

L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze: il caso della Lettonia, tra istanze nazionalistiche e condizionalità europea

di Lino Panzeri

Abstract: *The legislation on citizenship in Latvia between nationalistic claims and European conditionality* – The article deals with the evolution of citizenship in Latvia. It focuses on the changing attitude of Latvian legislators also on account of the complex historical national events. Indeed, in the inter-war period, an inclusive approach to the historical minorities prevailed, but after the regained independence, through the principle of continuity, legislation evolved towards the exclusion of immigrants from the Soviet era. The study also analyses the influence of international pressures on recent regulatory choices and the contribution of EU conditionality, which has encouraged, with regard to citizenship, the start of policies geared towards a greater social inclusion of the Russian community. Latvian legislation, however, continues to nourish a fundamental tension between nationalistic and inclusive positions, which has an impact on inconsistent regulatory choices.

Keywords: Citizenship; European Citizenship; Principle of State Continuity; Minority Rights; EU Conditionality.

79

1. Premessa

La cittadinanza, nella sua accezione classica, costituisce il rapporto che lega un individuo ad uno Stato ed al quale conseguono, per entrambi, diritti e doveri¹. Dalla prospettiva del diritto delle minoranze, poi, l'accesso alla cittadinanza opera quale presupposto fondamentale per l'implementazione dei diritti promozionali². Quest'ultima sollecita infatti il preventivo riconoscimento dell'appartenenza al popolo – inteso come elemento costitutivo dello Stato – anche di coloro che appartengono ad una minoranza, giacché soltanto con la formalizzazione dello *status civitatis* i relativi componenti possono partecipare ai processi decisionali, anche nell'interesse del proprio gruppo³.

¹ Per tutti, G. Biscottini, *Cittadinanza (Diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, 140.

² Sulla titolarità della cittadinanza dello Stato degli appartenenti alle minoranze quale comune presupposto della disciplina volta alla relativa tutela, R. Toniatti, *Minoranze, diritti delle*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, 1996, 708-709.

³ Nonostante la pluralità di significati che la nozione di cittadinanza ha assunto anche per il diritto costituzionale, essa, come è stato recentemente rilevato da A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, 2015, 320, «ha e mantiene una specifica valenza identificativa in relazione a forme di organizzazione politica», potendosi qualificare come «la dimensione politica della persona nello stato costituzionale».

L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti alle minoranze assume particolare importanza nei processi di *State-building*, nel corso dei quali si creano, o dovrebbero crearsi, le condizioni fondamentali per la successiva coesione sociale⁴. In linea di principio, infatti, tanto più la disciplina dello *status civitatis* si orienta in senso inclusivo quanto più si facilita il raggiungimento della suddetta coesione, particolarmente necessaria laddove sussistano pregressi rapporti di conflittualità – suscettibili, almeno inizialmente di riflettersi negativamente sull'atteggiamento della maggioranza⁵– o, comunque, il condizionamento di alterni rapporti di forza⁶.

Lo studio che si propone mira ad indagare il rapporto tra accesso alla cittadinanza degli appartenenti alle minoranze e coesione sociale in Lettonia. Le tormentate vicende di questo Paese bene esemplificano come il diverso approccio al tema della cittadinanza possa condizionare l'esito del processo di *State-building*, favorendo (come avvenuto negli Anni Venti) oppure ostacolando (come accaduto successivamente alla disgregazione sovietica) la coesistenza delle diversità nazionali e, di conseguenza, il consolidamento democratico delle istituzioni sovrane. Trattasi, peraltro, di un rapporto biunivoco, giacché gli interventi legislativi sulla cittadinanza susseguitisi negli ultimi decenni hanno bensì variamente inciso sui tempi ed i contenuti di questo processo, ma, a loro volta, sono stati profondamente condizionati non solo, in senso inclusivo, da pressioni esogene, ma anche, in senso escludente, da fratture sociali ed identitarie a tutt'oggi non ancora compiutamente rimarginate.

