compensazione monetaria per le vittime siriane di crimini internazionali innanzi ai tribunali europei, evidenziando l'estrema frammentarietà del quadro normativo in materia (par. 2). Quest'ultimo verrà poi posto a confronto sia con il diritto internazionale dei diritti umani, al fine di verificarne il potenziale contrasto con il diritto di accesso a un giudice e ad una riparazione, sia con le regole del diritto internazionale privato europeo (par. 3). Si darà conto, in particolare, sia dei più recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (sub-par. 3.1.), sia del dibattito relativo all'estensione del *forum necessitatis* nello spazio giudiziario europeo (par. 3.2.). Rilevate numerose criticità su entrambi i fronti, il paragrafo 4 evidenzierà il potenziale contributo di una maggiore e più efficace cooperazione giudiziaria interstatale ai fini del rafforzamento della tutela civilistica delle vittime. In questa prospettiva, si esamineranno, con particolare riguardo, le novità introdotte dalla recente *Convenzione sulla cooperazione internazionale in materia di indagini e di azione penale per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e altri crimini internazionali*, firmata a Lubiana il 26 maggio 2023 e in vigore dal 1° febbraio 2025²⁷ (di seguito, "Convenzione di Lubiana-L'Aia" o "Convenzione MLA", dall'acronimo di *Mutual Legal Assistance*). Seguiranno brevi conclusioni al paragrafo 5.

2. I principali ostacoli alla tutela risarcitoria per i crimini internazionali commessi al di fuori del territorio dell'Unione europea

Le vicende delle vittime siriane possono essere lette nel più ampio quadro degli ostacoli procedurali riguardanti, in via generale, le azioni risarcitorie di vittime straniere per crimini internazionali occorsi al di fuori dello spazio giudiziario europeo. A giudizio di chi scrive, tali ostacoli possono consistere nei presupposti per l'esercizio della giurisdizione universale penale (par. 2.1.), nei presupposti per l'esercizio della giurisdizione civile (par. 2.2.), e, nelle fasi successive al giudizio, nell'accesso concreto ad un risarcimento per fatto illecito (par. 2.3.). Ciascuna di queste questioni merita di essere analizzata in dettaglio.

settembre 2025, <https://syrianobserver.com/foreign-actors/french-court-issues-arrest-warrants-for-bashar-al-assad-and-seven-others-over-2012-journalist-killings.html>).

²⁷ Convenzione di Lubiana-L'Aia sulla cooperazione internazionale in materia di indagini e di azione penale per il crimine di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e altri crimini internazionali (Convenzione di Lubiana-L'Aia), adottata il 26 maggio 2023, in vigore dal 1° febbraio 2025. L'idea di stipulare una convenzione in materia di reciproca assistenza giudiziaria ed estradizione è stata lanciata da un gruppo di Stati (Slovenia, Argentina, Belgio, Mongolia, Paesi Bassi e Senegal) per il tramite di un'iniziativa nota come MLA (*Mutual Legal Assistance*). Il 26 maggio 2023, in occasione della Conferenza diplomatica MLA tenutasi a Lubiana, è stata dunque adottata la Convenzione apposta.

2.1. I limiti all'esercizio della giurisdizione universale penale

Un primo ostacolo, a nostro avviso, può anzitutto determinarsi per effetto dei limiti applicati alla giurisdizione universale *penale*. Molti degli ordinamenti che ne prevedono l'esercizio – come, ad esempio, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Svezia – subordinano infatti l'avvio delle indagini alla presenza fisica del sospettato sul proprio territorio (c.d. *forum deprehensionis*)²⁸. Gli ordinamenti di Germania e Finlandia, che consentono l'avvio delle indagini anche in assenza dell'indagato nel proprio territorio, costituiscono infatti l'eccezione alla regola²⁹. Peraltro, la giurisdizione tedesca può considerarsi, in qualche modo, ugualmente “condizionata”, richiedendo comunque la presenza dell'imputato ai fini dello svolgimento del processo³⁰.

Secondo parte della dottrina, la condizione del *forum deprehensionis* non minerebbe, di per sé, le potenzialità della giurisdizione universale penale, dovendo piuttosto essere intesa come un'esigenza di coordinamento tra Stati per prevenire conflitti positivi di giurisdizione³¹. Al contempo, è tuttavia innegabile che subordinare l'esercizio dell'azione penale alla presenza fisica dell'imputato nello Stato del foro possa limitarne l'esercizio in concreto. Finora, la stragrande maggioranza dei procedimenti penali riguardanti i crimini commessi in Siria ha non a caso preso avvio in Germania, non solo a causa dell'elevato numero di cittadini siriani che hanno ottenuto lo *status* di rifugiato nel Paese e che hanno collaborato con la giustizia³², ma anche, plausibilmente, in ragione della natura particolarmente favorevole della legge tedesca allo svolgimento delle indagini per i crimini internazionali anche in assenza di collegamenti con lo Stato del foro. Per questa ragione, si tornerà, più avanti, sull'importanza di una maggiore cooperazione giudiziaria, che consenta lo scambio di informazioni tra procure, agevolando così il trasferimento di prove e l'extradizione degli indagati negli Stati che intendono celebrare il processo (v. *infra*, par. 4).

Quanto preme sottolineare in questa sede sono, in ogni caso, le conseguenze pratiche dei limiti alla giurisdizione penale sui profili risarcitori per le vittime. A tal fine, sembra utile richiamare l'esempio della legislazione francese, che impone diverse restrizioni all'esercizio della giurisdizione universale sui crimini previsti dallo Statuto di Roma. In questi casi, non solo l'avvio delle indagini è condizionato dalla discrezionalità del

²⁸ B. BONAFÉ, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la giurisdizione universale in materia civile*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, n. 4, p. 1116.

²⁹ TRIAL INTERNATIONAL, *Universal Jurisdiction Law and Practice in Finland*, febbraio 2020, al link: <https://trialinternational.org/wp-content/uploads/2020/03/Universal-Jurisdiction-Law-and-Practice-in-Finland.pdf>; S. FINN, *Breaking Down Barriers: Access to justice in Europe for victims of International Crimes*, cit., p. 78.

³⁰ *Ibidem*. V. anche REDRESS, FIDH, *Legal Remedies for Victims of “International Crimes”*. *Fostering an EU Approach To Extraterritorial Jurisdiction*, marzo 2004, su www.redress.org, p. 56.

³¹ B. BONAFÉ, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la giurisdizione universale in materia civile*, cit., p. 1108 e p. 1116.

³² UNHCR, Comunicato stampa, *SIRIA, UNHCR: tornati a casa un milione di siriani, ma occorre maggiore sostegno affinché altri milioni possano seguire il loro esempio*, 24 settembre 2025, <https://www.unhcr.org/it/notizie/comunicati-stampa/siria-unhcr-tornati-casa-un-milione-di-siriani-ma-occorre-maggiore>.

pubblico ministero³³, ma le autorità nazionali saranno competenti soltanto per crimini commessi o subiti da cittadini francesi³⁴. Ne discende una sostanziale limitazione del numero dei processi penali, e, conseguentemente, della possibilità di costituirsi come parte civile per le vittime nell'ambito di tali procedimenti. La questione è tutt'altro che irrilevante, dal momento che la legge francese, se applicata, consentirebbe ampie garanzie procedurali per coloro che si costituiscono come parte civile nel processo penale. A differenza di altri ordinamenti, come quello di Germania e dei Paesi Bassi³⁵, il risarcimento delle vittime che si costituiscono parte civile in Francia non è subordinato all'emanazione di una sentenza di condanna, potendo bensì essere riconosciuto *anche in caso di assoluzione*³⁶. Pertanto, la legge francese – seppur, in astratto, fra le più favorevoli alla tutela civilistica di vittime di crimini internazionali – finisce, in concreto, per trovare applicazione alle sole vittime che abbiano un legame con la Francia.

Negli ordinamenti che subordinano il risarcimento ad una condanna, tali limitazioni risultano anche più significative, dal momento che le vittime dovranno necessariamente attendere l'esito del giudizio per ottenere una riparazione, salvo intraprendere un'azione civile *autonoma e indipendente* rispetto a quella penale.

2.2. I limiti all'esercizio della competenza giurisdizionale in materia civile

Nonostante la maggioranza degli Stati europei consenta alle vittime straniere di crimini internazionali di dare avvio ad un'azione civile di risarcimento, autonoma rispetto a quella penale, non si può dare per scontato che tale ipotesi sia concretamente percorribile. In linea di principio, infatti, ciascuno Stato è libero di determinare l'estensione della propria competenza giurisdizionale sulla base dei propri valori costituzionali e della propria sensibilità politica³⁷, compatibilmente con quanto stabilito dal diritto internazionale privato europeo e, come vedremo, fatti salvi i limiti *eventualmente* posti dal diritto internazionale dei diritti umani (di cui, più dettagliatamente, *infra*, par. 3.1.).

