



Lino Panzeri*

Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent'anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico-costituzionali**

SOMMARIO: 1. Un'imprescindibile premessa: l'incorporazione delle Repubbliche baltiche nell'URSS e la relativa 'sovietizzazione'. – 2. I limiti strutturali del federalismo sovietico, la *perestrojka* e l'avvio del processo indipendentistico nelle Repubbliche baltiche. – 3. Le strettoie della legalità sovietica e le tappe della 'guerra costituzionale' con l'URSS. – 4. La qualificazione giuridica della ritrovata indipendenza delle Repubbliche baltiche ed i suoi riflessi a trent'anni dall'implosione sovietica.

1. Un'imprescindibile premessa: l'incorporazione delle Repubbliche baltiche nell'URSS e la relativa 'sovietizzazione'

Affrontare, dalla prospettiva costituzionalistica, il processo che portò, nel 1991, alla rinascita delle Repubbliche baltiche quali Stati sovrani implica un'analisi storicamente ampia, che muova, innanzi tutto, dalla "prima" indipendenza in epoca interbellica, consideri la successiva annessione all'URSS nel 1940 e, poi, approfondisca l'incidenza delle massicce politiche di 'sovietizzazione' condotte nel corso dei decenni successivi.

Estonia, Lettonia e Lituania, i cui sentimenti nazionali all'interno dell'Impero zarista erano andati consolidandosi nel corso del XIX secolo, proclamarono la propria indipendenza dalla Russia, travolta dalla Rivoluzione d'ottobre, nel corso del 1918¹. A sèguito della normalizzazione dei rapporti internazionali, esse consolidarono ordinamenti democratici ed inclusivi, vivendo una stagione

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico - Università degli Studi dell'Insubria.

** Contributo sottoposto a peer review - Il saggio trae spunto dalla relazione *La "guerra costituzionale" con l'URSS ed il ripristino della sovranità nelle Repubbliche baltiche*, presentata al Convegno internazionale *Le minoranze nello spazio post-sovietico a trent'anni dalla dissoluzione dell'URSS*, tenutosi presso l'Università degli Studi dell'Insubria nei giorni 1, 2 e 3 dicembre 2021.

¹ L'indipendenza fu proclamata, in Lituania, il 16 febbraio, in Estonia, il 24 febbraio, in Lettonia, il 18 novembre. Su questa fase storica cfr. A. BIAGINI, *Il primo Novecento e l'indipendenza baltica*, in G. MOTTA (a cura di), *Il Baltico. Un mare interno nella storia di lungo periodo*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013, 51 ss.

costituzionale inizialmente feconda², sfiorita però nel corso degli Anni Trenta contestualmente all'affermazione di derive autoritarie³ ed al precipitare degli equilibri geo-politici dell'area nella quale erano collocate.

Già nel corso del 1939, si crearono le condizioni per l'imminente perdita della sovranità, conseguita da poco più di due decenni. Con Protocolli segreti allegati al Patto di non aggressione sottoscritto da von Ribbentrop e Molotov il 23 agosto, infatti, fu sancita la spartizione delle zone d'influenza tra Germania ed URSS e, in particolare, la prima riconobbe alla seconda piena libertà d'azione nei confronti delle Repubbliche baltiche⁴. Queste ultime subirono quindi crescenti pressioni da parte sovietica al fine di un immediato allineamento alle relative istanze, tali da indurne le Autorità alla sottoscrizione di accordi bilaterali di mutua assistenza, inclusa quella militare. Successivamente, sebbene i Ministri degli Esteri baltici, sulla base di apposite risoluzioni, avessero espresso la volontà dei propri Paesi di mantenere una posizione di neutralità, l'omologo sovietico, tra il 14 ed il 16 giugno 1940, lanciò un *ultimatum* a ciascuna delle tre Repubbliche, imponendo loro la formazione di nuovi Esecutivi e l'accettazione sul proprio territorio di un indefinito numero di soldati sovietici. Mancando alternative, da parte baltica fu dato sèguito all'*ultimatum* attraverso la formazione di nuovi Governi e l'indizione, per il 15 e 16 luglio, di nuove elezioni politiche che, svoltesi in un clima fortemente condizionato dalle pressioni sovietiche, decretarono una netta vittoria delle forze comuniste. Pochi giorni dopo, gli organi neo-costituiti proclamarono la nascita di Repubbliche socialiste sovietiche ed avanzarono formali richieste d'incorporazione all'URSS, che furono accolte dal relativo Soviet supremo tra il 3 ed il 6 agosto⁵.

Dal punto di vista giuridico, detta incorporazione, perfezionatasi nell'arco di poche settimane, avvenne in violazione dei principali trattati bilaterali vigenti nel 1940 tra l'URSS e le singole Repubbliche baltiche, tra i quali specifici Patti di non aggressione e di risoluzione pacifica delle eventuali controversie e quelli di mutua assistenza, sottoscritti soltanto l'anno precedente⁶. Sebbene l'annessione fosse

² Cfr. M. SUKSI, *Ondate baltiche? L'evoluzione costituzionale di Estonia, Lettonia e Lituania*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1992, 498 ss.

³ Cfr. V.S. VARDYS, *The Rise of Authoritarian Rule in the Baltic States*, in ID., R.J. MISIUNAS (Eds.), *The Baltic States in Peace and War (1917-1945)*, Philadelphia-London, The Pennsylvania State University Press, 1978, 65 ss.

⁴ Sul Protocollo segreto ed i relativi effetti sul destino delle Repubbliche baltiche, D. KIRBY, *Incorporation: The Molotov-Ribbentrop Pact*, in G. SMITH (Ed.), *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, Basingstoke, MacMillan, 1996, 69 ss.

⁵ L'annessione fu formalizzata, per la Lituania, il 3 agosto, per la Lettonia, il 5 agosto, per l'Estonia, il 6 agosto; sull'annessione sovietica, R. MISIUNAS, R. TAAGEPERA, *The Baltic States. Years of Dependence 1940-1990*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1993, 15 ss.

⁶ Cfr. M. KOSKENNIEMI, M. LEHTO, *Succession d'États de l'ex-U.R.S.S., avec examen particulier des relations avec la Finlande*, in *Annuaire français de droit international*, vol. 38, 1992, 190.

avvenuta in difetto di ogni reale garanzia democratica, la Comunità internazionale non seppe, tuttavia, in quel frangente, assumere un'univoca posizione di condanna⁷. Soltanto gli USA, non ancora entrati in guerra, censurarono la condotta sovietica in quanto lesiva del diritto internazionale⁸, senza che, tuttavia, questa presa di posizione riuscisse a sortire alcun risultato.

A sèguito della sconfitta nazista e del ripristino della sovranità dell'URSS in area baltica, l'annessione del 1940 continuò ad essere oggetto di atteggiamenti molto eterogenei da parte degli altri Stati, spesso condizionati nelle loro posizioni da interessi contingenti. A fronte della costante negazione di ogni possibile legittimità dell'incorporazione ribadita dagli USA⁹, altri Paesi si astennero dal prendere una posizione chiara – ora, *tout court*, senza esprimersi apertamente sulla questione¹⁰, ora ammettendo l'annessione *de facto* ma non *de iure*¹¹ –, mentre solo alcuni Stati riconobbero sul piano giuridico quanto accaduto¹², senza peraltro individuarne espressamente il fondamento nella richiesta avanzata dalle tre Repubbliche nel 1940 e resa, come detto, all'esito di consultazioni svoltesi in modo non democratico.

La questione fu oggetto, nel tempo, anche di ripetute prese di posizione da parte di organizzazioni internazionali. Già il 15 giugno 1960, il Consiglio d'Europa invitò gli Stati membri a sostenere gli sforzi dei rifugiati baltici al mantenimento della propria lingua e della propria cultura in attesa che Estonia, Lettonia e Lituania potessero prendere parte come Nazioni libere alle istituzioni democratiche

⁷ Cfr. M.R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes en droit international. Echec d'une annexion opérée en violation du droit des gens*, in *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, 266.

⁸ Con la *Dichiarazione di Welles*, resa dal Sottosegretario di Stato Benjamin Sumner Welles il 23 luglio 1940, gli USA stigmatizzarono «[the] predatory activities no matter whether they are carried on by the use of force or by the threat of force», annoverandole tra le condotte al cui verificarsi «the relations between nations, the rule of reason, of justice and of law – in other words, the basis of modern civilization itself – cannot be preserved»: sul cit. documento, J. L'HOMMEDIEU, *Roosevelt and the dictators. The origin of the US non-recognition policy of the Soviet annexation of the Baltic States*, in J. HIDDEN, V. MADE, D.J. SMITH (Eds.), *The Baltic Question during the Cold War*, London-New York, Routledge, 2008, 33 ss.

⁹ Sulla posizione mantenuta dagli USA nel tempo, P.A. GOBLE, *The politics of a principle. US non-recognition policy before, during and after the recovery of Baltic independence*, in J. HIDDEN, V. MADE, D.J. SMITH (Eds.), *The Baltic Question during the Cold War*, cit., 45 ss.

¹⁰ Tra questi, sebbene il relativo silenzio sia stato da alcuni interpretato come tacito riconoscimento della situazione *de facto* consolidatasi, il Belgio e la Francia: cfr. R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes en droit international*, cit., 268-271; sulla posizione francese, in particolare, S. CHAMPONNOIS, *French policy towards the Baltic States, 1939-1991: from abandonment to reunion*, in J. HIDDEN, V. MADE, D.J. SMITH (Eds.), *The Baltic Question during the Cold War*, cit., 84 ss.

¹¹ Tra questi, Regno Unito e Canada: cfr. W.J.H. HOUGH III, *The Annexation of the Baltic States and Its Effect on the Development of Law Prohibiting Forcible Seizure of Territory*, in *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, vol. 6, n. 2, 1985, 412-424 e 428-429; con specifico riferimento al Regno Unito, C. GERRARD, *Britain and the Baltic States. The late 1940s and the early 1990s*, in J. HIDDEN, V. MADE, D.J. SMITH (Eds.), *The Baltic Question during the Cold War*, cit., 73 ss.

¹² Tra questi, sebbene con posizioni non sempre sovrapponibili, Australia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera: cfr. W.J.H. HOUGH III, *The Annexation of the Baltic States*, cit., 424 ss.

internazionali¹³. Successivamente, con l'Atto finale di Helsinki del 1975, ribadito il principio dell'inviolabilità delle frontiere, non fu supposto alcun riconoscimento implicito dell'annessione sovietica. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, poi, nella *Risoluzione sulla situazione dei Paesi baltici* del 28 gennaio 1987, qualificò espressamente l'incorporazione da parte dell'URSS come una violazione flagrante del diritto di ciascun Paese all'autodeterminazione, constatando il relativo mancato riconoscimento da parte tanto della maggioranza degli Stati europei quanto di numerosi altri membri della Comunità internazionale.

Nonostante tali prese di posizione critiche, l'ingresso delle tre Repubbliche nell'URSS non sortì, a livello internazionale, alcun risultato concreto, rendendo possibile alle Autorità incorporanti un'intensa opera di 'sovietizzazione' delle società baltiche – già avviata con l'imposizione, il 25 agosto 1940, di Costituzioni modellate su quella sovietica del 1936 –, che si protrasse sino alla fine degli Anni Ottanta.

