



ALESSANDRO BUFALINI\*

## CITTADINANZA RUSSA OFFRESI NEL DONBASS: QUALI LIMITI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I limiti all'attribuzione di cittadinanza da parte di uno Stato nella prospettiva dell'esercizio della protezione diplomatica – 3. Alcuni rilievi critici al tentativo di valutare la liceità delle politiche di 'passportization' alla luce del principio dell'abuso del diritto – 4. Il principio del non intervento come possibile limite alle naturalizzazioni in massa dei cittadini ucraini residenti nel Donbass – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *Introduzione*

Nell'arco di una settimana, tra il 24 aprile e il primo maggio di quest'anno, il presidente russo Vladimir Putin ha firmato due diversi decreti volti a semplificare le procedure per l'acquisto della nazionalità russa per alcune categorie di persone<sup>1</sup>. In buona sostanza, attraverso una prima misura, la Federazione russa riconosce ai cittadini ucraini e agli apolidi che risiedono nelle regioni di Donetsk e Lugansk il diritto di chiedere la cittadinanza russa. Il secondo decreto è diretto invece ad estendere la procedura semplificata agli ucraini (e ai loro figli, coniugi e genitori) che sono nati e hanno vissuto permanentemente in Crimea e che hanno lasciato la penisola prima del 18 marzo 2014. Questa ulteriore misura, particolarmente espansiva nei suoi possibili effetti, si rivolge inoltre a tutti i cittadini ucraini che sono in possesso di un permesso di soggiorno, anche soltanto temporaneo, nella Federazione russa.

In breve, la semplificazione della procedura deriva dall'esclusione di alcune tipiche condizioni previste per l'acquisto della cittadinanza russa. L'aspetto più rilevante è che non è necessario risiedere per un determinato (e prolungato) periodo di tempo in territorio russo, né possedere un reddito adeguato al proprio sostentamento. Inoltre, a partire dalla richiesta dell'interessato, la procedura deve chiudersi in un tempo piuttosto ridotto, non oltre tre mesi di tempo. Secondo alcune prime stime del governo ucraino, il numero di persone

---

\* Ricercatore di Diritto internazionale, Università degli Studi della Tuscia.

<sup>1</sup> Entrambi i decreti sono stati pubblicati sul sito del Cremlino e sono reperibili sul sito [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

potenzialmente interessate dalla nuova legislazione russa in materia di cittadinanza si aggira intorno ai 3,6 milioni e rappresenta una minaccia per l'esistenza stessa dello Stato ucraino<sup>2</sup>. Diversi esponenti del governo russo hanno invece affermato che la normativa è diretta a difendere «the rights and freedoms of a person and citizen, outlined by the universally accepted principles and norms of international law»<sup>3</sup>.

Come è noto, le due regioni dell'Ucraina orientale, maggiormente interessate dagli interventi legislativi in esame, sono ormai da più di cinque anni al centro di un conflitto armato tra le forze separatiste, sostenute dalla Federazione russa, e il governo ucraino. Non può quindi sorprendere il fatto che la decisione del governo russo abbia suscitato una serie di reazioni piuttosto dure, non solo da parte ucraina, ma da numerosi altri Stati e organizzazioni internazionali.

L'Ucraina, infatti, ha portato la questione all'attenzione del Segretario generale delle Nazioni Unite e, attraverso quest'ultimo, all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza, affermando, già in quella prima forma di protesta, che qualsiasi atto interno della Federazione russa diretto alla «illegal 'passportization' of the Ukrainian citizens» sarebbe stato considerato privo di effetti giuridici<sup>4</sup>. Il 2 maggio del 2019, il giorno seguente all'adozione della seconda misura russa in materia di naturalizzazione, il dibattito in seno al Consiglio di sicurezza sulla questione sollevata dall'Ucraina è stato particolarmente intenso e segnato da alcune reazioni piuttosto severe. In particolare, Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Polonia hanno, con analogo linguaggio, condannato la condotta russa come una «flagrant violation of Ukraine's sovereignty»<sup>5</sup>, oltre che contraria agli accordi di Minsk<sup>6</sup>. La Russia ha naturalmente difeso, anche in seno al Consiglio di sicurezza, l'adozione della nuova disciplina sull'attribuzione della cittadinanza, ritenendo che queste misure siano necessarie per soddisfare «the aspirations of many thousands of people» e per rispondere alla situazione particolarmente difficile degli abitanti del Donbass che, negli ultimi cinque anni, sarebbero stati «deprived of the ability to exercise their human rights and freedom»<sup>7</sup>. Insomma, secondo il delegato russo, questa semplificazione della procedura per l'acquisto della cittadinanza sarebbe animata da importanti «humanitarian purposes».

L'introduzione di procedure semplificate per l'acquisto della cittadinanza da parte di individui residenti al di fuori del territorio dello Stato non è certamente un fenomeno nuovo, per quanto ogni caso presenti naturalmente le proprie specificità. Si può, solo per fare qualche esempio, menzionare la riforma legislativa ungherese del 2010, che ha previsto una procedura di naturalizzazione semplificata per gli abitanti di origine ungherese degli Stati

---

<sup>2</sup> Il primo decreto è, peraltro, stato adottato appena tre giorni dopo l'elezione, con oltre il 70% delle preferenze, del nuovo presidente Volodymyr Zelenskiy, quasi a volerne testare, secondo molti osservatori, la tenuta. In un momento quindi già piuttosto delicato, il parlamento ucraino ha a sua volta approvato, dopo oltre sei mesi di intenso dibattito, una controversa legge che impone l'uso della lingua ucraina nell'esercizio dei pubblici poteri e la cui attuazione, prevista nell'arco di tre anni, sarà favorita dalla costruzione di centri per il perfezionamento della conoscenza della lingua ucraina di tutti i pubblici ufficiali.

<sup>3</sup> Le posizioni del Cremlino sono riportate in diverse testate giornalistiche, si veda ad esempio l'articolo di A. YUHAS, *A Kremlin Offer of Expedited Citizenship Challenges Ukraine*, in *The New York Times*, 24 aprile 2019.

<sup>4</sup> Letter dated 24 April 2019 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the Secretary-General.

<sup>5</sup> UN Doc. S/PV. 8516, p.7 (le parole riprese sono quelle del delegato francese).

<sup>6</sup> Con questo accordo, come è noto, si prevedeva, tra le altre cose, un cessate il fuoco e l'impegno dell'Ucraina a garantire maggiore autonomia alle regioni separatiste.

<sup>7</sup> UN Doc. S/PV. 8516, p. 13.

limitrofi che abbiano una comprovata conoscenza della lingua magiara<sup>8</sup>. Anche la legge sulla cittadinanza croata ha subito diverse modifiche negli anni successivi all'indipendenza, tali da favorire percorsi agevolati per la naturalizzazione di individui non residenti sul territorio<sup>9</sup>. Vale la pena infine ricordare che anche l'Italia si è dovuta in qualche modo confrontare con una proposta di legge (ad oggi rimasta tale) austriaca volta a riconoscere una doppia cittadinanza agli abitanti dell'Alto Adige/Süd Tirol. Verso tale proposta, peraltro, il governo italiano ha più volte espresso la propria opposizione<sup>10</sup>.

