



***Minoranze, diritti e cittadinanza: considerazioni sul caso baltico. A proposito del recente volume di Lino Panzeri, Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, pp. 196\****

di Eleonora Iannario \*\*

SOMMARIO: 1. Evoluzione concettuale della “cittadinanza”: l’anello baltico come caso di studio. - 2. Un’analisi diacronica degli sviluppi normativi. - 3. La costante tensione tra «slanci inclusivi» e «involuzioni nazionalistiche». - 4. Un finale aperto.

### **1. Evoluzione concettuale della “cittadinanza”: l’anello baltico come caso di studio**

**L**a cittadinanza rappresenta «uno *status* personale, il cui acquisto e la cui perdita sono regolati dal diritto statale e da quello internazionale» e «[l]’ordinamento statale fa di questo *status* la condizione di certi doveri e diritti», constatava Hans Kelsen<sup>1</sup> – come ricorda Lino Panzeri nelle prime righe di “Introduzione” (pp. 1-4) – al fine di sottolineare il *legame indissolubile* tra l’individuo e lo Stato di *appartenenza*<sup>2</sup>. L’Autore muove proprio da questa riflessione kelseniana per tematizzare l’evoluzione della nozione di cittadinanza da una concezione rigida, e ancorata al rapporto giuridico che intercorre tra *civis* e Stato, verso una più duttile, modellata dalla crescita esponenziale dei flussi migratori, dall’acuirsi dei processi di globalizzazione, dalle trasformazioni istituzionali e, soprattutto, dalla fluidità della sovranità statale, ormai condivisa all’interno della dimensione sovranazionale. Benché la ricerca condotta si presti all’esame di fenomeni geopolitici di vasta portata che possono essere fondamentali per cogliere la complessità delle succitate dinamiche, il Professor Panzeri<sup>3</sup> decide di soffermarsi

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza - Università di Roma.

<sup>1</sup> H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Edizioni di Comunità, Milano, 1952, p. 239.

<sup>2</sup> È stata analizzata questa tesi originaria, riconducibile a Carl Schmitt e radicata nei primi decenni del XX secolo, secondo la quale la cittadinanza si basa sul rapporto di esclusività tra cittadino e Stato. Pertanto, l’identità del soggetto-popolo dovrebbe definirsi nella distinzione nei confronti dell’estraneo, come analizzata da S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo IV, Jovene, Napoli, 2008, pp. 2179-2215.

<sup>3</sup> Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi dell’Insubria.

sull'area baltica, quindi circoscrivendo alle tre Repubbliche di Estonia, Lettonia e Lituania l'oggetto dell'indagine proposta. In particolare, l'Autore del volume “Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche. Profili costituzionali e sovranazionali” nel giustificare le ragioni della sua scelta spiega che, nonostante le piccole dimensioni di questi Paesi e la collocazione spaziale ai confini orientali del continente europeo, «le vicende storiche del secolo scorso hanno avuto riflessi assai profondi sulle trasformazioni costituzionali ivi operate e, anche dalla particolare prospettiva della cittadinanza, forniscono elementi di riflessione di ordine generale per un ripensamento della nozione e dei relativi presupposti» (p. 2).

Un'analisi rigorosa, lucida e imparziale, agli occhi di chi scrive, che pur partendo da un dichiarato interesse di Panzeri alle Repubbliche baltiche – dimostrato anche da svariati suoi lavori<sup>4</sup> dedicati alla ricostruzione storico-costituzionale dell'identità baltica – non risparmia tratti di critica asettica ai legislatori di Estonia, Lettonia e Lituania i quali, talvolta, nel susseguirsi degli avvenimenti storici, si sono ispirati al tenore nazionalistico, incuranti dell'agire discriminatorio nei confronti dei Russofoni di seconde e terze generazioni presenti sul territorio e interessati esclusivamente a scongiurare il «“pericolo” russo» (p. 165) come minaccia all'identità etnico-nazionale, culturale e linguistica.

