



Freedom, Security & Justice:  
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

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"

## COMITATO 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 - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione  
**Silvana Sciarra**, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente 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 de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid  
**Ida Caracciolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS  
**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 REFEREES

**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**, Associato 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  
**Giovanni Cellamare**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari  
**Giuseppe D'Angelo**, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno  
**Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia  
**Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa  
**Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València  
**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 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 di Procedura Penale, Università di Salerno  
**Luisa Marin**, Marie Curie Fellow, EUI e 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**, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"  
**Anna Iermano**, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno  
**Daniela Marrani**, Ricercatore 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



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu  
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



## **Indice-Sommario** **2024, n. 3**

### **Editoriale**

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1  
*Ruggiero Cafari Panico*

### **Saggi e Articoli**

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10  
*Celia M. Caamiña Domínguez*

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26  
*Valeria Di Comite*

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40  
*Pablo Antonio Fernández Sánchez*

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58  
*Teresa Maria Moschetta*

### **Commenti e Note**

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75  
*Patricio Ignacio Barbirotto*

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100  
*Manuel Mariano Bartiromo*

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155  
*Andrea Castaldo*



The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188  
*Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini*

New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205  
*Georgina Rodríguez Muñoz*

Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226  
*Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta*

#### **FOCUS**

##### ***Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea***

*Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo*

La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263  
*Angela Festa*

Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290  
*Caterina Fratea*

Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317  
*Elisabetta Lambiase*

Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342  
*Daniela Marrani*



# QUESTIONI DI CITTADINANZA E DI RISPETTO DEI DIRITTI UMANI OLTRE LO SPAZIO EUROPEO DI LIBERTÁ, SICUREZZA E GIUSTIZIA: SUGLI STATI NON RICONOSCIUTI NELLO SPAZIO EX-SOVIETICO

Patricio Ignacio Barbirotto\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli Stati non riconosciuti nella comunità internazionale. – 2.1. Il contesto storico-territoriale: gli SNR nello spazio ex sovietico. – 3. Il problema giuridico della mancata opponibilità della cittadinanza degli SNR. – 4. L'attribuzione della cittadinanza dentro i confini degli SNR. – 4.1. La prassi degli Stati madre e degli Stati protettori. – 5. Cittadinanza degli SNR e giurisdizioni estere. – 5.1. Tre approcci al riconoscimento degli atti degli SNR. – 5.2. La prassi del riconoscimento degli atti degli SNR all'estero. – 5.2.1. Lasciare il territorio dello SNR. – 5.2.2. Soggiorno nello Stato estero. – 5.2.3. Cittadinanza SNR sul territorio degli Stati europei. – 6. Conclusioni e prospettive future.

## 1. Introduzione

Il diritto ad avere una cittadinanza è un diritto umano fondamentale, riconosciuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (in seguito, DUDU)<sup>1</sup>, così come è un diritto umano fondamentale il diritto ad una personalità giuridica<sup>2</sup>. Mentre i diritti umani in generale appartengono ad ogni essere umano<sup>3</sup>, il diritto alla cittadinanza è strettamente connesso al concetto stesso di Stato e dipende dall'attribuzione della cittadinanza in base alle leggi di quest'ultimo<sup>4</sup>. La cittadinanza è invero definita come «*il legame giuridico*

---

### Double-blind peer reviewed article.

\* Assegnista di ricerca e docente a contratto, Università Ca' Foscari di Venezia. Indirizzo e-mail: [patricio.barbirotto@unive.it](mailto:patricio.barbirotto@unive.it).

<sup>1</sup> Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata il 10 dicembre 1948. Art. 15: «Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

<sup>2</sup> Articolo 6 della DUDU.

<sup>3</sup> Articolo 2 della DUDU.

<sup>4</sup> Nel 1923 la CPGI si pronunciò sui decreti sulla cittadinanza in Tunisia e Marocco dichiarando che la cittadinanza «*n'est pas, en principe, réglée par le droit international, la liberté de l'Etat de disposer à son gré soit néanmoins restreinte par des engagements qu'il aurait envers d'autres Etats. En ce cas, la compétence de l'Etat, exclusive en principe, se trouve limitée par des règles de droit international*», collocando, dunque, la cittadinanza in linea di principio nel dominio riservato degli Stati. Per quanto questa posizione sia oggi cambiata, anche come conseguenza della riduzione dell'ambito del dominio riservato, ed il diritto internazionale ponga limiti all'arbitrarietà degli Stati nel normare il modo con cui attribuiscono e concedono la cittadinanza, questa rimane, entro tali limiti, sostanzialmente di competenza statale. Si

che ha alla base un fatto sociale di attaccamento, un collegamento genuino di esistenza, interessi e sentimenti, insieme all'esistenza di reciproci diritti e doveri» tra un individuo e lo Stato<sup>5</sup>, che esercita la propria sovranità sui propri cittadini secondo il principio della competenza personale (*personal jurisdiction*). È principalmente lo Stato di cittadinanza che fornisce all'individuo il principale strumento di accertamento della personalità giuridica, il documento di identità<sup>6</sup>, servendo da collegamento tra l'individuo e lo Stato<sup>7</sup>. La cittadinanza non è rilevante solo all'interno del proprio Stato, ma assume un rilievo particolare anche nei rapporti tra individuo e Stato estero, qualificando l'individuo "straniero" in quest'ultimo<sup>8</sup> e rappresentando uno dei principali criteri di collegamento in diritto internazionale privato<sup>9</sup>. L'opponibilità all'estero della cittadinanza è di rilievo tale che il diritto internazionale ha previsto strumenti per chi si trova in condizione di non poter opporre la propria cittadinanza, ad esempio il rifugiato<sup>10</sup>, o di chi non ne possiede una, la persona apolide<sup>11</sup>, rendendo possibile sia l'accesso a certi diritti sociali ed economici, sia l'ottenimento della personalità giuridica da parte l'individuo<sup>12</sup>.

Spesso ignorata, ma estremamente problematica, è la situazione per la quale l'attribuzione di cittadinanza, interessa non uno Stato inteso come Stato generalmente riconosciuto, che sia *de jure* o *de facto*, da altri Stati ai sensi del diritto internazionale pubblico, bensì uno Stato non riconosciuto (SNR)<sup>13</sup>. Il presente contributo affronta la questione della cittadinanza attribuita da SNR e di come questa abbia un ruolo nel godimento e nell'esercizio dei diritti umani che spesso, alla luce del non riconoscimento dello SNR, risulta minato. In particolare, l'articolo si concentra sugli SNR presenti nello spazio ex-sovietico e sui rapporti tra gli individui con la cittadinanza di tali SNR e gli Stati europei, espressione con cui nel presente scritto si intendono gli Stati membri dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo e il Regno Unito. Dopo aver spiegato il concetto di SNR ed il contesto nel quale questo viene studiato, l'articolo prosegue esaminando la cittadinanza degli SNR all'interno dei confini di questi e si sposta successivamente su come questa, i documenti d'identità e gli atti a questi connessi

---

vedano tra i molti T.H. SLAGHTER, J.D. VAN DOORN, W.R. SLOMANSON, *Fundamental Perspectives on International Law*, Cambridge, 2023, pp. 105-107; B. VON RÜTTE, *The Human Right to Citizenship*, Leiden, 2022, pp. 58-86; F. COULMAS, *Identity: A Very Short Introduction*, Oxford, 2019; G. DE GROOT, O. VONK, *International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials*, Nijmegen, 2016.

<sup>5</sup> CIG, caso *Nottebohm*, (Liechtenstein v Guatemala), decisione, 1955 I.C. J. Rep. 4, (6 Aprile); in merito si veda anche B. VON RÜTTE, *The Human Right to Citizenship*, Leiden, 2022.

<sup>6</sup> *United Nations Country Team operational guidelines on Implementation of the United Nations Legal Identity Agenda*, punti 58-64, disponibile al sito <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf>.

<sup>7</sup> F. COULMAS, *Identity: A Very Short Introduction*, Oxford, 2019.

<sup>8</sup> F. CASOLARI, *La molteplicità dei regimi giuridici dello straniero*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 119 ss.

<sup>9</sup> F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale – Vol. I*, 11<sup>a</sup> ed., Milano, 2024, pp. 229-232.

<sup>10</sup> Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951.

<sup>11</sup> <https://www.un.org/en/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law>

<sup>12</sup> Sulla personalità giuridica si veda B. VON RÜTTE, *The Human Right to Citizenship*, cit.

<sup>13</sup> V. paragrafo successivo.

vengano trattati da parte degli Stati terzi. Nel far ciò vengono esaminati gli approcci proposti sia dalla Corte internazionale di giustizia (in seguito CIG) che dalla Corte europea dei diritti dell'umani (in seguito Corte EDU) e la prassi adottata dagli Stati europei. Infine, il contributo si conclude evidenziando le problematicità dell'approccio degli Stati europei alla questione e fornendo qualche suggerimento su come questa potrebbe essere affrontata ponendo al centro i diritti umani degli individui. Ai fini di questa analisi si utilizzeranno l'espressione "Stato madre", per indicare lo Stato da cui lo SNR riconosciuto rivendica l'indipendenza<sup>14</sup>, e l'espressione "Stato protettore", per indicare lo Stato che sostiene lo SNR dall'esterno sia dal punto di vista economico che da quello politico e, in taluni casi, anche militare<sup>15</sup>.

## 2. Gli Stati non riconosciuti nella comunità internazionale

Gli SNR sono da sempre un elemento di estraneità nella società internazionale, un momento di rottura della normalità delle relazioni tra gli Stati. Taiwan, il Kosovo, la Palestina, la Repubblica Turca di Cipro del Nord (in seguito RTCN), il Somaliland o gli SNR sorti in seguito alla dissoluzione dell'URSS, per quanto casi estremamente diversi tra loro, hanno in comune il fatto che nascono da una rottura delle normali relazioni interstatali, il rivendicare la loro indipendenza, *de jure* o *de facto*, da uno Stato da cui si separano e il fatto di non essere generalmente riconosciuti dagli altri membri della comunità interstatale.

Si potrebbe ragionevolmente ritenere che gli SNR presentino elementi di effettività, ed in particolare possiedano i tre elementi che caratterizzano la dimensione "interna" della sovranità ai sensi del diritto internazionale pubblico, vale a dire il territorio, la popolazione, ed il governo effettivo attraverso un'amministrazione permanente (anche se a volte questa può funzionare solo grazie al supporto esterno). Il problema principale si manifesta tuttavia sulla dimensione "esterna" della sovranità, la capacità di entrare in relazione con gli altri Stati in maniera indipendente, senza interferenze di questi sul proprio territorio, che risulta limitata, se non nulla, proprio in virtù dal mancato riconoscimento da parte degli altri Stati<sup>16</sup>. Tale condizione rende necessario distinguere tra sovranità dello Stato dalla competenza, o *jurisdiction*, di questo<sup>17</sup>. Nel caso degli SNR,

---

<sup>14</sup> Si ritiene che "Stato madre" sia l'espressione che meglio traduce l'espressione inglese *parent State*, ricalcando quanto avviene anche in tedesco (*Mutterstaat*) e in russo (*materinskoe gosudarstvo*), lingue di Stati che sono stati o sono ancora oggi direttamente interessati dal fenomeno degli SNR.