L'elemento che più di ogni altro differenzia la politica della c.d. 'passportization' adottata dalla Federazione russa nei confronti degli abitanti delle regioni del Donbass dagli esempi appena richiamati, è naturalmente il fatto che essa si inserisca nel contesto di un conflitto armato, all'interno del quale peraltro gli stessi russi sono più o meno direttamente coinvolti. Non si può qui non ricordare inoltre che una politica del tutto analoga era già stata messa in atto dalla stessa Federazione russa a favore degli abitanti dei territori dell'Abkhazia e della Ossezia del Sud e che proprio la forte presenza di cittadini russi in quelle regioni era stata usata come una delle giustificazioni dell'intervento militare del 2008<sup>11</sup>.

Per quanto le questioni legate alla cittadinanza abbiano un indubbio rilievo nella prospettiva dei diritti dell'individuo, il presente contributo affronta la questione della politica di 'passportization' in un'ottica puramente interstatale. D'altronde, per quanto il procedimento stabilito dai decreti presidenziali della Federazione russa possa prendere avvio soltanto da una richiesta individuale proveniente dagli abitanti delle regioni interessate, è ovvio che la normativa miri alla messa in atto di una c.d. naturalizzazione extraterritoriale *en masse*, che potrebbe arrivare a coinvolgere alcuni milioni di persone. Per quanto non sia semplice mantenere distinti i due piani, si può quindi affermare che la rilevanza della dimensione individuale di questa vicenda sia ridotta, se non totalmente assorbita, da quella per così dire collettiva, o meglio interstatale. In altre parole, la natura extraterritoriale della naturalizzazione prospettata dalla nuova normativa russa e il potenziale interessamento di una buona parte della popolazione ucraina hanno degli inevitabili risvolti sul piano internazionale, in particolare sul riparto della competenza giurisdizionale tra i due Stati coinvolti (che può trovare nella nazionalità uno dei suoi criteri di attribuzione) e sull'esercizio della protezione diplomatica (che proprio nel collegamento dello Stato con l'individuo, determinato dalla nazionalità di quest'ultimo, trova il proprio fondamento). In questo contributo si cercherà, in particolare attraverso un esame delle regole e dei principi che regolano l'esercizio della protezione diplomatica, di verificare la possibile esistenza di alcuni limiti al potere dello Stato di procedere alle naturalizzazioni in massa.

---

<sup>8</sup> Legge n. XLIV del 26 maggio 2010 che modifica la legge n. LV del 1993 sulla cittadinanza ungherese.

<sup>9</sup> Si veda la legge sulla cittadinanza del 26 giugno 1991, emendata l'8 maggio del 1992 e il 28 ottobre del 2011.

<sup>10</sup> Per una prima ricostruzione della vicenda si può vedere L. PANZERI, *Sulla doppia cittadinanza in alto Adige/Süd Tirol: brevi note a margine di una (annunciata) proposta di legge austriaca*, in *Osservatorio AIC*, 2018, pp. 539-550.

<sup>11</sup> Diversi autori hanno peraltro messo in luce la «emergence of a pattern of intrusion of Russia in various neighbouring States on the ground that its nationals in a broad sense of the term are in actual or perceived danger», cfr. S. HASSLER, N. QUEVINET, *Conferral of Nationality of the Kin State – Mission Creep?*, in S. SAYAPIN, E. TSIBULENKO (eds.), *The Use of Force against Ukraine and the Use of Force*, The Hague, 2018, p. 102. Si veda anche K. NATOLI, *Weaponizing Nationality: An Analysis of Russia's Passport Policy in Georgia*, in *Boston University International Law Journal*, 2010, pp. 390-417.

2. *I limiti all'attribuzione di cittadinanza da parte di uno Stato nella prospettiva dell'esercizio della protezione diplomatica*

Proprio in virtù del cruciale ruolo che la nazionalità svolge ai fini del suo esercizio, alcuni elementi per poter determinare l'esistenza di limiti al potere dello Stato di attribuire la propria cittadinanza possono essere rinvenuti nelle regole sulla protezione diplomatica.

In tema di limiti al potere dello Stato di attribuire la propria cittadinanza, pare opportuno ricordare che il parere del 1926 sui *Decreti di nazionalità promulgati in Tunisia e in Marocco* della Corte permanente di giustizia internazionale aveva affermato che tutte le questioni legate al conferimento della nazionalità rientrano, in principio, nel dominio riservato dello Stato. In dottrina, si era poi spesso messo in risalto come il particolare inciso «in principle», utilizzato dalla Corte, servisse ad indicare che, pur nella presunzione che esista un diritto dello Stato di decidere circa i modi di acquisto della cittadinanza, un siffatto potere non fosse esente da limiti<sup>12</sup>. Su questa stessa linea argomentativa, la Corte aveva poi osservato che «the question whether a certain matter is or is not solely within the domestic jurisdiction of a State is essentially a relative question» che, in definitiva, «depends upon the development of international relations»<sup>13</sup>. La Corte, in definitiva, non aveva affatto escluso che limiti al conferimento della cittadinanza potessero derivare dal diritto internazionale.

In una prospettiva analoga, l'art. 4 del Progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica indica che il conferimento della nazionalità deve avvenire «in a manner not inconsistent with international law»<sup>14</sup>. La disposizione in esame non lascia spazio a dubbi circa l'esistenza di alcuni limiti derivanti dal diritto internazionale al potere dello Stato di stabilire i modi di attribuzione della cittadinanza ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica. Come chiarito nel commentario al Progetto, tuttavia, e perfettamente in linea con l'orientamento assunto dalla Corte permanente di giustizia internazionale, esisterebbe una «presumption in favour of the validity of a State's conferment of nationality»<sup>15</sup>. Nelle parole della stessa Commissione di diritto internazionale, la doppia negazione («not inconsistent») dell'art. 4 del Progetto «emphasizes the fact that the burden of proving that nationality has been acquired in violation of international law is upon the State challenging the nationality of the injured person»<sup>16</sup>. La presunzione circa la validità della concessione della cittadinanza ad un individuo da parte di uno Stato avrebbe in pratica l'effetto di invertire l'onere della prova, ponendo quest'ultimo a carico dello Stato che invece contesta la compatibilità col diritto internazionale di quell'attribuzione.

Alla luce di questa prima ricostruzione, sembra possibile affermare che la presunzione di validità in favore dello Stato che concede la propria nazionalità renda l'incompatibilità con il diritto internazionale del conferimento della nazionalità un'ipotesi residuale, quasi eccezionale. Inoltre, la generica indicazione che tale concessione non debba appunto essere incompatibile con il diritto internazionale non offre evidentemente particolari appigli nor-

<sup>12</sup> Si veda, tra i tanti, A. VERDROSS, *The plea of domestic jurisdiction before an international tribunal and a political organ of the United Nations*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1968, p. 37.

<sup>13</sup> Corte permanente di giustizia internazionale, *Decreti di Nazionalità promulgati in Tunisia e Marocco*, parere del 7 febbraio 1923, PCIJ, Serie B, n. 4.

<sup>14</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, part Two, Supplement No. 10 (A/61/10).

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

mativi per determinare quali siano in concreto i limiti posti dal diritto internazionale all'esercizio di questa prerogativa della sovranità statale.