## 2. *Un'analisi diacronica degli sviluppi normativi*

Da quest'angolo visuale, l'intento dell'Autore di tracciare i differenti significati che la cittadinanza ha assunto all'interno della relazione tra accesso allo *status civitatis* e diritti delle minoranze sicuramente restituisce al lettore un quadro utile per comprendere la peculiarità delle tre Repubbliche nella loro «intermittente esperienza come Stati sovrani» (p. 3). Pertanto, seguendo la reale cronologia dei fatti, l'A. ha voluto strutturare lo studio in tre capitoli, ognuno dei quali è riservato ad una specifica fase storica, dunque ad una precisa evoluzione delle disposizioni vigenti in materia di cittadinanza, come conseguenza delle condizioni culturali e giuridiche, dell'ideologia dominante e degli sviluppi democratici.

Infatti, il Capitolo I “Nazione e cittadinanza nella ‘prima’ stagione d'indipendenza delle Repubbliche baltiche” (pp. 5-39) si riferisce alla stagione interbellica e al primo periodo dell'indipendenza delle tre Repubbliche, nel corso del quale le scelte politiche sono state indirizzate in senso *inclusivo*, ossia hanno permesso l'estensione della cittadinanza agli appartenenti a tutte le componenti nazionali ivi radicate. L'A. evidenzia come questo atteggiamento abbia consentito una forma d'integrazione molto sviluppata, principalmente in Estonia e in Lettonia, almeno fino alla deriva autoritaria degli anni Trenta conclusasi con l'annessione da parte dell'URSS nel 1940 e con l'intensa opera di *sovietizzazione* delle società baltiche.

Poi, all'interno del Capitolo II “Ripristino della sovranità statale e principio di continuità: i riflessi sulla cittadinanza” (pp. 41-109), coincidente con il periodo degli anni Novanta fino

<sup>4</sup> *Inter alia*, si v. il recente articolo L. Panzeri, *Il ripristino della sovranità delle Repubbliche baltiche a trent'anni dalla dissoluzione sovietica: aspetti storico-costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2022, pp. 1-24; e *Id.*, *L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze: il caso della Lettonia, tra istanze nazionalistiche e condizionalità europea*, in *DPCE online*, 1/2018, pp. 79-106.

all'inizio del nuovo secolo, Panzeri si sofferma sull'impatto che il ripristino della sovranità nel 1991 ha avuto sulle politiche di cittadinanza, spinte da una crescente pressione nazionalistica e dalla necessità di segnare una netta cesura con il recente passato sovietico. Infatti, percependo quest'ultimo come un potenziale pericolo per la sopravvivenza delle identità baltiche, i dispositivi normativi in tema di cittadinanza e naturalizzazione sono stati contrassegnati da una volontà marcatamente *escludente* del legislatore, imperniata sulla centralità della nazione in senso etnico. Come indica l'A., questa opzione legislativa è stata preferita principalmente dalle due Repubbliche più settentrionali, Estonia e Lettonia, che hanno negato lo *status civitatis* alla maggior parte degli immigrati di epoca sovietica o, per lo meno, hanno contribuito a definire uno *status* giuridico terribilmente precario e di dubbia conformità con i precetti internazionali. Tale modello etnocentrico ha generato serie conseguenze sul piano della coesione sociale e ha determinato una stratificazione di interventi normativi orientati al superamento delle misure più divisive e alla ricerca, spesse volte inefficace, di soluzioni capaci di accordare l'affermazione identitaria con la soddisfazione delle previsioni derivanti dalla «*European conditionality*»<sup>5</sup> (p. 2).

Da ultimo, nel Capitolo III “I più recenti sviluppi della legislazione sulla cittadinanza nelle Repubbliche baltiche: *ethnos* vs. *demos*” (pp. 111-162), che si snoda dai primi anni Duemila fino alla terza decade del XXI secolo, il *focus* è rappresentato dalle misure normative a favore di minoranze nazionali ancora marginalizzate e dalle dinamiche che, a distanza di ormai tre decenni dall'indipendenza, continuano a condizionare il perfezionamento del processo di *Nation-building*. L'A. mette in risalto come nelle Repubbliche baltiche, determinati gruppi della popolazione ancora non godano di uno *status* giuridico soddisfacente per la piena tutela dei diritti umani. A tal fine, lo stesso titolo scelto da Panzeri evoca la distinzione tra *ethnos* e *demos* già operata nel 2017 da Giammaria Milani nel tentativo di dimostrare la diversa incidenza del fattore linguistico sulle idee di nazione<sup>6</sup>, quasi a voler marcare una linea di continuità con il suo pensiero. Infatti, pur trattandosi di una lettura ampiamente superata dalla maggior parte della dottrina che preferisce una concezione unitaria in cui possano convivere elementi di entrambe le teorie, secondo l'A. questa resta di interessante utilità sia per la comprensione delle differenti idee di nazione affermatesi in età moderna sia perché il condizionamento derivante da fattori soggettivi e oggettivi – sfumature di *ethnos* e *demos* per l'appunto – influenza le modalità di acquisto della cittadinanza.