<sup>15</sup> Analogamente a quanto fatto per "Stato madre", si è optato per tradurre l'espressione utilizzata in inglese, *patron State*, resa in italiano con "Stato protettore".

<sup>16</sup> J.R. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford, 2006, pp. 3-36.

<sup>17</sup> Si veda in materia S. DE VIDO, *Di autorità, poteri sovrani e iurisdiction: l'incerta situazione della Crimea nei procedimenti innanzi a corti internazionali, regionali e a tribunali arbitrali*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, n. 4, pp. 780-817. La sovranità si riferisce ai poteri inerenti allo Stato sovrano e ricomprende l'estensione di tali poteri. La competenza invece riguarda l'esercizio effettivo dei poteri dello Stato da parte di questo e si divide in competenza normativa (*jurisdiction to prescribe*), competenza di attuare coercitivamente le norme (*jurisdiction to enforce*) e competenza giurisdizionale (*jurisdiction to adjudicate*), v. F. MARRELLA, D. CARREAU, *Diritto internazionale*, 4<sup>a</sup> ed., Milano, 2023, pp. 382-383.

la sovranità è certamente in discussione, in quanto la dimensione esterna di questa è estremamente limitata o non presente. Tuttavia, gli SNR, spesso esercitano un controllo effettivo sul territorio e possiedono un ordinamento interno che governa le relazioni all'interno dei propri confini. Questo significa che gli SNR citati sono effettivamente capaci di creare norme, darne attuazione coercitiva e di accertarne l'attuazione, e sono pertanto in grado di attribuire la loro cittadinanza alla popolazione ivi residente<sup>18</sup>. Nonostante l'effettività del controllo del territorio, la mancanza di riconoscimento limita la possibilità per gli SNR di vedere le proprie aspirazioni di statualità e le proprie posizioni considerate sul piano internazionale<sup>19</sup>, dove la totalità dei diritti nelle relazioni interstatali è riconosciuta solamente agli Stati, incluso il diritto all'integrità territoriale che in, linea generale previene la secessione unilaterale per la creazione di nuovi Stati. Ciò comporta che la nascita degli SNR venga percepita come una violazione dei diritti degli altri Stati, anche quando motivata con il diritto all'autodeterminazione dei popoli e con la dottrina del diritto all'autodeterminazione esterna (in inglese *remedial secession*)<sup>20</sup>.

Considerato che la dottrina maggioritaria ritiene che il riconoscimento non sia elemento costitutivo della soggettività<sup>21</sup>, ci si interroga dunque sull'efficacia degli atti provenienti da queste entità, in particolar modo quando questi atti interferiscono con diritti soggettivi. Oltre agli ostacoli che gli SNR incontrano nelle relazioni interstatali, vi sono infatti una serie di ostacoli che incontrano le persone che possiedono la cittadinanza degli SNR, fatto particolarmente evidente quando si trovano fuori dai confini dello SNR di cittadinanza, e che implicano effetti avversi nel godimento dei propri diritti, con un impatto rilevante anche nelle interazioni quotidiane. Il mancato riconoscimento dello

<sup>18</sup> Parte della dottrina utilizza il termine "appartenenza" (*membership*) al posto di "cittadinanza" per indicare il legame tra l'individuo e lo SNR, si veda in merito I. ZIEMELE, *State Succession and Issues of Nationality and Statelessness* in A. EDWARDS, L. VAN WAAS (eds.), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014, pp. 236-242.

<sup>19</sup> F. MARRELLA, D. CARREAU, *Diritto internazionale*, cit., p. 247.

<sup>20</sup> La dottrina della *remedial secession* prevede la possibilità per un gruppo nazionale di recedere unilateralmente da uno Stato se in presenza di determinate condizioni. Antonio Cassese riassume tali condizioni in «*there must be gross breaches of fundamental human rights, and, what is more, the exclusion of any likelihood for a possible peaceful solution within the existing state structure*», A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, pp. 119-120. La CIG, in *Kosovo*, non ha chiarito il contenuto di un eventuale diritto alla *remedial secession*, si veda CIG, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Parere Consultivo, 2010 ICJ Rep. 403 (22 July) § 82-83. Si vedano anche J. VIDMAR, *Remedial Secession in International Law: Theory and (Lack of) Practice*, in *St Antony's International Review*, 2010, n. 1, pp. 37-56 e D.H. MEESTER, *The International Court of Justice's Kosovo Case: Assessing the Current State of International Legal Opinion on Remedial Secession*, in *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 2011, n. 48, pp. 215-254.

<sup>21</sup> Ai sensi della dottrina maggioritaria, il riconoscimento non è generalmente ritenuto elemento necessario per accertare la statualità, la quale si basa sul principio di effettività. Al giorno d'oggi, infatti, uno Stato rivendica la propria statualità sulla base dell'effettivo esercizio dei poteri di governo attraverso un'amministrazione permanente su una popolazione che risiede stabilmente su un territorio, e sulla contestuale capacità di entrare indipendentemente in relazione con gli altri Stati, Art. 1 della Convenzione sui diritti e gli obblighi degli Stati, conclusa a Montevideo il 26 dicembre 1933, entrata in vigore il 26 dicembre 1934. Si veda J. R. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit., pp. 19-26. Sugli effetti giuridici del riconoscimento si veda A. ANNONI, *Il riconoscimento come atto unilaterale dello Stato*, Napoli, 2023.

SNR e la conseguente mancata opponibilità nei confronti degli altri Stati degli atti che da questo promanano, inclusa la cittadinanza, ed i documenti d'identità, andrà a limitare il godimento dei loro diritti soprattutto quando interagiscono con giurisdizioni di Stati terzi, in contraddizione al concetto stesso di diritti umani che prevede che questi appartengano ad ogni individuo indipendentemente dal suo *status*<sup>22</sup>.

## 2.1. Il contesto storico-territoriale: gli SNR nello spazio ex sovietico

L'interesse per gli SNR nello spazio ex sovietico è riemerso alla luce a causa eventi che hanno interessato il Nagorno-Karabakh (o Repubblica di Artsakh secondo la dicitura armena)<sup>23</sup> tra il 2020 ed il 2023 e dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa il 24 febbraio 2022 (evoluzione di un conflitto in atto dal 2014 nel quale la Russia aveva annesso illegalmente la Crimea e supportato i separatisti del Donbas)<sup>24</sup>. In verità, nello spazio ex sovietico la presenza di SNR è stata una costante sin dalla caotica dissoluzione dell'URSS nel 1991, e fino al 2022 si contavano sei SNR più il caso della Crimea, dichiaratasi indipendente nel 2014 per poche ore prima di venire annessa dalla Federazione russa<sup>25</sup>. Oggi, gli SNR esistenti nello spazio ex-sovietico sono la Transnistria, entità separatista sorta nel 1992 sul territorio appartenente *de jure* alla Moldavia e le repubbliche di Abkhazia e Ossezia del Sud, autoproclamate indipendenti, dopo anni di tensioni, in seguito alla guerra del 2008. In seguito all'annessione da parte della Russia anche delle autoproclamate repubbliche popolari di Donec'k e Luhansk nell'est ucraino<sup>26</sup> e della dissoluzione nel 2024 del Nagorno Karabakh<sup>27</sup>, incorporato all'interno dell'Azerbaijan<sup>28</sup>, il numero di SNR nella regione si è ridotto a tre. Nonostante

<sup>22</sup> Articoli 1 e 2 della DUDU.

<sup>23</sup> In merito al Nagorno-Karabakh, noto secondo la denominazione armena anche come Repubblica di Artsakh, si veda N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno Karabakh*, Torino, 2014.

<sup>24</sup> Tra i molti, si vedano E. J. GROSSMAN, *Russia's Frozen Conflicts and the Donbas*, in *Parameters*, 2018, n. 2; J. BODIE, *Modern Imperialism in Crimea and the Donbas*, in *Loyola in L.A. International & Comparative Law Review*, 2017, n. 40, p. 267. Si veda anche la decisione della Corte EDU nel caso *Paesi Bassi e Ucraina c. Russia* [GC], App. No. 43800/14, 8019/16 e 28525/20, (30 novembre 2022).

<sup>25</sup> Trattato tra la Federazione russa e la Repubblica di Crimea "sull'ingresso della Repubblica di Crimea nella Federazione russa e sull'istituzione di nuovi soggetti nella Federazione russa", concluso a Mosca il 18 marzo 2014.

<sup>26</sup> Trattato tra la Federazione russa e la Repubblica popolare di Donec'k sull'incorporazione nella Federazione russa della Repubblica popolare di Donec'k e la creazione di un nuovo soggetto federale della Federazione russa, concluso a Mosca il 30 settembre 2022, entrato in vigore il 5 ottobre 2022; Trattato tra la Federazione russa e la Repubblica popolare di Luhansk sull'incorporazione nella Federazione russa della Repubblica popolare di Luhansk e la creazione di un nuovo soggetto federale della Federazione russa, concluso a Mosca il 30 settembre 2022, entrato in vigore il 5 ottobre 2022. In tale occasione la Federazione Russa ha annesso anche gli oblast' ucraini militarmente occupati di Zaporiz'zhja e Kherson.

<sup>27</sup> Decreto sulla cessazione dell'esistenza della Repubblica del Nagorno Karabakh, 28 settembre 2023, pubblicato sul canale Telegram ufficiale dell'Ufficio Stampa della presidenza della Repubblica del Nagorno Karabakh, <https://t.me/texekatvakanshtab/6298>. In seguito nel 2023 la Presidenza della Repubblica del Nagorno Karabakh dichiarò ai media che il suddetto decreto era da considerarsi nullo e che il Governo avrebbe operato in esilio dall'Armenia. L'entità venne tuttavia incorporata dall'Azerbaijan, <https://www.rferl.org/a/armenia-azerbaijan-separatists-decree/32743775.html>.

<sup>28</sup> Discorso del Presidente dell'Azerbaijan, visitato il 29 luglio 2024, <https://president.az/en/articles/view/61664>.

ciò, molte delle riflessioni presentate in questo scritto sono applicabili anche agli SNR appena menzionati, che si trovano in una fase transitoria.