Già nell'immediatezza del ripristino della sovranità dell'URSS, al termine della II guerra mondiale, decine di migliaia degli appartenenti alle comunità 'nazionali' baltiche ripararono all'estero¹⁴, in fuga dal nuovo corso totalitario o dal rischio della deportazione in Siberia, dando avvio ad un processo emigratorio che coinvolse soprattutto le *élites* culturali, politiche ed economiche. Contestualmente, ebbe avvio un'azione di assoggettamento delle Autorità baltiche al controllo di quelle centrali, che imposero alle prime l'adesione ai modelli politici, economici e culturali sovietici¹⁵. Al fine di accelerare il raggiungimento di questo risultato, furono poi promossi, a partire dai primi Anni Cinquanta, intensi flussi migratori da ogni parte dell'Unione, soprattutto verso Lettonia ed Estonia¹⁶, favoriti sia dalla rapida industrializzazione dell'area sia dalle migliori condizioni di vita ivi assicurate¹⁷.

Il sovvertimento demografico e sociale che fece sèguito a queste politiche migratorie incise in profondità sulle società baltiche. Esse furono riorganizzate in

¹³ Cfr. J. EHRET, *Les Baltes oubliés*, Montréal, Éditions Notre-Dame de la Porte de l'Aurore, 1975, 20-21.

¹⁴ Su questi flussi emigratori, E. DUNDOVICH, *I Paesi baltici e l'Unione Sovietica (1939-1989)*, in G. MOTTA (a cura di), *Il Baltico*, cit., 113-114.

¹⁵ Su questo processo, S. ZAMASIKOV, *Soviet Methods and Instrumentalities of Maintaining Control over the Balts*, in D.A. LOEBER, V.S. VARDYS, L.P.A. KITCHING (Eds.), *Regional Identity under Soviet Rule: The Case of the Baltic States*, Hackettstown, N.J., University of Kiel, 1990, 87 ss., ed A. SHTROMAS, *The Baltic States as Soviet Republics: Tensions and Contradictions*, in G. SMITH (Ed.), *The Baltic States*, cit., 86 ss.

¹⁶ Per dati su questi flussi, Y. PLASSERAUD, *Les États Baltiques. Les sociétés gigognes*, Crozon, Armeline, 2003, 185, 190; sulle politiche immigratorie promosse dalle Autorità sovietiche verso Estonia e Lettonia, altresì, J. ROZENVALDS, *Baltische Staaten und ihre Gesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg*, in M. KNODT, S. URDZE (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten. Eine Einführung*, Wiesbaden, Springer VS, 2012, 55 ss.; sui più contenuti flussi verso la Lituania, interessata da un limitato processo di industrializzazione, J. LIGENZOWSKA, J. PIECUCH, *National Minorities Integration in the Baltic States*, in *Studia Ekonomiczne*, n. 228, 2015, 170.

¹⁷ Sull'incidenza, all'origine dei flussi migratori verso le Repubbliche baltiche, non solo di un disegno politico delle Autorità centrali ma anche della ricerca di migliori condizioni di vita da parte degli immigrati cfr. già T. PARMING, *Population Processes and the Nationality Issue in the Soviet Baltic*, in *Soviet Studies*, vol. 32, n. 3, 1980, 401.

chiave funzionale sia al contrasto di ogni resistenza nei confronti del nuovo corso sia, nel medio termine, all'integrazione dei popoli autoctoni nel modello sovietico, fondato sul presupposto ideologico della creazione di società cosmopolite¹⁸.

Questo obiettivo fu perseguito, a partire dalla fine degli Anni Cinquanta, attraverso lo strumento linguistico e, in particolare, lo sviluppo di un bilinguismo russo-lingue nazionali¹⁹. Nei confronti delle lingue baltiche, si consolidò un atteggiamento definito come anti-*nazionalista* ma non anti-*nazionale*²⁰: ad esse, nonostante la marginalizzazione dei simboli nazionali, furono infatti riconosciuti alcuni spazi, almeno nella scuola, nell'editoria e nel folklore²¹, assicurando in questo modo le 'Nazioni liberate' sul mantenimento del segno più tangibile della propria esistenza. Al contempo, tuttavia, la diffusione della lingua russa – già favorita dall'arrivo di centinaia di migliaia di immigrati, dall'ufficializzazione del relativo uso pubblico e dalla relativa qualificazione, sul piano ideologico, come strumento dell'internazionalismo, da contrapporre all'uso esclusivo delle lingue nazionali di ciascuna Repubblica²² – fu sistematicamente perseguita attraverso specifiche politiche. Esse furono realizzate, tra l'altro, attraverso l'apertura di scuole aventi il russo quale idioma veicolare, il sostegno alla stampa ed alle iniziative culturali nella lingua degli immigrati e, soprattutto, la subordinazione dell'accesso alle posizioni apicali alla conoscenza di quest'ultima²³, imponendosene in questo modo l'apprendimento anche agli appartenenti alle 'Nazioni' baltiche. L'uso della lingua

¹⁸ Cfr. K.A. COLLIAS, *Making Soviet Citizens: Patriotic and Internationalist Education in the Formation of a Soviet State Identity*, in H.R. HUTTENBACH (Ed.), *Soviet Nationality Policies. Ruling Ethnic Groups in the USSR*, London, Mansell, 1990, 73 ss.; la realizzazione di questo obiettivo, peraltro, fallì, stante il consolidamento di società frammentate, caratterizzate dalla coesistenza di comunità – quelle nazionali originarie e quelle immigrate – prive di coesione: cfr. C. MESSINA, *La legislazione sulla cittadinanza delle Repubbliche baltiche: ragione politica contro diritti umani*, in *La Comunità internazionale*, n. 3, 1993, 479.

¹⁹ Sul bilinguismo russo-lingua madre nazionale quale tratto caratteristico del modello federale sovietico, A. LUCIANI, *Dal «federalismo» sovietico ai nuovi nazionalismi: sviluppo dei sistemi politici negli Stati dell'ex-URSS*, in *Il Politico*, vol. 64, n. 1, 1999, 27.

²⁰ D.J. SMITH, *Estonia. Independence and European Integration*, London-New York, Routledge, 2001, XXII.

²¹ Sugli spazi di autonomia culturale riconosciuti ai popoli baltici cfr. R. MISIUNAS, R. TAAGEPERA, *The Baltic States*, cit., 272-274, J.Å. DELLENBRANT, *The Integration of the Baltic Republics into the Soviet Union*, in D.A. LOEBER, V.S. VARDYS, L.P.A. KITCHING (Eds.), *Regional Identity under Soviet Rule*, cit., 108-110; criticamente sull'effettività di questi spazi, da ultimo, K. DUVOLD, S. BERGLUND, J. EKMAN, *Introduction*, in IID., *Political Culture in the Baltic States. Between National and European Integration*, Cham, Palgrave-MacMillan, 2020, 7.

²² Sul punto, R. KARLINS, *Ethnopolitics and Transition to Democracy. The Collapse of the USSR and Latvia*, Washington, D.C.-Baltimore-London, The Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, 1994, 151-152.

²³ Cfr. R. BRUBAKER, *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, in *International Migration Review*, vol. 26, n. 2, 1992, 272; sulla russificazione delle società baltiche, altresì, L.A. GRENOBLE, *Language Policy in the Soviet Union*, Dordrecht-Boston-London, Kluwer, 2003, 99 ss., e G. HOGAN-BRUN, U. OZOLINS, M. RAMONIENĒ, M. RANNUT, *Language Politics and Practice in the Baltic States*, in R.B. KAPLAN, R.B. BALDAUF JR. (Eds.), *Language Planning and Policy in Europe*, vol. 3, *The Baltic States, Ireland and Italy*, Clevedon-Buffalo-Toronto, Multilingual Matters Ltd, 2008, 67 ss.

rusa, per quanto non esclusivo, divenne in questo modo dominante²⁴, operando quale strumento di controllo, ma al contempo, si consolidò quale simbolo del nuovo corso sovietico, nei confronti del quale, proprio per questo, dopo l'implosione dell'URSS, si sarebbe indirizzata la reazione escludente delle Autorità baltiche.

2. I limiti strutturali del federalismo sovietico, la perestrojka e l'avvio del processo indipendentistico nelle Repubbliche baltiche

Secondo i teorici del comunismo, a cominciare da Marx ed Engels, il federalismo avrebbe creato barriere e divisioni, frapponendosi alla creazione di una patria dei lavoratori nella quale gli interessi collettivi avrebbero dovuto prevalere sulle differenze, donde l'incompatibilità di questo modello di organizzazione del potere politico con gli obiettivi della rivoluzione comunista²⁵.

Nella convulsa stagione successiva alla Rivoluzione d'ottobre, però, questo assunto si dovette confrontare con la questione delle nazionalità, della cui esistenza era necessario, nel composito contesto russo, tenere adeguatamente conto. In ragione di questa variabile, Lenin, animato dall'obiettivo di veicolare l'elemento nazionale al raggiungimento dell'interesse superiore del proletariato, riconobbe il diritto di autodeterminazione di ciascuna Nazione, legittimata, in linea di principio, a costituirsi come Stato²⁶. A fronte di questa apertura, tuttavia, egli precisò come tale diritto non dovesse qualificarsi come un dovere delle Nazioni, ma una mera eventualità, il cui l'esercizio si sarebbe dovuto apprezzare in concreto, tenendo conto delle circostanze contingenti²⁷. Stante questi limiti di natura teorica, nella realtà sovietica l'adozione del modello federale avrebbe dovuto costituire una soluzione di compromesso, ritenuta funzionale, per quanto soltanto in via

²⁴ Sull'affermazione della lingua russa a svantaggio di quelle nazionali, M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, n. monografico di *La documentation française (Notes et études documentaires)*, n. 4905, 1990, 86.

²⁵ Sulle posizioni antifederaliste del marxismo classico, T.K. KIS, *Le fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1973, 21 ss.

²⁶ Accogliendo queste premesse, lo stesso Consiglio dei Commissari del popolo approvò, il 15 novembre 1917, la *Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia*, nella quale si riconobbero, tra l'altro, l'uguaglianza e la sovranità di tutti i popoli della Russia ed il relativo diritto di erigersi in Stati indipendenti.

²⁷ Su questi presupposti teorici, già M. MOUSKHÉLY, *Il paradosso della Federazione Sovietica*, in *Il federalista*, n. 5, 1960, 263 ss., G. HODNETT, *The debate over Soviet federalism*, in *Soviet Studies*, vol. 18, n. 4, 1967, spec. 464 ss., R. PEARSON, *The historical background to Soviet federalism*, in A. MCAULEY (Ed.), *Soviet federalism, nationalism and economic decentralisation*, Leicester-London, Leicester University Press, 1991, 22-25; sulle tesi proposte da Lenin, altresì, di recente, Z. KEMBAYEV, *Development of Soviet Federalism from Lenin to Gorbachev: Major Characteristics and Reasons for Failure*, in *Review of Central and East European Law*, vol. 43, 2018, 414-420.

transitoria, al raggiungimento degli ideali rivoluzionari ed alla nascita di un popolo nuovo, quello dei lavoratori²⁸.