Dunque il diverso approccio alla nozione di cittadinanza può influire sull'esito del processo di *Nation-building*, incoraggiando – come accaduto negli anni Venti – oppure frenando – come avvenuto in seguito alla disgregazione sovietica – la coesistenza delle diversità nazionali e,

<sup>5</sup> La clausola sulla condizionalità ha permesso il rispetto dello Stato di diritto da parte dei Paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea, conseguentemente riconoscendo a quest'ultima un potere di indirizzo sulla politica dei propri Stati membri. Questa *European conditionality* ha sollevato forti contestazioni da parte delle democrazie dei Paesi dell'est Europa.

<sup>6</sup> G. Milani, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017. L'A. affronta questa differenza all'interno del paragrafo 1.2.3. (pp. 22-33) riferendosi principalmente al fattore della maggiore o minore incidenza dell'elemento politico e di quello culturale nelle singole esperienze di formazione delle nazioni, che avrebbe contribuito all'elaborazione della distinzione tra nazione *ethnos* e nazione *demos*. Spiega poi Milani nel paragrafo 1.3.4. (pp. 50-53) che, data la persistenza di due differenti idee di nazione, appunto *ethnos* e *demos*, all'interno del rapporto tra lingua e nazione, si può sostenere che le norme che disciplinano i modi per divenire cittadini di uno Stato siano influenzate da queste due differenti impostazioni.

conseguentemente, il consolidamento democratico delle istituzioni sovrane<sup>7</sup>. Inoltre, si tratta di un rapporto biunivoco, giacché gli ultimi interventi legislativi sulla cittadinanza hanno inciso diversamente sui tempi e i contenuti di questo processo, e, a loro volta, sono stati fortemente condizionati non solo, in senso inclusivo, da pressioni esogene, ma anche, in senso escludente, da fratture sociali e identitarie oggi giorno non ancora integralmente rimarginate.

### 3. *La costante tensione tra «slanci inclusivi» e «involuzioni nazionalistiche»*<sup>8</sup>

Sin dalle prime pagine, l'A. richiama l'attenzione del lettore sulla rilevanza della tutela delle minoranze, codificata nelle diverse legislazioni statali sulla cittadinanza e nelle Carte costituzionali di Estonia, Lettonia e Lituania<sup>9</sup>.

In epoca interbellica sembrerebbe che le opzioni normative siano state indirizzate verso l'irrilevanza dell'appartenenza nazionale e verso il principio dell'autonomia nazional-culturale come risoluzione della questione della coesistenza di molte nazionalità all'interno dell'anello baltico, secondo cui si fa prevalere l'elemento personale, quindi l'appartenenza linguistica, religiosa e culturale, sull'elemento territoriale. Infatti, l'A. stesso si interroga se questo fattore dirimente possa rappresentare «un autentico *favor minoritatis*» (p. 19), dal momento che, da un lato, si invoca il principio della nazionalità ma, dall'altro, si insiste sulla centralità dei diritti e doveri nel rapporto individuo-Stato, a sottolineare l'importanza del carattere soggettivo. Alla duplicità di questi orientamenti corrispondono due differenti elaborazioni della cittadinanza riconducibili o al «“modello” germanico» (p. 19), nel quale l'accesso alla cittadinanza si incentra sul presupposto di un legame ancestrale tra nazione e territorio, quindi su elementi etnico-culturali e di sangue, oppure a «quello francese», nel quale prevale una vocazione egalitaria e garantista<sup>10</sup>. Detti modelli riflettono la preferenza quale criterio per l'accesso alla cittadinanza, rispettivamente, dello *ius sanguinis* o dello *ius soli*. Nei primi anni Venti, la prevalenza del secondo modello sembrerebbe essere scaturita, secondo il parere dell'A., «dall'affermazione di appena conseguite identità statuali, ancora fragili» (p. 24) e da una molteplicità di fattori come «l'esito vittorioso della lotta per l'indipendenza - che creò un clima politicamente favorevole [...] nei confronti delle minoranze [...] e l'esigenza per le giovani Repubbliche baltiche di consolidare la propria legittimazione internazionale» (p. 24) nella realizzazione di un sistema di tutele avanzato.