### 3. Il problema giuridico della mancata opponibilità della cittadinanza degli SNR

Gli individui dotati di cittadinanza di uno SNR vedono i propri interessi protetti solo nello spazio all'interno del quale questa cittadinanza ha valore giuridico. Da un lato, la natura di diritto fondamentale del diritto alla cittadinanza è stata affermata in numerose occasioni<sup>29</sup> e gli Stati hanno l'obbligo di non privare gli individui in maniera arbitraria della cittadinanza<sup>30</sup>. Dall'altro lato, tuttavia, non è possibile individuare in diritto internazionale regole che impongano agli Stati dei criteri per l'attribuzione della cittadinanza e non esistono meccanismi per invocare la responsabilità internazionale di uno Stato in caso di assenza di cittadinanza internazionalmente opponibile. Il rischio concreto, quindi, è che l'individuo cittadino di uno SNR non sia in grado di opporre internazionalmente la propria cittadinanza, né di ottenere documenti d'identità riconoscibili in paesi terzi, con conseguenze sulla capacità dell'individuo di interfacciarsi con tali paesi. La prima e più evidente conseguenza in questo senso è la forte limitazione del diritto di lasciare il proprio Stato<sup>31</sup>, limitazione che si ha in maniera indiretta: anche se lo SNR non dovesse porre limitazioni, il mancato riconoscimento dei documenti di identità renderebbe virtualmente impossibile l'ingresso in uno Stato terzo<sup>32</sup>. Meno evidente, ma altrettanto cruciale, è la limitazione al godimento di alcuni diritti sul territorio dello Stato terzo, anche nel caso l'individuo riuscisse a stabilirvisi. A titolo esemplificativo si possono citare il diritto all'istruzione o quello al lavoro, o finanche persino il diritto alla vita privata e familiare, quando questi dipendano dalla cittadinanza dello SNR o da atti a questa connessi.

In effetti, è proprio il diritto internazionale privato la prima branca del diritto internazionale ad interessarsi storicamente della questione, in quanto si è trovata ad affrontare con una certa frequenza, ad esempio durante la guerra fredda, controversie relative a rapporti tra privati che presentavano collegamenti con SNR<sup>33</sup>. Anche il mero riconoscimento di atti amministrativi dello SNR pone molteplici quesiti<sup>34</sup>. Il già citato

---

<sup>29</sup> Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, Risoluzione 7/10 del 27 marzo 2008; Risoluzione 10/13 del 26 marzo 2009.

<sup>30</sup> Si veda, ad esempio, Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 50/152 del 21 dicembre 1995, A/RES/50/152.

<sup>31</sup> Articolo 13 comma 2 della DUDU.

<sup>32</sup> M. GESTRI, *L'ammissione degli stranieri*, in A.M. CALAMIA, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, M. GESTRI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, op. cit., p. 149.

<sup>33</sup> J. BASEDOW, *Non-Recognised States in Private International Law*, in A. BONOMI, G. ROMANO (eds.), *Yearbook of Private International Law, Volume 20 (2018/2019)*, pp. 1-14.

<sup>34</sup> Parte della dottrina parla di "diritto internazionale amministrativo", espressione che ricalca quella di diritto internazionale privato e che viene inteso come quella branca del diritto internazionale che si occupa dei rapporti amministrativi che presentano elementi di estraneità, si veda J. HANDRLICA, *Is There an EU International Administrative Law? A Juristic Delusion Revisited*, in *European Journal of Legal Studies*, 2020, n. 2, pp. 79-116.

documento di identità<sup>35</sup>, è essenziale infatti per l'esercizio di diritti e doveri e lasciare il proprio paese. Il documento d'identità è tuttavia solo il primo dei molti documenti ed atti rilasciati dagli SNR o ai sensi del diritto di uno SNR: la lista di questi è decisamente lunga e include, a titolo esemplificativo, il certificato del casellario giudiziale, il nulla osta al matrimonio, cartelle cliniche o certificati di invalidità o malattia, diplomi accademici. I rapporti tra Stati e SNR, che sono fundamentalmente di interesse per il diritto internazionale pubblico e per la politica<sup>36</sup> assumono rilievo tanto dal punto di vista del diritto internazionale privato quanto dal punto di vista del diritto internazionale dei diritti umani.

#### 4. L'attribuzione della cittadinanza dentro i confini degli SNR

Sulla base di quanto esposto fino a questo punto, ci si deve dunque chiedere come la cittadinanza venga attribuita dagli SNR. Il punto di partenza non può che essere la cittadinanza degli SNR all'interno degli SNR stessi, dal momento che la questione della cittadinanza degli SNR si rivela di estrema complessità, persino all'interno dei confini di questi. Un importante fattore che contribuisce a ciò è la generale tendenza degli SNR a nascere in momenti di rottura delle normali relazioni della comunità internazionale, ed essere a loro volta elementi di rottura di tale normalità<sup>37</sup>. In relazione alla cittadinanza degli SNR, sono due le parti generalmente coinvolte, entrambe rivendicanti sovranità e *jurisdiction* sul territorio dello SNR: lo SNR stesso e lo Stato madre da cui lo SNR si è separato che rivendica la sovranità sul territorio pur non esercitando, in linea generale, alcun controllo effettivo su territorio e popolazione dello SNR. Entrambe le parti coinvolte attribuiranno alla popolazione la propria cittadinanza, con i conseguenti documenti d'identità. Tale attribuzione pone una serie di questioni da affrontare legate sia alle relazioni tra lo SNR e lo Stato madre, sia alla volontà dei singoli che potrebbero rifiutare, per motivi extragiuridici, una o l'altra cittadinanza.

Gli SNR tendono a possedere un ordinamento giuridico interno completo e ad esercitare un considerevole grado di controllo effettivo sul territorio e sulla popolazione. La cittadinanza dello SNR viene di conseguenza attribuita agli individui in base alla propria legge sulla cittadinanza, che nella prassi attribuisce la cittadinanza agli individui con cittadinanza dello Stato madre residenti sul territorio dello SNR al momento della dichiarazione di indipendenza<sup>38</sup>. Tale cittadinanza è pienamente efficace all'interno dello

---

<sup>35</sup> J. HANDRLICA, *The Law of Non Recognised States in International Administrative Law*, in *Persona e Amministrazione*, 2022, n. 2, pp. 757-786.

<sup>36</sup> K. KÖNIG, *Die Anerkennung ausländischer Verwaltungsakte*, citato in J. HANDRLICA, *ibid.*

<sup>37</sup> V. *supra*, paragrafo 1.

<sup>38</sup> Si cita a titolo di esempio la Legge Costituzionale della Repubblica Moldava di Transnistria del 31 maggio 2017 sulla cittadinanza della Repubblica Moldava di Transnistria che all'Articolo 5 recita «sono cittadini della Repubblica Moldava di Transnistria: a) le persone in possesso della cittadinanza della Repubblica Moldava di Transnistria alla data di entrata in vigore della presente Legge Costituzionale, inclusi i cittadini dell'ex Union Sovietica, che alla data dell'istituzione della Repubblica Moldava di Transnistria (2 settembre 1990) avevano la residenza sul suo territorio».

SNR ed è spesso condizione necessaria per la partecipazione alla vita dello SNR oltre che per poter esercitare i diritti fondamentali quali il diritto di voto o accedere al welfare. Il problema, tuttavia, si pone in termini di opponibilità internazionale della cittadinanza dello SNR (e conseguentemente dei relativi documenti di identità), che tenderà a non essere riconosciuta né accettata da altri Stati, con le rare (e parziali) eccezioni rappresentate da Taiwan e dalla Palestina<sup>39</sup>. Per quanto concerne gli SNR in territorio ex-sovietico, il riconoscimento della cittadinanza da parte di Stati terzi è pressoché nullo, e per lo più limitato al riconoscimento di detti documenti a specifici fini da parte dello Stato madre o da parte dello Stato protettore<sup>40</sup>.

L'altro soggetto che "naturalmente" attribuisce una cittadinanza agli individui sul territorio dello SNR è lo Stato madre, che considera lo SNR parte integrante del proprio territorio e soggetto, dunque, alla propria sovranità. Tuttavia, lo Stato madre non è in grado di esercitare un controllo effettivo sullo SNR, rendendo nulla la *jurisdiction to enforce* delle disposizioni del proprio ordinamento giuridico sul territorio dello SNR. Nella pratica, nonostante lo Stato madre consideri i cittadini dello SNR come propri, non è in grado di esercitare su questi alcuna forma di autorità. A questo, si aggiunge un elemento extra-giuridico, vale a dire che i cittadini dello SNR residenti sul territorio di questo, soprattutto a distanza di anni dalla creazione dello SNR, tendono a essere riluttanti a riconoscersi nello Stato madre. In termini di definizione della cittadinanza, sono i cittadini dello SNR per primi a non sentire il legame genuino ed effettivo con lo Stato madre. L'individuo con cittadinanza dello SNR che desidera la cittadinanza ed i conseguenti documenti di identità dello Stato madre deve, in linea generale, essere in grado di spostarsi fisicamente sul territorio dove lo Stato madre ha controllo effettivo. Da parte dello Stato madre poi, sarà necessario riconoscere, esclusivamente ai fini di attribuzione della propria cittadinanza, il documento d'identità o altri atti amministrativi emessi dello SNR, espressione dell'effettivo controllo di questo sul territorio, con i quali l'individuo prova la propria identità e il proprio *status* giuridico. Se l'obiettivo dello Stato madre è quello di ripristinare la propria competenza personale sulla popolazione dello SNR, un diniego di riconoscimento di tali atti si rivelerebbe contraddittorio in termini logici: non sarebbe possibile attribuire la cittadinanza dello Stato madre all'individuo, il che significa che lo Stato madre andrebbe ad agire contrariamente al raggiungimento del proprio stesso obiettivo.

Oltre ai due soggetti citati vi è poi infine terzo soggetto, noto come Stato protettore, vale a dire lo Stato che supporta, sostiene anche economicamente lo SNR, il quale tende ad estendere la possibilità di ottenere la propria cittadinanza agli individui con

---

<sup>39</sup> Su Taiwan v. R. RUOPPO, *Lo status giuridico di Taiwan e i suoi riflessi sul piano internazionalprivatistico*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2020, n. 2, pp. 325-365; sulla Palestina v. S. TALMON, *Acceptance of a Palestinian Nationality Within the Area of Private International Law*, in *German Practice in International Law*, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2023/09/acceptance-of-a-palestinian-nationality-within-the-area-of-private-international-law/>.

Per una panoramica generale si veda R. GANOHARITI, *Aspirant States and the (Non-)Recognition of Legal Identity (Documents)*, in *Armed Groups and International Law*, 31 marzo 2023.

<sup>40</sup> V. *infra* paragrafo 4.1.

cittadinanza dello SNR. La motivazione addotta dallo Stato protettore è che non essendo la cittadinanza dello SNR riconosciuta dagli altri Stati, con i conseguenti problemi relativi al godimento dei propri diritti umani, il possedere la cittadinanza dello Stato protettore permette all'individuo di opporre agli Stati terzi una cittadinanza riconosciuta ed i relativi documenti d'identità ed atti connessi. Tuttavia, come si vedrà in seguito, la pratica degli Stati protettori dimostra che dietro a tale scelta ci sono anche considerazioni di opportunità geopolitica, oltre che giuridica, avviene in possibile violazione del diritto internazionale ed estende la competenza personale dello Stato protettore a discapito dello Stato madre.