Accolto nei termini che precedono, il riferimento all'assetto federale dello Stato fu incluso tanto nella Legge fondamentale del 1924, che, basata sull'atto fondativo dell'URSS, risalente a due anni prima, richiamava il «patto federale» esistente tra Russia, Ucraina, Bielorussia e Federazione Transcaucasica, quanto nell'art. 13 della Costituzione del 1936, ove si definiva l'URSS quale «Stato federale formato sulla base di un'unione volontaria delle Repubbliche Socialiste Sovietiche uguali in diritto»²⁹. A prescindere da ogni considerazione sulla reale natura federale di questo ordinamento – che evidenziava tratti propri ora di uno Stato unitario, ora di una Confederazione, ora di una Federazione³⁰ –, le vicende storiche dei decenni successivi accelerarono l'adozione di misure di centralizzazione, funzionali a soddisfare, rispetto alla tutela delle diverse nazionalità conviventi nel territorio dell'Unione, le esigenze unitarie³¹, di cui il PCUS si poneva di fatto come l'unico interprete. Solo dopo la morte di Stalin presero avvio alcune riforme di segno opposto – con le quali, tra l'altro, a partire dalla fine degli Anni Cinquanta, fu trasferito a livello territoriale il controllo di imprese fino ad allora gestite da Ministeri federali, fu ampliata l'autonomia legislativa delle Repubbliche e fu favorita la presenza di quadri nazionali nelle Amministrazioni sia locali sia centrali³² –, senza che le stesse, tuttavia, riuscissero a dare soddisfazione alle istanze autonomistiche emergenti in più parti dell'Unione, che crebbero esponenzialmente.

Ad esse non seppe offrire risposte efficaci neppure la nuova Costituzione sovietica, adottata nel 1977. Da un lato, infatti, l'art. 70, comma 1, definì l'URSS come uno «Stato plurinazionale federale unitario», fondato sulla «libera autodeterminazione delle Nazioni» e sull'«unione volontaria» delle Repubbliche Socialiste Sovietiche», l'art. 72 assicurò ad ogni Repubblica il diritto alla libera

²⁸ Su questo assunto, A. LUCIANI, *Dal «federalismo» sovietico ai nuovi nazionalismi*, cit., 22.

²⁹ Sulla «soluzione federale» nelle Costituzioni sovietiche del 1924 e del 1936, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1981, 458-460.

³⁰ C. FILIPPINI, *Dall'Impero russo alla Federazione russa. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Milano, Giuffrè, 2004, 100-101; riprende questo spunto, C. DE STEFANO, *Dissoluzione e ristrutturazione statale sullo spazio ex-sovietico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2015, 509.

³¹ Secondo M. MOUSKHÉLY, *Il paradosso della Federazione Sovietica*, cit., Par. II, le garanzie autonomistiche assicurate alle Repubbliche dalla Costituzione sovietica del 1936 – quali il diritto di avere una Costituzione (art. 16), quello di separarsi dall'Unione (art. 17) o quello alla sovranità territoriale (art. 18) – sarebbero state, in concreto, piuttosto fragili. Con specifico riferimento all'asserito diritto di secessione cfr. altresì T.K. KIS, *Le fédéralisme soviétique*, cit., 113 ss., e, più di recente, S. MANCINI, *Costituzione, federalismo e secessione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2014, 789-790, secondo la quale, nell'esperienza sovietica, la costituzionalizzazione nell'art. 17 del diritto di secessione avrebbe paradossalmente operato quale strumento per rafforzare la coesione dell'Unione, utile a far accettare alle singole unità costitutive forme più penetranti di integrazione.

³² Su queste riforme, A. LUCIANI, *Dal «federalismo» sovietico ai nuovi nazionalismi*, cit., 25; sulla relativa difficoltà attuativa, J.N. HAZARD, *Fifty Years of the Soviet Federation*, in *Canadian Slavonic Papers*, vol. 14, n. 4, 1972, 598 ss.

secessione e, ancora, l'art. 80 sancì il diritto di ciascuna di esse di mantenere proprie relazioni internazionali; dall'altro lato, tuttavia, l'art. 70, comma 2, dispose che «[l]URSS personifica[sse] l'unità statale del popolo sovietico, salda[sse] tutte le Nazioni e i popoli ai fini della comune edificazione del comunismo» e, soprattutto, l'art. 74 affermò il primato delle leggi federali, destinate a prevalere, in caso di contrasto, su quelle delle Repubbliche federate. Il dettato costituzionale, quindi, non senza ambiguità, confermò l'assetto federale quale soluzione transitoria ma inevitabile, stante la complessità territoriale ed ambientale dell'URSS, per raggiungere gli obiettivi della Rivoluzione d'ottobre³³. Alla relativa formalizzazione, sintetizzata dal principio della 'doppia sovranità'³⁴, non corrispose, tuttavia, un autentico riconoscimento delle prerogative sovrane delle singole Repubbliche. Sul piano internazionale, il richiamato diritto di mantenere relazioni con altri Stati fu infatti sterilizzato dall'art. 73, punto 10, che incluse tra le competenze dell'URSS «la definizione di regole generali ed il coordinamento delle relazioni delle Repubbliche federate con Stati esteri e con organizzazioni internazionali»³⁵. Sul piano interno, invece, gli spazi di autonomia formalmente riconosciuti alle entità federate furono assoggettati al condizionamento federale³⁶ – precludendo alle prime ogni concreta possibilità di soddisfare le istanze territoriali – e ciò anche a causa dell'ulteriore rafforzamento, rispetto a quanto già aveva stabilito la Costituzione del 1936, del ruolo guida del partito unico³⁷.

³³ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, G. CRESPI REGHIZZI, *La Costituzione sovietica del 1977. Un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'URSS*, Milano, Giuffrè, 1979, 185. Sull'ambiguità della scelta compiuta nel 1977, altresì, Z. KEMBAYEV, *Development of Soviet Federalism from Lenin to Gorbachev*, cit., 439-440, ed A. LUCIANI, *Dal «federalismo» sovietico ai nuovi nazionalismi*, cit., 26, che sottolinea, da un lato, l'affermazione dell'esistenza di un unico popolo sovietico e l'evoluzione verso il superamento delle differenze nazionali, ma, dall'altro, il mantenimento di un modello federale, funzionale al riconoscimento giuridico delle suddette differenze.

³⁴ L'art. 75 disponeva, innanzi tutto, che «[i]l territorio dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche [fosse] unitario ed include[sse] i territori delle Repubbliche federate» (comma 1) e, ancora, che «[l]a sovranità dell'URSS si estende[sse] a tutto il suo territorio» (comma 2). L'art. 76, al contempo, sanciva, al comma 1, che «[l]a Repubblica federata [fosse] uno Stato sovietico socialista sovrano [...]» e l'art. 81 disponeva che «[i] diritti sovrani delle Repubbliche federate [fossero] tutelati dall'URSS». Sul principio della 'doppia sovranità', M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 11-12, e, sui relativi limiti dalla prospettiva baltica, R. KHERAD, *La reconnaissance internationale des Etats baltes*, in *Revue générale de droit international public*, vol. 96, 1992, 848-849; più in generale, sul significato del concetto di sovranità nell'esperienza federale sovietica, S. KUX, *Soviet Federalism: A Comparative Perspective*, New York, Institute for East-West Security Studies, 1990, 27 ss.

³⁵ Cfr. L. ANTONOWICZ, *The Disintegration of the USSR from the Point of View of International Law*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. 19, 1991-1992, 11-12.

³⁶ Sulla effettiva posizione delle Repubbliche nei rapporti con le Autorità federali, H.-J. UIBOPUU, *Soviet Federalism under the New Soviet Constitution*, in *Review of Socialist Law*, vol. 5, 1979, 175 ss.; secondo alcuni, gli spazi di autonomia riconosciuti alle Repubbliche baltiche erano a tal punto ristretti da assimilarne la condizione a quella di colonie: cfr. A. URDZE, *Ein Kolonialreich vor der Auflösung. Die baltischen Staaten auf dem Weg in ihre Unabhängigkeit*, in ID. (Hrsg.), *Das Ende des Sowjetkolonialismus*, Hamburg, Rowohlt, 1991, 21.

³⁷ Sul ruolo assunto dal partito unico, già K. VON BEYME, *Der Föderalismus in der Sowjetunion*, Heidelberg, Quelle & Meyer, 1964, 104 ss.; più di recente, M. GANINO, *I nodi del federalismo russo*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo. Atti del Convegno tenutosi alla*

Dopo l'ascesa di Michail Gorbachev a Segretario generale del PCUS, che diede avvio a politiche riformatrici (*perestrojka*)³⁸ ispirate dall'obiettivo di assicurare maggiore trasparenza nei processi decisionali (*glasnost*), le ambizioni sovraniste, contestualmente ad una profonda riflessione sul federalismo sovietico³⁹, crebbero notevolmente, spesso veicolate da istanze di natura economica, culturale o ambientalistica⁴⁰. Esse furono alimentate, in area baltica, nell'estate 1988, dalla pubblicazione dei Protocolli segreti del 1939, che scatenò una forte reazione contro le Autorità centrali, compromettendone la credibilità, e, soprattutto, offrì un solido argomento storico-giuridico a sostegno di ambizioni ora propriamente indipendentistiche. Disattese le speranze inizialmente riposte nella *perestrojka*⁴¹, queste ambizioni iniziarono ad essere sostenute da 'fronti popolari'⁴² e furono efficacemente simboleggiate, anche davanti alla Comunità internazionale, dalla storica catena umana, organizzata il 23 agosto 1989, nel cinquantesimo anniversario del Patto tra von Ribbentrop e Molotov, snodatasi per centinaia di chilometri da Vilnius a Tallinn. In quella fase fu acquisita consapevolezza che l'opzione secessionista fosse la sola percorribile per dare soddisfazione alle istanze nazionali⁴³ ed evitare che l'ulteriore russificazione delle società baltiche rendesse minoritarie le relative componenti autoctone, finanche determinandone, come sostenuto dalle forze più radicali, l'estinzione⁴⁴.

Facoltà di Giurisprudenza dell'Università dell'Insubria il 22/23 novembre 2002, Milano, Giuffrè, 2003, 209, e R. GRAVINA, *Teorie e prassi delle Costituzioni sovietiche e della Costituzione post-sovietica del 1993: dall'URSS alla Federazione Russa*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 1, 2017, 57.

³⁸ Sugli obiettivi della *perestrojka*, K. VON BEYME, *Reformpolitik und sozialer Wandel in der Sowjetunion (1970-1988)*, Baden Baden, Nomos, 1988, 161 ss., e, sul relativo impatto nel contesto baltico, R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, in *Studia Diplomatica*, vol. 43, n. 3-4-5, 1990, 157-158.

³⁹ Cfr. P. GOLDMAN, *Perestroika: End or Beginning of Soviet Federalism?*, in *Telos*, issue 84, 1990, 75 ss.

⁴⁰ Sulla mobilitazione etnica conseguente alla *perestrojka*, V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995, 241 ss.; sul contributo delle associazioni al processo indipendentistico, M. KNEUER, *Die baltischen Staaten als Transformationsstaaten*, in M. KNODT, S. URDZE (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten*, cit., 78-81; sulla rinascita dei fermenti nazionalisti nelle Repubbliche baltiche, in generale, G. SMITH, *The Resurgence of Nationalism*, in ID. (Ed.), *The Baltic States*, cit., 121 ss., R. MISUNAS, R. TAAGEPERA, *The Baltic States*, cit., 303 ss., e D. BUDRYTE, *Taming Nationalism? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States*, Aldershot, Ashgate, 2005, 51 ss.

⁴¹ V. RADŽVILAS, *Enttäuschte Hoffnungen. Die Bedeutung der Perestroika für die Zukunft des Baltikums*, in A. URDZE (Hrsg.), *Das Ende des Sowjetkolonialismus*, cit., 77 ss.

⁴² Sull'azione dei 'fronti popolari' nella fase implosiva dell'URSS, G.W. LAPIDUS, *From democratization to disintegration: the impact of perestroika on the national question*, in EAD., V. ZASLAVSKY with P. GOLDMAN (Eds.), *From union to commonwealth: Nationalism and separatism in the Soviet republics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 54-56, e, con specifico riferimento all'area baltica, N.R. MUIZNIEKS, *The Influence of the Baltic Popular Movements on the Process of Soviet Disintegration*, in *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n. 1, 1995, 3 ss.