In virtù del contenuto di diversi trattati internazionali sui diritti umani, si può certamente sostenere che alcuni limiti generali al potere dello Stato di attribuire ad un individuo la propria cittadinanza, incluse ovviamente le ipotesi di naturalizzazione, derivino dal principio di non discriminazione. Particolarmente chiara sul punto è la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, ove si afferma che nessuna delle disposizioni ivi previste possa essere interpretata nel senso di incidere in alcun modo sulle leggi interne in materia di acquisto della cittadinanza, «provided that such provisions do not discriminate against any particular nationality»<sup>17</sup>.

Un altro limite di carattere generale, in parte già richiamato, emerge naturalmente dalle esigenze di contrasto all'apolidia. Anche in questo caso è possibile richiamare una serie di disposizioni pattizie dirette a limitare il potere dello Stato di revoca della cittadinanza nel caso in cui tale atto conduca ad una condizione di apolidia dell'individuo<sup>18</sup>. Sul punto, anche la Corte interamericana dei diritti umani ha affermato che il potere dello Stato di regolare l'accesso alla cittadinanza «is limited...by their obligation to prevent, avoid and reduce statelessness»<sup>19</sup>.

Questi due limiti generali non sembrano particolarmente rilevanti nel caso qui oggetto di studio. I cittadini ucraini che acquistano la cittadinanza russa, pur perdendo quella ucraina, non rischiano evidentemente di divenire apolidi. Potrebbe essere più problematico valutare il carattere discriminatorio delle misure adottate. In materia di conferimento della cittadinanza, infatti, il diritto internazionale inevitabilmente riconosce la possibilità di un trattamento differenziato, che ha di solito ragioni storiche e culturali. La differenziazione deve tuttavia essere necessaria e proporzionata allo scopo che si intende raggiungere e non mirare ad escludere un particolare gruppo di persone dal processo di naturalizzazione<sup>20</sup>. In questa prospettiva, i decreti emessi dal governo russo non appaiono discriminatori, dal momento che, pur essendo presumibilmente indirizzati a coloro che intrattengono con la Federazione russa un qualche legame di carattere etnico-linguistico, si rivolgono di fatto a tutti gli abitanti delle regioni interessate dal decreto senza alcuna distinzione e senza precludere tale possibilità a specifiche categorie di individui.

Compito piuttosto complesso è poi quello di determinare se esista un limite al potere statale di attribuzione della cittadinanza derivante dal tipo di relazione esistente tra l'individuo e lo Stato. Ancora una volta, le regole in materia di protezione diplomatica possono offrire qualche spunto importante per compiere tale valutazione. Come è noto, infatti, la Corte internazionale di giustizia aveva introdotto, nel famoso caso *Nottebohm*, il concetto del c.d. 'genuine link', ovvero l'idea che, ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica, il

---

<sup>17</sup> Articolo 1, par. 3, della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale Convenzione.

<sup>18</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 7, par. 3 della Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997 e, più in generale, la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 30 agosto 1961. A dire il vero, le convenzioni in materia di cittadinanza non hanno riscosso grandi successi in termini di numero di ratifiche proprio per la retrosia degli Stati «ad assumere precisi impegni in una sfera così intimamente legata alla sovranità», cfr. R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1989, p. 137

<sup>19</sup> Corte interamericana sui diritti umani, sentenza dell'8 settembre 2005, Series C, Case 130, *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, par. 140.

<sup>20</sup> Si può vedere su questi aspetti i lavori del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e, in particolare, il *Report of the Independent Expert on Minority Issues, Gay McDougal*, 28 febbraio 2008, A/HRC/7/23, pp. 11-13.

requisito della nazionalità dovesse, in alcune circostanze, essere valutato alla luce della natura e dell'intensità del rapporto che lega l'individuo all'entità statale<sup>21</sup>.

Il concetto di 'genuine link' ha poi riscosso un certo successo nel diritto internazionale, seppur in ambiti diversi da quello della protezione diplomatica. L'art. 91 della Convenzione sul diritto del mare in materia di nazionalità delle navi stabilisce, ad esempio, che tra l'imbarcazione autorizzata a battere bandiera di uno Stato e quest'ultimo deve appunto sussistere un 'genuine link'<sup>22</sup>. Un'analoga previsione è contenuta nell'art. 5 della Convenzione sull'alto mare<sup>23</sup>. Anche la Convenzione europea sulla nazionalità dispone che, nel concedere o meno la cittadinanza nelle ipotesi di successione tra Stati, questi ultimi devono tenere in considerazione, in primo luogo, «the genuine and effective link of the person concerned with the State»<sup>24</sup>. Per quanto nel caso *Nottebohm* la genuinità del legame sia servita a stabilire se lo Stato attore avesse titolo ad agire in protezione diplomatica, la possibilità di rinvenire tale criterio in altri ambiti del diritto internazionale pattizio ha in qualche modo portate ad ipotizzare e suggerire una progressiva affermazione della portata generale del principio del 'genuine link'<sup>25</sup>.

La Commissione di diritto internazionale ha però, in maniera piuttosto esplicita, negato che questo criterio possa assumere una portata generale ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica<sup>26</sup>. Al contrario, nel commentario al Progetto di articoli sulla protezione diplomatica, si sottolinea la peculiarità del caso *Nottebohm*, dove i legami tra l'individuo e lo Stato (il Lichtenstein) che pretendeva di esercitare la protezione erano estremamente tenui, se comparati con quelli che l'individuo intratteneva invece con lo Stato chiamato a rispondere di fronte alla Corte internazionale di giustizia (il Guatemala)<sup>27</sup>. Al di là di ciò, e più in generale, la Commissione ha chiaramente affermato che, ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica, il diritto internazionale «does not require a State to prove an effective or genuine link between itself and its nationals»<sup>28</sup>. Del resto, un orientamento nel senso di affievolire l'intensità del legame tra Stato e individuo ai fini dell'acquisto della cittadinanza era già emerso in altri lavori della stessa Commissione di diritto internazionale. All'art. 11, par. 2, del Progetto di articoli, adottato nel 1999, relativo alla nazionalità delle persone fisiche in relazione alla successione tra Stati, si prevedeva infatti un obbligo per gli Stati di garantire il diritto di opzione agli individui interessati nella scelta della nazionalità tra i due o più Stati coinvolti dalla successione, disponendo che tale diritto individuale debba essere riconosciu-

<sup>21</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Liechtenstein c. Guatemala, caso Nottebohm*, in *ICJ Reports 1955*, p. 23.

<sup>22</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982. La rilevanza del 'genuine link' anche in questo ambito è stata peraltro ridimensionata dal Tribunale internazionale del diritto del mare, Caso N. 2, *M/V Saiga (Saint Vincent e Grenadines c. Guinea)*, sentenza del 1° luglio 1999.

<sup>23</sup> Convenzione internazionale concernente l'alto mare del 29 aprile 1958.

<sup>24</sup> Articolo 18, Convenzione europea sulla nazionalità del 6 novembre 1997.

<sup>25</sup> Cfr. anche I. BROWNLIE, *The Place of the Individual in International Law*, in *Virginia Law Review*, 1964, p. 440-441 e, in nel dibattito italiano, A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984.

<sup>26</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, part Two, Supplement No. 10 (A/61/10), p. 30 e ss.

<sup>27</sup> In dottrina si è a più riprese rilevata la limitata portata del caso *Nottebohm*, si vedano R.D. SLOAN, *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Journal*, 2009 e O. DÖRR, *Nationality*, in W. RÜDIGER (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2012.