#### 4.1. La prassi degli Stati madre e degli Stati protettori

La prassi degli Stati madre sotto questo profilo è varia. La Repubblica di Moldova e la Transnistria hanno concluso un accordo nel 2001<sup>41</sup> con il quale le parti si impegnano al mutuo riconoscimento automatico dei documenti di identità e di un ampio spettro di atti amministrativi. È sulla base di questo accordo che gli individui con cittadinanza della Transnistria possono ottenere, o meglio, confermare la cittadinanza moldava e ottenere i relativi documenti di identità. Più complessa è la questione per quanto riguarda la Georgia e gli SNR di Abkhazia e Ossezia del sud. La Georgia riconosce gli individui di tali SNR come propri cittadini, che possono richiedere documenti georgiani, i quali, tuttavia, non sono ritenuti legali dagli SNR, che non ammettono la doppia cittadinanza<sup>42</sup>. Per superare il problema, su spinta internazionale, la Georgia rilascia anche documenti con *status* "neutrale", in cui la cittadinanza georgiana non è indicata, e non sono dunque in conflitto con le norme dello SNR. Ai fini del rilascio, la Georgia riconosce i documenti di identità ed gli altri atti necessari emessi dalle autorità degli SNR, atti dichiarati nulli e invalidi in caso d'uso diverso<sup>43</sup>. Mentre chi è nato entro il 2008 ha documentazione presente negli archivi georgiani e deve in linea generale solo provare la propria identità, chi è nato in seguito dispone solo di documenti dello SNR<sup>44</sup> e deve fare ricorso anche all'atto di nascita oltre al documento di identità. Per quanto riguarda il Nagorno Karabakh, il rapporto con l'Azerbaijan ha subito l'impatto delle forti tensioni interetniche tra la comunità armena e quella azeri, a causa delle quali la popolazione rimasta a risiedere nello SNR è riluttante ad assumere la cittadinanza dello Stato madre e dove la popolazione favorevole è stata costretta alla migrazione<sup>45</sup>. Infine, per quanto concerne il caso ucraino, il problema si pone sia nei confronti degli SNR (Repubblica popolare di Donec'k e Repubblica popolare

---

<sup>41</sup> Protocollo sul mutuo riconoscimento sul territorio della Transnistria e della Repubblica di Moldova dei documenti rilasciati dagli organi competenti delle parti, concluso tra Moldova e Transnistria il 16 maggio 2001.

<sup>42</sup> R. GANOHARITI, *Aspirant States and the (Non-)Recognition of Legal Identity (Documents)*, in *Armed Groups and International Law*, 31 marzo 2023.

<sup>43</sup> Repubblica di Georgia, Legge 23 ottobre 2008, No 431 – IIS sui "Territori occupati", Articolo 8.

<sup>44</sup> Repubblica di Georgia, Legge Organica 30 aprile 2014, No 2319-II b sulla "cittadinanza della Repubblica di Georgia", Articolo 13.

<sup>45</sup> V. N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno Karabakh*, cit.

di Luhansk) esistenti fino al 2022 che nei confronti dei territori sotto occupazione militare straniera (Repubblica Autonoma di Crimea e città di Sebastopoli, Oblast' di Zaporizhja, Oblast' di Kherson). Tutte le entità citate sono collettivamente note come territori temporaneamente occupati e sono state illegalmente annesse dalla Federazione Russa tra il 2014 (Crimea e Sebastopoli) e il 2022 come spiegato nel paragrafo precedente. Dal punto di vista dello Stato madre, l'Ucraina, le due situazioni presentano numerosi tratti in comune: che si tratti di autodichiarazione di indipendenza o di occupazione straniera, in entrambi i casi lo Stato madre non ha controllo effettivo sui territori, sono situazioni illecite e rappresentano una perdita di competenza personale da parte dello Stato. La normativa ucraina prevede una procedura *ad hoc* per il riconoscimento giudiziale degli atti nascita (e di morte) emessi dalle autorità dei territori temporaneamente occupati che permette successivamente l'accesso alla cittadinanza ed ai documenti d'identità ucraini anche a chi fosse nato successivamente all'invasione e non disponesse di atto di nascita o di documento d'identità ucraino<sup>46</sup>. In siffatta ipotesi, sarà un Tribunale ucraino, su istanza della parte interessata, a pronunciarsi sul riconoscimento dell'atto e a ordinarne la registrazione presso il registro dello stato civile ucraino come atto di nascita ucraino, sulla base del quale è possibile in seguito ottenere il documento di identità<sup>47</sup>. Tale procedura giudiziale deve essere utilizzata anche per il riconoscimento di altri atti emessi nei territori momentaneamente occupati in caso non vi sia documentazione negli archivi ucraini.

Questi casi concreti mostrano la necessità del distinguere il riconoscimento dello SNR sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, dal riconoscere l'effettività dell'ordinamento dello SNR e l'efficacia di alcuni limitati atti creati in tale ordinamento. Questa distinzione consente non solo di proteggere i diritti degli individui che desiderano mantenere la cittadinanza dello Stato madre ma anche di evitare situazioni paradossali in relazione a quelli che sono i propri obiettivi: un'impostazione rigida, infatti, che colleghi il non riconoscimento dello SNR all'assoluta invalidità degli atti che da questo promanano andrebbe a privare lo Stato madre della possibilità di riprendere il controllo effettivo su parte della propria popolazione. Questo tipo di approccio nei confronti degli atti degli SNR è definito "approccio basato sui diritti umani" o meglio "riserva basata sui diritti umani" e sarà trattato nel paragrafo 5.2 del presente scritto, e si rivelerà rilevante anche per quanto concerne i rapporti tra persone con cittadinanza di uno SNR e Stati terzi. Prima è però necessario esaminare il ruolo dell'altro Stato coinvolto, lo Stato protettore, che nel caso dello spazio ex-sovietico è, con un'unica eccezione, la Federazione russa.

Per quanto riguarda la prassi relativa alla concessione della cittadinanza degli Stati protettori, il primo esempio è dato dall'Accordo tra Armenia e Nagorno Karabakh del 1999<sup>48</sup>, sulla base del quale l'Armenia ha concesso, fino alla dissoluzione dello SNR nel 2024, il passaporto armeno a chi era in possesso della cittadinanza del Nagorno Karabakh,

---

<sup>46</sup> Codice di procedura civile dell'Ucraina, Articolo 317.

<sup>47</sup> I. IZAROVA, O. UHRYNOVSKA, *To be born amid war conflict: The right to a legal identity in Ukraine*, in *Studia Prawnicze*, 2021, n. 2, pp. 161-182.

<sup>48</sup> Accordo sull'organizzazione del sistema dei passaporti tra Armenia e Repubblica del Nagorno Karabakh, 24 febbraio 1999.

formalmente per permettere alle persone di potersi spostare in caso di necessità. Pur non essendo una concessione automatica della cittadinanza, il passaporto armeno permetteva ai possessori di accedere ad un percorso preferenziale per l'acquisizione della cittadinanza armena, che poteva essere concessa in presenza di particolari motivazioni quali il dover accedere a particolari cure mediche<sup>49</sup>. Più noto il secondo caso di concessione della cittadinanza nello spazio ex-sovietico da parte dello Stato protettore, o meglio l'insieme di casi di concessione della cittadinanza noti collettivamente come "pasportizzazione"<sup>50</sup>. Con "pasportizzazione" si intende la campagna di concessione della cittadinanza su larga scala portata avanti dalla Federazione russa sia in relazione agli SNR in territorio *de jure* georgiano<sup>51</sup> che in relazione agli SNR prima, ed a tutti i territori militarmente occupati ed illegalmente annessi poi, in Ucraina<sup>52</sup>. In quest'ultimo caso, in seguito all'annessione illegale dei territori ucraini da parte della Russia, si è passati dalla concessione all'attribuzione della cittadinanza, che come si vedrà in seguito sposterà il problema del riconoscimento dei documenti di identità da quelli dello SNR a quelli russi<sup>53</sup>. Il fenomeno della pasportizzazione solleva tuttavia una questione che non può essere ignorata: nel momento in cui lo Stato protettore incoraggia l'adozione della propria cittadinanza si va a creare un circolo vizioso in cui l'individuo si vede in qualche modo spinto ad accettare la cittadinanza dello Stato protettore per poter godere dei propri diritti, soprattutto fuori dai confini dello SNR. Tuttavia, gli altri Stati potrebbero non riconoscere questa cittadinanza, considerandola esorbitante<sup>54</sup> (pur in linea generale riconoscendo la cittadinanza dello Stato protettore) sulla base del divieto di riconoscimento di situazioni illecite<sup>55</sup>. Come si vedrà in seguito, tale approccio è quello attualmente adottato dagli Stati membri dell'UE in relazione ai passaporti russi rilasciati nei territori occupati di Ucraina e Georgia<sup>56</sup>.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> F. BURKHARDT, C. WITKE, M. RABINOVYCH, E. BESCOTTI, *What Makes a Citizen? Russia's Passportization of the Donbas*, in *Russian Analytical Digest*, 2022, n. 277, pp. 2-4.

<sup>51</sup> A. PETERS, *Passportisation: Risks for international law and stability – Part I*, in *Opinio Juris*, visitato il 29 settembre 2024, <https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-one/>; e A. PETERS, *Passportisation: Risks for international law and stability – Part II*, in *Opinio Juris*, visitato il 29 settembre 2024, <https://www.ejiltalk.org/passportisation-risks-for-international-law-and-stability-part-two/>.

<sup>52</sup> P. BARBIROTTO, *The Russian Citizenship Law in Ukraine and International Law*, in *Opinio Juris* visitato il 29 settembre 2024, <https://opiniojuris.org/2022/10/06/the-russian-citizenship-law-in-ukraine-and-international-law/>.

<sup>53</sup> Ai fini della presente analisi si include nella pasportizzazione l'attribuzione della cittadinanza russa in Crimea a partire dal 2014 in seguito all'illegale annessione da parte russa.

<sup>54</sup> A. PETERS, *Passportisation: Risks for international law and stability – Part I*, cit. e A. PETERS, *Passportisation: Risks for international law and stability – Part II*, cit.

<sup>55</sup> L'obbligo di non riconoscimento, inizialmente formulato dalla CIG, è stato in seguito codificato dalla Commissione di Diritto internazionale all'Articolo 41.2 degli Articoli sulla Responsabilità internazionale. Si veda tra gli altri E. MILANI, *The Doctrine(s) of Non-Recognition: Theoretical Underpinnings and Practical Implications in Dealing with De Facto Regimes*, intervento presentato al ESIL Research Forum 2007, Budapest, 28-30 settembre 2007.

<sup>56</sup> Decisione (UE) 2022/2512 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia, e Decisione di esecuzione (UE) 2023/1061 della Commissione del 31 maggio 2023 relativa alla compilazione dell'elenco dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati nelle regioni o nei territori in Ucraina

## 5. Cittadinanza degli SNR e giurisdizioni estere

Quando un individuo con cittadinanza di uno SNR entra in relazione con uno Stato estero, la situazione presentata si rivela in tutta la sua complessità. Il possesso della cittadinanza di uno SNR pone l'individuo in una condizione di vulnerabilità nei confronti degli Stati esteri. Questi, infatti, non sempre accettano i documenti d'identità ed altri documenti ed atti a questi connessi quando espressione dell'ordinamento giuridico dello SNR, il che si traduce nell'impossibilità di vedere esercitare i propri diritti quando questi dipendano da detti documenti. L'individuo si trova dunque a dipendere dall'approccio che lo Stato estero adotta nei confronti della cittadinanza dello SNR e dei documenti in possesso dell'individuo: gli Stati potrebbero manifestare una chiusura totale, rifiutando i documenti in maniera assoluta o riconoscere solo alcuni di questi, in entrambi i casi limitando i diritti dell'individuo, oppure, in casi decisamente rari, accettare tutti gli atti dello SNR.