⁴³ Sulle ragioni politiche sottese al consolidamento di questo obiettivo, K.K. GIRNIUS, *Baltic States opt for independence*, in A. MCAULEY (Ed.), *Soviet federalism, nationalism and economic decentralisation*, cit., 161-164.

⁴⁴ Secondo C. SCHMIDT, *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten*, Bonn, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, 1993, 18, 57 e 100, nel 1989, la consistenza delle componenti nazionali estone, lettone e lituana era divenuta pari, rispettivamente, soltanto al 61,5%, al 52%, ed al 79,6% dell'intera popolazione di ciascuna Repubblica, alimentando il timore di un'imminente 'minoritarizzazione' etnica. Sull'incidenza di queste

La crescente spinta centrifuga fu alimentata dalle *élites* repubblicane sia attraverso la retorica nazionalistica, che trovava nella valorizzazione della memoria collettiva sulle radici etno-culturali baltiche e nella mitizzazione della fase dell'indipendenza interbellica potenti riferimenti identitari⁴⁵, sia nella strenua affermazione dell'appartenenza dell'area alla tradizione culturale e sociale dell'Occidente⁴⁶. Il ruolo di queste *élites*, originariamente preposte ad assicurare un efficace controllo sulle entità federate⁴⁷, si rafforzò, anche sul piano della mobilitazione etnica, a partire dalla metà degli Anni Ottanta, contestualmente al trasferimento di una porzione significativa dei poteri decisionali dalle strutture verticistiche del PCUS ai vari Parlamenti di tipo sovietico. Questi ultimi, in ragione della loro elezione tendenzialmente democratica, maturarono la legittimazione necessaria al superamento delle residue resistenze delle gerarchie del partito unico ad ogni spinta riformatrice e crearono le condizioni necessarie per le successive dichiarazioni d'indipendenza⁴⁸, a cui si giunse, tuttavia, all'esito di una fase transitoria convulsa, nel corso della quale, da parte sovietica, si tentò di veicolare il processo in atto all'interno degli angusti spazi facoltizzati dalla Costituzione federale.

3. Le strettoie della legalità sovietica e le tappe della 'guerra costituzionale' con l'URSS

Nel tentativo di perseguire le proprie ambizioni sovraniste evitando uno strappo con le Autorità centrali, opzione dagli esiti incerti, i Soviet supremi delle tre Repubbliche baltiche avviarono, a partire dal 1988, un'intensa stagione riformatrice.

trasformazioni demografiche sulla spinta indipendentistica maturata nelle tre Repubbliche, V. ZASLAVSKY, *The evolution of separatism in Soviet society under Gorbachev*, in G.W. LAPIDUS, ID. with P. GOLDMAN (Eds.), *From union to commonwealth*, cit., 73.

⁴⁵ Sull'incidenza della statualità interbellica sulla maturazione del nazionalismo baltico, N. HOPE, *Interwar Statehood: Symbol and Reality*, in G. SMITH (Ed.), *The Baltic States*, cit., 41 ss.; cfr. altresì A. PLAKANS, *Death and Transfiguration: Reflections on World War I and the Birth of the Latvian State*, in D.J. SMITH (Ed.), *Latvia-A Work in Progress? 100 Years of State- and Nation-Building*, Stuttgart, *ibidem*-Verlag, 2017, 46 ss., e M. TAMM, *History as Cultural Memory: Mnemohistory and the Construction of the Estonian Nation*, in J. HACKMANN, M. LEHTI (Eds.), *Contested and Shared Places on Memory. History and Politics in North Eastern Europe*, London-New York, Routledge, 2010, 120-122.

⁴⁶ Sulla 'Westernness' dei popoli baltici, O. DANJOUX, *L'État, c'est pas moi. Reframing citizenship(s) in the Baltic Republics*, Lund, Department of Political Science, Lund University, 2002, 168.

⁴⁷ Sull'evoluzione del ruolo delle *élites* nazionali nel sistema sovietico, P.G. ROEDER, *Soviet Federalism and Ethnic Mobilization*, in *World Politics*, vol. 43, n. 2, 1991, spec. 203 ss.; dalla prospettiva baltica cfr. A. PARK, *The Political Leadership*, in G. SMITH (Ed.), *The Baltic States*, cit., 144 ss., ed E. LEVITS, *National Elites and their Political Function Within the Soviet System: The Latvian Elite*, in D.A. LOEBER, V.S. VARDYS, L.P.A. KITCHING (Eds.), *Regional Identity under Soviet Rule*, cit., 53 ss.

⁴⁸ Cfr. C. CODAGNONE, *Questione nazionale e migrazioni etniche: la Russia e lo spazio post-sovietico*, Milano, FrancoAngeli, 1997, 35.

Essa fu percorsa attraverso provvedimenti legislativi, spesso provocatori, che, muovendosi al limite della legalità costituzionale sovietica, assunsero i tratti di una vera e propria ‘guerra costituzionale’.

Le ‘battaglie’ di questa ‘guerra’ furono combattute su tre distinti fronti.

Un primo terreno di scontro fu il principio della prevalenza delle fonti federali in caso di conflitto con quelle repubblicane, sancito dal cit. art. 74 della Costituzione del 1977.

Il *casus belli* fu offerto dall’attuazione, in Estonia, del concetto di «*Isemajandav Eesti*» («Estonia autosufficiente»), già teorizzato nel settembre del 1987, con il quale si mirava, pur nell’ambito del sistema sovietico, ad assicurare il controllo delle Autorità repubblicane sulle risorse naturali e sulle attività economiche del territorio⁴⁹. Dando sèguito a questo obiettivo programmatico, il 16 novembre 1988, il Soviet Supremo estone operò alcune scelte di forte rottura. Innanzi tutto, fu adottata la *Dichiarazione sulla sovranità dell’Estonia*, con la quale si precisò la titolarità dei poteri supremi in capo agli organi di vertice della Repubblica federata, invitandosi il *Presidium* del Soviet supremo dell’URSS ad elaborare un Trattato sull’Unione che tenesse conto delle istanze repubblicane. Con la «Legge sulle modifiche e sugli emendamenti alla Costituzione della Repubblica Socialista Sovietica d’Estonia» fu poi stabilita la subordinazione dell’efficacia di ogni modifica della Costituzione federale alla relativa approvazione da parte del Soviet supremo estone (ed alla ricezione nella Costituzione estone) ed a tale adempimento fu condizionata anche la possibilità per le leggi federali di dispiegare i propri effetti nel territorio della Repubblica; nell’art. 2, si formalizzò l’impegno alla tutela dei diritti fondamentali dell’uomo; nell’art. 3, si riconobbe la proprietà privata come diritto garantito dal sistema economico estone; nell’art. 4, infine, fu sancita la proprietà esclusiva in capo alla Repubblica del suolo e del sottosuolo, delle acque, delle foreste e delle altre risorse naturali, così come dei principali mezzi di produzione nei settori industriale, edile ed agricolo, dei mezzi di trasporto e comunicazione, delle banche dello Stato, dei beni delle imprese commerciali, di quelle municipali e di quelle a gestione pubblica, dei terreni edificabili urbani e degli altri beni indispensabili per l’esercizio dei compiti propri della Repubblica socialista estone⁵⁰.

La reazione del *Presidium* del Soviet Supremo a queste misure si concretizzò pochi giorni dopo, il 26 novembre, nell’esercizio della funzione di controllo sulla conformità della Costituzione e delle leggi repubblicane a quelle federali, attribuita

⁴⁹ Sulle rivendicazioni estoni, M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 21 ss.

⁵⁰ Sugli interventi normativi richiamati, H.-J. UIBOPUU, *Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten 1988-1990*, Bericht des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 61-1990, 5 ss., R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes et la crise du fédéralisme soviétique*, cit., 162-163, e R. TAAGEPERA, *Estonia. Return to Independence*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1993, 145-147.

all'organo dall'art. 121, punto 4, della Costituzione federale⁵¹. Esso pervenne ad una declaratoria d'illegittimità della cit. *Dichiarazione sulla sovranità* e delle disposizioni recanti la subordinazione a condizioni dell'efficacia della Costituzione federale e la superiorità delle leggi repubblicane rispetto a quelle federali in caso di antinomia. A tal fine furono invocati, da un lato, l'art. 174 – recante la disciplina per la modifica della Costituzione federale, escludente qualunque condizionamento alla relativa efficacia su base territoriale – e, dall'altro, i cit. artt. 74 e 75 della stessa Costituzione sovietica, che sancivano, come detto, la prevalenza della legge federale in caso di conflitto con quella repubblicana e l'estensione della sovranità dell'URSS a tutto il suo territorio. Analoghe censure furono mosse dal *Presidium* nei confronti di altre modifiche alla Costituzione estone e, in particolare, di quelle in tema di proprietà: non solo l'estensione dei beni di proprietà della Repubblica d'Estonia avrebbe violato l'art. 11 della Costituzione sovietica, che attribuiva la proprietà degli stessi al «popolo sovietico», ma lo stesso riconoscimento della proprietà privata nel sistema economico estone avrebbe leso gli artt. 10 e 13 della Carta federale del 1977, che individuava «la base del sistema economico dell'URSS» nella proprietà socialista dei mezzi di produzione⁵².

Il tenore del decreto adottato dal *Presidium* del Soviet supremo il 26 novembre 1988 rese evidente la profonda frattura determinata dalle opzioni politiche ed ideologiche accolte dal Soviet estone, la cui composizione rese necessaria una risposta molto netta. Essa, tuttavia, non sortì l'effetto sperato, ma, anzi, accrebbe l'animosità delle relazioni tra centro e periferia⁵³ ed aprì la strada all'adozione di analoghi provvedimenti da parte delle altre due Repubbliche baltiche. Anche la Lituania, il 18 maggio 1989, e la Lettonia, il 28 luglio 1989, approvarono infatti proprie *Dichiarazione sulla sovranità*, con le quali, *mutatis mutandis*, si affermò, in contrasto con il richiamato parametro costituzionale, la prevalenza del diritto di ciascuna Repubblica rispetto a quello dell'URSS⁵⁴. Come già avvenuto nei confronti

⁵¹ Attraverso un apposito regolamento del Soviet supremo dell'URSS del 19 aprile 1979 fu disciplinato il procedimento da seguire al verificarsi di una difformità ai sensi dell'art. 121 della Costituzione sovietica. In tal caso, il Soviet supremo dell'URSS era legittimato ad investire quello della singola Repubblica del problema relativo alla difformità registrata tra la fonte repubblicana e quella federale, potendo a tal fine adottare, in caso di necessità, un apposito decreto. L'apporto di ogni modifica alla Costituzione di una Repubblica federata, tuttavia, restava rimesso al relativo Soviet supremo, senza che la Costituzione federale prevedesse alcuno strumento sostitutivo in caso di inadempimento: eventualità, quest'ultima che, come ricordava M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 13-14, impensabile fino alla *perestrojka*, si concretizzò proprio nel novembre 1988 con l'emersione del conflitto costituzionale tra la Federazione e l'Estonia.

⁵² Per cenni sul cit. decreto del *Presidium*, J. HENDERSON, *Legal aspects of the Soviet federal structure*, in A. MCAULEY (Ed.), *Soviet federalism, nationalism and economic decentralisation*, cit., 39.