2. La fluttuante composizione nazionale della Lettonia quale precipitato storico delle alterne vicende storiche del Paese ed i suoi riflessi sulla cittadinanza: il periodo interbellico, dall'indipendenza all'ingresso nell'URSS

L'attuale territorio lettone è stato storicamente crocevia di popoli e luogo d'insediamento di comunità nazionali di diversa origine. Accanto ai gruppi

⁴ In generale, sulla centralità dell'inclusione delle minoranze per il buon esito dei processi di *State-building*, A. von Bogdandy, S. Häußler, F. Hanschmann, R. Utz, *State-Building, Nation-Building and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches*, in A. von Bogdandy, R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 9, 2005, 590-591, secondo i quali «[w]ithout appropriate constitutional accommodation of minority groups and nations in countries plagued by inter-community unrest, the guarantee of individual rights often remains precarious».

⁵ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2011, 130, sottolineano come «[s]pesso il reale atteggiamento di un ordinamento in materia [sia] "mascherato" attraverso un utilizzo restrittivo della cittadinanza» e ricordano la frequenza di ordinamenti che, rendendo difficoltoso l'accesso a questo *status*, si caratterizzano «in chiave di fatto repressiva».

⁶ È proprio in questi contesti, tuttavia, che l'individuazione di chi costituisca il popolo e, dunque, possa accedere allo *status* di cittadino risulta più complessa: cfr. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore-London, 1996, spec. 28 ss.

autoctoni lettone⁷ e livone⁸, risalgono al XIII secolo i primi insediamenti tedeschi, al XVI secolo quelli di Ebrei, Polacchi e Rom, ai XVII e XVIII secoli quelli di Russi e Bielorussi ed alla fine del XIX secolo quelli di Estoni e Lituani, attratti questi ultimi dalle opportunità d'impiego offerte dalle manifatture lettone⁹.

Il sedimentarsi, nel tempo, di queste diverse componenti nazionali si è riflesso nei risultati dei censimenti svoltisi a partire dalla fine dell'Ottocento. In occasione del primo, tenutosi nel territorio dell'attuale Lettonia nel 1897, i Lettoni costituivano la maggioranza della popolazione (pari al 68% del totale), seguiti dagli appartenenti a gruppi slavi (in prevalenza Russi, poi Bielorussi, Polacchi ed Ucraini), che, nel loro complesso, costituivano poco più del 15% della popolazione e, ancora, dagli appartenenti alle comunità tedesca ed ebraica, pari, rispettivamente, al 7,4 e 6,4% della popolazione. Questi dati vennero confermati anche nel censimento del 1920: esso attestò, da un lato, una leggera crescita in termini assoluti dei residenti di nazionalità lettone – pari quasi al 73% del totale della popolazione – ma, dall'altro, la permanenza, anche dopo l'indipendenza dalla Russia, conseguita il 18 novembre 1918, di molti appartenenti ad altri gruppi nazionali, costitutivi di oltre un quarto della popolazione.

Immediatamente dopo l'indipendenza, l'organo legislativo provvisorio, stretto tra una scelta d'impronta nazionalista ed una di tipo inclusivo, si orientò a favore della seconda, affermando il principio secondo il quale la Lettonia costituiva una Repubblica nella quale l'autorità dello Stato promanava dal «popolo della Lettonia» («*Latvijas tauta*»)¹⁰. La stessa Costituzione, di poco successiva (approvata il 15 febbraio 1922 ed entrata in vigore il 7 novembre dello stesso anno), pur mancando di espresse garanzie a favore dei diritti delle minoranze¹¹, non qualificò come titolare della sovranità i «Lettoni» od il «popolo lettone», ma, appunto, il «popolo della Lettonia», da intendere come inclusivo di tutti i gruppi etnici ivi radicati¹².

⁷ Sull'origine dei primi insediamenti lettone, risalenti a circa duemila anni fa, cfr. W.R. Iwaskiw (Ed.), *Estonia, Latvia and Lithuania. Country Studies*, Washington, 1996, 93-94.

⁸ La minoranza livone, di origine ugrofinnica, si radicò in Lettonia circa cinquemila anni fa e conta oggi poche decine di componenti, insediati in alcuni villaggi della costa baltica.