Per quanto concerne il diritto internazionale privato europeo, si deve qui tenere conto del Regolamento n. 1215/2012 (d'ora in avanti, "Bruxelles I-bis"), che disciplina e armonizza i titoli di giurisdizione applicabili alle controversie transnazionali in materia civile e commerciale³⁸. Le richieste di risarcimento avanzate dalla parte lesa di un reato sono infatti riconducibili all'ambito applicativo *ratione materiae* del Regolamento, che, pur non definendo espressamente la «materia civile e commerciale», costituisce il testo normativo di riferimento per tutte le controversie di diritto privato, ad eccezione di quelle

³³ S. FINN, *Breaking Down Barriers*, cit., p. 46, con riferimenti normativi alle note 199, 200 e 201.

³⁴ Code pénal (Loi n° 92-683 du 22 juillet 1992, in vigore dal 1° marzo 1994), artt. 113-6 e 113-7.

³⁵ S. FINN, *Breaking Down Barriers*, cit., p. 126.

³⁶ *Ibidem*, p. 58.

³⁷ P. FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, Torino, 2023, p. 53.

³⁸ Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, del 12 dicembre 2012, in GUUE L 351, 20 dicembre 2012, p. 1-32.

riguardanti stato e capacità delle persone fisiche, rapporti patrimoniali tra coniugi, procedimenti di separazione e divorzio, protezione dei minori, successioni, procedure di insolvenza, arbitrato³⁹.

Sulla base del Regolamento Bruxelles I-bis, occorrerà tuttavia distinguere i casi in cui il convenuto sia domiciliato in uno degli Stati membri dal caso in cui non lo sia. Nella prima ipotesi, trova anzitutto applicazione il foro generale dell'art. 4, che attribuisce la competenza ai giudici dello Stato membro del «domicilio» del convenuto⁴⁰, determinato ai sensi degli articoli 62 e 63 del medesimo Regolamento⁴¹. Accanto a tale criterio, opera la competenza giurisdizionale speciale ex art. 7 par. 2 del Regolamento Bruxelles I-bis, il quale stabilisce, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, che «[U]na persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro [...] davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire»⁴². Tale titolo giurisdizionale è stato interpretato dalla Corte di Giustizia in senso estensivo, nel senso di ricomprendere tanto il luogo della condotta generatrice del danno (*locus actus*), quanto il luogo in cui esso si è manifestato (*locus damni*)⁴³. Nondimeno, sulla base della medesima giurisprudenza, la nozione di *locus damni* non include il luogo in cui si siano verificati danni *meramente indiretti o riflessi*, ovvero pregiudizi ulteriori rispetto a quelli già manifestatisi altrove⁴⁴. Ne discende che, in concreto, l'applicazione del foro speciale nell'ipotesi in esame risulti piuttosto remota. È infatti difficile immaginare che gli effetti pregiudizievoli di crimini internazionali possano manifestarsi dopo un tempo considerevole, senz'altro necessario per le vittime

³⁹ Sulla nozione di «materia civile e commerciale», v. F. SALERNO, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel Regolamento (UE) n. 1215/2012 (rifusione). Evoluzione e continuità del "sistema Bruxelles-I" nel quadro della cooperazione giudiziaria europea in materia civile*, Padova, 2015, pp. 55-81; F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato*, X ed., Milano, 2022, pp. 77-84.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 4, par. I, del Regolamento Bruxelles I-bis, infatti, «A norma del presente regolamento, le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro».

⁴¹ *Ibidem*, artt. 62 e 63.

⁴² Regolamento 1215/2012, cit., art. 7 (2).

⁴³ Tale soluzione è generalmente nota come «teoria dell'ubiquità» ed è stata inaugurata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella controversia *Bier c. Mines de Potasse*. Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1976, *Handelskwekerij G.J. Bier BV c. Mines de potasse d'Alsace SA*, causa C-21/76. Tale indirizzo è stato poi ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea nella giurisprudenza successiva; v., *inter alia*, Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 2004, *Danmarks Rederiforening c. LO Landsorganisationen i Sverige, agendo per conto del sindacato SEKO Sjöfolk Facket för Service och Kommunikation*, causa C-18/02; Corte di giustizia, sentenza del 16 maggio 2013, *Melzer c. MF Global UK Ltd*, causa C-228/11. L'applicazione del principio ubiquitario ha significative implicazioni soprattutto con riguardo ai cc.dd. illeciti plurilocalizzati, che, come tali, producono eventi dannosi in più Stati membri. In questa prospettiva, è paradigmatico il caso della diffamazione a mezzo stampa, in cui la Corte di giustizia ha applicato una c.d. «soluzione a mosaico», in forza della quale il giudice di uno Stato in cui sia stata diffusa una pubblicazione diffamatoria sarà competente a pronunciarsi soltanto sui danni prodotti in quello Stato (v. Corte di giustizia, sentenza del 7 marzo 1995, *Fiona Shevill e altri c. Presse Alliance SA*, causa C-68/93). La soluzione in questione è stata applicata anche con riguardo alla diffamazione via internet, v. C. CAMPIGLIO, F. MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, cit., p. 115.

⁴⁴ Corte di giustizia, sentenza dell'11 gennaio 1990, *Dumez France SA e Tracoba SARL c. Hessische Landesbank e altri*, causa C-220/88; Corte di giustizia, sentenza del 19 settembre 1995, *Marinari c. Lloyds Bank plc e Zubaidi Trading Company*, causa C-364/93; Corte di giustizia, sentenza del 5 luglio 2018, *AB c. AB*, causa C-27/17.

per stabilirsi in uno Stato straniero in cui instaurare un'azione civilistica. Al contempo, per le ragioni già evidenziate, si deve escludere che l'azione risarcitoria venga instaurata dalle vittime in Siria.

In queste specifiche circostanze, potrebbe invece più probabilmente ricorrere il caso in cui il domicilio del convenuto sia collocato all'estero. In tal caso, il diritto internazionale privato europeo prevede un espresso rinvio alle disposizioni dei singoli ordinamenti nazionali. A norma dell'art. 6 del Regolamento Bruxelles I-bis, infatti, in queste ipotesi «la competenza delle autorità giurisdizionali di ciascuno Stato membro è disciplinata dalla legge di tale Stato [...]»⁴⁵. Pertanto, se le vittime decidessero di rivolgersi – ad esempio – al giudice finlandese, sarebbe la legge finlandese di diritto internazionale privato a determinare i criteri di competenza giurisdizionale. Nondimeno, l'applicazione dei titoli giurisdizionali nazionali potrebbe spesso determinare un vero e proprio vuoto di tutela per le vittime. Benché variabili e calibrate sulle esigenze di ogni singolo ordinamento, una tendenza comune agli Stati europei è infatti quella di esercitare la giurisdizione solo in ragione di un *collegamento* con la controversia. Di regola, tale collegamento è stretto e identificato in un legame di *territorialità* (nel momento in cui, ad esempio, la giurisdizione competente viene individuata nello Stato in cui è avvenuto il fatto che ha dato origine alla controversia) o di *cittadinanza* (nel caso in cui la giurisdizione è incardinata nello Stato di cui sono cittadini l'attore o il convenuto). Solo in un numero limitato di legislazioni nazionali trovano invece applicazione i cc.dd. “fori esorbitanti”, ossia titoli di giurisdizione che estendono la competenza dei giudici anche a controversie che presentino un legame *tenue* con lo Stato del foro⁴⁶. Fra questi, merita particolare attenzione il c.d. *forum necessitatis*, strumento processuale finalizzato alla prevenzione dei conflitti negativi di giurisdizione⁴⁷. Quest'ultimo costituisce infatti un «criterio di giurisdizione di carattere *eccezionale* volto a garantire al singolo il diritto di accesso alla giustizia nell'ipotesi in cui, in relazione a una determinata controversia, sia impossibile identificare un giudice competente»⁴⁸. Un esempio, in tal senso, è dato dall'art. 3 *Loi fédérale sur le droit international privé* (LDIP) svizzera, che prevede espressamente che, laddove alcuni procedimenti risultino *impossibili* o non sia ragionevole esigere che siano avviati in altri Stati, saranno competenti le autorità giudiziarie o amministrative *svizzere*, purché vi sia una sufficiente connessione con lo Stato elvetico⁴⁹.

Il *forum necessitatis* avrebbe senz'altro grandi potenzialità applicative nel caso qui in esame, in cui un'azione dinanzi ai tribunali siriani avrebbe scarse o pressoché nulle possibilità di successo. Nondimeno, occorre constatare che l'operatività del *forum necessitatis* è finora assai limitata e in ogni caso variabile a seconda dei singoli contesti normativi. L'interpretazione del criterio del *collegamento tenue* con lo Stato del foro è

⁴⁵ Regolamento 1215/2012, cit., art. 6.

⁴⁶ P. FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, cit. p. 52.