⁵³ Cfr. M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 32 ss.; cfr. altresì N. GASPARINI, *La fine del sistema sovietico in Estonia e la via dell'indipendenza*, in G. PIRZIO AMMASSARI, A. MONTANARI (a cura di), *La fine del sistema sovietico e i Paesi baltici. Il caso dell'Estonia*, Milano, FrancoAngeli, 2003, 79-80.

⁵⁴ Su queste *Dichiarazioni*, M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 48-49.

dell'Estonia, la reazione del Soviet supremo, per quanto non così immediata, fu anche in questi casi censoria, ma le due Repubbliche non indietreggiarono, rendendo evidente alle Autorità centrali l'oggettiva difficoltà di affrontare la 'questione baltica' attraverso gli strumenti offerti dal costituzionalismo sovietico, inefficace rispetto a spinte centrifughe ormai incontenibili⁵⁵.

Un secondo terreno di scontro si aprì sul piano dei simboli delle identità baltiche.

Se già nel corso del 1988 furono adottati appositi decreti, da parte dei Soviet supremi estone (il 23 giugno) e lituano (il 7 ottobre), per il ripristino delle bandiere nazionali, fu soprattutto sul terreno linguistico che le scelte compiute dalle tre Repubbliche assunsero un significato fortemente rivendicativo. Stante la richiamata russificazione delle società baltiche, le relative *élites* individuarono nella componente idiomatica un potente strumento identitario, obiettivo quest'ultimo facilitato dall'estraneità di tutte le lingue baltiche al gruppo slavo, al quale, invece, appartiene la lingua russa. In questa fase, la legislazione linguistica divenne un veicolo di polarizzazione del potere politico e di marginalizzazione dell'«altro», ovvero sia degli immigrati russofoni, i quali, quasi sempre privi di competenze negli idiomi locali, il cui apprendimento non era necessario, sarebbero stati in questo modo esclusi dalle comunità 'nazionali' baltiche⁵⁶.

Nell'autunno del 1988, i Soviet di Lettonia (il 6 ottobre), Lituania (il 17 novembre) ed Estonia (il 7 dicembre) adottarono appositi emendamenti alle proprie Costituzioni del 1978, qualificando le lingue 'nazionali' come lingue di Stato⁵⁷.

Detti emendamenti ebbero sèguito, a livello ordinario, attraverso appositi provvedimenti normativi adottati nei mesi immediatamente successivi. Già il 18 gennaio 1989, in Estonia, fu approvata la «Legge sulla lingua della Repubblica Socialista Sovietica d'Estonia», con la quale, pur garantendosi la possibilità di utilizzare il russo, si sancì la qualificazione dell'estone come lingua ufficiale, imponendo, tra l'altro, l'uso di questo idioma nella toponomastica e l'obbligo per

⁵⁵ Rileva come i precedenti baltici furono seguiti, nei mesi successivi, anche da altre Repubbliche dell'URSS (il 23 settembre 1989, dalla RSS d'Azerbaigian; il 9 marzo 1990, dalla RSS di Georgia; il 12 giugno 1990, dalla RSFS di Russia; il 20 giugno 1990, dalla RSS d'Uzbekistan; il 23 giugno 1990, dalla RSS di Moldova; il 27 luglio 1990, dalla RSS di Bielorussia; il 22 agosto 1990, dalla RSS di Turkmenistan; il 24 agosto 1990, dalla RSS di Tagikistan; il 25 ottobre 1990, dalla RSS di Kazakistan; il 15 dicembre 1990, dalla RSS di Kirghizistan), ognuna delle quali rese una propria *Dichiarazione di sovranità*, con la quale, tra l'altro, oltre ad affermare le proprie prerogative sovrane sul corrispondente territorio, si stabiliva la piena proprietà delle risorse naturali ivi presenti, la modificabilità dei confini soltanto attraverso lo strumento referendario, il diritto di intrattenere rapporti diretti con gli Stati esteri e l'istituzione della cittadinanza repubblicana: cfr. C. FILIPPINI, *L'evoluzione costituzionale delle Repubbliche dell'ex Urss*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, 94.

⁵⁶ Sulla funzionalità discriminante della conoscenza delle lingue autoctone, A. MONTANARI, *Un caso di nazionalismo normativo: l'Estonia*, in G. PIRZIO AMMASSARI, EAD. (a cura di), *La fine del sistema sovietico*, cit., 56-57.

⁵⁷ Su questi emendamenti, R. MISIUNAS, *Baltic Nationalism and Soviet Language Policy: From Russification to Constitutional Amendment*, in H.R. HUTTENBACH (Ed.), *Soviet Nationality Policies*, cit., 206 ss., e P. JÄRVE, *Two waves of language laws in the Baltic States: Changes of rationale?*, in *Journal of Baltic Studies*, vol. 33, n. 1, 2002, 78 ss.

tutti i pubblici dipendenti e gli addetti alle vendite di acquisire, nei quattro anni successivi, un'adeguata padronanza delle lingue estone e russa⁵⁸. La settimana successiva, il 25 gennaio, anche in Lituania fu adottata un'apposita ordinanza, recante il termine di due anni entro il quale tutti i pubblici ufficiali avrebbero dovuto dimostrare un'adeguata competenza della lingua nazionale⁵⁹. In senso analogo, il 5 maggio 1989, in Lettonia fu approvata la «Legge sulle lingue della Repubblica Socialista Sovietica di Lettonia», che sancì per il singolo la libertà di scelta della lingua di interazione con i pubblici ufficiali, impose a questi ultimi la conoscenza sia del russo sia del lettone con un livello di padronanza sufficiente per assolvere agli obblighi di servizio e, per raggiungere il livello richiesto, fissò ai destinatari un termine di tre anni⁶⁰.

Queste misure avevano una duplice finalità: da un lato, riaffermare la centralità delle lingue 'nazionali'; dall'altro, per il momento, evitare misure troppo escludenti nei confronti della lingua russa⁶¹, che avrebbero determinato reazioni ostili da parte non solo delle Autorità sovietiche, ma anche degli appartenenti alle popolose comunità russofone. Sulla questione linguistica, dunque, le Autorità baltiche optarono per una soluzione estremamente ambigua ma di compromesso, che, una volta raggiunta la piena indipendenza, avrebbe però lasciato il posto – come si vedrà – a scelte assai più radicali.

Rispetto a quanto accaduto su altri terreni della 'guerra costituzionale', rileva come le Autorità sovietiche, stante anche, a livello costituzionale, la mancanza di ogni riferimento alla nozione di lingua dello Stato, assunsero sulla questione una posizione interlocutoria. Il 24 aprile 1990 fu infatti approvata la «Legge sulle lingue dei popoli dell'URSS», con la quale, da un lato, si riconobbe alle Repubbliche il diritto di definire lo statuto giuridico delle lingue di ciascuna di esse, anche qualificandola come 'lingua ufficiale', ma, dall'altro, «tenendo conto delle condizioni

⁵⁸ Sulla cit. «Legge», P. JÄRVE, *Language Battles in the Baltic States: 1989 to 2002*, in F. DAFTARY, F. GRIN (Eds.), *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, Budapest, Open Society Institute, 2003, 78-79; sulla relativa attitudine escludente nei confronti dei Russofoni, R. VETIK, *Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia*, in *Journal of Peace Research*, vol. 30, n. 3, 1993, 274, e M. MARTYNOVA, *Political Aspects of the Russian Minority in Estonia*, in S. TRIFUNOVSKA (Ed.), *Minorities in Europe. Croatia, Estonia and Slovakia*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 1999, 90.

⁵⁹ R. KIONKA, *Language and Baltic legislation: a note*, in *Review of Central and East European Law*, n. 2, 1992, 166.

⁶⁰ Su questa «Legge», R. KARKLINS, *Ethnopolitics and Transition to Democracy*, cit., 154, A. ANTANE, B. TSILEVICH, *Nation-Building and Ethnic Integration in Latvia*, in P. KOLSTØ (Ed.), *Nation-Building and Ethnic Integration in Post-Soviet Societies. An Investigation of Latvia and Kazakhstan*, Boulder, Westview, 1999, 111-113, e J. DORODNOVA, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2001*, CORE Working Paper 10, 2003, 96-97.

⁶¹ Cfr. B. TSILEVICH, *Development of the Language Legislation in the Baltic States*, in *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 3, n. 2, 2001, 139.

storiche ed in vista della realizzazione degli obiettivi federali», riconobbe il russo quale lingua ufficiale dell'URSS e come mezzo di comunicazione interetnica⁶².

Il terzo e, stante la molteplicità d'implicazioni, più problematico fronte di scontro si aprì, all'inizio del 1990, con le dichiarazioni d'indipendenza rese dalle tre Repubbliche. Sul piano qualificatorio, i relativi Soviet supremi, diversamente da quelli di altre Repubbliche – che, pur dichiarando a loro volta l'indipendenza⁶³, si riferivano ad entità già costitutive dell'Unione che non avevano vissuto una stagione di sovranità in epoca interbellica –, esclusero che la propria indipendenza costituisse l'esito di un processo secessionistico dall'URSS, affermando invece come la stessa dovesse considerarsi quale mero ripristino della statualità originaria, interrotta illegittimamente, nel 1940, con l'incorporazione sovietica.

Dapprima, in Lituania, già l'11 marzo, il Soviet supremo, attraverso l'*Atto di restaurazione dello Stato di Lituania*, dichiarò il ripristino dei poteri sovrani della Repubblica soffocati dalle forze straniere nel 1940 e, contestualmente, precisò come l'*Atto d'indipendenza* del 16 febbraio 1918 e la *Risoluzione sul carattere democratico dell'ordinamento lituano*, resa dall'Assemblea costituente il 15 maggio 1920, non avessero mai perso la propria efficacia⁶⁴. L'*Atto di restaurazione* spinse il Congresso dei deputati del popolo, il successivo 15 marzo, a disconoscere ogni efficacia, lamentandone il contrasto con i cit. artt. 74 e 75 della Costituzione sovietica; l'organo riconobbe il diritto di ciascuna Repubblica di lasciare l'Unione, del resto formalizzato dall'art. 72, ma precisò che questa opzione non potesse essere esercitata fino all'attuazione legislativa del precetto costituzionale⁶⁵.

Seguendo il precedente lituano, poche settimane dopo, anche i Soviet supremi di Estonia e Lettonia optarono per una decisione di analogo tenore: il primo, il 30 marzo, approvò la *Risoluzione sulla statualità dell'Estonia*, nella quale si dichiarò l'illegalità *ab initio* dell'annessione sovietica ed il ripristino della sovranità originaria⁶⁶; il secondo, a sua volta, il successivo 4 maggio, con la *Dichiarazione sul ripristino*

⁶² Sul contenuto della cit. «Legge», M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 89.

⁶³ Tali dichiarazioni d'indipendenza furono rese, fuorché dalla RSFS di Russia, nel corso del 1991: il 9 aprile, in Georgia; il 24 agosto, in Ucraina; il 25 agosto, in Bielorussia; il 27 agosto, in Moldavia; il 30 agosto, in Azerbaigian; il 31 agosto, in Kirghizistan ed Uzbekistan; il 9 settembre, in Tagikistan; il 21 settembre, in Armenia; il 29 ottobre, in Turkmenistan; il 16 dicembre, in Kazakistan.

⁶⁴ Sulla *Dichiarazione* dell'11 marzo 1990, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali in Occidente, nell'URSS e negli Stati socialisti dell'est europeo*, Milano, Giuffrè, 1991, 62-63, H.-J. UIBOPUU, *Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten*, cit., 35 ss., e, più di recente, V. SINKEVIČIUS, *The Act of 11 March 1990 on the Re-establishment of the Independent State of Lithuania*, in AA.VV., *Lithuanian Constitutionalism. The Past and the Present*, Vilnius, Constitutional Court of the Republic of Lithuania, 2017, 159 ss.