<sup>7</sup> L. Panzeri, *L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze*, cit., p. 80.

<sup>8</sup> Il riferimento è alle “Conclusioni”, p. 163: «La conflittualità [...] confermata da alcuni recenti studi sul senso di appartenenza delle minoranze, è ben dimostrata, sul piano legislativo, dalla legislazione sulla cittadinanza, costantemente in tensione tra slanci inclusivi, mai tradottisi in scelte davvero coesive, ed involuzioni nazionalistiche, confermate dalle ricorrenti proposte tese a reintrodurre la rigida applicazione dello *ius sanguinis* e dal consolidamento di prassi incidenti restrittivamente sulla naturalizzazione».

<sup>9</sup> Attualmente all'interno degli artt. 50-52 della Costituzione della Repubblica estone (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) del 28 giugno 1992; art. 114 della Costituzione della Lettonia (*Satversme*) del 7 novembre 1922 e art. 37 della Costituzione della Repubblica di Lituania (*Lietuvos Respublikos Konstitucija*) del 25 ottobre 1992.

<sup>10</sup> Sulla contrapposizione di queste due concezioni, si v. E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997, come pure D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011.

In Estonia, l'atto di proclamazione dell'indipendenza del 24 febbraio 1918, pur affermando il carattere nazionale estone del nuovo Stato, ha riconosciuto espressamente il diritto all'autonomia culturale per tutte le minoranze del Paese. Attraverso un'apposita «Legge organica provvisoria sulle minoranze, poi, approvata il 4 giugno 1919» (pp. 14-15), è stato successivamente ammesso l'uso delle lingue di minoranza – il tedesco, il russo, lo svedese e il lettone – innanzi agli organi delle Autorità territoriali e dell'Amministrazione centrale. A questo clima garantistico si sono conformati anche i Costituenti che il 15 giugno 1920 hanno approvato la nuova Costituzione, adottata, come veniva precisato all'interno del Preambolo, «dal “popolo estone” (“*Eesti rahvas*”), inteso senza alcuna connotazione etnico-nazionale» (p. 14), ossia il popolo nel suo complesso, a differenza del termine “*rahvus*”, riconducibile al concetto di nazione in senso etnico. L'utilizzo della formula “*Eesti rahvas*”, anziché “*Eesti rahvus*”, è la riprova dell'intento dell'Assemblea costituente di assicurare ad ognuno la libertà di determinare la propria nazionalità, evitando che le condizioni di nascita, il credo religioso, il genere e la posizione sociale potessero giustificare privilegi o discriminazioni fondate sulla legge. Similmente, in Lettonia è stato formalizzato il principio secondo cui «la Lettonia costituiva una Repubblica nella quale l'autorità dello Stato promanava dal “popolo della Lettonia” (“*Latvijas tauta*”)» (p. 16). Inoltre, la Costituzione, approvata il 15 febbraio 1922, pur difettando, a differenza di quella estone, di garanzie a favore dei diritti delle minoranze, non ha qualificato come titolare della sovranità i «Lettoni» od il “popolo lettone», bensì il «popolo della Lettonia» (p. 16) inclusivo di tutti i gruppi etnici ivi radicati. Per quanto concerne la Lituania, poi, il Preambolo della Costituzione del 6 agosto 1922 ha individuato «quale titolare del potere costituente la “Nazione lituana” (“*Lietuvos Tauta*”)» (p. 17) e, in particolare, l'articolo 11 ha statuito l'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge e il Capo VII ha riconosciuto specifiche garanzie a favore delle minoranze nazionali che «costitui[va]no una parte notevole della cittadinanza» (p. 17).