Le riflessioni che seguiranno non possono essere applicate in maniera generalizzata agli SNR come se questi fossero una realtà monolitica, e la situazione di ogni individuo dipende da quella che è la relazione tra lo SNR da cui proviene e lo Stato terzo dove intende recarsi o dove si trova a soggiornare. Quanto verrà esposto non è ovviamente applicabile a quei casi in cui uno SNR ottiene il riconoscimento come Stato da parte di un altro Stato. Seppur rari, ci sono esempi di questo tipo anche per quanto riguarda gli SNR dello spazio ex-sovietico, ed in tali casi le relazioni che si instaurano sono normali relazioni bilaterali tra Stati, senza particolari conseguenze per l'individuo. Un esempio in tal senso, oltre al riconoscimento da parte dello Stato protettore, è dato dal riconoscimento dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud da parte del Nicaragua sin dal 2008<sup>57</sup>.

### 5.1. Tre approcci al riconoscimento degli atti degli SNR

Al fine di comprendere quale sia l'approccio possibile in un'ottica di protezione dei diritti umani, nonché quale sia l'approccio effettivamente adottato dagli Stati europei nei confronti degli SNR dello spazio ex-sovietico, nel prossimo sottoparagrafo verrà brevemente presentato il quadro teorico sulla base del quali tendono ad agire gli Stati. Si tratta dei tre approcci identificati dalla dottrina sulla base della prassi degli Stati relativamente al riconoscimento degli atti di SNR. Tali approcci si sono sviluppati soprattutto a partire dal lavoro delle Corti, incluse quelle internazionali (in particolare la CIG e la Corte EDU) che in parte riprende quelle che sono riflessioni di carattere dottrinale.

---

che sono occupati dalla Federazione russa o nei territori separatisti in Georgia che non sono sotto il controllo del governo georgiano, o a persone ivi residenti, che non sono accettati come documenti di viaggio validi ai fini del rilascio di un visto o dell'attraversamento delle frontiere esterne.

<sup>57</sup> Decreto del Presidente della Repubblica del Nicaragua, No. 46-2008, e Decreto del Presidente della Repubblica del Nicaragua No. 47-2008.

Il primo dei tre approcci che storicamente si è affermato è l'approccio denominato normativo, in cui diritto internazionale pubblico e rapporti privati sono indissolubilmente collegati<sup>58</sup>: se non vi è il riconoscimento dello Stato, non può esservi il riconoscimento del diritto di questo e di conseguenza degli atti dall'ordinamento dello SNR. Questo approccio pone l'enfasi sulla sovranità dello stato e nasce in un periodo storico in cui il riconoscimento era necessario al fine di accertare la statualità<sup>59</sup>. Da un lato ha il pregio di creare coerenza ed uniformità nell'ordinamento internazionale, dal momento che ciò che avviene all'interno di uno SNR è non opponibile al resto del mondo. Dall'altro ignora tutte quelle situazioni che sono realtà di fatto createsi ai sensi dell'ordinamento dello SNR, il che rende l'approccio normativo non sostenibile. Tale limitazione intrinseca e la necessità di disaccoppiare il riconoscimento dello SNR dagli effetti degli atti da questo prodotti e sono il risultato di situazioni che esistono nella realtà dei fatti emerse subito dopo la fine della prima guerra mondiale nel contesto dell'occupazione della Ruhr<sup>60</sup>. La questione nello specifico venne risolta ricorrendo all'ordine pubblico<sup>61</sup>, sulla base del quale si negava il riconoscimento agli atti indesiderati mantenendo tuttavia separata la questione del riconoscimento dello SNR.

Un secondo approccio, noto come approccio fattuale, è lentamente emerso nella prassi degli Stati e risponde alla necessità di disaccoppiare il riconoscimento dello SNR dal riconoscimento degli atti di questo<sup>62</sup>. Trae origine dalla posizione della Corte Suprema degli Stati Uniti in seguito Guerra Civile Americana che dimostrò una precoce attenzione ai diritti umani<sup>63</sup>, ma trovò affermazione solo un secolo dopo, quando la CIG, nel parere consultivo in merito alle «conseguenze legali per gli Stati della continua presenza del Sud Africa in Namibia (Africa del Sud Ovest) nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di sicurezza»<sup>64</sup> sostenne che «*In general, the non-recognition of South Africa's administration of the Territory should not result in depriving the people of Namibia of any advantages derived from international cooperation*» aggiungendo che «*while official acts performed by the Government of South Africa on behalf of or concerning Namibia after the termination of the Mandate are illegal and invalid, this invalidity cannot be extended to those acts, such as, for instance, the registration of births, deaths and marriages, the effects of which can be ignored only to the detriment of the inhabitants of*

---

<sup>58</sup> J. BASEDOW, *Non-Recognised States in Private International Law*, in A. BONOMI, G. ROMANO (eds.), *Yearbook of Private International Law, Volume 20 (2018/2019)*, op. cit., pp. 1-14.

<sup>59</sup> J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit., pp. 3-36.

<sup>60</sup> J. HANDRLICA, *The Law of Non Recognised States in International Administrative Law*, cit., pp. 757-786.

<sup>61</sup> K. NEUMEYER, *Vom Recht der Auswärtigen Verwaltung und verwandten Rechtsbegriffen*, in *Archiv des öffentlichen Rechts* no. 31, (1913): 129, citato in J. HANDRLICA, *A Treatise for International Administrative Law*, in *The Lawyer Quarterly*, 2020, n. 4, pp. 462-475.

<sup>62</sup> Il primo caso registrato di approccio fattuale si ha con la Sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, *State of Texas v White*, 74 US 700, citata in J. BASEDOW, *Non-Recognised States in Private International Law*, cit., pp. 1-14.

<sup>63</sup> J. BASEDOW, *Non-Recognised States in Private International Law*, cit., pp. 1-14.

<sup>64</sup> CGI, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 1971 I.C.J. Rep. 16, (21 giugno).

*the Territory*»<sup>65</sup>. L'approccio fattuale, spesso adottato dalle Corti nazionali europee durante la guerra fredda<sup>66</sup>, si basa sull'assunto che se non fosse per l'elemento del riconoscimento dello SNR sotto il profilo del diritto internazionale pubblico, non ci sarebbero elementi che impediscano il funzionamento dell'atto e delle relazioni giuridiche connesse. Appare tuttavia necessario aggiungere che la tendenza ad adottare (o a non adottare) un approccio fattuale sembra connesso alla percezione che gli Stati hanno di un determinato SNR, vale a dire se questo sia considerato parte della comunità internazionale al punto da godere di un trattamento simile al riconoscimento *de facto*. Questo approccio viene infatti oggi adottato ad esempio nei confronti degli atti di Taiwan<sup>67</sup>, i cui atti, non solo i documenti d'identità, sono ampiamente accettati alla stregua degli atti di qualunque Stato riconosciuto.

Il terzo approccio, che permette di affrontare la questione con maggior attenzione ai diritti umani degli individui, è quello che è stato menzionato nel paragrafo 4.1 come "approccio basato sui diritti umani" e ha origine in ambito Corte EDU. Il problema del mancato riconoscimento degli SNR e della loro cittadinanza da parte di terzi, emerge infatti anche nel momento in cui l'individuo cerca rimedio presso corti internazionali per violazioni di diritti umani avvenute nello SNR<sup>68</sup>. Non essendo gli SNR in quanto tali parte di alcuna delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dei relativi meccanismi di controllo, in particolare per quanto riguarda lo spazio ex-sovietico e gli SNR la Corte EDU, gli individui ricorrenti agiscono generalmente nei confronti dello Stato madre, dello Stato protettore o di entrambi. È in questo contesto che la Corte EDU, che ha affrontato la questione in numerose occasioni, ha sviluppato la dottrina dell'approccio basato sui diritti umani, che si basa sul controllo effettivo del territorio dello SNR. Partendo dall'articolo 1 CEDU, dove si enuncia che «*Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione*»<sup>69</sup>, la Corte EDU si trova quindi a determinare se da un lato lo Stato madre parte della CEDU, di cui lo SNR è *de jure* territorio, sia in grado di sottoporre le persone residenti nello SNR ad una qualche forma di giurisdizione pur non avendone il controllo effettivo e, dall'altro lato, se si possa invece essere in presenza di esercizio extraterritoriale della giurisdizione dello Stato protettore. Nel primo caso, la Corte EDU arriva alla conclusione che lo Stato madre sia in grado di esercitare la propria giurisdizione limitatamente allo « 1[E]ndeavour, with all the legal and diplomatic means available to it vis-à-vis foreign States and international organisations, to continue to guarantee the enjoyment of the rights and freedoms defined

<sup>65</sup> *Ibid.* §125.

<sup>66</sup> J. BASEDOW, *Non-Recognised States in Private International Law*, cit., pp. 1-14.

<sup>67</sup> J.R. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, cit., pp. 198-219.

<sup>68</sup> Sugli obblighi in materia di diritti umani degli SNR e più in generale dei regimi *de facto* si veda D. TAN, *Filling the Lacuna: De Facto Regimes and Effective Power in Humans Rights Law*, in *International Law and Politics*, 2019, n. 51, pp. 435-491.

<sup>69</sup> Articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), conclusa a Roma il 4 Novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953.

*in the Convention*”<sup>70</sup>. Per quanto riguarda invece lo Stato protettore, la Corte EDU ha sviluppato la propria posizione a partire di una serie di controversie interstatali tra Cipro e Turchia relative alla RTCN, ed in particolare con l’accertamento che «*the Turkish armed forces in Cyprus brought any persons or property there ‘within the jurisdiction’ of Turkey*» nel caso Cipro c. Turchia nel 1976<sup>71</sup>. Da allora il principio del controllo effettivo è stato ribadito numerose volte anche in relazione allo spazio ex-sovietico<sup>72</sup>. Un siffatto approccio tende a ignorare l’esistenza dello SNR, la cui natura è limitata a quella di “*local authorities sustained by rebel forces or by another State*”<sup>73</sup>. Ciò, tuttavia, permette alla Corte EDU di evitare di doversi esprimere sulla sovranità e al contempo di evitare il diniego di giustizia, dal momento che gli SNR non sono parte della CEDU. Se quanto riguarda la propria competenza adotta un approccio che è a tratti simile all’approccio normativo, durante il procedimento la Corte EDU va ad adottare anche un approccio che tende a quello fattuale. Ad esempio, in merito al criterio dell’ammissibilità previo esaurimento dei ricorsi interni<sup>74</sup> le autorità locali, vale a dire quelle dello SNR, sono le uniche alle quali l’individuo può rivolgersi<sup>75</sup>. La Corte EDU, pur generalmente rigettando l’effettività e l’efficacia dei rimedi offerti dalle corti interne degli SNR, ha ritenuto in taluni casi che il sistema di corti della RTCN offrisse rimedi effettivi<sup>76</sup>. Se la corte rigettasse in toto gli atti posti in essere da tali autorità, verrebbe meno al raggiungimento del suo obiettivo principale, vale a dire garantire l’applicazione ed il rispetto della CEDU da parte degli Stati parte e in ultima istanza garantire accesso alla giustizia per le vittime<sup>77</sup>. La Corte EDU ha ribadito che interpretare la validità di certi atti dello SNR alla luce dello scopo della CEDU, non significa riconoscere la sovranità<sup>78</sup>. L’approccio basato sui diritti umani della Corte EDU riprende lo spirito dell’Opinione sulla Namibia in particolare nell’evitare effetti avversi derivanti dal non riconoscimento di determinati atti<sup>79</sup>, combinando elementi dell’approccio normativo con elementi dell’approccio fattuale al fine di proteggere i diritti umani. Per quanto nato in seno ad una corte internazionale, quanto indicato dalla Corte EDU offre un approccio funzionante anche per i rapporti tra cittadini di uno SNR e Stati terzi, inclusi Stato madre o Stato

<sup>70</sup> Corte EDU, *Ilaşcu et alia c. Moldova e Russia*, App. No. 48787/99, (8 luglio 2004), §333, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61886>

<sup>71</sup> Commissione EDU, *Cipro c. Turchia*, App. No. 6780/74 e 6950/75, (10 luglio 1976) § 83.