⁴⁷ G. ROSSOLILLO, *Forum Necessitatis e flessibilità dei criteri di giurisdizione nel diritto internazionale privato e dell'Unione Europea*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2010, n. 1, p. 404.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Loi fédérale sur le droit international privé*, Articolo 3 Sezione 3 (Foro di necessità).

infatti connotata da un grado di intensità imprecisato, sulla base delle valutazioni operate, per le singole fattispecie, dalla giurisprudenza dei giudici nazionali⁵⁰. I margini interpretativi di tale criterio risultano poi tanto più incerti nei Paesi, come la Germania, in cui l'istituto non è disciplinato da una legge nazionale, ma viene (raramente) ammesso nella prassi⁵¹.

Alla luce di tale quadro normativo, le possibilità delle vittime siriane di sottoporre un'azione di risarcimento per i crimini subiti a giudici europei risultano dunque assai ridotte. Appare anzi probabile che, visti questi presupposti, azioni simili vengano rigettate *per difetto di giurisdizione*, generando così – come si vedrà più avanti – un potenziale contrasto con il diritto di accesso alla giustizia delle vittime (v. *infra*, par. 3.1).

2.3. L'accesso a un fondo ristoro per le vittime

Esaminati gli ostacoli che impediscono l'instaurazione stessa della controversia, occorre infine menzionare l'ipotesi in cui, accertata la responsabilità penale individuale per la commissione di crimini internazionali, venga *effettivamente riconosciuto* alle vittime il diritto ad una compensazione di natura monetaria. Nella stragrande maggioranza degli Stati europei, la pretesa risarcitoria viene in primo luogo rivolta all'autore del reato, il quale sarà tenuto a rispondere del danno con il proprio patrimonio⁵². Tuttavia, tale ipotesi può rivelarsi spesso insoddisfacente nella prassi. È infatti frequente che il condannato, specialmente quando processato in uno Stato diverso da quello di cui è cittadino (che, come si è visto *supra*, risulta di fatto una condizione essenziale affinché vengano avviati sia il processo penale che, in concreto, quello civile), non disponga di beni sufficienti o facilmente aggredibili per soddisfare le richieste delle vittime⁵³. In simili circostanze, per ovviare a tali criticità, alcuni ordinamenti nazionali prevedono l'operatività di fondi statali di indennizzo, volti a garantire il ristoro delle vittime in caso di insolvenza o irreperibilità del condannato.

Occorre tuttavia notare come anche l'accesso a fondi statali di ristoro venga sovente condizionato da una sufficiente connessione con lo Stato in cui è richiesto il risarcimento. Ciò è quanto accaduto, ad esempio, in Germania, dove le vittime siriane non hanno potuto accedere all'*Opferentschädigungsgesetz* (Fondo per le vittime di reati violenti) a causa dei limiti applicativi della legge tedesca. Quest'ultima, infatti, fino al 31 dicembre 2023,

⁵⁰ P. BRUNO, *Forum necessitatis*, in L. RUGGERI, R. GARETTO (eds.), *European Family Property Relations Article by Article Commentary on EU Regulations 1103 and 1104/2016*, Napoli, 2021, p. 126.

⁵¹ Si veda il report del Ministero federale Tedesco della Giustizia e della Tutela dei Consumatori, *The responsibility of business enterprises for human rights violations: Access to justice and the courts*, novembre 2019, reperibile al link: https://www.bmjjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschueren_Sprachvarianten/Menschenrechtsverletzungen_Wirtschaftsunternehmen_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=3&utm_source=chatgpt.com, p. 18. Per un'analisi dell'utilizzo del *forum necessitatis* da parte della Corte Suprema federale tedesca, P. FRANZINA, *Forum Necessitatis*, in I. VIARENGO, F.C. VILLATA (eds.), *Planning the Future of Cross Border Families: A Path Through Coordination*, London, 2020, pp. 432-433.

⁵² V., S. FINN, *Breaking Down Barriers*, cit.

⁵³ J. SEIF, *It's Time to Establish a Syria Victims Fund*, cit.

limitava l'accesso al fondo, con riguardo ai reati subìti all'estero, soltanto ai residenti abituali in Germania o ai residenti temporanei che si trovavano in Germania al momento della commissione del fatto di reato⁵⁴. La *Soziales Entschädigungsrecht* (SGB XIV), che ha sostituito la legge in questione dal 1° gennaio 2024, prevede limiti sostanzialmente analoghi⁵⁵. Limitazioni simili, fondate sul criterio di nazionalità e/o territorialità, sono incluse anche in altre legislazioni, come, ad esempio, lo *Schadefonds Geweldsmisdrijven* olandese⁵⁶. La mancanza di tali presupposti può dunque concretamente inibire l'attuazione concreta del diritto al risarcimento delle vittime di crimini internazionali, anche laddove una sentenza di condanna sia effettivamente pervenuta. Ciò è quanto potrebbe verificarsi, ad esempio, a seguito della sentenza emessa, da parte della Corte d'appello dell'Aia, il 27 agosto 2025⁵⁷. Questa pronuncia, che per prima ha accordato una compensazione monetaria nei confronti di una vittima siriana di crimini internazionali commessi in Siria⁵⁸, rischia infatti di non essere eseguita, nonostante l'ampia tutela accordata dai giudici olandesi anche in assenza di collegamenti con lo Stato del foro.

Difficoltà simili si sono in effetti manifestate anche in altre vicende giurisprudenziali riguardanti le vittime siriane. Le associazioni a supporto delle vittime nei citati procedimenti innanzi ai tribunali tedeschi hanno infatti reiteratamente evidenziato la necessità di predisporre un fondo *ad hoc*⁵⁹, al fine di superare gli evidenti ostacoli posti dalla normativa nazionale. In questa prospettiva, a giudizio di chi scrive, un significativo contributo potrebbe essere offerto da una più ampia adesione alla Convenzione di Lubiana-L'Aia (v. *infra*, par. 4).

⁵⁴ S. FINN, *Breaking Down Barriers*, cit., pp. 74-75.

⁵⁵ Ministero federale del Lavoro e degli affari sociali della Repubblica federale tedesca, *Das Soziale Entschädigungsrecht – SGB XIV*, https://bmas.bund.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/an-714-soziale-entschaedigungsrecht-sgb-xiv.html?utm_source=chatgpt.com (consultabile in inglese).

⁵⁶ S. FINN, *Breaking Down Barriers*, cit., p. 89.

⁵⁷ Corte d'appello dell'Aia, 27 agosto 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1715. Il testo in lingua olandese della sentenza è reperibile al link: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:GHDHA:2025:1715>. Nel caso in questione, la Corte d'Appello dell'Aia ha condannato a tredici anni di reclusione Mustafa A., cittadino siriano con status di rifugiato nei Paesi Bassi, per crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in Siria nel 2013. L'imputato risultava infatti affiliato, come leader, al Gruppo paramilitare Liwa Al Quds, di supporto al governo dittatoriale di Bashar Al-Assad nell'ambito del conflitto che ha dilaniato la Siria tra il 2011 e il 2024. I giudici olandesi lo hanno inoltre ritenuto direttamente responsabile per il sequestro e la consegna di un cittadino siriano all'intelligence siriana, che lo aveva reiteratamente torturato.

⁵⁸ Riformando la sentenza di primo grado, la Corte d'appello olandese ha tuttavia ritenuto non solo di dover pronunciare la condanna, ma di dover anche accordare alle vittime il risarcimento di 40.000 euro, come riportato anche da The Nuhanovic Foundation – Centre for War Reparations, *Case Against Mustafa A. (Member of Liwa Al Quds)*, al link: <https://nuhanovicfoundation.org/case/mustafa-a-case/>. La decisione di provvedere alla compensazione delle vittime presenta peraltro dei significativi profili di interesse internazionalprivatistico, che ricadono al di fuori del campo di indagine del presente scritto. La legge ritenuta applicabile al caso di specie è stata infatti individuata nel diritto siriano, e cioè nella legge del luogo in cui il fatto è stato commesso (sulla base del Regolamento Roma II). In questo senso, la pronuncia pare accogliere una delle ipotesi che erano state prospettate da P. KINSCH, *The Law Applicable to the Civil Consequences of Human Rights Violations Committed Abroad*, in S. FORLATI, P. FRANZINA (eds.), *Universal Civil Jurisdiction. Which Way Forward?*, Leiden, 2021, pp. 159-169.

⁵⁹ Si veda, in particolare, J. SEIF, *It's Time to Establish a Syria Victims Fund*, cit.; E. BAKER, N. SARKARATI, *No State Should Profit from Violations in Syria. Instead, Direct Monetary Recovery to Victims*, in *Just Security*, 18 febbraio 2024.