⁶⁵ Sul seguito dell'Atto di restaurazione, M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 62-64.

⁶⁶ Su questa *Risoluzione*, M. KOSKENNIEMI, M. LEHTO, *La succession d'États dans l'ex-U.R.S.S.*, cit., 191-192, nota 58.

dell'indipendenza⁶⁷, precisò come la Lettonia non avesse mai perso, con l'incorporazione nell'URSS, né la propria sovranità né la propria soggettività internazionale. A suggello di questa tesi, i due Soviet dichiararono unilateralmente la nullità dei Protocolli segreti, così come quella dei Decreti sovietici che, come detto, rispettivamente il 6 ed il 5 agosto 1940, avevano reso effettiva l'annessione⁶⁸. Al contempo, detti organi, a differenza del Soviet supremo lituano, al fine di evitare le incognite di uno strappo immediato, pur affermando l'indipendenza delle proprie Repubbliche, ne rinviarono il perfezionamento al decorso di un periodo di transizione⁶⁹, senza che ciò, tuttavia, nella sostanza, potesse incidere sul tenore della scelta compiuta, inevitabilmente destinata a confliggere con la legalità sovietica. E, proprio per questo, con due decreti del 14 maggio 1990, il Presidente dell'URSS annullò gli atti d'indipendenza proclamati da Estonia e Lettonia, in quanto contrari agli artt. 70, 71, 73 e 75 della Costituzione sovietica.

Già le *Dichiarazioni sulla sovranità* resero evidente alle Autorità centrali, da un lato, l'urgenza di giustificare storicamente il fondamento dell'incorporazione – soprattutto dopo la pubblicazione dei Protocolli segreti, che aveva svuotato di ogni rilevanza l'argomento secondo il quale detta incorporazione sarebbe stata oggetto di una libera richiesta dei Governi baltici costituitisi dopo le discutibili elezioni politiche del luglio 1940 – e, dall'altro, la necessità di disciplinare il procedimento di secessione, formalmente previsto dal cit. art. 72 della Costituzione federale⁷⁰, assicurando però la prioritaria soddisfazione delle istanze centripete.

Sul primo aspetto, nel tentativo di superare, sul piano giuridico, la tesi baltica relativa all'illegittimità dell'adesione all'URSS, la questione fu oggetto di un apposito intervento del Congresso dei deputati del popolo, che, il 24 dicembre 1989, adottò la *Risoluzione sulla qualificazione politica e giuridica del Patto di non aggressione tra l'URSS e la Germania*. Nel documento, contrariamente alla sistematica negazione sostenuta fino a quel momento, fu riconosciuta l'esistenza dei Protocolli segreti, già ufficiosamente ammessa nell'estate dell'anno precedente, e se ne dichiarò la nullità sin dal momento della sottoscrizione. Ciò, tuttavia, secondo le Autorità sovietiche, non avrebbe

⁶⁷ Su questa *Dichiarazione*, H.-J. UIBOPUU, *Die Verfassungs- und Rechtsentwicklung der baltischen Staaten*, cit., 61 ss.

⁶⁸ Cfr. A. BLANC ALTEMIR, *Gli Stati baltici di fronte alla disintegrazione sovietica: alcune riflessioni a quindici anni dalla proclamazione della loro indipendenza*, in *Studi urbinati*, n. 3, 2006, 282.

⁶⁹ M. KOSKENNIEMI, M. LEHTO, *La succession d'États dans l'ex-U.R.S.S.*, cit., 191, già sottolineavano la funzionalità di questa apertura alla ricerca di una soluzione negoziata con le Autorità sovietiche. Secondo A. BLANC ALTEMIR, *Gli Stati baltici di fronte alla disintegrazione sovietica*, cit., 282, la previsione di un periodo di transizione fu determinata, in Estonia e Lettonia, dalla massiccia presenza di comunità russe, tali da suggerire l'opportunità di evitare strappi difficilmente componibili.

⁷⁰ La possibilità di secedere, già prevista dalla Costituzione del 1936, aveva mantenuto, anche nel testo del 1977, un significato meramente formale: come già notava W.C. HODGE, *Federalism and the Soviet Constitution of 1977: Commonwealth Perspectives*, in *Washington Law Review*, vol. 55, n. 3, 1980, 542, il diritto di secessione costituiva «an empty vessel, devoid of legal meaning».

assunto alcuna rilevanza sul piano del diritto internazionale né inficiato l'incorporazione delle tre Repubbliche, dovendosi separare l'inefficacia dei suddetti Protocolli – costitutivi una violazione della sovranità baltica – dall'ingresso nell'Unione, avvenuta sulla base di una scelta maturata dai relativi popoli e formalizzata, nel luglio 1940, attraverso apposite richieste di adesione⁷¹.

Le conseguenze di questa affermazione si riflettevano direttamente sulle aspirazioni indipendentistiche baltiche, giacché, accogliendo l'opzione interpretativa proposta nella cit. *Risoluzione*, l'eventuale ripristino della relativa indipendenza si sarebbe dovuto qualificare a tutti gli effetti come una 'secessione', destinata ad assumere una rilevanza costituzionale esclusivamente interna e, dunque, da 'gestire' in conformità al dettato dell'art. 72 della Costituzione sovietica⁷².

Sul secondo aspetto, nel tentativo di veicolare gli eventi, il Soviet supremo, il 3 aprile 1990, dunque nell'immediatezza dell'*Atto di restaurazione* lituano e della *Risoluzione sulla statualità* estone, adottò un'apposita legge attuativa del precetto costituzionale, la «Legge sul procedimento di secessione», con la quale l'eventuale distacco di una Repubblica federata fu subordinato al rispetto di condizioni molto stringenti. In particolare, si dispose che, una volta avviato l'*iter* su iniziativa del Soviet supremo della Repubblica o di un decimo dei relativi elettori, la secessione dovesse essere approvata con referendum da una maggioranza almeno pari a due terzi degli aventi diritto al voto (tra i quali – si aggiunga – anche gli immigrati provenienti da altre parti dell'URSS, che, come detto, nelle Repubbliche baltiche e, soprattutto, in Estonia ed in Lettonia costituivano percentuali molto consistenti); al superamento di questo scoglio, il cui esito non era affatto scontato, avrebbe poi dovuto fare sèguito un periodo di transizione fino a cinque anni necessario alla definizione delle questioni successive; infine, risolti tutti i nodi successivi, la secessione avrebbe dovuto ottenere l'approvazione finale da parte del Congresso dei deputati del popolo⁷³.

I contenuti della riforma nascondevano molte insidie, non solo per il rigore delle condizioni previste, giustamente definite 'draconiane'⁷⁴, ma anche per l'ambiguità di alcuni passaggi: innanzi tutto, la riforma ometteva qualunque riferimento all'ipotesi in cui una delle due parti si fosse opposta all'apertura dei negoziati per la secessione⁷⁵; in secondo luogo, essa non considerava le conseguenze dell'eventuale

⁷¹ Sulla posizione sostenuta da parte sovietica, A. CASSESE, *Self-determination of Peoples. A legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 258.

⁷² P. VAN ELSUWEGE, *From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, vol. I, Leiden-Boston, Nijhoff, 2008, 63 ss.

⁷³ Sul contenuto della cit. «Legge», M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 113 ss.

⁷⁴ R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes en droit international*, cit., 277.

⁷⁵ *Ibidem*.

insuccesso dei negoziati, trascurando qualsiasi soluzione compositiva; in terzo luogo, il procedimento, destinato a protrarsi per anni, doveva necessariamente concludersi con il voto del Congresso, che, se di segno negativo, avrebbe definitivamente soffocato le ambizioni territoriali (e ciò nonostante il raggiungimento di un accordo sulle questioni successive), determinando effetti imprevedibili sul piano della coesione sociale ed interetnica⁷⁶. Soprattutto, il conformarsi all'*iter* attuativo del cit. art. 72 avrebbe significato, per le Repubbliche baltiche, il formale riconoscimento dell'annessione sovietica del 1940⁷⁷. Eventualità, quest'ultima, fermamente esclusa dalle relative Autorità, che ribadirono immediatamente la continuità della propria statualità originaria e, dunque, almeno nel loro caso, l'assoluta inconferenza del parametro costituzionale e della relativa disciplina attuativa⁷⁸.

La cit. «Legge» del 3 aprile 1990 – così come la successiva «Legge sulla ripartizione delle competenze fra l'Unione Sovietica ed i soggetti della Federazione»⁷⁹ –, anziché favorire la maturazione di condizioni favorevoli per la composizione politica dello scontro e, comunque, nel medio termine, dissuadere le Repubbliche da ogni strappo con l'Unione, alimentò ulteriormente le spinte centrifughe⁸⁰. Essa confermò l'assunto per il quale la soddisfazione delle istanze territoriali, anziché il tentativo di contrastarne la spinta, avrebbe sollecitato risposte efficaci alle radicate aspettative di cambiamento maturate nell'ultimo quinquennio e costantemente disattese⁸¹. Il tentativo di procedimentalizzare la secessione, in quella delicata fase storica, si rivelò quindi tardivo e del tutto inadeguato a governare secondo gli schemi della legalità sovietica un processo indipendentistico ormai

⁷⁶ Considerando l'attribuzione dell'ultima parola al Congresso dei deputati del popolo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni*, cit., 64, ricordava come negli Stati federali non venisse generalmente contemplata alcuna procedura di tale natura, destinata come tale a rivelarsi troppo complicata e protratta nel tempo.

⁷⁷ J. HENDERSON, *Legal aspects of the Soviet federal structure*, cit., 50.

⁷⁸ Sull'inconferenza, sostenuta da parte baltica, del richiamo del cit. art. 72, D.J. SMITH, *Estonia. Independence and European Integration*, cit., 53-54, e R. KHERAD, *La reconnaissance internationale des Etats baltes*, cit., 852.

⁷⁹ La cit. «Legge», approvata il 26 aprile 1990, riconosceva alla Federazione la titolarità delle sole competenze espressamente conferite dai membri della Federazione, accordava a questi ultimi ampi poteri in ambito economico, confermava per le Repubbliche il diritto di secessione (secondo le modalità previste dalla cit. «Legge» del 3 aprile 1990) e quello di mantenere rapporti internazionali, ma, al contempo, precisava che in caso di contrasto tra le Costituzioni e le leggi delle Repubbliche e quelle dell'URSS, queste ultime dovessero sempre prevalere: su questo testo normativo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni*, cit., 65 ss., secondo il quale, peraltro, «il contenuto assai innovativo della legge risultava [...] ormai nettamente superato dalle manifestazioni e proclamazioni sempre più autonomiste (se non addirittura indipendentiste) che andavano attuandosi quasi in ogni parte dell'Unione Sovietica» (67).

⁸⁰ Su questa finalità deterrente della «Legge sul procedimento di secessione», S. KUX, *Soviet Federalism*, cit., 34.

⁸¹ Cfr. R. KARKLINS, *Ethnopolitics and Transition to Democracy*, cit., 28.

irreversibile, perseguito dalle Repubbliche baltiche senza ricorso ad azioni violente e sulla base di argomentazioni giuridiche difficilmente contestabili⁸².