⁹ Sulle diverse comunità nazionali storicamente radicate nell'attuale territorio lettone, tra gli altri, A. Lieven, *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*, New Haven, 1993, 131 ss.

¹⁰ Sull'approccio inclusivo degli organi provvisori, a cui parteciparono anche esponenti delle minoranze, A. Graudin, *Die Stellung der nationalen Minderheiten in den Verfassungen der baltischen Republiken und ihre einfachgesetzliche Umsetzung*, Frankfurt am Mein, 1997, 24 ss.; sul tema, altresì, K. Kangeris, *Die historischen Voraussetzungen für die demokratische Staatsgründung in Lettland 1918*, in B. Meissner, D.A. Loeber, C. Hasselblatt (Hg.), *Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung in den baltischen Staaten*, Vilnius, 1995, 11 ss.

¹¹ L'Assemblea legislativa, che pure aveva considerato l'inclusione nel testo costituzionale di un catalogo di diritti ispirati dalle coeve esperienze europee (e, tra questi, i diritti delle minoranze nazionali e quelli relativi al libero uso delle lingue di minoranza), non riuscì, per il concorso di contingenti ragioni politiche, ad approvare detto catalogo: sul tema cfr. A. Kučs, *Protection of Fundamental Rights in the Constitution of the Republic of Latvia during the Interwar Period and after the Restoration of Independence*, in *Juridiskā zinātne/Law*, n. 7, 2014, 55-58.

¹² Su questo aspetto, già F. Wittrock, *Die Rechtslage der deutsch-baltischen Minderheit in Lettland*, Riga, 1929, 45, ed E. Walter, *Estland, Lettland, Litauen. Das Gesicht der baltischen Staaten*, Berlin, 1939, 95-96; sulle questioni minoritarie nel dibattito che precedette l'adozione della

Sul piano dell'accesso alla cittadinanza, questo approccio implicava che lo *status* di cittadino avrebbe costituito una prerogativa da riservare a tutti i componenti del «popolo della Lettonia», a prescindere dalla loro appartenenza nazionale.

Così, in data 23 agosto 1919, prima ancora dell'approvazione della Costituzione, fu adottata la «Legge sulla cittadinanza», la quale riconobbe la titolarità dello *status* di cittadino lettone, a prescindere dall'appartenenza nazionale o religiosa, a chiunque vivesse nel territorio della neonata Repubblica baltica od ivi avesse vissuto, in conformità alle leggi della Russia zarista, anteriormente al 1 agosto 1914, senza avere acquisito un'altra cittadinanza¹³. Ciò permise, già pochi anni dopo l'entrata in vigore del testo, l'acquisto della cittadinanza lettone da parte della quasi totalità dei residenti¹⁴.

82

Questo atteggiamento inclusivo fu alimentato non solo dall'esito vittorioso della lotta per l'indipendenza e dall'esigenza di consolidare la legittimazione internazionale del Paese¹⁵, ma anche dalla circostanza per cui l'esistenza di una netta maggioranza di nazionalità lettone (che, alla fine degli Anni Trenta, arrivò a costituire oltre il 75% della popolazione)¹⁶ e la relativa esiguità numerica delle minoranze – dunque qualificabili, secondo la classificazione proposta da Alessandro Pizzorusso, come “piccole” minoranze¹⁷– offrivano adeguate garanzie di stabilità e continuità alle nuove istituzioni sovrane¹⁸. La scelta compiuta, al contempo, in questo delicato frangente storico, soddisfaceva le aspettative di alcuni gruppi storici – in particolare, quello tedesco e quello ebraico – che, pur minoritari,

Costituzione del 1922 cfr. altresì F. Buchardt, *Das Recht der nationalen Minderheiten Lettlands*, Riga, 1932, 20 ss.

¹³ Sul contenuto della «Legge sulla cittadinanza» del 1919, F. Wittrock, *op. cit.*, 60-62; sull'uguaglianza degli appartenenti alle minoranze nell'accesso alla cittadinanza, altresì, F. Buchardt, *op. cit.*, 56, e W.W. Nakkell, *Die Rechtslage der nationalen Minderheiten in Lettland* (dattiloscritto), Tübingen, 1947, 27 ss.