3. Quali vie percorribili per erodere il vuoto di tutela per le vittime? Un'analisi degli strumenti di diritto internazionale rilevanti

Gli ostacoli procedurali alla tutela risarcitoria delle vittime di gravi violazioni dei diritti umani, fin qui esposti, non sono nuovi né alla prassi internazionale né alla dottrina. Al contrario, sia i possibili profili di contrasto tra limiti alla giurisdizione nazionale e diritto di accesso alla giustizia (*sub-par.* 3.1.), sia l'esistenza di possibili correttivi al diniego di giustizia nel diritto internazionale privato (*sub- par.* 3.2.) hanno generato un ampio dibattito, su cui è opportuno soffermarsi.

3.1. Sulla possibilità di invocare la violazione del diritto di accesso alla giustizia dinanzi agli organi di controllo dei diritti umani: una disamina della giurisprudenza della Corte EDU sulla giurisdizione universale civile

Si è visto che non è raro che un'azione civilistica intrapresa da vittime straniere, relativa a crimini internazionali occorsi all'estero, possa essere rigettata per difetto di giurisdizione. A tal riguardo, alcuni hanno sostenuto che in simili ipotesi la disciplina nazionale in materia di esercizio della giurisdizione civile contrasti con il diritto alla riparazione riconosciuto alle vittime livello internazionale⁶⁰ (che include, pur non esaurendo le sue possibili forme, il diritto ad una compensazione monetaria⁶¹). Secondo questa ricostruzione, nei casi di violazione dei diritti umani di estrema gravità (fra le quali senza dubbio rientrano quelle relative ai crimini internazionali), gli Stati sarebbero infatti tenuti a garantire una riparazione (inclusa, dunque, una compensazione monetaria) per le vittime *anche* in assenza di collegamenti con lo Stato del foro. Nondimeno, occorre qui confutare tale ipotesi per una serie di ragioni.

Anzitutto, va ricordato che il fondamento giuridico di questa tesi troverebbe riscontro nelle norme dei trattati sui diritti umani che attribuiscono espressamente un diritto alla riparazione in capo alle vittime. Fra questi, vanno menzionati l'art. 14 (6) del Patto internazionale sui diritti civili e politici, l'art. 14 della Convenzione CAT e, a livello regionale europeo, l'art. 41 della Convenzione europea sui diritti umani. Tra queste, l'art. 14 della Convenzione CAT si distingue per una portata applicativa particolarmente ampia, che impone agli Stati firmatari di introdurre, nel proprio ordinamento, meccanismi che consentano alle vittime di ottenere una riparazione e di essere risarcite equamente e adeguatamente⁶². È proprio alla riflessione sull'applicabilità di tali disposizioni che si

⁶⁰ Si veda, ad esempio, il report Amnesty International *Universal Jurisdiction: The Scope of Universal Civil Jurisdiction*, Luglio 2007, su www.amnesty.org.

⁶¹ Il Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati, di rilievo consuetudinario, prescrive non un obbligo generale di riparazione per un fatto illecito (Art. 30), ma identifica, quali possibili forme di riparazione, restituzione, compensazione e soddisfazione. Mentre la restituzione consiste nel ripristino delle condizioni precedenti alla commissione dell'illecito (c.d. *restitutio ad integrum*), la compensazione si riferisce al risarcimento per le conseguenze dannose dell'illecito, mentre la soddisfazione si riferisce a "an acknowledgement of the breach, an expression of regret, a formal apology, or another appropriate modality" (v. Artt. 34-37).

⁶² Convenzione contro la tortura, cit., Art. 14 (1).

deve ricondurre il dibattito sulla sussistenza di una giurisdizione universale *civile*, che, come per il suo corrispettivo penalistico, si riferisce all'esercizio della giurisdizione civile in assenza di collegamenti con lo Stato del foro⁶³. Il fondamento di tale istituto è appunto normalmente rinvenuto nella necessità di garantire la riparazione per violazioni gravissime del diritto internazionale, spesso non esauribile nella sola applicazione della sanzione penale⁶⁴.

Nondimeno, l'istituto della giurisdizione universale civile risulta, all'attuale stato di avanzamento del diritto internazionale, piuttosto controverso. La sua *ratio* riposerebbe, infatti, su un'interpretazione particolarmente estensiva del diritto individuale alla riparazione, sul quale la dottrina è tuttavia divisa⁶⁵, e che trova riscontro principalmente nella *soft law*, in particolare, nei *Basic Principles and Guidelines on the Right to a remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁶⁶. Fra questi, meritano di essere menzionati il Principio II, che stabilisce la natura consuetudinaria del diritto alla riparazione, e il Principio IX, espressamente dedicato alla riparazione:

15. *Adequate, effective and prompt reparation is intended to promote justice by redressing gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. Reparation should be proportional to the gravity of the violations and the harm suffered. In accordance with its domestic laws and international legal obligations, a State shall provide reparation to victims for acts or omissions which can be attributed to the State and constitute gross violations of international human rights law or serious violations of international humanitarian law. In cases where a person, a legal person, or other entity is found liable for reparation to a victim, such party should*

⁶³ Per una definizione di giurisdizione civile universale, A. JAIN, *Universal civil jurisdiction in international law*, in *Indian Journal of International Law*, 2015, p. 211.

⁶⁴ Sul punto, anche M. BUSCEMI, *Atti di tortura commessi all'estero e azioni risarcitorie basate su fori esorbitanti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, n. 1, p. 72 e p. 76.

⁶⁵ B. BONAFÉ, *Universal Civil Jurisdiction and Reparation for International Crimes* in S. FORLATI, P. FRANZINA (eds.), *Universal Civil Jurisdiction. Which Way Forward?*, cit., p. 103. La natura consuetudinaria del diritto individuale alla riparazione è piuttosto dibattuta. Parte della dottrina esclude, infatti, che la *prassi statale*, quantomeno allo stato dell'attuale sviluppo del diritto internazionale generale, deponga nel senso di conferire alle vittime il diritto ad invocare una riparazione adeguata al di fuori di uno specifico ambito convenzionale (C. TOMUSCHAT, *State responsibility and the Individual Right to Compensation before National Courts*, in A. CLAPHAM, P. GAETA (eds.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford, pp. 811-839; C. TOMUSCHAT, *Individuals*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, 2010). A sostegno della tesi opposta, sulla base della quale il diritto alla riparazione costituisce una norma consuetudinaria, T. VAN BOVEN, *Victims' Right to a Remedy and Reparation* *Reparations: The New United Nations Principles and Guidelines*, in C. FERSTMAN, M. GOETZ, A. STEPHENS (eds.) *Reparations for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity: systems in place and systems in the making*, Leiden, 2009, p. 32.

⁶⁶ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 16 dicembre 2005, UN Doc. A/RES/60/147.

provide reparation to the victim or compensate the State if the State has already provided reparation to the victim.

16. *States should endeavour to establish national programmes for reparation and other assistance to victims in the event that the parties liable for the harm suffered are unable or unwilling to meet their obligations. [...]*⁶⁷ (enfasi aggiunta).

Ad una prima lettura, i *Basic Principles* sembrano fugare ogni dubbio circa la titolarità di un individuo del diritto di essere risarcito *dallo Stato autore di gravi illeciti internazionali*⁶⁸, che, pertanto, sarà tenuto a predisporre nel proprio ordinamento tutti i mezzi necessari all'ottenimento di una riparazione da parte degli individui che abbiano subito gravi crimini. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, la previsione non chiarisce, in maniera altrettanto limpida, l'estensione del suo ambito applicativo. Resta infatti oscuro quali sarebbero le vie concretamente percorribili dall'individuo per far valere tale diritto al di fuori dello specifico ambito applicativo di un trattato⁶⁹.

Al contempo, non sembra che i *Basic Principles* siano risolutivi della questione alla base della presente analisi, ossia l'esistenza di un *obbligo* di esercitare la giurisdizione universale civile. Questi, infatti, non specificano se *uno Stato diverso dall'autore delle violazioni* – come nel caso dei procedimenti avviati sulla base della giurisdizione universale penale – sia obbligato a garantire una riparazione alle vittime nel proprio ordinamento. A questo proposito, sembra rilevante la parte del principio IX che fa riferimento al dovere dello Stato di introdurre programmi di riparazione laddove la parte effettivamente tenuta alla riparazione sia incapace o non intenda adempiere ai propri obblighi (v. *supra*, al p. 16 del Principio). In tale ipotesi rientrerebbe senz'altro anche la Siria, che, per tutte le ragioni già menzionate, non può provvedere al risarcimento dei propri cittadini dei crimini subiti. Nondimeno, la formulazione della disposizione (“*should*”) suggerisce, più che un obbligo di condotta, una *raccomandazione*.

Una posizione altrettanto cauta sulla giurisdizione universale civile emerge altresì dalla risoluzione dell'Institut de Droit International (IDI) sulla *Universal Civil Jurisdiction with regard to Reparation for International Crimes* del 2015, che stabilisce che:

Una corte *può* esercitare la giurisdizione sulle richieste di riparazione delle vittime se: a) nessun altro Stato ha una connessione più forte con la richiesta, tenendo conto dei

⁶⁷ *Ibidem*, principio IX.