Nonostante l'acquisita contezza, da parte dei contendenti, che gli strumenti per una composizione condivisa dello scontro non sarebbero più stati realisticamente percorribili, poco dopo l'approvazione della cit. «Legge sul procedimento di secessione» si tentò ugualmente l'avvio di negoziati, nel corso dei quali, però, la posizione delle parti non mutò. Da un lato, l'Unione ribadì la necessità di gestire il processo secessionistico nel rispetto delle regole e, soprattutto, non immediatamente, escludendo che la qualificazione giuridica dell'annessione delle Repubbliche baltiche all'URSS potesse assumere rilevanza nella definizione delle questioni successorie. Dall'altro lato, le Repubbliche baltiche confermarono l'improrogabilità della propria indipendenza: se la Lituania si oppose alla revoca del proprio *Atto di restaurazione dello Stato*, Lettonia ed Estonia ribadirono una posizione in apparenza interlocutoria, auspicando l'immediato perfezionamento di un trattato tra l'Unione e ciascuna Repubblica che ne garantisse la piena sovranità politica ed economica, implicante, però, nei fatti, un incondizionato riconoscimento della propria indipendenza⁸³.

Nei mesi successivi, nonostante il tentativo sovietico di contrastare la spinta centrifuga (perseguito, in Lituania, all'inizio di gennaio del 1991, anche con la minaccia di una repressione violenta) e la cautela inizialmente manifestata dalla Comunità internazionale nel solidarizzare con le rivendicazioni sovraniste⁸⁴, la legittimazione necessaria al perfezionamento del processo in atto fu assicurata dall'esito dei *referendum* sull'indipendenza, che si tennero, il 9 febbraio, in Lituania e, il 3 marzo, in Estonia e Lettonia. Essi decretarono l'esistenza di schiacciante maggioranze favorevoli alla causa (pari, in Lituania, al 90,47%, in Estonia, al 77,83% e, in Lettonia, al 73,68% degli elettori)⁸⁵, generando un'*impasse* politico-istituzionale che fu definitivamente superata soltanto alcuni mesi dopo, allorché, a seguito del tentato colpo di Stato a Mosca del 19-21 agosto, il processo indipendentistico si perfezionò. Le Autorità centrali, facendo seguito al riconoscimento delle tre Repubbliche baltiche già operato da molti Paesi occidentali, procedettero in senso

⁸² Su questo rilievo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990. Un triennio di profonde trasformazioni*, cit., 62.

⁸³ Sulle posizioni assunte dalle parti in fase d'avvio dei negoziati, M. LESAGE, *La crise du fédéralisme soviétique*, cit., 115-116.

⁸⁴ Sull'atteggiamento di iniziale cautela manifestato da molti protagonisti della Comunità internazionale, che confermarono il disconoscimento dell'annessione sovietica delle tre Repubbliche baltiche, astenendosi però dal ristabilire con esse le relazioni diplomatiche, R. YAKEMTCHOUK, *Les Républiques baltes en droit international*, cit., 278-279, il quale ricorda altresì l'invito rivolto dai Paesi della CEE ai contendenti per l'avvio di un confronto che, pacificamente, permettesse una soluzione condivisa; sulle ragioni delle iniziali cautele dei Paesi occidentali, altresì, R. KHERAD, *La reconnaissance internationale des Etats baltes*, cit., 859-860.

⁸⁵ Sugli esiti delle consultazioni referendarie svoltesi nelle tre Repubbliche, L. PANZERI, *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 63, 66, 67.

analogo il 6 settembre successivo, ponendo fine ad una ‘guerra costituzionale’ che aveva ormai da tempo reso evidente l’inevitabilità della fine dell’URSS; fine che sarebbe ufficialmente sopraggiunta poco più di tre mesi dopo, il 26 dicembre 1991, il giorno successivo alle dimissioni di Gorbachev dalla carica di Presidente dell’Unione.

4. La qualificazione giuridica della ritrovata indipendenza delle Repubbliche baltiche ed i suoi riflessi a trent’anni dall’implosione sovietica

A distanza di oltre trent’anni dagli eventi richiamati, i temi che animarono la ‘guerra costituzionale’, per i riflessi avuti sugli sviluppi istituzionali e geo-politici successivi, mantengono attuale l’opportunità di una riflessione scientifica, da contestualizzare nel più ampio processo di transizione alla democrazia che ha caratterizzato i Paesi già appartenenti al blocco orientale⁸⁶.

Sebbene il tema della successione tra gli Stati ponga, in generale, molti interrogativi⁸⁷, esso, con specifico riferimento al contesto baltico, generò da subito problemi innanzi tutto di carattere qualificatorio, densi di implicazioni giuridiche, che polarizzano anche il confronto politico. Ove, infatti, si fosse considerata l’indipendenza di Estonia, Lettonia e Lituania come l’esito di un processo secessionistico, ciò avrebbe generato in capo a ciascuna di queste Repubbliche precisi obblighi di fonte internazionale, incidenti tanto sulla definizione delle questioni successorie di natura patrimoniale quanto sulla tutela dei diritti degli appartenenti alle popolose comunità immigrate in epoca sovietica. All’opposto, ove si fosse qualificata la ritrovata indipendenza come mero ripristino della sovranità interbellica, mantenuta (a differenza di quanto accaduto per le altre Repubbliche costitutive dell’URSS) per oltre un ventennio e compressa per effetto della condotta illecita di uno Stato occupatore ma mai venuta meno *de iure*, i richiamati obblighi non si sarebbero potuti generare, legittimando, salvo eccessi, opzioni normative ripristinatorie.

⁸⁶ Cfr. A. DI GREGORIO, *Le transizioni alla democrazia nei Paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in EAD. (a cura di), *I sistemi costituzionali dei Paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2019, 1 ss.

⁸⁷ Sulla qualificazione della successione tra gli Stati quale uno dei temi più complessi della teoria generale del diritto internazionale, A. GIOIA, *Successione internazionale tra Stati*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 1420-1421.

Rispetto a questa alternativa, come prevedibile, ciascuno degli iniziali contendenti della ‘guerra costituzionale’ combattuta nella fase transitoria verso l’indipendenza maturò una posizione conforme ai propri interessi.

Da una parte, ribadendo quanto già espresso nella cit. *Risoluzione* del 24 dicembre 1989, le Autorità sovietiche e, poi, russe, sottolinearono come la risalente incorporazione delle Repubbliche baltiche fosse conseguita ad un’espressa richiesta di annessione formulata dai relativi Governi, donde la conformità della stessa al diritto internazionale. Il ripristino dell’indipendenza, anche se – come detto – non avvenuto in conformità alla disciplina attuativa dell’art. 72 della Costituzione sovietica, si sarebbe dovuto quindi qualificare a tutti gli effetti come una ‘secessione’ dall’Unione, foriera per le tre Repubbliche di precisi obblighi internazionali. Secondo una parte della dottrina, peraltro, la tesi della ‘secessione’ sarebbe stata sostenibile anche qualora si fosse considerato l’ingresso nell’URSS come la conseguenza di un’occupazione illegittima. La prescrizione c.d. ‘acquisitiva’ di un determinato territorio non esigerebbe in modo assoluto che, inizialmente, il relativo possesso da parte dello Stato incorporante sia avvenuto *bona fide* e, trascorso un determinato periodo di tempo, la situazione consolidatasi non potrebbe più, almeno in linea di principio, essere contestata⁸⁸. Nel caso di specie, il lungo intervallo di tempo decorso avrebbe interrotto la statualità interbellica delle Repubbliche baltiche⁸⁹ e, in omaggio al principio secondo il quale *ex factis ius oritur*⁹⁰, la situazione venutasi a creare avrebbe sanato il *vulnus* iniziale⁹¹.

Da parte delle Repubbliche baltiche, invece, fu sostenuta una tesi differente, fondata sulla qualificazione dell’annessione sovietica come atto unilaterale, mai pienamente riconosciuto dalla Comunità internazionale⁹², escludendosi che il decorso del tempo potesse ritenersi sufficiente per legittimare *ex post* un’occupazione

⁸⁸ A. MARESCA, *Prescrizione internazionale*, in ID., *Dizionario giuridico diplomatico*, Milano, Giuffrè, 1961, 458.

⁸⁹ Sull’atteggiamento ‘sostanzialistico’ radicato nella dottrina internazionalistica, propensa a ritenere che la durata prolungata ed ininterrotta dell’occupazione territoriale non possa che riflettersi anche sul piano giuridico, R. YAKEMITCHOUK, *Les Républiques baltes en droit international*, cit., 259-260. Sull’effetto sanante del decorso del tempo, altresì, L. ANTONOWICZ, *The Disintegration of the USSR from the Point of View of International Law*, cit., 14-15; adesivamente, W. CZAPLINSKI, *La continuité, l’identité et la succession d’États. Évaluation de cas récents*, in *Revue belge de droit international*, n. 2, 1993, 387, nota 36.

⁹⁰ Cfr. già K. MAREK, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Droz, 1968, 580.

⁹¹ In questo senso, J. SKOLNICK, *Grappling with the Legacy of Soviet Rule: Citizenship and Human Rights in the Baltic States*, in *University of Toronto Faculty of Law Review*, n. 54, 1996, 401.

⁹² Secondo M. BOTHE, C. SCHMIDT, *Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l’URSS et celle de la Yougoslavie*, in *Revue générale de droit international public*, vol. 96, 1992, 822-823, proprio l’omessa totale acquiescenza degli Stati avrebbe fatto propendere per la qualificazione della sopraggiunta indipendenza delle Repubbliche baltiche come mero ripristino dell’antica statualità; sull’invocazione da parte baltica dell’argomento in parola cfr. altresì R.M. KALVAITIS, *Citizenship and National Identity in the Baltic States*, in *Boston University International Law Journal*, vol. 16, n. 1, 1998, 241-242.

illegittima, tanto più se, come in questo caso, di particolare gravità⁹³. Stante il principio di diritto internazionale generale *ex iniuria ius non oritur*, la sovranità statale, pur limitata *de facto*, non sarebbe mai venuta meno e, dunque, gli Stati baltici non avrebbero mai cessato di esistere⁹⁴, sollevando gli stessi da qualsiasi obbligo⁹⁵.

Proprio l'affermazione di questa tesi, per quanto contestata da parte sovietica prima e russa poi, ha condizionato in profondità le scelte politiche compiute, dal momento dell'indipendenza, dalle Repubbliche baltiche. Invocando il principio di continuità, suggellato dal ripristino, almeno transitorio, delle Costituzioni di epoca interbellica⁹⁶, esse hanno infatti optato per soluzioni fortemente escludenti nei confronti delle consistenti minoranze russofone, soprattutto sul piano linguistico e su quello della cittadinanza, insistendo sull'assunto per cui, stante l'illegittimità dell'annessione, alcun obbligo sarebbe maturato nei confronti né dell'URSS, né degli Stati ad essa successori, né degli immigrati provenienti dai relativi territori.

Soprattutto sul piano linguistico, l'invocazione del principio di continuità rispetto alla statualità interbellica ha spinto le Repubbliche baltiche all'adozione di leggi che, superando le formule compromissorie di quelle adottate nel 1989, hanno di fatto escluso qualsiasi uso pubblico della lingua russa, i cui locutori, in quanto provenienti da un Paese invasore, non sono stati ritenuti meritevoli di tutela⁹⁷.

⁹³ Secondo R. KHERAD, *La reconnaissance internationale des Etats baltes*, cit., 856-857, l'invasione delle Repubbliche baltiche del 1940 avrebbe costituito una violazione del diritto dei popoli di autodeterminarsi, tale da non incidere sulla persistenza della relativa statualità.

⁹⁴ Su questo principio del diritto internazionale generale, rispetto alle Repubbliche baltiche, A. ENDZIŅŠ, *The special case of the Baltic States: State succession, State continuity and issues of citizenship*, in AA.VV., *Citizenship and State succession. Proceedings of the UniDem seminar organised in Vilnius (Lithuania) on 16 and 17 May 1997*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 1998, 163.