In questa fase storica, l'idea di nazione non ha assunto mai connotazioni etniche. Piuttosto, il raffronto con quanto disposto sul fondamento dello Stato dalla coeva *Weimarer Reichsverfassung* del 1919<sup>11</sup>, alla quale anche le Costituzioni baltiche si sono ispirate profondamente, mostra come il vincolo di appartenenza non sia stato interiorizzato in area baltica come legame di sangue o etnico-culturale secondo il «concetto tedesco di *Volk*» (p. 18), bensì, sia stato determinato dal concorso di variabili irripetibili che non sono determinate biologicamente né risultano immutabili, ma «sono il prodotto di uno sviluppo sociale e intellettuale» (p. 18).

La situazione è cambiata nella fase post-bellica durante gli anni di occupazione sovietica. Più precisamente le disposizioni che sono state adottate in vista di una «russificazione dell'area» (p. 37), come ad esempio l'ufficializzazione del russo, hanno sconvolto in maniera dirompente il piano dello *status civitatis*, specialmente rispetto alla disciplina alquanto innovativa e aperta – per riconoscimento dello stesso Autore – che ha caratterizzato il periodo interbellico appena delineato. Nello specifico, si è registrato il definitivo superamento delle cittadinanze nazionali baltiche preesistenti. Infatti, nonostante la Costituzione sovietica del 1936 statuisse che «ogni

<sup>11</sup> Per un approfondimento, si v. G. F. Ferrari, S. M. Moraldo (a cura di), *Deutschland zwischen europäischer Integration und Souveränismus – La Germania tra integrazione europea e sovranismo*, Springer, Berlino, 2021.

cittadino di una Repubblica federata fosse cittadino dell'URSS (art. 21, comma 2), riconoscendo dunque il carattere derivato del secondo *status*, la stessa, al contempo, all'art. 14, comma 1, lett. x, precisava infatti come la disciplina della cittadinanza federale fosse di esclusiva competenza dell'Unione, svuotando in questo modo di ogni reale significato la cittadinanza delle singole entità federate» (p. 37). In aggiunta, la mobilità all'interno dell'Unione sovietica è stata assoggettata a molti limiti – come ad esempio il rilascio della «*propiska*» (p. 37), ovvero la registrazione nel luogo di residenza – sui quali le Autorità centrali si sono riservate un margine di discrezionalità al pari delle regole sul rilascio dei passaporti. In questo modo, le Autorità sovietiche hanno orientato i flussi migratori e assicurato agli immigrati russofoni una situazione privilegiata. Malgrado la profonda *sovietizzazione*, le identità baltiche sono sopravvissute, coesistendo con quelle immigrate in un rapporto destinato tuttavia – come avverte l'Autore – ad essere irreversibilmente instabile.