⁶⁸ R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e Prassi*, Torino, 2020, p. 287; G. BARTOLINI, *Riparazione per violazione dei diritti umani e ordinamento internazionale*, Napoli, 2009, Capitoli III e IV.

⁶⁹ In questo senso, A. BUFALINI, *La riparazione per gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario tra rinuncia dello Stato e diritto individuale*, in A. SPAGNOLO, S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2017, n. 4, p. 377. V. anche N. BOSCHIERO, *Giustizia e riparazione per le vittime delle contemporanee forme di schiavitù. Una valutazione alla luce del diritto internazionale consuetudinario, del diritto internazionale privato europeo e dell'agenda delle Nazioni Unite 2030*, Torino, 2021, in particolare p. 159 ss.

legami di vittime e convenuti e delle circostanze di fatto rilevanti; b) non esistono rimedi esperibili dalle vittime negli Stati che hanno una maggiore connessione.

Da queste previsioni, non può dunque che ricavarsi una mera *facoltà* di esercitare la giurisdizione universale civile. Nel senso anzidetto propende anche la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), reiteratamente chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità tra i limiti normativi nazionali all'esercizio della giurisdizione universale e il diritto di accesso alla giustizia *ex art. 6 CEDU*. Il diritto individuale di presentare le proprie rimostranze dinanzi a un tribunale competente costituisce infatti un presupposto necessario per l'esercizio del diritto ad una riparazione.

Il *leading-case* in materia è rappresentato dalla pronuncia *Naït-Liman c. Svizzera*, decisa dalla Grande Camera nel 2018 e ampiamente commentata in letteratura⁷⁰. Il ricorso originava, in particolare, dalla pronuncia con cui i tribunali svizzeri avevano declinato una richiesta di risarcimento da parte di un cittadino tunisino per atti di tortura subiti in Tunisia. Secondo i tribunali elvetici, infatti, gli atti di tortura subiti dal ricorrente ricadevano al di fuori della competenza giurisdizionale della Svizzera, in cui Naït-Liman aveva ottenuto lo *status* di rifugiato solo diversi anni dopo aver subito le torture contestate. Stando al ricorrente, una simile decisione avrebbe provocato una severa compressione del proprio diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 6 CEDU.

Le ragioni alla base del ricorso sono tuttavia state rigettate. La Grande Camera ha anzitutto sottolineato che il diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 6 CEDU può essere soggetto a limitazioni, purché queste ultime siano previste da legge e proporzionate ad uno scopo meritevole di tutela⁷¹. Nel caso *Naït-Liman*, la Corte ha ritenuto che i giudici elvetici avessero agito nel pieno rispetto della legge svizzera, che non prevede l'esercizio della giurisdizione civile universale⁷². Le restrizioni al diritto di accesso al giudice fissate da quest'ultima sono peraltro risultate compatibili con la CEDU, poiché previste da legge e proporzionate allo scopo di favorire la celerità del contenzioso e ridurre il carico di lavoro dei tribunali svizzeri.

Nella valutazione circa l'arbitrarietà della decisione dei tribunali elvetici sulle pretese attoree, hanno assunto un peso specifico rilevante anche il diritto internazionale in tema di riparazione e la prassi statale sull'esercizio della giurisdizione civile⁷³. A tale ultimo proposito, a seguito di un esame comparatistico della prassi negli Stati membri del Consiglio d'Europa⁷⁴, la Corte ha rilevato che nessuna delle legislazioni nazionali

⁷⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sentenza del 15 marzo 2018, ricorso n. 51357/07, *Naït-Liman c. Svizzera*. Per commenti, *inter alia*, R. PAVONI, *Giurisdizione civile universale per atti di tortura e diritto di accesso al giudice: la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel caso Naït-Liman*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, n. 3, pp. 888-896; M. BUSCEMI, *Atti di tortura commessi all'estero e azioni risarcitorie basate su fori esorbitanti*, cit.; C. RYNGAERT, *From Universal Civil Jurisdiction to Forum of Necessity: Reflections on the Judgment of the European Court of Human Rights in Naït-Liman*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, n. 3, pp. 782-807.

⁷¹ Per approfondimenti, Corte europea dei diritti dell'uomo, *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*, www.rm.coe.int.

⁷² Nondimeno, la legge Svizzera disciplina l'istituto – affine – del *forum necessitatis*, v. *infra*, par. 3.2.

⁷³ *Naït-Liman c. Svizzera* [GC], cit., par. 183-193.

⁷⁴ *Ibidem*.

europee, al tempo della pronuncia, prevedesse l'esercizio della giurisdizione universale civile ad eccezione di quella olandese⁷⁵.

Per quanto concerne, invece, il diritto internazionale sulla riparazione, la Corte ha ritenuto che l'art. 14 CAT non potesse costituire una base giuridica sufficientemente solida per affermare l'obbligo di esercitare la giurisdizione civile universale, anche e soprattutto alla luce della prassi del Comitato contro la tortura. Si riporta infatti che, sebbene il *General Comment no. 3* del Comitato propenda per un'interpretazione estensiva dell'art. 14 Convenzione CAT⁷⁶, le decisioni sulle comunicazioni individuali non abbiano mai di fatto riconosciuto una violazione della norma in questione in caso di mancato adeguamento della legislazione nazionale allo standard prescritto in materia di riparazione⁷⁷. Sulla base di tali circostanze, pur non escludendo sviluppi futuri più favorevoli alle vittime⁷⁸, la Corte ha dunque ritenuto che i giudici svizzeri non potessero ritenersi *obbligati* ad esercitare la giurisdizione universale civile, in relazione al quale il diritto internazionale si limita a prevedere una mera *facoltà* in capo agli Stati.

La sentenza in questione è stata assai criticata per la refrattarietà, da parte della Corte, a fare da "apripista" rispetto all'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani, favorendone così il progresso⁷⁹. È del resto innegabile che lo sviluppo del diritto alla riparazione abbia ricevuto, con questa pronuncia, una significativa battuta d'arresto, tanto più alla luce della giurisprudenza successiva in materia. Le conclusioni formulate in *Nait-Liman* sono infatti state reiteratamente ribadite dalla Corte in altri giudizi. In *Hussein e altri c. Belgio* del 2021, le restrizioni al diritto di accesso alla giustizia sono anzi state ritenute compatibili con l'art. 6 CEDU financo nei casi in cui la vittima si sia costituita *in qualità di parte civile* in un procedimento penale avviato, da uno Stato straniero, sulla base del principio della giurisdizione universale penale⁸⁰. Sulla scorta della sentenza *Nait-Liman*, la Corte ha infatti ribadito «né il diritto internazionale né la Convenzione hanno

⁷⁵ Tuttavia, come evidenziato dai commentatori della sentenza, un'approfondita analisi rivela come neanche la legislazione dei Paesi Bassi propenda per l'esercizio della giurisdizione universale civile. A ben vedere, infatti, la casistica olandese citata a supporto di questa tesi presentava diversi collegamenti tra la controversia e lo Stato olandese (v. A. LAGERWALL, M. HEBERT-DOLBEC, *Universal Jurisdiction*, cit., R. PAVONI, *Giurisdizione civile universale per atti di tortura e diritto di accesso al giudice: la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel caso Nait-Liman*, cit., p. 890).

⁷⁶ Comitato contro la tortura, *General Comment No. 3 (2012). Implementation of article 14 by States parties*, 13 dicembre 2012, UN Doc. CAT/C/GC/3.

⁷⁷ V. in particolare, Comitato CAT, *Marcos Roitman Rosenmann v. Spain*, Comunicazione No. 176/2000, UN Doc. CAT/C/28/D/176/2000 (2002), precedente al *General Comment No 3* (di cui alla nota precedente) *Z. v. Australia*, UN Doc. CAT/C/53/D/511/2012 (successiva al *General Comment No 3*).

⁷⁸ *Nait-Liman c. Svizzera* [GC], cit., par. 217-220.

⁷⁹ R. PAVONI, *Giurisdizione civile universale per atti di tortura e diritto di accesso al giudice: la sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti umani nel caso Nait-Liman*, cit., p. 895.