<sup>28</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Diplomatic Protection, with commentaries*, cit., p. 32.

to «to persons concerned who have appropriate connection with that State»<sup>29</sup>. Nel commentario a quella disposizione, la Commissione ha chiarito che il concetto di «appropriate connection... should be interpreted in a broader sense than the notion of ‘genuine link’»<sup>30</sup>.

In ambiti diversi da quello della protezione diplomatica, la più recente prassi degli Stati sembra confermare una tendenza verso la progressiva perdita di rilevanza dell'intensità del legame tra Stato e individuo ai fini dell'attribuzione della cittadinanza. Particolarmente interessanti al riguardo sono gli interventi di modifica alle regole sulle procedure per l'acquisto della cittadinanza recentemente introdotte da alcuni Stati membri dell'Unione Europea. Con diverse modalità, ma logiche identiche, Malta, Cipro e altri Stati dell'Unione hanno predisposto dei programmi speciali per la concessione della cittadinanza a persone fisiche che investono o trasferiscono nel territorio dello Stato del quale intendono acquisire la nazionalità ingenti somme di denaro. Rispetto a tale prassi, è interessante osservare come le critiche, talvolta piuttosto severe, provenienti dalle istituzioni europee, si siano incentrate sull'assenza di un collegamento effettivo o genuino tra gli investitori stranieri e lo Stato che concede la cittadinanza. All'inizio di quest'anno, nel tentativo di arginare in qualche modo il fenomeno, la Commissione europea ha prodotto un corposo rapporto sui programmi in questione, dove si afferma che la predisposizione di procedure di naturalizzazione «based on a monetary payment alone», e in assenza quindi di qualsiasi elemento che attesti «the existence of a genuine link» tra lo Stato e l'individuo, «departs from the traditional ways of granting nationality in the Member States and affects citizenship of the Union»<sup>31</sup>.

In generale, non si può non rilevare il fatto che la prassi del c.d. *ius pecuniae* ponga non pochi problemi rispetto al fenomeno del riciclaggio di denaro e attesti in qualche modo l'idea che i diritti di cittadinanza siano spesso legati a logiche economiciste. Al di là di questi non secondari elementi di politica del diritto, tuttavia, la diffusione di questa prassi tra gli Stati (non solo dell'Unione Europea) sembra confermare quanto già emerso dai lavori della Commissione di diritto internazionale e cioè che si sia in qualche modo affievolita, nonostante le critiche della Commissione europea, la rilevanza dell'intensità e della natura del legame esistente tra Stato e individuo, e che il criterio del 'genuine link' difficilmente possa essere considerato un limite generale alle naturalizzazioni<sup>32</sup>. Peraltro, al di là di un atteggiamento degli Stati che sembra privilegiare una certa elasticità circa i criteri di collegamento con gli individui potenzialmente interessati al processo di naturalizzazione, qualche considerazione dovrebbe anche compiersi sulla definizione stessa di genuinità ed effettività del rapporto. Ci si può qui limitare ad osservare che l'investimento di una ingente somma di denaro sul territorio di un determinato paese possa, secondo alcune ricostruzioni, costituire

---

<sup>29</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States, with commentaries*, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1999, vol. II, Part Two

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 34, par. 9.

<sup>31</sup> Commissione europea, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union*, 23 gennaio 2019, p. 6.

<sup>32</sup> Si vedano le interessanti critiche di F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money: A Liaison Dangereuse? - International and EU Legal Issues Concerning the Selling of EU Citizenship*, in *Biblioteca della Libertà*, 2015, p. 52, che ritiene che la posizione assunta in generale sulla questione da parte dell'Unione «does not amount to anything more than a further example of the (rather questionable) Eurocentric attitude EU institutions generally show with respect to international law». Sono invece di parere opposto A.M. CALAMIA, *Riforme abusive dei modi di acquisto della cittadinanza? Considerazioni intorno alla prassi recente di alcuni Stati membri*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto*, 2019, Torino, pp. 3-20 e C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, pp. 463-485.

di per sé un legame significativo tra l'investitore e lo Stato<sup>33</sup>. Per quanto riguarda poi più specificamente la politica russa della 'passportization', è difficile negare che i rapporti tra gli abitanti delle regioni del Donbass e la Federazione russa siano, per ragioni etniche, linguistiche e culturali più 'genuini' del c.d. *ius pecuniae*, così come affermatosi, pur in forme diversi, in numerosi Stati.

È però possibile identificare altre situazioni in cui la cittadinanza effettiva sembra invece essere particolarmente rilevante. Si pensi al caso in cui ci si trovi dinnanzi a due Stati di nazionalità dell'individuo, in cui l'uno intenda esercitare la protezione diplomatica contro l'altro. Queste ipotesi, contemplate dall'art. 7 del Progetto, vanno risolte attraverso il criterio della «predominant nationality». Nel proprio commentario, la Commissione individua una serie cospicua di elementi che possono essere utili a stabilire la prevalenza di una nazionalità sull'altra: dai legami familiari al percorso di formazione e di istruzione dell'individuo, dal rilievo che va attribuito allo Stato per il quale si sia prestato il servizio militare al grado di partecipazione alla vita pubblica di un paese piuttosto che l'altro. A chiusura dell'elenco, la Commissione precisa che nessuno di questi fattori «is decisive» e che il peso da attribuire a ciascuno di essi «will vary according to the circumstances of the case»<sup>34</sup>.

Può tuttavia ritenersi in qualche modo indicativo, per quanto non decisivo, che in cima alla propria lista, la Commissione collochi, quasi a sancirne la particolare rilevanza, la residenza abituale<sup>35</sup>. Sembra opportuno, inoltre, sottolineare che la residenza abituale può talvolta essere un presupposto per la concretizzazione di altri elementi individuati dalla Commissione, tra cui ad esempio la partecipazione alla vita pubblica, il luogo di tassazione o l'ubicazione del centro degli interessi economici e previdenziali dell'individuo. Infine, ad ulteriore conferma della centralità di questo elemento ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica, l'art. 8 del Progetto stabilisce che uno Stato possa agire in protezione di non cittadini, rifugiati o apolidi, che risiedono legalmente e abitualmente sul suo territorio.

Ulteriormente indicativo al riguardo è anche il fatto che, a seguito delle reazioni negative delle istituzioni europee e del successivo confronto sulla questione con il governo maltese, quest'ultimo abbia deciso di rivedere la propria proposta di legge e prevedere almeno un anno di residenza sul territorio dello Stato per gli individui interessati all'acquisto della cittadinanza attraverso il particolare programma legato agli investimenti nel paese<sup>36</sup>.

Se si può quindi contestare l'idea che la residenza abituale sia una preconditione essenziale di qualsiasi percorso di naturalizzazione, è però difficile negare che, tra i diversi elementi che possono rilevare nella ponderazione della nazionalità preminente nei casi, per così dire, di nazionalità contesa, alla residenza vada attribuito un peso particolarmente rilevante in quanto indice della intensità dei legami che l'individuo intrattiene con la comunità statale.

Sul punto, si dovrebbe allora concludere che un'azione in protezione diplomatica della Federazione russa contro lo Stato ucraino, a favore degli abitanti del Donbass naturaliz-

<sup>33</sup> Si vedano in questo senso R. MAGNI-BERTON, *Citizenship for Those Who Invest into the Future of the State Is Not Wrong, the Price Is the Problem*, in EUDO Citizenship Forum, *Should Citizenship Be for Sale?*, 2013.