Di conseguenza, nella fase più delicata sviluppatasi con l'epilogo della «guerra costituzionale» (p. 48), a seguito dell'indipendenza dall'URSS nel corso dell'estate 1991, si è realizzato il tentativo di affermare la prevalenza delle leggi repubblicane su quelle dell'Unione Sovietica. Pertanto, Estonia e Lettonia hanno declinato sul piano della cittadinanza il «principio di continuità, accentuando la centralità del popolo-nazione quale elemento costitutivo dello Stato» (p. 70). Questo atteggiamento – comprensibilmente la reazione più immediata all'occupazione sovietica – è stato il riflesso di un approccio *escludente* tenuto dalle due Repubbliche baltiche più settentrionali che ha condizionato «in profondità le scelte normative sulla cittadinanza» (p. 72) e nel tempo ha evidenziato i suoi limiti. Così, in applicazione del principio «*ex iniuria ius non oritur*» (p. 70; p. 165) si è ritenuto ogni provvedimento legislativo adottato dall'Unione sovietica *durante bello* come nullo e, pertanto, privo di qualsiasi effetto giuridico, a cominciare dal «Decreto del *Presidium* del Soviet Supremo dell'URSS del 7 settembre 1940, che aveva esteso la cittadinanza sovietica ai cittadini delle tre Repubbliche baltiche» (p. 70). Dunque, i titolari dello *status civitatis* nelle «“ricostituite” Repubbliche» si identificavano negli «originari cittadini dei due Paesi o nei relativi discendenti, di nazionalità, rispettivamente, estone e lettone o, comunque, appartenenti alle minoranze autoctone già integrate nel periodo interbellico [...]. [T]utti gli altri residenti, invece, giunti a seguito dell'occupazione sovietica, non potevano, almeno in linea di principio, considerarsi cittadini, giacché la loro presenza avrebbe avuto come presupposto un atto di occupazione illegittimo» (pp. 70-71). Emerge quindi una profonda distinzione tra vecchie e nuove minoranze che si concretizzava nella condizione di favore riservata alle prime, riferita non solo all'immediato accesso alla cittadinanza, ma anche al trattamento promozionale sul piano della tutela linguistica e culturale. In generale, il legislatore estone e quello lettone hanno reso impossibile per gli abitanti dei due Paesi quella che è stata definita come «opzione zero» (p. 76), ossia la concessione del diritto di scegliere la propria cittadinanza liberamente e a prescindere da situazioni personali, e hanno inasprito l'*iter* di naturalizzazione. A questo proposito, Panzeri descrive come l'introduzione di requisiti linguistici all'interno dei dispositivi che governano l'attribuzione della cittadinanza abbia costituito un adempimento oltremodo oneroso, sia per la scarsa conoscenza delle lingue baltiche da parte dei Russofoni, sia per l'oggettiva difficoltà delle prove strutturate in base ad

un'elevata conoscenza delle lingue baltiche. Questi obblighi avvalorano la spiccata finalità *escludente* della legislazione lettone ed estone sulla cittadinanza, privando dei diritti la popolazione non indigena e subordinando l'acquisizione della cittadinanza all'avvenuta integrazione del richiedente all'interno della società estone o lettone ospitante.

In questo contesto, nei primi anni successivi all'indipendenza, si è registrato «un effetto moltiplicatore sulla deteriorizzazione della condizione della minoranza russofona, incapace di reagire in modo efficace alle politiche nazionalistiche del nuovo corso» (p. 78).

Pur affermandosi il principio di continuità, dunque, la relativa forza normativa risulta, ad ogni modo, destinata ad attenuarsi in ragione del decorso del tempo. Infatti, l'appartenenza delle tre Repubbliche alla NATO e all'Unione europea, dopo l'annessione del 2004 e la vincolante adesione ai criteri di Copenaghen<sup>12</sup> del 1993, rende difficilmente sostenibile ogni atteggiamento discriminatorio fondato sulla *minaccia russa*. In aggiunta, i Russofoni, nati o cresciuti nelle Repubbliche baltiche dopo la disgregazione sovietica, costituiscono il risultato di una parentesi storica che è incancellabile ma, per quanto drammatica, definitivamente riferita al passato. Infatti, l'A. suggerisce al lettore che gli appartenenti a queste nuove generazioni hanno spesso sviluppato un «legame effettivo e genuino» (p. 88; p. 165) con lo Stato nel quale hanno sempre vissuto e con il quale si identificano, per richiamare la formula utilizzata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella celebre «sentenza *Nottebohm*» (p. 89) del 1955<sup>13</sup>.

Pertanto, nonostante le grandi potenzialità della «strategia di pre-accesso all'Unione» (p. 116) e l'estesa disponibilità di strumenti atti a promuovere il raggiungimento degli standard previsti, all'interno dell'anello baltico l'incidenza sulle politiche della cittadinanza sarebbe stata modesta, non avendo raggiunto, né in Estonia né in Lettonia, la definitiva archiviazione dell'ambigua categoria dei “non-cittadini”<sup>14</sup>. L'annessione all'Unione, al contrario, avrebbe ulteriormente rilevato la precarietà della condizione degli appartenenti a questa categoria. Infatti, la maggior parte di essi, pur essendo nata e cresciuta in un Paese baltico, si è ritrovata in una condizione assai più precaria rispetto a quella dei cittadini di altri Stati membri.