⁸⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Hussein e altri c. Belgio*, ricorso n. 45187/12, parr. 59-74, sentenza del 16 marzo 2021. Nel caso di specie, i ricorrenti, di origine giordano-palestinese, avevano chiesto di costituirsi come parte civile in procedimento penale contro alti funzionari kuwaitiani per crimini di diritto internazionale umanitario, formulando una richiesta di risarcimento per danni materiali e morali sulla base della legge belga antecedente al 2003. Prima di una riforma del 2003, che ha imposto numerose limitazioni all'esercizio della giurisdizione universale, la legge belga consentiva infatti di indagare per crimini di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità anche nel caso in cui né la vittima né l'autore avessero alcun collegamento con il Belgio.

creato un obbligo per gli Stati contraenti di assumere una giurisdizione civile universale» e che non sembra irragionevole che gli Stati scelgano di subordinare una competenza civile ad un collegamento con lo Stato del foro⁸¹. Da ultimo, i medesimi principi sono stati ribaditi nel caso *Couso Permuy c. Spagna* del 2024, parzialmente diverso dai due precedenti, poiché la richiesta di risarcimento era stata depositata da un cittadino spagnolo, fratello di un giornalista morto a Baghdad nel corso di un bombardamento statunitense. Il ricorrente aveva sostenuto, in particolare, di aver subito un pregiudizio a seguito della riforma sulla giurisdizione universale che ne ha limitato l'applicabilità ai casi in cui l'autore del reato sia spagnolo o residente abituale in Spagna, e, pertanto, precludendone l'esercizio sulla base del criterio della nazionalità della vittima⁸². La Corte, in entrambi i casi, ha dunque attribuito alla sentenza *Naït-Liman* il peso di un precedente giurisprudenziale insormontabile, appiattendosi così nuovamente sull'ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati in questa materia.

Pur dovendosi prendere atto di tale orientamento, non si può fare a meno di notarne le possibili ripercussioni anche per il caso in esame. Per un verso, infatti, simili circostanze potrebbero scoraggiare a monte la stessa proposizione di un ricorso per violazione dell'art. 6 CEDU da parte dei cittadini siriani in futuro; per altro verso, il consolidamento della giurisprudenza in questione potrebbe influire sull'orientamento di altri organi di controllo dei trattati dei diritti umani a cui questi potrebbero rivolgersi.

3.2. Sull'opportunità di estendere l'operatività del *forum necessitatis* nello spazio giudiziario europeo

La sentenza *Naït-Liman* ha inoltre evidenziato le criticità sottese anche all'istituto del *forum necessitatis*. Secondo la ricostruzione di parte ricorrente, infatti, i giudici elvetici avevano interpretato troppo restrittivamente la legge svizzera, che (come già anticipato *supra*, par. 2.2.), contempla espressamente la giurisdizione di necessità. Le autorità svizzere avevano infatti escluso che il domicilio dell'attore in Svizzera potesse qualificarsi come una connessione sufficiente a norma dell'art. 3 LDIP⁸³, nonostante la presenza dell'attore nello Stato del foro sia contemplata fra le circostanze che, secondo le *Sofia Guidelines on Best Practice for International Civil Litigation for Human Rights Violations*, possono integrare una connessione sufficiente con lo Stato del foro⁸⁴. Con una metodologia sostanzialmente analoga a quella applicata per la disamina dello *status* della giurisdizione universale civile, la Grande Camera della Corte EDU ha appunto escluso che i tribunali svizzeri avessero interpretato la legge nazionale in materia arbitraria o irragionevole. La Corte ha rilevato, in particolare, come sul foro di necessità non si fosse

⁸¹ *Ibidem*, par. 65.

⁸² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Couso Permuy c. Spagna*, ricorso n. 2327/20, sentenza del 25 luglio 2024, par. 138.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Sofia Guidelines*, cit., Art. 2.3.3. lett. a).

ancora formato un *consensus* né a livello globale⁸⁵, né fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, a fronte dell'introduzione dell'istituto soltanto in dodici di questi ultimi⁸⁶. La pronuncia ha inoltre evidenziato come, all'interno delle (poche) legislazioni nazionali che contemplano il foro di necessità in Europa, l'ambito applicativo dell'istituto si limitasse, nella stragrande maggioranza dei casi, alla materia contrattuale o ai rapporti di famiglia⁸⁷. Si è così esclusa, anche sotto questo profilo, una violazione della CEDU da parte delle autorità svizzere.

Ad otto anni di distanza dalla pronuncia *Naït-Liman*, nella prassi applicativa del *forum necessitatis* non vi sono stati sviluppi particolarmente significativi⁸⁸. Nel diritto internazionale privato europeo, l'operatività dell'istituto è attualmente limitata a settori specifici, secondo quanto stabilito dal Regolamento 650/2012 in materia di successioni⁸⁹, dal Regolamento 4/2009 in materia di obblighi alimentari⁹⁰, e dai Regolamenti 2016/1103⁹¹ e 1104/2016⁹², rispettivamente applicabili ai regimi patrimoniali tra coniugi e agli effetti patrimoniali delle unioni civili registrate. Non ha infatti trovato accoglimento l'introduzione del *forum necessitatis* per la generalità delle controversie civili e commerciali, sebbene tale ipotesi fosse stata prospettata in sede di rifusione del regolamento n. 44/2001⁹³. Al tempo, infatti, è prevalsa l'esigenza di non imporre un

⁸⁵ Come la sentenza *Naït-Liman* ricostruisce (cit., par. 90), il *forum necessitatis* non è riconosciuto dalla maggioranza degli ordinamenti di *civil law*, che invece applicano, più frequentemente, l'istituto del *forum non conveniens*. Quest'ultimo prevede che «un tribunale nazionale [possa] declinare la propria giurisdizione sulla base del fatto che un tribunale con pari giurisdizione, situato in un altro Stato, sarebbe, oggettivamente parlando, un foro più appropriato per esaminare una controversia, ovvero un tribunale dinanzi al quale la controversia potrebbe essere risolta in modo adeguato, nell'interesse di tutte le parti e ai fini della giustizia» (cfr. sentenza della Camera dei Lord nella causa *Spiliada Maritime Corporation/Cansulex Ltd*, [1987] AC 460, in particolare a pag. 476).

⁸⁶ *Naït-Liman c. Svizzera* [GC], cit., par. 84.

⁸⁷ *Ibidem*, par. 87.

⁸⁸ P. FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, cit., p. 56.

⁸⁹ Regolamento UE n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo*, del 4 luglio 2012, in GUUE L 201 del 27 luglio 2012, p. 107-134, Art. 11 e Preambolo (p. 31). In commento, F. MARONGIU BONAIUTI, *Forum necessitatis*, in A. CALVO CARAVACA, A. DAVÌ, H. MANSEL, *The EU Succession Regulation. A Commentary*, p. 199-208.

⁹⁰ Regolamento CE n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, *relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari*, in GUUE L 7 del 10 gennaio 2009, p. 1-79, Articolo 7 e Preambolo (p. 16).

⁹¹ Regolamento UE 2016/1103, *che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi*, del 24 giugno 2016, in GUUE L 183 dell'8 luglio 2016, p. 1-29, Preambolo (p. 41) e articolo 11.

⁹² Regolamento UE 2016/1104, *che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate*, del 24 giugno 2016, in GUUE L 183 dell'8 luglio 2016, p. 30-56, Preambolo e Articolo 11.

⁹³ Si veda la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione)*, COM (2010)748, Art. 26.

eccessivo sacrificio dei principi di prevedibilità e di prossimità del foro⁹⁴, ai quali è ispirata la disciplina eurounitaria dei titoli di giurisdizione⁹⁵.

A tal riguardo, è indubbio che l'estrema flessibilità del *forum necessitatis* – che rimette al giudice del foro la ponderazione degli interessi in gioco – possa contrastare, quantomeno *prima facie*, con l'approccio ermeneutico della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, teso a privilegiare la certezza del diritto a discapito di una moltiplicazione «indiscriminata» dei fori competenti⁹⁶. Nondimeno, si ritiene, in linea con quanto recentemente sostenuto da altri autori⁹⁷, che le preoccupazioni sull'estensione dell'ambito di operatività dell'istituto nello spazio giudiziario europeo possano essere ragionevolmente superate a fronte dell'importante funzione di garanzia che l'istituto potrebbe assumere. La giurisdizione di necessità si configura, infatti, quale «rimedio internazionale-privatistico a un diniego di giustizia»⁹⁸, contribuendo ad erodere il vuoto di tutela che potrebbe determinarsi in capo alle vittime. Una simile finalità emerge con chiarezza dalla centralità assunta dalla nozione di *denial of justice* nelle definizioni di *forum necessitatis* sia nelle *Sofia Guidelines* dell'ILA («The courts of any State with a sufficient connection to the dispute shall have jurisdiction in order to avert a denial of justice»)⁹⁹, sia, da ultimo, dall'art. 4 della risoluzione *Human Rights and Private International Law* del 2021 («If the rules of jurisdiction may lead to a denial of justice in a given case, the right to access to a court may exceptionally require that a court exercise jurisdiction if there is no closer link with a foreign state where access to justice would be available»)¹⁰⁰. Inoltre, anche parte della dottrina ritiene che, pur riposando su una differente base concettuale, l'istituto eserciti, quantomeno in potenza, una funzione analoga a quella dell'istituto della giurisdizione civile universale¹⁰¹. In questa prospettiva,

⁹⁴ O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, Bari, 2022, p. 140.

⁹⁵ G. BIAGIONI, *Alcuni caratteri generali del forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2012, n. 1, pp. 20-36.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 23.