<sup>34</sup> Commissione di diritto internazionale, *Draft Articles on Diplomatic Protection, with commentaries*, cit., p. 46.

<sup>35</sup> Non manca peraltro nella dottrina internazionalista chi ritiene che «the process of naturalization which is not preceded by residence in the place is defective in nature», cfr. Y. ZILBERSHATS, *Reconsidering the Concept of Citizenship*, in *Texas International Law Journal*, 2001, p. 714, e chi, più in generale, rileva che la residenza «for a certain period of time would seem to be a fairly universal requisite». P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, London, 1956, p. 101.

<sup>36</sup> Sul punto si veda ancora F. CASOLARI, *EU Citizenship and Money*, cit., p. 49.



zati a seguito della procedura semplificata, incontrerebbe un limite nel principio della nazionalità preminente. E ciò in ragione del fatto che la preminenza, in virtù della residenza abituale, dovrebbe essere accordata all'Ucraina. Si potrebbe però sostenere che l'azione della Federazione russa non incontri invece limiti nei confronti di tutti gli altri Stati diversi da quello di 'altra' nazionalità. Una volta escluso che l'assenza di un 'genuine link' possa in assoluto impedire l'esercizio dell'azione statale in protezione diplomatica e che l'intensità del legame tra Stato e individuo possa invece assumere un certo rilievo nei casi in cui due Stati in qualche modo si contendano il rapporto di cittadinanza, occorre infatti verificare se esistano dei limiti di carattere generale, che rendano inopponibile nei confronti di qualsiasi Stato la cittadinanza russa concessa attraverso le naturalizzazioni di massa offerte ai cittadini ucraini.

3. *Alcuni rilievi critici al tentativo di valutare la liceità delle politiche di 'passportization' alla luce del principio dell'abuso del diritto*

Nella dottrina internazionalista, le principali ricostruzioni critiche alla prassi russa della naturalizzazione in massa degli abitanti delle regioni separatiste di Donetsk e Lugansk – e, più in generale, alle procedure per l'acquisto della cittadinanza che trascendono alcuni elementi tipici dell'esercizio di questo potere statale – si sono spesso incentrate sul concetto di abuso del diritto<sup>37</sup>. Si ritiene, in altre parole, che le politiche di 'passportization' – per quanto in principio espressione di un diritto dello Stato di prevedere quali procedure e requisiti debbano essere soddisfatti ai fini della naturalizzazione – possano talvolta, per le modalità in cui vengono poste in essere, eccedere i limiti e le finalità per cui quello stesso diritto è stato riconosciuto.

Alcuni importanti richiami al concetto di abuso del diritto per valutare la liceità delle politiche di 'passportization' sono del resto rinvenibili nei lavori della Commissione di diritto internazionale e dell'Organizzazione per la sicurezza e cooperazione in Europa (OCSE).

Sempre nell'ambito della protezione diplomatica, infatti, il concetto di abuso del diritto è stato richiamato dal relatore speciale John Dugard. Nel suo primo rapporto, il relatore speciale ha rilevato che, nel caso in cui il legame tra l'individuo e lo Stato che intende agire in protezione diplomatica sia assente o comunque «very tenuous» il rifiuto da parte degli altri Stati di riconoscere tale diritto all'esercizio della protezione diplomatica «would be based on the abuse of right on the part of the State conferring nationality, which would render the naturalization process mala fide»<sup>38</sup>. Nelle c.d. raccomandazioni di Bolzano sulla tutela delle minoranze nazionali, presentate nel 2008 dall'OCSE, si sottolinea poi che, anche se gli Stati hanno il diritto di determinare liberamente i modi di acquisto della cittadinanza,

---

<sup>37</sup> Si vedano in particolare il recente contributo di A. PETERS, *Passportization: Risks for International Law and Stability, Part I and II*, in *EJILTalk!*, 10 maggio 2019. Il commento è chiaramente ispirato ad un lavoro precedente, e decisamente più corposo, ossia A. PETERS, *Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty and Fair Principles of Jurisdiction*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, pp. 623-725.

<sup>38</sup> Commissione di diritto internazionale, *First Report on Diplomatic Protection, by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur*, A/CN.4/506 and Add. 1, p. 227, par. 104.

«they should not abuse their right by violating the principles of sovereignty and friendly, including good neighbourly, relations»<sup>39</sup>.

La teoria dell'abuso del diritto ha inoltre trovato talvolta applicazione nella risoluzione di controversie interstatali. L'organo di appello dell'OMC vi ha, per esempio, fatto ricorso nel noto caso *Shrimp-Turtle* per interpretare l'art. XX del GATT, riguardante le eccezioni che possono essere invocate dagli Stati per perseguire politiche restrittive al commercio internazionale in contrasto con l'accordo<sup>40</sup>.

Sono numerosi anche i casi in cui gli Stati hanno invocato l'abuso del diritto di fronte alla Corte internazionale di giustizia<sup>41</sup>. A queste richieste, tuttavia, la Corte non ha dato particolare seguito ai fini della soluzione delle controversie. Per quanto si tenda a riconoscere in principio l'esistenza di limiti posti all'azione degli Stati dal principio generale del divieto di abuso del diritto, la ritrosia della Corte internazionale di giustizia nei confronti di uno suo concreto utilizzo per l'accertamento della responsabilità internazionale appare indicativa.

La definizione stessa del principio di abuso del diritto ne rende in effetti particolarmente problematica l'applicazione. L'eventualità di un esercizio abusivo di un diritto viene normalmente ravvisato in tre diverse situazioni, ossia quando uno Stato esercita un proprio diritto: a) arbitrariamente; b) in modo da impedire il godimento ad uno o più Stati di altri diritti; c) o per un fine diverso da quello per il quale quel diritto gli è stato attribuito, causando danno ad altri Stati<sup>42</sup>. Già a prima vista, questa definizione non sembra offrire parametri normativi particolarmente precisi: di fatto, l'abuso del diritto potrebbe essere invocato in una notevole varietà di ipotesi, non chiaramente specificate<sup>43</sup>. Si tratta, secondo alcune ricostruzioni, di una mera specificazione del principio generale di buona fede<sup>44</sup>. All'abuso del diritto, in sostanza, sembra si possa ricorrere soltanto in ipotesi residuali, quando nessun altro più specifico obbligo internazionale possa ritenersi violato.

Conviene rilevare, inoltre, come possa risultare particolarmente complicato valutare l'intenzione di uno Stato di usare un proprio diritto a fini diversi da quelli per i quali è stato

<sup>39</sup> Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, giugno 2008, p. 19.

<sup>40</sup> Organizzazione mondiale del commercio – Organo di appello, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 ottobre 1998, par. 158.

<sup>41</sup> Solo per alcuni esempi, si veda Corte internazionale di giustizia, *Pescherie (Regno Unito c. Norvegia)*, sentenza del 18 dicembre 1951, in *ICJ Reports 1951*, p. 142 e la posizione del Belgio in *Barcelona Traction Light and Power Company, Limited (nuovo ricorso: 1962) (Belgio c. Spagna)*, sentenza del 5 febbraio 1970, in *ICJ Reports 1970*, p. 7. Anche recentemente, l'argomento dell'abuso del diritto è stato sollevato dalla Bolivia nel caso *sull'obbligo di negoziare l'accesso all'Oceano Pacifico (Bolivia c. Cile)*, sentenza del 1° ottobre 2018, cfr. in particolare *Application Instituting Proceedings by Bolivia*, 24 aprile 2013, pp. 10-20. Indagini più approfondite su tale prassi giurisprudenziale, si possono rinvenire in M. BYERS, *Abuse of Rights: An Old Principle, A New Age*, in *McGill Law Journal*, 2002, pp. 389-431.