<sup>72</sup> Si vedano ad esempio Corte EDU, *Ilaşcu et alia c. Moldova e Russia*, cit., nota 57; *Chiragov et alia c. Armenia* [GC], App. No. 13216/05, (16 giugno 2015); *Ucraina c. Russia* (Re Crimea) [GC, Decisione sull’ammissibilità], App. No. 20958/14 e 38334/18, (16 dicembre 2020); *Georgia c. Russia* (II) [GC], App. No. 38263/08, (21 gennaio 2021); *Paesi Bassi e Ucraina c. Russia* [GC], App. No. 43800/14, 8019/16 e 28525/20, (30 novembre 2022).

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Articolo 35 della CEDU.

<sup>75</sup> J. HANDRLICA, *The Law of Non Recognised States in International Administrative Law*, cit., pp. 757-786.

<sup>76</sup> Corte EDU, *Cipro c. Turchia*, App. No. 25781/94, (10 luglio 2001), § 96, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-59454>; Corte EDU, *Demopoulos et alia c. Turchia*, App. No. 46113/99, (1 marzo 2010), <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97649>.

<sup>77</sup> Articolo 19 della CEDU.

<sup>78</sup> Il principio è stato reiterato dalla Corte EDU in *Mozzer c. Moldova*, App. No. 11138/10, (23 febbraio 2016), §143, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161055>

<sup>79</sup> V. nota 65.

protettore, di cui alcuni esempi sono stati già presentati e verranno ulteriormente elaborati in seguito. In questi casi, più che di approccio basato sui diritti umani in toto, è più corretto fare riferimento ad una riserva basata sui diritti umani<sup>80</sup>, in quanto si tratta di decisioni eccezionali, limitate a circostanze particolari in cui essendo coinvolti i diritti umani viene privilegiata la tutela dell'individuo e si guarda dunque alla situazione di fatto pur mantenendo in linea generale un approccio normativo non riconoscendo come valido l'atto dello SNR.

## **5.2. La prassi del riconoscimento degli atti degli SNR all'estero**

Sulla base delle riflessioni condotte fino a questo punto, viene in questo sottoparagrafo prima analizzato e proposto un utilizzo degli approcci presentati alla luce dei principali problemi che l'individuo con cittadinanza di uno SNR si trova ad affrontare nell'interagire con Stati terzi, nello specifico il problema del lasciare il territorio dello SNR, e, successivamente, i problemi che incontra soggiornando nello Stato terzo. Infine, l'analisi si sposta da quanto auspicabile sul piano teorico a quella che è la realtà di come gli Stati europei si rapportano ai documenti ed agli atti degli SNR dello spazio ex-sovietico.

### **5.2.1. Lasciare il territorio dello SNR**

Il primo problema con cui l'individuo ha a che fare nel momento in cui decide di lasciare il proprio paese è proprio quello di poter attraversarne i confini. Difficilmente ciò può essere fatto utilizzando il passaporto rilasciato dallo SNR, se non per recarsi nello Stato madre o nello Stato protettore e solo a determinati fini. Il problema è stato a lungo aggirato generalmente attraverso l'utilizzo del passaporto dello Stato protettore, o limitatamente al caso transnistriano, anche con il passaporto dello Stato madre. Il passaporto dello Stato protettore, tuttavia, potrebbe essere stato rilasciato in violazione del diritto internazionale, come si è evidenziato precedentemente nei casi di passaporti russi rilasciati in Ucraina e Georgia i quali non vengono più accettati per l'ingresso in Unione europea<sup>81</sup>. Una possibile soluzione potrebbe essere elaborata intorno al riconoscimento da parte degli Stati terzi, su basi umanitarie, di certi diritti di movimento simili a quelli dei beneficiari di protezione internazionale, in combinazione con condizioni per il soggiorno che ricalchino quelle previste per gli stranieri non favoriti. In particolare, un siffatto trattamento sarebbe di enorme aiuto in quelle situazioni eccezionali in cui in cui in uno SNR si registrano sistematiche e diffuse violazioni dei diritti umani che pongono la vita ed i diritti umani fondamentali a rischio, ma che tuttavia non

---

<sup>80</sup> W. WENGLER, *Fragen der Faktizität und Legitimität bei der Anwendung fremden Rechts* in *Festschrift Hans Lewald (bei Vollendung d. 40. Amtsjahres als Ordentl. Prof. im Oktober 1953)*, (Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1953) p. 619 citato in J. HANDRLICA, *The Law of Non Recognised States in International Administrative Law*, cit., pp. 757-786.

<sup>81</sup> V. *infra* paragrafo 5.2.3.

colpiscono in maniera mirata il singolo individuo, e che rendono pertanto complicato l'ottenimento delle forme di protezione internazionale più diffuse. Una simile soluzione permetterebbe agli individui interessati di uscire dallo SNR senza avere l'obbligo di adottare la cittadinanza dello Stato madre, che come si è visto spesso è una possibilità rigettata dalla popolazione dello SNR, né quella dello Stato protettore, senza rafforzarne quindi il ruolo che spesso ha origine in un atto internazionalmente illecito. Ciò inoltre costituirebbe un documento di identità che permetterebbe l'esercizio dei propri diritti fondamentali una volta lasciato il territorio dello SNR, come si vedrà nel prossimo sottoparagrafo. Alla base ci deve essere, tuttavia, la volontà dello Stato terzo di applicare una riserva sulla base dei diritti umani anche in contraddizione alla propria linea di politica estera.

### **5.2.2. Soggiorno nello Stato estero**

In seguito all'ingresso nello Stato estero, rimangono aperte questioni su quali diritti l'individuo sia effettivamente in grado di esercitare, anche per quanto concerne i diritti umani fondamentali. Sono numerose, infatti, le relazioni private che dipendono da documenti rilasciati dallo SNR e che in mancanza dei quali non possono essere perfezionate rendendo impossibile il godimento di certi diritti. Se un individuo con cittadinanza di uno SNR vuole contrarre matrimonio nello Stato che lo ospita potrebbe ritrovarsi a richiedere il nulla osta alle nozze alle uniche autorità in grado di rilasciarlo, quelle dello SNR. Tale nulla osta potrebbe essere tuttavia non opponibile alle autorità dello Stato ospite, rendendo impossibile la celebrazione del matrimonio, e pregiudicando di conseguenza il diritto dell'individuo alla creazione di una famiglia ed il diritto alla tutela della vita privata e familiare<sup>82</sup>. Altro caso concreto è quello di un individuo che volesse proseguire con studi universitari fuori dallo SNR, pur essendo in possesso di diplomi rilasciate da istituzioni dello SNR, non utilizzabili nel territorio dello Stato ospite andando così ad impattare il diritto all'istruzione<sup>83</sup>. Si tratta solo di due esempi che tuttavia interessano migliaia di persone che vivono simili situazioni su base quotidiana e che non possono avere soluzione positiva per l'individuo prescindendo dall'affrontare la questione del riconoscimento di atti non solo connessi alla cittadinanza dello SNR ma anche rilasciati dalle autorità amministrative di questo. La miglior risposta a tali situazioni ipotizzate è quella offerta dalla CIG nel sopracitato parere consultivo Namibia, quando affermò che è fondamentale che il non riconoscimento di uno SNR sotto il profilo del diritto internazionale pubblico non coincida con il non riconoscimento degli atti di questo quando l'unico risultato del mancato riconoscimento degli atti sia un pregiudizio ai danni dei diritti degli individui. Abbracciare la posizione della CIG, per quanto auspicabile sotto

---

<sup>82</sup> Articoli 8 e 12 della CEDU; articoli 7 e 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE); articolo 16 della DUDU; articoli 17 e 23 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

<sup>83</sup> Articolo 2 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU, concluso a Parigi il 20 marzo 1952; articolo 14 della CDFUE; articolo 16 della DUDU; articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

il profilo dei diritti umani, andrebbe oltre l'eccezionalità della riserva basata sui diritti umani, andando a configurarsi come una vera e propria adozione dell'approccio fattuale. Se l'abbandono di uno SNR in cui vi sono sistematiche violazioni dei diritti umani rappresenta una situazione eccezionale, il contrarre matrimonio o l'isciversi ad un corso universitario non possono considerarsi tali, visto che l'unico elemento di eccezionalità in tali situazioni è dato dal fatto che gli atti sono rilasciati da uno SNR. Se adottato, l'approccio richiederebbe di essere adottato in maniera generalizzata quantomeno nei confronti di tutti gli atti di un certo tipo di un dato SNR (ad esempio tutti i nulla osta al matrimonio rilasciati dalle autorità dello SNR "X"). Inoltre, nei casi ipotizzati, mal si adatta la disciplina prevista per i destinatari di protezione internazionale, che richiederebbe comunque che lo Stato ospitante prendesse atto dell'esistenza degli atti che considera non opponibili. Ad esempio, la disciplina italiana per i destinatari di protezione internazionale prevederebbe, nel caso del nulla osta alle nozze, o un documento rilasciato dall'UNHCR fino al 2022<sup>84</sup>, certamente non applicabile al cittadino dello SNR, o il ricorso all'affidavit in caso di impossibilità di ottenere il nulla osta, che necessiterebbe della volontà dello Stato di qualificare come "impossibilità" il mancato riconoscimento. Per quanto riguarda il caso dell'istruzione universitaria, la disciplina sarebbe quella che deriva dall'applicazione della Convenzione di Lisbona<sup>85</sup>, che tuttavia prevede sia la mancanza di documentazione, sia l'impossibilità di procurarsela, mentre nel caso del cittadino dello SNR la documentazione è presente e servirebbe quindi nuovamente di ricorrere all'artificio di considerare il non riconoscimento dell'atto questa come mancanza dello stesso e impossibilità a procurarselo. L'approccio fattuale permetterebbe di evitare, in maniera lineare e senza ricorrere a meccanismi oltremodo complessi, che siano gli individui coloro che nella pratica portano l'onere del mancato riconoscimento dello SNR sotto il profilo del diritto internazionale pubblico da parte dello Stato che li ospita. Il principio alla base dovrebbe essere quello per cui se le autorità dello SNR hanno controllo effettivo sul territorio, gli atti necessari all'esercizio dei propri diritti dovrebbero essere riconosciuti, anche limitatamente all'esercizio di questi. Ciò però si scontra con l'esitazione da parte degli Stati spinti dalla preoccupazione che il riconoscimento degli atti possa essere interpretato come riconoscimento indiretto dello SNR<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> UNHCR, portale informativo di assistenza al matrimonio, <https://help.unhcr.org/italy/it/servizi/matrimonio/#:~:text=Il%20nulla%20osta%20per%20il,%20il,%201%CB%9A%20aprile%202022.>

<sup>85</sup> Convenzione sul Riconoscimento della Qualificazione riguardante l'Istruzione Superiore nella Regione Europea, conclusa a Lisbona l'11 aprile 1997 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1999. L'Italia ha ratificato tale Convenzione l'11 luglio 2002. In particolare, per quanto concerne l'Italia, si veda l'Articolo. 26 comma 3 bis del D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251 che dispone che «Per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, le amministrazioni competenti individuano sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo, ove l'interessato dimostra di non poter acquisire detta certificazione».