Per queste ragioni, dopo il 2004, si è assistito all'«evoluzione verso un modello di “democrazia militante”» (p. 116), rimanendo aperta la tematica sull'accesso alla cittadinanza, soprattutto negli Stati baltici settentrionali. Tuttora, la prospettiva della “democrazia militante”<sup>15</sup> è stata ricordata a margine della percepita minaccia di un nuovo expansionismo russo che, sin dall'indipendenza, aleggia sul processo di *State-building*.

<sup>12</sup> *Conditio sine qua non* l'adesione di un Paese candidato. Si v. gli artt. 49 TUE e 6, paragrafo 1, TUE.

<sup>13</sup> Sul caso, *ex multis*, si v. A.F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli, 1984. In merito al concetto di *genuine link* si v. R. Bauböck, *Genuine links and useful passports: evaluating strategic uses of citizenship*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45:6, 2019, pp. 1015-1026 e P. J. Spiro, *Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion*, in *Investment Migration Working Papers*, 1/2019, pp. 1-25.

<sup>14</sup> Per un esame sulla nozione di “non-cittadino” si v. D. Kochenov, A. Dimitrovs, *Eu Citizenship For Latvian 'Non-Citizens': A Concrete Proposal*, in *Houston Journal of International Law*, Vol. 38, n. 1, 2016, pp. 55-97. Gli Autori precisano come il diritto dell'Unione europea consente di estendere lo status di cittadinanza europea e i diritti fondamentali ad esso connessi ai “non-cittadini della Lettonia”; quindi sostengono che tale estensione, pur non avendo effetti interni alla Repubblica di Lettonia e basandosi sulla dottrina della continuità con la Repubblica lettone, sarà in grado di migliorare la situazione giuridica dei “non-cittadini” che si trovano in una posizione vulnerabile.

<sup>15</sup> La teoria, spiega l'A., fu originariamente formulata, negli anni Trenta, da Karl Löwenstein, *Militant Democracy and Fundamental Rights*, in *The American Political Science Review*, vol. 31, n. 3, 1937, pp. 417-432 (parte I) e n. 4, 1937, pp. 638-658 (parte II), il quale, a fronte della crescente minaccia dei totalitarismi, rifletteva sugli strumenti attraverso i quali i regimi

#### 4. *Un finale aperto*

Attualmente la persistenza delle difficoltà simboleggiate dalla presenza di gruppi russofoni nelle tre Repubbliche baltiche rimane condizionata dal radicato timore che la presenza di «“non-Baltici” continui ad essere di per sé una minaccia alla ritrovata indipendenza, e ciò nonostante le profonde trasformazioni socio-culturali che negli ultimi due decenni hanno interessato anche le comunità russofone» (p. 117). Sebbene l’evidente disapprovazione per la disciplina adottata dal 1991 dopo il riacquisto dell’indipendenza da parte delle Repubbliche baltiche, sembra inevitabile leggere – non certo giustificare – le riforme operate alla luce di quanto accaduto in precedenza. A supporto di questa tesi – come si evince dalla disamina dell’A. – una diretta conseguenza della *perestrojka*<sup>16</sup> è stata l’erezione di «“rigide barriere etniche, codificate formalmente e istituzionalizzate nella prassi”, le quali, inevitabilmente, sarebbero presto entrate in tensione con l’implosione dell’Unione» (p. 39). Sicuramente, nel corso dei decenni queste politiche hanno prodotto un’alterazione dell’originaria composizione nazionale delle tre Repubbliche, indebolendo le componenti etno-nazionali dominanti fino a renderle maggioranze numericamente più contenute. Pertanto, già nella fase conclusiva dell’esperienza sovietica, l’emersione di conflitti etnici latenti ha rafforzato all’interno delle Repubbliche baltiche il timore di «un’irreversibile “minoritarizzazione” etnica» (p. 39), alimentato il desiderio di emancipazione e condizionato le scelte normative in tema di cittadinanza adottate all’indomani dell’indipendenza.