<sup>42</sup> A.P. KISS, *Abuse of Rights*, in R. BERNHARDT (eds.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 7, Amsterdam, 1995, p. 4.

<sup>43</sup> I. BROWNLIE, *The Relations of Nationality in Public International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1963, p. 294. Secondo l'A., il concetto di abuso del diritto rientra in qualche modo tra i diversi «alternative systems of accommodating state policies» e non sia di fatto in grado «to be an adequate substitute for the use of limitations derivative from the existing rules of international law».

<sup>44</sup> Si vedano, tra i tanti, S. REINHOLD, *Good Faith in International Law*, in *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2012, pp. 40-63, A. D'AMATO, *Good Faith*, in R. BERNHARDT (eds.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, Amsterdam, 1995, p. 600 e R. KOLB, *Principles as Sources of International Law (with special reference to good faith)*, in *Netherlands International Law Review*, 2006, pp. 1-36.

riconosciuto o in modo da impedire l'esercizio di un diritto da parte di un altro Stato. Nel caso in esame, sarebbe necessario infatti accertare la mala fede della Federazione russa nel determinare le procedure da espletare ai fini della naturalizzazione (su base, peraltro, volontaria) di cittadini stranieri. Ci si dovrebbe, in altri termini, avventurare nell'arduo compito di stabilire se la reale intenzione russa sia stata quella di garantire il diritto di cittadinanza ad una determinata categoria di individui, che intrattengono con lo Stato un particolare legame etnico-culturale, oppure perseguire altri scopi e/o limitare altre, non meglio specificate, prerogative dello Stato ucraino. Sembra, più in generale, che la dimostrazione del presunto intento abusivo di una politica statale sulla concessione della cittadinanza si presti a valutazioni estremamente soggettive, specialmente se non si determinano quali siano i fini altri cui lo Stato non può tendere. Ci si può allora domandare se esistano altre regole e principi che possano offrire, nella valutazione della compatibilità con il diritto internazionale delle pratiche di 'passportization', dei parametri normativi maggiormente idonei a catturare i limiti apposti a tali politiche.

#### 4. *Il principio del non intervento come possibile limite alle naturalizzazioni in massa dei cittadini ucraini residenti nel Donbass*

Sono le stesse posizioni espresse dagli Stati nel corso del dibattito interno al Consiglio di sicurezza a suggerire che un importante parametro normativo, attraverso il quale valutare la compatibilità della politica russa della 'passportization' nelle regioni dell'Ucraina orientale, sia individuabile nel principio del non intervento. La Polonia, ad esempio, ha in termini molto espliciti condannato la condotta della Federazione russa come un «act of coercion» e una violazione del divieto «of interfering in matters within the domestic jurisdiction of another State»<sup>45</sup>.

È noto, tuttavia, come anche la definizione del concetto di 'domestic jurisdiction' – e, di conseguenza, dei limiti al potere di uno Stato di influenzare l'assetto politico-istituzionale e socio-economico di un altro Stato – sia un problema di non agevole soluzione. Sembra infatti poter essere ricompresa nel divieto contenuto nel principio del non intervento, in quanto lesive del dominio riservato di uno Stato, una serie estremamente ampia di condotte statali della più variegata natura. Come osservato in dottrina, peraltro, in questo spettro di possibili condotte illecite «not every maximalist intervention is unlawful and not every minimalist intrusion is lawful»<sup>46</sup>. In altri termini, un intervento con la forza potrebbe essere, per quanto intrusivo, perfettamente lecito e una dichiarazione di un capo di Stato, diretta ad esempio ad invocare un'insurrezione armata, pur non sostanziandosi in una tangibile e materiale intrusione fisica nel territorio di un altro Stato, può costituire una illecita interferenza negli affari interni. Oggi, peraltro, la gamma delle ipotesi di ingerenza sembra essersi ulteriormente estesa a tutta una nuova serie di condotte statali in virtù delle enormi potenzialità dei moderni mezzi di comunicazione di massa. Il tema è emerso in maniera stringente negli ultimi tempi in relazione a veri o presunti condizionamenti da parte di alcuni Stati dei pro-

<sup>45</sup> Si veda l'intervento in seno al Consiglio di sicurezza, cfr. UN Doc. S/PV. 8516, p. 11

<sup>46</sup> R. HIGGINS, *Intervention and International Law*, in H. BULL (eds.), *Intervention in World Politics*, Oxford, 1984, pp. 29-44, riprodotto in R. HIGGINS, *Themes and Theories. Selected Essays, Speeches, and Writings in International Law*, vol. I, New York, 2009, p. 273.

cessi elettorali di altri paesi, attraverso l'impiego dei *social networks*<sup>47</sup>. Problemi analoghi erano del resto già emersi rispetto a ipotesi, per così dire più tradizionali, come i finanziamenti a favore di partiti politici da parte di Stati o partiti politici stranieri. Rispetto a queste pratiche, è interessante rilevare come la Corte europea dei diritti umani abbia già avuto modo di affermare, seppur cautamente, che un divieto di tali condotte sia «necessary for the preservation of national sovereignty»<sup>48</sup>, suggerendo così che si possa in questi casi configurare una violazione del principio del non intervento.

In definitiva, ciò che davvero risulta decisivo per determinare una violazione del principio del non intervento è «the relation between means and ends»<sup>49</sup>. Tale necessità di vagliare la relazione tra mezzi e fini impone evidentemente una valutazione casistica e rende impossibile la determinazione di una precisa e generale soglia oltre la quale l'entità e la natura dell'interferenza è sempre e comunque in violazione del principio del non intervento.

Nel tentativo di tracciare i confini di tale principio e individuare gli elementi essenziali che devono caratterizzare finalità e mezzi impiegati dallo Stato interveniente, si tende di fatto a definire il divieto di non intervento negli affari interni di un altro Stato attraverso due elementi. L'ingerenza, per essere illecita, deve infatti mirare a comprimere la libertà di un altro Stato di decidere sul proprio sistema politico, economico, sociale e culturale e deve avvenire attraverso strumenti di coercizione<sup>50</sup>.

Invero, i due elementi sembrano in qualche modo sovrapporsi, proprio in virtù del carattere decisivo che assume la relazione tra mezzi e fini. Con riguardo infatti all'elemento della coercizione, numerose e ben note risoluzioni dell'Assemblea generale, e la giurisprudenza della stessa Corte internazionale di giustizia, hanno da tempo chiarito come l'intervento militare non sia l'unica forma di coercizione. Al contrario, l'esercizio di un potere coercitivo da parte degli Stati può spesso concretizzarsi attraverso misure economiche, politiche o di «any other type»<sup>51</sup>. Quest'ultimo inciso, impiegato nella *Dichiarazione sui principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati*, sembra togliere qualsiasi rilievo alla natura delle misure adottate, delineando di fatto una nozione di coercizione slegata da una precisa determinazione degli strumenti impiegati per esercitarla. Una prospettiva del tutto analoga, pur in un diverso ambito, è del resto emersa anche nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia che, nel ricostruire il contenuto della norma sul divieto dell'uso della forza, ha messo in luce come quest'ultimo «does not refer to

<sup>47</sup> Invero, il fenomeno è tutt'altro che recente, ma è evidente che i nuovi mezzi accrescano le difficoltà sia in relazione all'attribuzione delle condotte che per quel che riguarda la natura coercitiva delle stesse. Si veda, in generale, sulla complessità e la diffusione del fenomeno da un punto di vista politologico D. H. LEVIN, *When the Great Power Gets a Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results*, in *International Studies Quarterly*, 2016, p. 189. Per alcune riflessioni più strettamente giuridiche, si veda invece J. D. OHLIN, *Did Russian Cyber Interference in the 2016 Election Violate International Law?*, in *Texas Law Review*, 2017, pp. 1578-1598.