<sup>86</sup> F. MARRELLA, D. CARREAU, *Diritto internazionale*, cit., p. 249.

### 5.2.3. Cittadinanza SNR sul territorio degli Stati europei

Alla luce dei due “momenti” descritti si passa in questo sotto-paragrafo ad esaminare quella che è la situazione di fatto in Europa, intesa come Unione europea, Spazio economico europeo e Regno Unito. In linea generale, i documenti d’identità non sono riconosciuti né per l’ingresso né per la permanenza sul territorio europeo, e lo stesso vale per gli atti amministrativi espressione del diritto interno degli SNR considerati. Una parziale eccezione è data da limitati progetti pilota in campo universitario, all’interno dei quali ad un numero limitato di persone con diploma emesso da istituzioni accademiche degli SNR considerati è data la possibilità di studiare presso istituzioni universitarie europee. L’approccio adottato è quindi fundamentalmente di tipo normativo, facendo corrispondere il non riconoscimento dello Stato al non riconoscimento degli atti di questo. L’approccio basato sui diritti umani sviluppato dalla Corte EDU interviene però su un secondo piano: la Corte EDU basa la propria riflessione rapportandosi agli SNR attraverso il filtro o dello Stato madre o dello Stato protettore, a seconda del controllo effettivo. Allo stesso modo, gli Stati europei si rapportano alle situazioni individuali attraverso il filtro o dello Stato madre o dello Stato protettore, ma senza l’adozione di un approccio univoco. L’effettiva applicazione di un approccio basato sui diritti umani è “delegata” agli Stati madre, attraverso il filtro dei quali il problema del riconoscimento viene meno, o in due casi anche agli Stati protettori. Ciò significa che sono questi Stati a procedere al riconoscimento degli atti emanati dagli SNR, “trasformandoli” in atti di diritto interno dei rispettivi Stati, con i quali si relazionano gli Stati europei. In alcuni casi tuttavia viene adottato un rigido approccio normativo in relazione anche ai documenti di identità o gli atti emessi dallo Stato protettore. Alla base di questo approccio viene addotto, come già accennato, l’obbligo di non riconoscimento di situazioni illecite.

La Transnistria è indubbiamente il caso più studiato ed anche quello su cui la Corte EDU si è pronunciata più volte, riconoscendo sia il controllo effettivo dello Stato protettore, la Federazione Russa, che obblighi in capo allo Stato madre, la Moldova. In virtù del sopracitato accordo del 2001 tra la Moldova e le autorità della Transnistria<sup>87</sup>, il riconoscimento degli atti transnistriani attraverso il filtro della conversione in atti Moldavi è pressoché assoluta e si può parlare di approccio basato sui diritti umani che opera in forma automatica attraverso il filtro moldavo. In aggiunta, anche i documenti d’identità ed altri atti rilasciati dalla Federazione Russa<sup>88</sup> in quanto Stato protettore non trovano generalmente ostacoli al loro riconoscimento.

La situazione relativa al Nagorno Karabakh, come accennato in precedenza, è estremamente complessa e legata al trentennale conflitto armato interetnico, che ha portato reso la popolazione estremamente omogenea dal punto di vista etnico e fortemente

---

<sup>87</sup> V. Nota 41.

<sup>88</sup> Risposta del Ministero degli affari esteri della Federazione russa all’interpello della Camera notarile federale del 2 giugno 2007 No. 8349/DP.

ostile allo Stato madre<sup>89</sup>. La Corte EDU ha identificato l'Armenia come Stato protettore<sup>90</sup> ed in effetti il passaporto armeno rilasciato sul territorio del Nagorno Karabakh è generalmente accettato per i viaggi all'estero, così come la cittadinanza concessa dall'Armenia con procedura semplificata.

Per quanto riguarda i due SNR in territorio *de jure* georgiano, Abkhazia e Ossezia del Sud, come nel caso della Transnistria la Corte EDU ha accertato il controllo effettivo da parte della Federazione russa<sup>91</sup>, che come spiegato offre la propria cittadinanza agli individui con cittadinanza dei due SNR. Questi documenti venivano generalmente accettati in qualità di documenti russi fino all'invasione russa dell'Ucraina quando il loro riconoscimento è stato sospeso sulla base dell'illegalità dell'occupazione militare<sup>92</sup>. D'altra parte, ai cittadini di Abkhazia e Ossezia del Sud, sulla base di una riserva basata sui diritti umani, non solo è offerta la possibilità di far valere ovviamente la loro cittadinanza georgiana e di ottenere documento d'identità e atti amministrativi georgiani, eventualità che come si è esposto in precedenza trova resistenze tra la popolazione dei due SNR, ma anche quella di ottenere dei documenti georgiani neutrali, rilasciati grazie all'accettazione da parte della Georgia dei documenti di identità di Abkhazia e Ossezia del Sud, che permettono di muoversi e di risiedere all'estero senza indicare la cittadinanza georgiana. Questo è uno dei casi più esemplificativi di applicazione dell'approccio basato sui diritti umani, o meglio di una riserva basata sui diritti umani, attraverso la quale il riconoscimento, limitatamente al fine di permettere alle persone di godere dei loro diritti fondamentali, degli atti dello SNR viene scollegato dal riconoscimento dello SNR ai fini del diritto internazionale pubblico.

---

<sup>89</sup> V. N. RONZITTI, *Il conflitto del Nagorno Karabakh*, cit.

<sup>90</sup> *Chiragov et alia c. Armenia* [GC], cit. alla nota 59, § 186: «All of the above reveals that Armenia, from the early days of the Nagorno-Karabakh conflict, has had a significant and decisive influence over the “NKR”, that the two entities are highly integrated in virtually all important matters and that this situation persists to this day. In other words, the “NKR” and its administration survive by virtue of the military, political, financial and other support given to it by Armenia which, consequently, exercises effective control over Nagorno-Karabakh and the surrounding territories, including the district of Lachin. The matters complained of therefore come within the jurisdiction of Armenia for the purposes of Article 1 of the Convention».

<sup>91</sup> *Georgia c. Russia (II)* [GC], cit. alla nota 59, §174: «Having regard to all these factors, the Court considers that the Russian Federation exercised “effective control”, within the meaning of the Court’s case-law, over South Ossetia, Abkhazia and the “buffer zone” from 12 August to 10 October 2008, the date of the official withdrawal of the Russian troops. Even after that period, the strong Russian presence and the South Ossetian and Abkhazian authorities’ dependency on the Russian Federation, on whom their survival depends, as is shown particularly by the cooperation and assistance agreements signed with the latter, indicate that there was continued “effective control” over South Ossetia and Abkhazia».

<sup>92</sup> Decisione (UE) 2022/2512 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia, e Decisione di esecuzione (UE) 2023/1061 della Commissione del 31 maggio 2023 relativa alla compilazione dell'elenco dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati nelle regioni o nei territori in Ucraina che sono occupati dalla Federazione russa o nei territori separatisti in Georgia che non sono sotto il controllo del governo georgiano, o a persone ivi residenti, che non sono accettati come documenti di viaggio validi ai fini del rilascio di un visto o dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Non dissimile da quella georgiana la situazione in Ucraina, dove il controllo effettivo della Crimea<sup>93</sup> e anche delle repubbliche separatiste di Donec'k e Luhansk è stato rilevato dalla Corte EDU<sup>94</sup>. Dopo l'invasione dell'Ucraina gli Stati europei non riconoscono i documenti d'identità né gli atti amministrativi emessi dalle autorità russe né tantomeno quelli emessi dai due SNR separatisti. I documenti per l'espatrio rilasciati dalle autorità russe sui territori occupati non vengono riconosciuti al fine del rilascio del visto d'ingresso, anche se tale limitazione può essere superata richiedendo il passaporto in una località della Federazione russa non inclusa nei territori occupati. Sono allo stesso modo privi di validità tutti gli atti quali certificati di nascita, di morte, di stato civile o i diplomi universitari, a meno che non siano rilasciati dalle autorità ucraine, le quali, se non in possesso dei dati necessari per il rilascio, potranno accettare gli atti emessi nei territori occupati solo in seguito alla procedura giudiziale esposta in precedenza.

La differenza di approccio nei confronti dei vari SNR presi in considerazione nel presente scritto risente indubbiamente di quelli che sono i rapporti tra Stati europei, SNR e Stati protettori. Tra gli SNR nello spazio ex-sovietico ci sono una pluralità di entità differenti, che vanno dai quasi-Stati, come la Transnistria, agli Stati fantoccio pienamente dipendenti economicamente e politicamente dallo Stato protettore fino a territori sotto illegale occupazione militare. La mancata percezione degli SNR nello spazio ex-sovietico come parte della comunità internazionale, ed anzi la percezione di questi spesso come *proxy States* della Federazione russa, permette di identificare alcuni tratti comuni nel modo in cui gli Stati europei si rapportano con gli SNR considerati. Innanzitutto il fatto che per quanto riguarda l'interazione diretta tra cittadini di SNR e Stati europei viene mantenuto un rigido approccio normativo, delegando l'applicazione della riserva basata sui diritti umani allo Stato madre o allo Stato protettore<sup>95</sup>. Ciò non esclude che nei rapporti esclusivamente tra privati, dove la priorità è quella di identificare le norme più adatte al

---

<sup>93</sup> *Ucraina c. Russia* (Re Crimea) [GC], App. No. 20958/14 e 38334/18, (25 giugno 2024), § 864. «In the admissibility decision, in so far as application no. [20958/14](#) is concerned, the Court established “beyond reasonable doubt” (see *Ukraine v. Russia (re Crimea)*, cited above, § 265) that during the entire period under consideration, namely between 27 February 2014 and 26 August 2015 (*ibid.*, § 238), the respondent State had exercised extraterritorial jurisdiction over Crimea on account of “effective control”. In relation to the first period (between 27 February and 18 March 2014, the date of signature of the “Accession Treaty”), the Court established that the respondent State’s “effective control”, and therefore jurisdiction, was based on the military presence, strength and conduct of the Russian military forces in Crimea (*ibid.*, §§ 315-35). In relation to the second period (from 18 March 2014 onwards) it was, in fact, common ground between the parties that the respondent State had exercised jurisdiction over Crimea after 18 March 2014 (*ibid.*, § 338). Their positions differed solely as to the legal, rather than factual, basis of that jurisdiction. As a consequence, throughout both periods, the respondent State exercised “effective control” over Crimea owing to the technical, tactical, military and qualitative superiority and conduct of the Russian military forces, who had “boots on the ground” without the consent of Ukraine (see paragraph 916 above and §§ 320 and 322 of the admissibility decision)».