All’interno del «groviglio complesso di popoli e culture»<sup>17</sup> che connota l’area baltica, crocevia di comunità internazionali di differente origine, le quali hanno variamente inciso sulle vicende dei tre Paesi, sembrano indispensabili quindi un’azione politica a lungo termine ed un investimento culturale di ampio respiro che scaturiscano non dalla ricerca di chi possa ottenere lo *status civitatis*, ma dallo studio di quale possa essere il contenuto e la funzione di tale *status*. Tale passaggio può implicare, oltre alla presa d’atto della coesistenza di inevitabili differenze generate dalla globalizzazione e dell’irreversibilità dei trascorsi storici, il rafforzamento di un processo conciliativo. Quest’ultimo potrebbe garantire la stabilità della fluttuante e composita identità baltica, secondo un’accezione non meramente etnica, quanto inclusiva, che sia in grado di enfatizzare la centralità dei diritti umani.

Dunque il corso del tempo può permettere di sollecitare anche per le minoranze russofone le stesse riflessioni che in molti Stati dell’Unione, di fronte alla sfida migratoria, sono state invocate a sostegno di scelte politiche marcatamente inclusive, basate sulla relativizzazione della cittadinanza a favore della residenza, quale presupposto della titolarità dei diritti

---

democratici avrebbero potuto opporsi alle relative derive attraverso il rafforzamento del potere esecutivo e la definizione di poteri di emergenza. Negli ultimi anni, questa teoria è stata oggetto di una riflessione critica, con riguardo all’intensificarsi della minaccia del terrorismo e alla conseguente predisposizione di strumenti emergenziali limitativi dei diritti fondamentali, *inter alia*, G. Capoccia, *Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation*, in *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 9, 2013, pp. 207-226.

<sup>16</sup> Riferita all’insieme di riforme economiche e politico-sociali avviate dalle Autorità Sovietiche a metà degli anni Ottanta.

<sup>17</sup> P.U. Dini, *L’anello baltico. Profilo delle nazioni baltiche. Lituania Lettonia Estonia*, Marietti, Genova, 1991, p. 14.

fondamentali<sup>18</sup>, e sul superamento dell'idea per la quale l'appartenenza ad una comunità politica potrebbe fondarsi soltanto sull'esistenza di legami etnico-nazionali.

Concludendo, secondo il parere di chi scrive, sarebbe opportuno leggere il presente volume non già con lo scopo ultimo di ricevere una panoramica dettagliata, e senz'altro arricchente, di aspetti spesso trascurati dal dibattito scientifico sulla cittadinanza, quali la necessità che la sua disciplina si affranchi dall'obiettivo di omogeneizzazione etnico-culturale, a favore di una prospettiva umano-centrica stimolata dall'esigenza di estendere i diritti dell'uomo a tutti i residenti sul territorio statale. Invero, appare necessario essere animati dalla consapevolezza dell'inevitabile contraddittorietà sottesa alla tutela delle minoranze etniche da parte dell'Unione europea. Infatti, il tentativo di elaborare uno standard europeo di protezione delle minoranze sembrerebbe limitato per lo più a garantire la semplice non discriminazione, uno dei capisaldi dell'Unione<sup>19</sup>, riducendo l'efficacia della salvaguardia delle minoranze *stricto sensu*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> B. Caravita, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 133-162.

<sup>19</sup> Art. 18 TFUE, parte seconda, *Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*: «Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni».

<sup>20</sup> Si rinvia alla riflessione critica elaborata da D. Kochenov, *A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 31, Rev. 1/2008, <http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol31/iss1/2>. Kochenov all'interno di questo articolo sottolinea come la Commissione europea abbia utilizzato la tutela delle minoranze in modo discriminatorio, tollerando lo standard di assimilazione in un gruppo di Paesi candidati - Estonia, Lettonia e Lituania appunto - e sostenendo l'autonomia culturale in altri. Pertanto, accanto alla tolleranza interna o alla semplice negazione dei problemi delle minoranze nell'Unione, la Commissione svilupperebbe simultaneamente due approcci contraddittori nelle relazioni esterne: l'assimilazione di fatto, vietata dall'articolo 5(2) della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1998, e l'autonomia culturale, che darebbe vita a una complicata rete di norme in parte sovrapposte e in parte contraddittorie.