<sup>48</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 7 giugno 2007, ricorso n. 71251/01, *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde v. France*, par. 47.

<sup>49</sup> A. RANDELZHOFFER, *Use of Force*, in R. BERNHARDT (eds.), *Encyclopedia of Public International Law*, vol. IV, Amsterdam, 1982, p. 268.

<sup>50</sup> Si veda, tra gli altri, M. JAMNEJAD, M. WOOD, *The Principle of Non-intervention*, in *Leiden Journal of International Law*, 2009, pp. 345-381.

<sup>51</sup> Si vedano, in particolare, la Dichiarazione sui principi del diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati (Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970) e la sentenza del 19 dicembre 2005 della Corte internazionale di giustizia, *Attività armate sul territorio del Congo (Repubblica Democratica del Congo c. Uganda)*, in *ICJ Reports 2005*.

specific weapons»<sup>52</sup>. È allora possibile confermare l'idea – per quanto sia evidentemente più difficile in questi casi provare la violazione del divieto – che persino azioni immateriali, come ad esempio il riconoscimento di una determinata situazione di fatto, possano in qualche modo costituire una violazione del principio del non intervento nel momento in cui, come ha rilevato in un'altra circostanza la stessa Corte internazionale di giustizia, incidono sulla libertà dello Stato di determinare il proprio «political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy»<sup>53</sup>. Sembra, in pratica, che la valutazione dell'elemento coercitivo sia più legata agli effetti che l'azione statale produce – in particolare quello di interferire sull'organizzazione interna di un alto Stato – piuttosto che alla natura dei mezzi impiegati.

Entra quindi in gioco, in maniera decisiva, l'altro elemento costitutivo del divieto di non intervento che riguarda appunto la volontà e la capacità di incidere sulla organizzazione politica, economica, sociale e culturale di un altro Stato. In questa prospettiva, il processo di naturalizzazione *en masse* messo in campo da parte della Federazione russa nei confronti delle regioni separatiste ucraine presenta diversi elementi problematici.

In primo luogo, un dato tutt'altro che secondario appare essere l'elevato numero di individui potenzialmente coinvolti dal processo di naturalizzazione extraterritoriale. Se si considera infatti che l'Ucraina non ammette la doppia cittadinanza, uno dei possibili effetti prodotti dall' 'offerta' russa potrebbe essere quello di rendere stranieri, centinaia di migliaia di abitanti delle regioni coinvolte. La Federazione russa, inoltre, si è impegnata a garantire a questi individui una serie di servizi previdenziali e pensionistici, in questo modo incidendo in maniera non irrilevante, sempre in virtù dell'alto numero di individui potenzialmente interessati, sul tessuto economico e sociale di quei territori.

In secondo luogo, non può non tenersi in considerazione, nella valutazione circa le finalità e gli effetti perseguiti attraverso la decisione del governo russo, il fatto che le regioni di Donetsk e Lugansk siano tutt'ora coinvolte in un conflitto armato. È difficile non ipotizzare, alla luce anche delle precedenti e analoghe politiche di 'passportization' messe in atto in altri territori, in passato appartenenti alla Russia sovietica, il tentativo di aumentare il grado di tensione e di destabilizzazione all'interno dello Stato ucraino. Inoltre, per quanto la liceità di interventi a tutela dei propri cittadini all'estero sia in buona sostanza contestata dalla maggior parte degli Stati, non si può escludere che la presenza di un numero cospicuo di individui di nazionalità russa sul territorio ucraino abbia anche lo scopo di costituire in futuro un argomento per giustificare interventi militari nelle aree contese<sup>54</sup>. Peraltro, se si considera che almeno una parte di quelle regioni è già oggi sotto il diretto controllo delle truppe della Federazione russa, il conferimento dello status di cittadino, almeno per quanto riguarda gli abitanti delle zone occupate, configura una violazione del diritto umanitario<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Corte internazionale di giustizia, *Liceità della minaccia e dell'uso di armi nucleari*, parere dell'8 luglio 1996, in *ICJ Reports 1996*, par. 39.

<sup>53</sup> Corte internazionale di giustizia, *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti in e contro il Nicaragua*, sentenza del 27 giugno 1986, in *ICJ Reports 1986*, par. 205. Si vedano anche le interessanti osservazioni di N. ALOUPI, *The Right to Non-intervention and Non-interference*, in *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, in particolare p. 574 e ss.

<sup>54</sup> Su alcuni di questi aspetti si veda E. MILANO, *The Conferral of Citizenship En Masse by Kin-States: Creeping Annexation or Responsibility to Protect?*, in F. PALERMO, N. SABANADZE (eds.), *National Minorities in Inter-State Relations*, Boston/Leiden, 2011, in particolare p. 149 e ss.

<sup>55</sup> Cfr. K. HAILBRONNER, *Nationality in Public International Law and European Law*, in R. Bauböck (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States*, Amsterdam, 2006, p. 58.

Infine, vi sono diversi elementi che potrebbero far ritenere la condotta russa lesiva di alcune fondamentali prerogative sovrane dello Stato ucraino nella libera gestione della propria politica estera e nella sua stessa statualità. Sul primo aspetto, è evidente l'effetto delle politiche di 'passportization' sull'esercizio della protezione diplomatica: l'acquisto della cittadinanza russa di diverse centinaia di migliaia di ucraini abitanti delle regioni separatiste può finire per comprimere il diritto dell'Ucraina di agire in protezione diplomatica a favore di quegli individui. Circa la seconda dimensione, uno dei potenziali effetti della naturalizzazione extraterritoriale sarebbe in pratica quello di privare lo Stato ucraino di una componente essenziale della sua natura di ente statale, almeno rispetto alle regioni di Donetsk e Lugansk<sup>56</sup>.