⁹⁷ In proposito, O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, con particolare riguardo alle pp. 131-142; N. BOSCHIERO, *Giustizia e riparazione per le vittime delle contemporanee forme di schiavitù*, Milano, 2021, p. 280 ss.; E. BENVENUTI, *Quale tutela del diritto di accesso alla giustizia civile per le vittime di gravi violazioni dei diritti umani? Riflessioni a margine della decisione della Grande Camera della Corte europea nel caso Naït-Liman*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, pp. 322-332.

⁹⁸ O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, cit., p. 117.

⁹⁹ *Sofia Guidelines on Best Practice for International Civil Litigation for Human Rights Violations*, cit., par. 2.3. Il diniego di giustizia, a sua volta, ricorre «[...] if the court concludes upon hearing all interested parties, and after taking account of reliable public sources of information, that: a) no other court is available; or b) the claimant cannot reasonably be expected to seize another court» (*Ibidem*).

¹⁰⁰ Institut de Droit International, *Diritti umani e diritto internazionale privato*, Risoluzione adottata nella sessione del 27 gennaio 2021, Art. 4. In commento, F. MARONGIU BONAIUTI, *L'art. 4 della risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and Private International Law: il forum necessitatis come strumento volto a garantire il diritto di accesso alla giustizia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, n. 2, pp. 309-310.

¹⁰¹ Come evidenziato dalla dottrina, la differenza tra una nozione restrittiva di giurisdizione universale e una nozione estensiva di *forum necessitatis* risultano tanto affini da sovrapporsi, v. C. RYNGAERT, *From Universal Civil Jurisdiction to Forum of Necessity: Reflections on the Judgment of the European Court of Human Rights in Naït-Liman*, cit., pp. 799 e 804.

le finalità pratiche del *forum necessitatis* non possono che apparire coerenti non solo con l'art. 47 della Carta di Nizza¹⁰², ma anche con l'art. 81 TFUE, che iscrive l'effettività dell'accesso alla giustizia tra gli obiettivi della cooperazione giudiziaria in campo civilistico¹⁰³.

Alla luce di quanto sopra, la critica fondata sui profili di contrasto con il principio di prevedibilità appare dunque meno persuasiva, tanto più se si tiene conto delle caratteristiche con cui il *forum necessitatis* attualmente opera nello spazio giudiziario europeo¹⁰⁴. Nei quattro Regolamenti che finora ne ammettono l'applicazione, il *forum necessitatis* si configura, infatti, come un titolo applicabile in via del tutto eccezionale e sussidiaria¹⁰⁵. Tutti e quattro i testi contengono peraltro un esplicito riferimento all'*impossibilità* che il processo si svolga nello Stato terzo interessato (quale, ad esempio, quella di una *guerra civile*, come previsto, a titolo esemplificativo dal Considerando 16 del Regolamento sulle successioni)¹⁰⁶. Presupposti tanto rigidi dovrebbero dunque prevenire un abuso indiscriminato di tale istituto.

Non sembra, infine, che l'attuale disciplina del Regolamento Bruxelles I-bis sia del tutto esente dal rischio di minare quelle stesse esigenze di certezza del diritto che l'esclusione del *forum necessitatis* dovrebbe salvaguardare¹⁰⁷. Come già evidenziato *supra*, in particolare, il rinvio alle disposizioni nazionali per la determinazione della competenza giurisdizionale nei confronti dei convenuti domiciliati all'estero, di cui all'art. 6 del Regolamento, apre anzi la strada ad una frammentazione significativa delle soluzioni applicative. Sarebbe pertanto auspicabile un intervento del legislatore dell'UE volto quantomeno a garantire l'uniformità della disciplina applicabile ai procedimenti intentati nei confronti dei convenuti domiciliati negli Stati terzi. Tale possibilità è stata recentemente oggetto di dibattito, come attestato dalla relazione della Commissione sull'applicazione del Regolamento Bruxelles I-bis, pubblicata il 2 giugno 2025¹⁰⁸; allo

¹⁰² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, in GUUE C 202 del 7 giugno 2016, p. 389-405, Art. 47, recante "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale".

¹⁰³ Art. 81 (2) lett. e). In questo senso, G. BIAGIONI, *Alcuni caratteri generali del forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, cit., p. 27.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 28-29.

¹⁰⁵ Per un approfondimento sulla disciplina, complessivamente considerata, del *forum necessitatis* nell'ordinamento europeo, P. FRANZINA, *Forum Necessitatis*, in I. VIARENGO, F.C. VILLATA (eds.) *Planning the Future of Cross Border Families: A Path Through Coordination*, London, 2020, pp. 429-436.

¹⁰⁶ Regolamento UE n. 650/2012, cit., considerando 16.

¹⁰⁷ O. LOPES PEGNA, *Accesso alla giustizia e giurisdizione nel contenzioso transfrontaliero*, cit., p. 140.

¹⁰⁸ Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European and the European Economic and Social Committee on the application of Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (recast)*, Bruxelles, 2 giugno 2025, COM(2025) 268 final. Si deve peraltro precisare che, come rilevato da P. FRANZINA, *The European Commission Issues Its Report on the Application of the Brussels I bis Regulation*, 2 giugno 2025, su <https://eapil.org/2025/06/02/the-european-commission-issues-its-report-on-the-application-of-the-brussels-i-bis-regulation/>, l'esigenza di ridiscutere dell'adeguatezza della disciplina applicabile ai convenuti domiciliati in Stati terzi si è posta soprattutto con riguardo alla necessità di eliminare le criticità sorte nell'ambito del contenzioso nei confronti in materia di responsabilità delle imprese per violazione dei diritti umani.

stato attuale, restano tuttavia incerti i tempi e le modalità attraverso cui un simile sviluppo potrebbe concretizzarsi nel medio e lungo periodo.

4. Una proposta costruttiva: il contributo della Convenzione di Lubiana-L'Aia alla riparazione per le vittime, con particolare riguardo all'accesso a un fondo di ristoro *ad hoc* di natura intergovernativa.

Alla luce di quanto finora esposto, il lettore potrebbe avere la tentazione di “arrendersi” al vuoto di tutela per le vittime siriane. Gli ostacoli a un risarcimento, quando non insormontabili, sembrano infatti attualmente superabili solo alla luce di un'interpretazione estensiva (se possibile) del criterio di collegamento con lo Stato del foro da parte dei giudici interni dei singoli Stati europei.

A parere di chi scrive, alcuni recenti sviluppi nelle relazioni internazionali potrebbero tuttavia contribuire a stimolare modifiche normative o adeguamenti necessari negli ordinamenti interni nella materia del contrasto ai crimini internazionali, con un riflesso significativo anche sull'effettività di una riparazione per le vittime. Si fa riferimento, in particolare, alle novità introdotte dalla Convenzione di Lubiana-L'Aia, citata in *incipit*. Quest'ultima, firmata da quaranta Stati, di cui gli Stati membri dell'UE costituiscono la stragrande maggioranza¹⁰⁹, intende appunto rafforzare la cooperazione interstatale in materia di repressione dei crimini internazionali, al fine di fare chiarezza circa l'applicazione in concreto delle norme di diritto internazionale penale¹¹⁰.

La Convenzione intende inoltre colmare alcune lacune relative al funzionamento della giustizia penale internazionale, inclusa la giurisdizione universale. A tale scopo, essa anzitutto stabilisce, all'art. 8 (3) l'obbligo, per gli Stati parte, di adottare le misure necessarie per stabilire la propria competenza giurisdizionale per i crimini internazionali¹¹¹. Inoltre, vengono predisposte norme dettagliate di cooperazione e coordinamento tra procure, affinché possano essere agevolate la raccolta delle prove e le procedure di estradizione verso uno Stato che abbia intenzione di celebrare il processo¹¹². Questi meccanismi consentono pertanto di velocizzare la celebrazione dei processi e arginare la portata limitativa della regola del *forum deprehensionis* (v. *supra*, par. 2.1.). Inoltre, avrebbero maggiore probabilità di essere accolte anche le azioni civili instaurate dalle vittime indipendentemente da quelle penali, favorendo l'applicazione del criterio di giurisdizione di cui all'art. 4 del Regolamento Bruxelles I-bis (v. *supra*, par. 2.2.).

¹⁰⁹ Elenco degli Stati contraenti disponibile sul sito web del Servizio pubblico federale Affari esteri, Commercio estero e Cooperazione allo sviluppo del Belgio, in qualità di depositario: <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2025-03/1973-List-of-states-parties-version-anglaise.pdf>. La lista reperibile *online* è attualmente aggiornata al 14 febbraio 2025.

¹¹⁰ Si veda il sito relativo alla Convenzione della Repubblica di Slovenia, *MLA (Mutual Legal Assistance and Extradition) Initiative*, <https://www.gov.si/en/registries/projects/mla-initiative/>.

¹¹¹ Convenzione di Lubiana-L'Aia, cit., Articolo 8.