<sup>94</sup> *Paesi Bassi e Ucraina c. Russia* [GC], cit. alla nota 72.

<sup>95</sup> J. HANDRLICA, G. PROKOPOVÁ, L. SERHIICHUK, V. SHARP, *The enigma of recognition of administrative acts issued by non-recognised regimes* in *Juridical Tribune*, 2023, n. 4.

caso concreto<sup>96</sup>, non possa essere adottato un approccio fattuale<sup>97</sup>. Tra i casi studiati, quello della Transnistria è quello nel quale si registra l'approccio più favorevole all'individuo, più vicino a quello che gli Stati europei hanno nei confronti di Stati *de facto* riconosciuti quali Taiwan o la Palestina, o ancora di più a quello che hanno nei confronti della Repubblica Turca di Cipro del Nord. La Transnistria è percepita come attore delle relazioni inter-europee, sono presenti gruppi di lavoro sia dell'UE che del Consiglio d'Europa, e soprattutto lo Stato madre ha dimostrato di saper cooperare con le autorità dello SNR concludendo accordi di cooperazione volti a garantire agli individui accesso a documenti d'identità ed atti collegati validi per emigrare e stabilirsi in Europa. Anche il ruolo dello Stato protettore è accettato non creando ostacoli al riconoscimento degli atti.

All'altro lato dello spettro si trovano invece i territori militarmente occupati dell'Ucraina e della Georgia, per i quali l'unico filtro accettato è quello dello Stato madre, essendo il ruolo dello Stato protettore illecito ai sensi del diritto internazionale. Dalla prospettiva europea, ed in particolare da quella dell'UE, rileva inoltre un ulteriore problema legato alla cittadinanza russa frutto di passportizzazione, anche in caso di presenza di documenti di identità ucraini o georgiani<sup>98</sup>. Georgia e Ucraina sono, infatti, Stati candidati all'ingresso in UE<sup>99</sup>: in caso di accesso, si potrebbe verificare la presenza di un numero considerevole di cittadini UE in possesso anche di cittadinanza russa attribuita o concessa per passportizzazione, con sfide significative alla luce dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere" di cui all'Art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>100</sup>. Si pensi al caso in cui la Federazione russa decidesse di agire in protezione diplomatica a favore di quello che considera a tutti gli effetti un proprio cittadino<sup>101</sup>, o ancora a quello in cui, in caso di cristallizzazione della situazione bellica, si andasse a riprodurre quello che è lo stato dei fatti a Cipro, dove la RTCN risulta esclusa dall'applicazione del diritto UE<sup>102</sup>.

In una posizione intermedia si è trovato il Nagorno situazione diversa in quanto è stato generalmente accettato il filtro dello Stato protettore che dal 1999 permetteva

<sup>96</sup> D. GRUENBAUM, *From Statehood to Effectiveness*, in *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht/The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 2022, n. 3, AERTpp. 577-616.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> A. DI STASI, *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove frontiere: le ragioni di un itinerario di ricerca*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale – sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 16.

<sup>99</sup> La Georgia ha ottenuto lo *status* di candidato nel Consiglio Europeo del 14 e 15 dicembre 2023, e nella stessa sede è stato deciso l'inizio dei negoziati di adesione con l'Ucraina, già candidata dal giugno 2022, EUCO 20/23, CO EUR 16 CONCL 6.

<sup>100</sup> Art. 3 c. 2 TUE: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

<sup>101</sup> Si veda F. PERRINI, *La concessione della cittadinanza russa agli abitanti del Donbass: genuine link vs useful link?*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale – sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, op. cit., pp. 200-204.

<sup>102</sup> [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus_en).

tuttavia solamente il rilascio del passaporto armeno per spostarsi ma non la concessione della cittadinanza<sup>103</sup>.

## 6. Conclusioni e prospettive future

Le questioni presentate riguardano un gran numero di sfide incontrate da un individuo che possiede la cittadinanza e il documento d'identità di uno SNR. Tuttavia, la situazione può diventare più intricata, con un maggiore coinvolgimento dello Stato, andando così ad ulteriormente complicare le connessioni tra le sfere privata e pubblica. Sono numerose le questioni che riguardano il rapporto tra individui con cittadinanza di uno SNR e Stati terzi che devono essere esplorate ed anche affrontate dai tribunali. Tali questioni possono toccare i diritti umani in maniera più o meno diretta, dall'eventualità in cui una persona con cittadinanza SNR chiedesse protezione diplomatica da parte delle autorità dello SNR relativamente ad una presunta violazione commessa da uno Stato e lo SNR si dichiarasse disposto ad esercitarla, a questioni che coinvolgono diverse aree del diritto internazionale come il diritto degli investimenti o il diritto dell'ambiente. L'auspicio di questo articolo è che si possa ricorrere ad un'applicazione quanto più possibile estensiva se non dell'approccio basato sui diritti umani quanto meno della riserva basata sui diritti umani. Riprendendo le parole del Segretario Generale delle Nazioni Unite S.E. Antonio Guterres, i diritti umani sono «le fondamenta per la dignità umana, pietra angolare di società pacifiche e prospere»<sup>104</sup> e nella società internazionale in rapida evoluzione in cui “gli Stati, la società civile, il settore privato e gli altri attori” sono chiamati a “mettere al cuore dei loro sforzi” i diritti umani<sup>105</sup>, non può essere il mancato riconoscimento dello SNR la motivazione sulla base di cui viene negato agli individui il godimento dei loro diritti umani fondamentali. Anche nelle situazioni più estreme di non riconoscimento, come il rigido approccio normativo dell'UE nei confronti dei documenti d'identità legali rilasciati dalla Russia nell'Ucraina orientale, è essenziale mantenere una riserva basata sui diritti umani. Nella pratica, ciò è stato fatto attraverso il filtro degli Stati direttamente coinvolti negli eventi di secessione, vale a dire gli Stati madre, come nei casi citati della Georgia o dell'Ucraina. La riserva basata sui diritti umani garantisce che gli individui non siano in ultima istanza le vittime di azioni che sfuggono al loro controllo, tenendo presente che per molti le autorità del SNR e quelle dello Stato protettore sono le uniche a cui l'individuo può effettivamente ricorrere. Giustificare il mancato riconoscimento degli atti di uno SNR sulla base dell'obbligo di non riconoscimento di situazioni sorte da un grave illecito ai sensi del diritto pubblico internazionale, scarica in qualche modo l'onere di una violazione di diritto internazionale pubblico sugli individui. I tempi dei bisogni individuali sono molto più brevi di quelli del diritto, sia che si tratti di tribunali o di organi amministrativi, sia che si tratti dell'azione del potere legislativo. Per questo motivo,

---

<sup>103</sup> *Chiragov et alia c. Armenia*, cit. alla nota 72.

<sup>104</sup> Segretario Generale delle Nazioni Unite, Comunicato stampa SG/SM/21616, 5 dicembre 2022.

<sup>105</sup> *Ibid.*

l'individuo probabilmente ricorrerà ad altri mezzi per poter emigrare e stabilirsi all'estero, come ad esempio far trascrivere gli atti del SNR in atti dello Stato protettore, in modo da renderli opponibili agli Stati terzi. Ciò però non fa che rafforzare l'importanza dello Stato protettore e la dipendenza dello SNR da questo, il che comporta ulteriori violazioni del diritto internazionale pubblico come nel caso dell'Ucraina orientale, dove gli SNR sono stati annessi dallo Stato protettore, adducendo tra le motivazioni anche il gran numero di persone con cittadinanza russa in tali SNR. Ciò contribuisce solo a creare un circolo che rende ulteriormente complessa la vita dei cittadini degli SNR soprattutto all'estero, tornando così al punto di partenza del presente articolo. Il risultato che si ottiene è che il diniego del riconoscimento della cittadinanza e dei documenti d'identità rilasciati dagli SNR (così come degli altri documenti ed atti connessi e menzionati in precedenza) non si traduce solo in violazioni dei diritti umani degli individui, esponendoli ad una condizione di maggior vulnerabilità, ma può anche condurre ad ulteriori violazioni del diritto internazionale pubblico, contraddicendo così i valori stessi che sono alla base della vita della comunità internazionale e che gli Stati sono impegnati a promuovere.

**ABSTRACT:** In seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, lo spazio ex-sovietico ha visto la comparsa di un numero relativamente alto di Stati non riconosciuti (SNR). Tali SNR si trovano ad affrontare numerose complessità derivanti dal non riconoscimento, le quali hanno un impatto sulla vita dei loro cittadini. L'articolo affronta il tema della cittadinanza degli SNR nello spazio ex-sovietico e le difficoltà incontrate dai cittadini di tali SNR, in particolare nelle loro interazioni con gli altri Stati europei (in particolare gli Stati membri dell'UE, il Regno Unito e lo SEE), dove detta cittadinanza non è generalmente riconosciuta. L'individuo, inoltre, spesso ricorre alla cittadinanza dello Stato protettore, anche quando concessa o attribuita in violazione del diritto internazionale. Infine, il *focus* si sposta sulla prassi degli Stati europei, evidenziando i limiti dell'approccio di questi e come questo possa condurre al contraddittorio e indesiderato risultato di andare a rafforzare il ruolo dello Stato protettore.

**KEYWORDS:** Stati non riconosciuti – Spazio ex-sovietico – cittadinanza – Unione europea – partenariato orientale.

#### QUESTIONS OF CITIZENSHIP AND RESPECT FOR HUMAN RIGHTS BEYOND THE EUROPEAN AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE: ON NON-RECOGNISED STATES IN THE FORMER SOVIET SPACE

**ABSTRACT:** Following the dissolution of the Soviet Union, a relatively significant number of Non-recognised States (NRS) have emerged in the former-Soviet region.

Said NRS encounter numerous challenges that stems from non-recognition and that have an impact on the lives of their citizens. This article examines the citizenship of the former-Soviet NRS and the challenges encountered by holders of such citizenships, particularly in their interactions with other European States (including EU Member States, the UK, and the EEA), where said citizenship is generally not recognised. Furthermore, individuals seek to obtain the citizenship of the patron State, even when this is issued in violation of international law. Finally, the focus moves on to the practice of European States, highlighting the limitations of their approach and the contradiction that they may inadvertently reinforce the role of the patron State.

**KEYWORDS:** Non-recognised States – Former-Soviet Space – Citizenship – European Union – Eastern Partnership.