##### 5. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, conviene compiere qualche considerazione di carattere generale, utile anche ai fini della presente indagine, sulla dimensione individuale dei diritti di cittadinanza. In primo luogo, è opportuno osservare che i diritti individuali legati alla cittadinanza si sono affermati in ragione di due specifiche finalità: il contrasto all'apolidia e la necessità di garantire una maggior tutela a migranti e rifugiati. Particolarmente interessanti, per quel che riguarda il primo aspetto e per il tema oggetto di questa indagine, sono le naturalizzazioni collettive poste in essere nel processo di dissoluzione di uno Stato o più in generale nelle successioni tra Stati<sup>57</sup>. In questi casi, dal momento che con l'entità statale cessa anche l'esistenza stessa di una cittadinanza di quello Stato, si palesa il concreto rischio che intere popolazioni si trovino, almeno per un certo lasso di tempo, in una condizione di apolidia<sup>58</sup>. Per quel che riguarda invece i diritti dei migranti e dei rifugiati, vale la pena ricordare che i diritti di cittadinanza sono strettamente legati al percorso di integrazione che normalmente viene intrapreso da questi individui e che si estrinseca nella stabile e duratura residenza degli stessi sul territorio dello Stato di arrivo. È importante infine mettere in luce due ulteriori aspetti di questa dimensione individuale, che servono a meglio inquadrare il discorso nel quale si inseriscono le politiche di naturalizzazione in massa che, come quella russa, presuppongono comunque una libera scelta dell'individuo nel formulare la propria richiesta di cittadinanza. In primo luogo, il diritto individuale alla cittadinanza, proprio perché nato in

<sup>56</sup> In questa stessa direzione, si vedano alcune considerazioni di K. TRAUNMÜLLER, "Kin States" and "Extraterritorial Naturalization – Some Reflections Under International Law", in *Austrian Review of International and European Law*, 2016, p. 106: «Nationality determines on who belongs to a given State, thus demarcating 'our' nationals from nationals of other States. Its function is comparable to the function of borders that delimit a State's territory and is likewise an expression of State sovereignty» e di K. HAILBRONNER, *Nationality in Public International Law*, cit., p. 35: «there is no statehood without a nation consisting of nationals».

<sup>57</sup> Per una ricerca più approfondita sul punto si può vedere D. P. O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law: Internal Relations*, vol. 1, Cambridge, 1967, in particolare pp. 497-542.

<sup>58</sup> In tale situazione, ad esempio, si sono trovati gli individui residenti in alcuni territori appartenenti all'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche e alla ex Jugoslavia, a causa del rifiuto o del ritardo degli Stati successori di quelle entità statali nel riconoscere la cittadinanza ad alcune categorie di persone. Alcune riflessioni su questi aspetti, almeno per quel che riguarda la ex Jugoslavia, sono compiute da J. PEJIC, *Citizenship and Statelessness in the Former Yugoslavia: The Legal Framework*, in *Refugee Survey Quarterly*, 1995. Interessanti anche le considerazioni svolte sul controverso concetto di cittadinanza nella Russia post-sovietica da O. SHEVEL, *The Politics of Citizenship Policy in Post-Soviet Russia*, in *Post-Soviet Affairs*, 2001, pp. 1-37.

una prospettiva di contrasto all'apolidia, non stabilisce alla cittadinanza di quale Stato si abbia diritto, lasciando inevitabilmente aperta la questione cruciale di stabilire quindi lo Stato sul quale grava l'obbligo di concederla<sup>59</sup>. In secondo luogo, il diritto a cambiare cittadinanza, ovviamente fondato sulla libera espressione di volontà dell'individuo, non è considerato un diritto assoluto, ma può trovare dei limiti proprio in alcune regole e principi del diritto internazionale, in particolare nel momento in cui la scelta individuale, specie se comune ad un vasto numero di persone, ha delle ripercussioni sul piano delle relazioni tra gli Stati.

In termini più generali, inoltre, si può rilevare come l'affermazione dei diritti umani e le dinamiche dei processi di globalizzazione abbiano nel tempo condotto ad una progressiva ridefinizione del concetto di cittadinanza. Negli ultimi decenni, movimenti migratori sempre più intensi, e il progressivo consolidamento dell'idea che la tutela dei diritti fondamentali prescinda dai rapporti di cittadinanza, hanno per certi versi attenuato la rilevanza dei legami etnici, culturali e linguistici esistenti tra Stato e individuo<sup>60</sup>. In questa prospettiva, la residenza abituale sul territorio di un determinato Stato sembra invece assumere, rispetto agli altri possibili legami, un maggior rilievo, in quanto elemento di tangibile e concreta appartenenza alla collettività nella quale l'individuo si trova a costruire la propria esistenza.

Oltre che sul legame di cittadinanza, i processi di universalizzazione dei diritti fondamentali impattano notevolmente anche su una diversa, ma in qualche modo correlata, nozione fondamentale del diritto internazionale, quella di 'domestic jurisdiction' e, di conseguenza, sulla portata e la rilevanza internazionale del principio del non intervento. Si può dire, in termini generali, che il concetto di dominio riservato di uno Stato abbia subito, a partire dalla fine della guerra fredda, un processo di progressiva disgregazione. In altre parole, l'emersione dell'individuo, e della tutela dei diritti umani come interesse e valore comune dell'intera comunità internazionale, hanno condotto ad una parziale rivisitazione e relativizzazione del concetto stesso di giurisdizione domestica<sup>61</sup>.

Negli ultimi tempi, tuttavia, almeno due elementi, di diversa natura, sembrano far riemergere la rilevanza della nozione di dominio riservato e la necessità di tracciare e ridefinire i confini del principio del non intervento. Da un lato, come in parte accennato, l'esistenza di strumenti tecnologici sempre più avanzati nella sfera delle telecomunicazioni crea nuove e più frequenti opportunità per gli Stati di interferire negli affari interni di altri Stati, vicini e lontani. Dall'altra, l'emergere di tendenze c.d. sovraniste, volte a riaffermare la centralità dello Stato nella determinazione delle proprie politiche economiche e sociali e di amministrazione del territorio, sembra riportare in auge nelle dichiarazioni dei governanti proprio quel principio di non intervento che sembrava destinato ad una graduale perdita di rilevanza nell'ordinamento internazionale<sup>62</sup>.

Chiaramente, più si estende la nozione di ciò che pertiene all'esercizio della giurisdizione esclusiva di uno Stato più si restringe la possibilità per gli altri Stati di intervenire in

<sup>59</sup> Seppur in una diversa prospettiva, alcuni simili interrogativi sono posti da G. NEUMAN, *The Resilience of Nationality*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 2007, p. 97.

<sup>60</sup> In dottrina, si è parlato di una «reconceptualization of citizenship status shifting from an identity to a rights frame», cfr. P.J., SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, in *American Journal of International Law*, 2011, p. 695.

<sup>61</sup> Cfr. P. KUNIG, *Prohibition of Intervention*, in R. WOLFRUM (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law online*, pp. 2-3.

<sup>62</sup> H. KRIEGER, *Populist Governments and International Law*, in *European Journal of International Law*, 2019 (in corso di pubblicazione); in una prospettiva più ampia si veda anche J. CRAWFORD, *The Current Political Discourse Concerning International Law*, in *Modern Law Review*, 2018, pp. 1-22.

quella particolare area di altrui dominio. Le questioni legate alle politiche di naturalizzazione extraterritoriale in massa mettono in luce il legame indissolubile che esiste tra queste due nozioni fondamentali del diritto internazionale. La libertà di decidere i modi di conferimento della cittadinanza è un tipico esercizio di sovranità statale e rientra, in principio, nel dominio riservato di uno Stato. Al contempo, questo diritto statale trova il proprio limite principale nell'impossibilità di interferire, attraverso il suo esercizio, sulle prerogative sovrane di un altro Stato. Una valutazione circa il travalicamento di tale limite non può essere compiuta in termini generali ed astratti, ma dipende dalle circostanze del caso concreto. Il particolare contesto nel quale si inseriscono gli ultimi atti legislativi emessi dal governo russo e gli effetti che questi stessi producono sull'organizzazione politica, economica e sociale dell'Ucraina sembrano in effetti porre non pochi problemi di compatibilità con il principio del non intervento.