¹¹² *Ibidem*, in particolare gli artt. 10, 14 e le disposizioni del Capitolo II della Convenzione.

Vi è però un aspetto su cui le novità introdotte dal trattato appaiono di importanza dirimente, ossia la creazione di fondi di ristoro *ad hoc* per la riparazione per i crimini internazionali.

Secondo le associazioni che operano a supporto delle vittime siriane, l'istituzione di un fondo apposito per i crimini internazionali commessi in Siria richiederebbe, infatti, un ampio sforzo di coordinamento tra diversi Stati. Alla luce di una mappatura dei beni confiscati agli autori dei crimini contro i siriani¹¹³, i beni potenzialmente destinati a un fondo sono al momento collocati in diversi Stati, che, avviando azioni legali separate (non sempre correlate ai crimini internazionali, ma a reati connessi), hanno avuto accesso a possibili fonti di finanziamento. Fra queste rientrerebbero, in particolare, i risarcimenti, le multe e le confische ordinate nell'ambito dei procedimenti giudiziari nazionali che, in assenza di un fondo nazionale, permangono nella disponibilità dello Stato del foro¹¹⁴. La Francia, ad esempio, avrebbe sequestrato 90 milioni di euro di beni nazionali appartenenti a Rifaat al Assad, parente di Bashar al Assad, per corruzione e reati finanziari¹¹⁵.

È chiaro, tuttavia, che il recupero di tali beni e la relativa istituzione di un fondo sarebbe possibile solo grazie alla cooperazione interstatale. In questa prospettiva, la Convenzione di Lubiana-L'Aia coglie nel segno. Si fa riferimento, in particolare, agli articoli 45, 46 e 47, dedicati alla confisca. L'art. 45 stabilisce infatti un programma di coordinamento tra Stati membri, sulla base del quale uno Stato che esercita la propria giurisdizione su un crimine internazionale disciplinato dalla Convenzione di Lubiana-L'Aia può richiedere ad un altro Stato parte di identificare, rintracciare, congelare e sequestrare proventi del crimine, beni, attrezzature o altri strumenti che possono essere confiscati e destinati alle parti a titolo di risarcimento del danno¹¹⁶. A proposito della destinazione di tali beni, l'art. 47 (2) prevede invece espressamente che gli Stati Parte possano destinare i beni confiscati, o i proventi ricavati dalla loro vendita, al risarcimento delle vittime¹¹⁷. Inoltre, la Convenzione fa salva la possibilità di sottoscrivere un accordo di cooperazione interstatale apposito affinché i proventi di tali crimini, i beni congelati o i fondi derivanti dalla loro vendita possano essere suddivisi tra gli Stati coinvolti¹¹⁸, agevolando così l'eventuale istituzione di un fondo risarcitorio in ciascuno Stato parte. Un'interpretazione sistematica del trattato consente peraltro di leggere le disposizioni in questione alla luce di altri articoli espressamente dedicati alla tutela delle vittime e alla riparazione. L'art. 83, in particolare, stabilisce che:

Ogni Stato Parte adotta, in conformità con il proprio diritto nazionale, le misure per garantire alle vittime di un crimine al quale lo Stato Parte applica la presente Convenzione il diritto di ottenere una riparazione dei danni subiti, comprendente in particolare, ma non esclusivamente, la restituzione, l'indennizzo o la riabilitazione, nella misura in cui:

¹¹³ E. BAKER, N. SARKARATI, *No State Should Profit from Violations in Syria. Instead, Direct Monetary Recovery to Victims*, cit.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Convenzione di Lubiana-L'Aia, cit., Art. 45 (1).

¹¹⁷ *Ibidem*, Art. 47 (2).

¹¹⁸ *Ibidem*, Art. 47 (3).

a) il crimine è stato commesso su un territorio soggetto alla competenza giurisdizionale di tale Stato Parte; oppure

b) tale Stato Parte esercita la propria competenza giurisdizionale sul crimine.

Potenzialmente, dunque, il trattato riduce il divario, più volte evidenziato in questo scritto, tra giurisdizione universale penale e tutela risarcitoria per le vittime. Alla luce dei possibili effetti positivi in materia, è dunque auspicabile non solo che vi sia una più ampia adesione da parte degli Stati che non ne fanno ancora parte, ma anche vi sia piena esecuzione da parte dei firmatari. Considerato l'elevato numero di Stati europei fra gli attuali aderenti, non si può peraltro escludere che, in futuro, l'esecuzione del trattato non possa stimolare la formazione di consuetudini regionali relative alla repressione dei crimini internazionali. Occorre poi sperare, infine, che al trattato aderisca anche l'Italia, che, a distanza di più di venticinque anni dalla legge di ratifica ed esecuzione dello Statuto di Roma, gioca, purtroppo, un ruolo ancora assai marginale nella lotta all'impunità dei crimini internazionali. Dal momento che lo Stato italiano non è ancora dotato di un proprio codice che disciplini i crimini internazionali, né tantomeno di disposizioni di coordinamento¹¹⁹, l'adesione alla Convenzione potrebbe costituire un ulteriore stimolo a dare seguito agli impegni assunti con la firma dello Statuto di Roma.

5. Conclusioni

La ricerca di una tutela civilistica delle vittime siriane nello spazio giudiziario europeo per i crimini di guerra e contro l'umanità subiti in Siria ha finora ricevuto scarsa risonanza nel dibattito dottrinale. Nondimeno, dalla disamina delle vicende in questione, emergono con evidenza i limiti e le lacune del diritto internazionale e dei singoli ordinamenti nazionali per quel che riguarda la riparazione per le vittime che non abbiano la possibilità di rivolgersi al proprio Stato di provenienza. La presente indagine pone dunque una riflessione più ampia sui rimedi per scongiurare un diniego di giustizia nello spazio giudiziario europeo. In un contesto in cui il consolidamento di un consenso europeo sulla giurisdizione universale civile e il ricorso al *forum necessitatis* sono ancora incerti, si impone l'esigenza di rafforzare ulteriori strumenti di diritto internazionale, potenzialmente idonei a colmare il divario tra ostacoli procedurali all'accesso alla giustizia e diritto ad una riparazione effettiva. In questa prospettiva, il presente scritto auspica una più ampia adesione alla Convenzione di Lubiana-L'Aia, la quale potrebbe, nel breve o medio periodo, contribuire significativamente alla tutela non solo delle vittime siriane, ma anche di quelle coinvolte in analoghi contesti di gravi violazioni dei diritti umani.

¹¹⁹ Vi sono tuttavia stati numerosi tentativi in tal senso. Per una breve panoramica, C. CANTONE, *La giurisdizione penale universale. Quale futuro per l'Italia?*, su *SIDIBlog*, 29 giugno 2022. Sulle più recenti iniziative intraprese dall'Italia, si veda il volume di F. JERBERGER, C. MELONI, M. CRIPPA (eds.), *Domesticating International Criminal Law. Reflections on the Italian and German Experiences*, Milton Park, Abingdon, 2024, con particolare riguardo ai capitoli di F. POCAR, N. SELVAGGI, F. VIGANÒ.

ABSTRACT: Il contributo analizza i limiti alla tutela risarcitoria per le vittime di crimini internazionali commessi in Siria dinanzi ai tribunali degli Stati europei, a fronte dell'attuale impossibilità, per queste ultime, di ottenere giustizia e riparazione dal proprio Stato di cittadinanza. Lo scritto evidenzia come le restrizioni poste dalle legislazioni nazionali e dal diritto dell'UE in materia di esercizio della giurisdizione e di accesso a fondi di ristoro incidano in modo significativo sulla possibilità delle vittime di ottenere una compensazione monetaria effettiva negli Stati terzi. Dopo una disamina critica del quadro normativo alla luce del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale privato europeo, il contributo, in chiave propositiva, valorizza il ruolo di una più intensa cooperazione interstatale nella repressione dei crimini internazionali quale strumento idoneo a rafforzare la tutela per le vittime.

KEYWORDS: Riparazione – Siria – diritti delle vittime – risarcimento del danno extracontrattuale – giurisdizione universale civile – accesso alla giustizia.

COMPENSATION FOR VICTIMS OF INTERNATIONAL CRIMES COMMITTED IN SYRIA IN THE EUROPEAN JUDICIAL AREA

ABSTRACT: The article examines the limits of compensatory remedies available to victims of international crimes committed in Syria before the courts of European States, in light of the current impossibility to obtain justice and reparation from their State of nationality. It highlights how restrictions imposed by national and EU legislation on the exercise of jurisdiction and on access to compensation funds significantly affect their ability to obtain effective monetary redress in third States. After critically assessing the existing legal framework in light of international human rights law and European private international law, the article adopts a forward-looking perspective and emphasises the role of enhanced inter-State cooperation in the prosecution of international crimes as a means of indirectly strengthening victims' access to reparations.

KEYWORDS: Reparation – Syria – Victims' Rights – Non-Contractual Liability – Civil Universal Jurisdiction – Access to Justice.