⁹⁵ Questa tesi fu da alcuni spinta fino ad ipotizzare l'espulsione di massa degli immigrati di epoca sovietica, analogamente a quanto accadde alle comunità tedesche dell'Europa orientale dopo la II guerra mondiale: su questa opzione, condivisa da una parte dei Baltici 'etnici', P. KOLSTØ, *The New Russian Diaspora: Minority Protection in the Soviet Successor States*, in *Journal of Peace Research*, vol. 30, n. 2, 1993, 201; sulla non percorribilità giuridica e politica di questa opzione, J. SKOLNICK, *Grappling with the Legacy of Soviet Rule*, cit., 408-409, P. VAN ELSUWEGE, *From Soviet Republics to EU Member States*, cit., 71, e K. KRŪMA, *EU citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2014, 329-330; sul dibattito apertosi nelle Repubbliche baltiche, nella fase transitoria verso l'indipendenza, sulla futura condizione degli immigrati di epoca sovietica, L. MÄLKSOO, *Illegal Annexion and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2003, 223-225.

⁹⁶ Sul ripristino, almeno transitorio, delle Costituzioni baltiche di epoca interbellica cfr. D.A. LOEBER, *Regaining Independence - Constitutional Aspects: Estonia, Latvia, Lithuania*, in *Review of Central and East European Law*, n. 1, 1998, 2, e J. PLEPS, *The Continuity of the Constitutions: the Examples of the Baltic States and Georgia*, in *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, vol. 6, n. 2, 2016, 29 ss.; cfr. altresì, da ultimo, A. DI GREGORIO, *Le Costituzioni*, in EAD. (a cura di), *I sistemi costituzionali*, cit., 61-62, 73-76.

⁹⁷ Le scelte più escludenti sul piano linguistico furono compiute in Lettonia: cfr. D. HENNING, *Die Sprachenpolitik und die Gewährleistung des Bildungswesens nationaler Minderheiten in Lettland*, in B. MEISSNER, D.A. LOEBER, C. HASSELBLATT (Hrsg.), *Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in den baltischen Staaten*, Hamburg, Bibliotheca Baltica, 1995, 263 ss.; tra gli Autori italiani, G. POGGESCHI, *La politica linguistica a Letonia*, in *Noves SL. Revista de sociolingüística*, 2004, 1 ss., ed E. PALICI DI SUNI, *Lingue deboli e minoranze forti*:

Il fattore linguistico ha poi espresso la propria attitudine escludente rispetto all'accesso alla cittadinanza. Stante il richiamato principio di continuità, cittadini *de iure*, almeno in Estonia ed in Lettonia, furono infatti inizialmente considerati solo coloro che già fossero stati titolari di questo *status* (ed i loro discendenti) prima dell'incorporazione all'URSS del 1940⁹⁸, escludendo quindi dalla cittadinanza gli immigrati di epoca sovietica⁹⁹. La relativa naturalizzazione fu subordinata, nelle due Repubbliche più settentrionali¹⁰⁰, a requisiti stringenti, tra i quali proprio la padronanza della lingua nazionale¹⁰¹; condizione, quest'ultima, di fatto discriminatoria, in ragione dell'affermazione dell'uso pubblico della lingua russa conseguente alla sovietizzazione delle società baltiche, tale da non rendere

Irlanda e Repubbliche baltiche, in D. AMIRANTE, V. PEPE (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, Giappichelli, 2011, 119 ss.

⁹⁸ In Estonia, il 26 febbraio 1992, fu ripristinata la «Legge sulla cittadinanza» del 1938, riconoscendosi il diritto alla cittadinanza estone a tutti coloro che già ne fossero stati titolari prima del giugno 1940 ed ai loro discendenti: su questa scelta, R. BRUBAKER, *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, cit., 281-282, L.W. BARRINGTON, *The Making of Citizenship Policy in the Baltic States*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 13, 1999, 177, D.J. SMITH, *Estonia. Independence and European Integration*, cit., 72-74. In Lettonia, il Parlamento transitorio adottò, il 15 ottobre 1991, la *Risoluzione sul ripristino dei diritti dei cittadini della Repubblica di Lettonia e sui principi fondamentali in tema di naturalizzazione*, con la quale si ribadì la persistente efficacia della «Legge sulla cittadinanza» del 1919 e l'automatico riconoscimento dello *status civitatis* a chi ne fosse già stato titolare ed ai relativi discendenti: sulla cit. *Risoluzione* cfr. J. DORODNOVA, *Challenging Ethnic Democracy*, cit., 27-29.

⁹⁹ Questa scelta ha sollevato dubbi sulla possibile lesione del principio di non discriminazione accolto dal diritto internazionale consuetudinario: sul punto, già R. MÜLLERSON, *The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 42, n. 3, 1993, 485; cfr. altresì M.R. MAURO, *Gli effetti della successione tra Stati sul regime giuridico della cittadinanza*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *La successione degli Stati nel diritto internazionale. Atti del Convegno – Roma, 14 novembre 1997*, Milano, Giuffrè, 1999, 123-124, e L. PANELLA, *Cittadinanza e successione tra Stati*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, 644. Sui riflessi escludenti di queste opzioni legislative, L. PANZERI, *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche*, cit., 78-79, ove si ricorda, tra l'altro, come il numero degli elettori chiamati al voto, il 28 giugno 1992, per l'approvazione della nuova Costituzione estone fosse pari soltanto a circa il 60% di quelli chiamati al voto in occasione del referendum per l'indipendenza tenutosi il 3 marzo dell'anno precedente.

¹⁰⁰ La Lituania, invece, pur affermando il principio di continuità, accolse la c.d. 'opzione zero', legittimante l'accesso alla cittadinanza, a prescindere dall'appartenenza nazionale, di tutti coloro che ne avessero fatto richiesta: su questo modello, L. PANZERI, *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche*, cit., 83 ss.

¹⁰¹ In Estonia, la domanda di naturalizzazione fu subordinata al giuramento di lealtà verso la Repubblica ed al suo ordinamento costituzionale, alla residenza ininterrotta in Estonia da almeno due anni e, come detto, alla conoscenza della lingua estone; rispetto a quest'ultimo requisito, il provvedimento di ripristino della disciplina del 1938 non indicò con chiarezza le competenze necessarie, lasciando un ampio margine di discrezionalità agli esaminatori: sul punto, L.W. BARRINGTON, *The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States*, in *Europe-Asia Studies*, vol. 47, n. 5, 1995, 736. In Lettonia, la cit. *Risoluzione* del 15 ottobre 1991 fissò quali requisiti per la naturalizzazione, oltre alla residenza ininterrotta da almeno sedici anni, la prova di conoscere la Costituzione, la storia e l'inno nazionale, l'obbligo di rendere un giuramento di fedeltà ed il superamento di una prova di conoscenza della lingua lettone: cfr. R. BRUBAKER, *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, cit., 284, e D. LENTZ, H. MÜLLER, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland*, in J.A. FROWEIN, R. HOFMANN, S. OETER (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, II, Berlin, Springer, 1994, 158 ss.

necessario, per gli immigrati, l'apprendimento di alcuna delle lingue dei popoli autoctoni¹⁰².

Le conseguenze di queste politiche nazionalistiche, impulsivamente alimentate dallo scopo di eliminare ogni conseguenza dell'annessione sovietica¹⁰³, si sono rivelate, nel corso degli anni, molto gravi, non soltanto sul piano geo-politico, almeno nei rapporti bilaterali con la Russia, ma anche su quello della coesione sociale. Soltanto le pressioni internazionali – fondate sull'affermazione dell'universalità dei diritti dell'uomo ed il conseguente obbligo per gli Stati di assicurarne la tutela, a prescindere da ogni discettazione sulla qualificazione giuridica dell'annessione sovietica e del ripristino dell'indipendenza – e l'obiettivo di ingresso nella UE¹⁰⁴ hanno in parte favorito l'attenuazione delle scelte più radicali adottate nell'immediatezza dell'indipendenza. Ciò ha incoraggiato, pur con molte difficoltà, l'avvio di un processo inclusivo, permettendo la lenta estensione della cittadinanza anche agli immigrati di epoca sovietica¹⁰⁵, a lungo destinatari, tuttavia, di atteggiamenti escludenti sul piano dei diritti linguistici e culturali.

Nonostante gli indubbi progressi compiuti, a distanza di oltre trent'anni, i fattori divisivi che avevano alimentato la 'guerra costituzionale' restano vivi nelle società baltiche, frapponendosi al perfezionamento di un percorso conciliativo. Esso, già auspicato nell'immediatezza dell'indipendenza, implica la metabolizzazione degli eventi della storia recente e l'interiorizzazione della coesistenza delle diversità come condizione irreversibile¹⁰⁶, destinata a divenire, piuttosto che una minaccia per la ritrovata statualità, un fattore di crescita delle società baltiche¹⁰⁷ e, più in generale, di promozione del processo di integrazione europea¹⁰⁸.

¹⁰² Secondo L. MÄLKSOO, *Illegal Annexion and State Continuity*, cit., 221, al momento della riconquistata indipendenza, solo il 21,1% dei Russi residenti in Lettonia conosceva la lingua lettone.

¹⁰³ ...operazione, quella indicata, che, come sottolineato da C. MESSINA, *La legislazione sulla cittadinanza delle Repubbliche baltiche*, cit., 486, si presentava non solo «impossibile nella pratica e poco funzionale sul piano politico», ma anche «infondata nella sfera dei diritti umani».

¹⁰⁴ Sull'incidenza delle pressioni internazionali, D.J. GALBREATH, *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States. Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*, Stuttgart, *ibidem*-Verlag, 2005, 233 ss., J. HUGHES, 'Exit' in deeply divided societies: regimes of discrimination in Estonia and Latvia and the potential for Russophone migration, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n. 4, 2005, 739 ss.; con specifico riferimento alle pressioni esercitate dall'OSCE, R. ZAAGMAN, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OCSE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, Flensburg, ECMI Monograph 1, 1999, 15 ss., ed a quelle del Consiglio d'Europa, M. ROTH, *Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2004, 249 ss.

¹⁰⁵ Su questo processo, diffusamente, L. PANZERI, *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche*, cit., Cap. II.

¹⁰⁶ Sull'esigenza di un tale approccio, R.M. KALVAITIS, *Citizenship and National Identity in the Baltic States*, cit., 271.

¹⁰⁷ Sul superamento delle tensioni interetniche quale condizione necessaria per la stabilità delle democrazie baltiche, K. DUVOLD, S. BERGLUND, *Democracy between Ethnos and Demos: Territorial Identification and Political Support in the Baltic States*, in *East European Politics, Societies and Cultures*, vol. 28, n. 2, 2014, 341-343.

¹⁰⁸ Su questa prospettiva, R. SCHMIED-KOWARZIK, *Die Europäische Union und ihre ethnischen Minderheiten. Eine Studie unter besonderer Berücksichtigung von Slowenien und Lettland*, Münster, LIT, 2007, 417.

Il perseguimento degli obiettivi richiamati sollecita, però, una riflessione condivisa sulla fase dell'incorporazione sovietica, essenziale per il superamento delle reciproche diffidenze ed il consolidamento di un senso di appartenenza da fondare, oggi, non più sull'elemento etno-nazionale ma su quello civico, confermando quella salda appartenenza all'Occidente ed ai relativi valori fondativi che, da sempre, costituisce la cifra distintiva delle identità baltiche.