¹⁴ H. Šimkuva, *Die Minderheitenpolitik Lettlands in den Umbruchszeiten dieses Jahrhunderts*, in *Forum für osteuropäische Ideen und Zeitgeschichte*, 3. Jahrgang, 1999, Heft 2, 243, indica in una percentuale pari al 96% del totale della popolazione il numero di coloro che, nel 1925, avevano ottenuto la cittadinanza lettone.

¹⁵ Sull'incidenza di questa variabile, A. Plakans, *A Concise History of the Baltic States*, Cambridge, 2011, 316.

¹⁶ Sui dati del censimento del 1935, E. Walter, *Estland, Lettland, Litauen*, cit., 108 ss.

¹⁷ Secondo A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967, 140-141, mentre i contrasti cui dà vita la presenza delle minoranze “piccole” «esercitano un'influenza trascurabile sulla vita politica e sociale del Paese, nonché sull'ordinamento giuridico dello Stato», rispetto a quelle “grandi” non rileva solo la forza numerica, ma altresì il trovarsi le stesse «in condizioni pratiche tali da farla pesare concretamente nella vita pubblica»; e mentre accordare ai piccoli gruppi «privilegi e garanzie giuridiche che non determineranno mai sensibili alterazioni del sistema» non pone ostacoli eccessivi, ben maggiori difficoltà solleva la condizione delle “grandi” minoranze, per disciplinare la quale la maggioranza è chiamata «ad intavolare ben più difficili contrattazioni».

¹⁸ Sul punto, A. Endziņš, *The special case of the Baltic states. State succession, state continuity and issues of citizenship*, in AA.VV., *Citizenship and state succession, Vilnius (Lithuania) 16-17 May 1997*, Strasbourg, 1998, 162.

costituivano l'élite economica del Paese¹⁹, con la quale la giovane Repubblica doveva necessariamente confrontarsi.

La soluzione scelta nel 1919, pur senza consolidare un processo di vera integrazione²⁰, permise comunque l'avvio di una stagione complessivamente positiva per la coesistenza delle diverse componenti nazionali²¹, favorita dall'assenza di un partito dominante e dall'ampia partecipazione alla vita politica, resa possibile dalle scelte innovative compiute dal Costituente in tema di forma di governo e di istituti di democrazia diretta²². La titolarità dello *status civitatis*, congiuntamente all'adozione di un sistema elettorale proporzionale, permise poi agli appartenenti alle minoranze un'adeguata rappresentanza parlamentare²³, che si rifletté nell'adozione di una serie di leggi dal contenuto assai avanzato sul piano dei diritti: tra queste, la «Legge sull'autonomia delle istituzioni educative della Lettonia» (dell'8 dicembre 1919), che riconobbe il diritto degli appartenenti alle minoranze di ricevere, attraverso proprie istituzioni formative, l'erogazione di lezioni nella propria lingua madre, e la «Legge sull'autonomia delle minoranze nazionali» (del 25 febbraio 1925), che introdusse ampie garanzie sul piano dell'autonomia culturale²⁴.

Sebbene la questione delle minoranze nazionali, al termine della I guerra mondiale, avesse iniziato ad interessare la Comunità internazionale – impegnata, sotto l'egida della Società delle Nazioni, alla definizione, sul piano diplomatico, di regole sostanziali e procedurali a difesa delle minoranze appena costitutesi all'interno di nuovi Stati sovrani –, le azioni di tutela realizzate dai singoli

¹⁹ H. Šimkuva, *Die Minderheitenpolitik Lettlands*, cit., 240, ricorda come, all'inizio degli Anni Venti, oltre il 70% della produzione industriale fosse assicurato da aziende di imprenditori delle minoranze tedesca ed ebraica.

²⁰ Secondo A. Plakans, *A Concise History of the Baltic States*, cit., 316, «this multiculturalism took the form of coexistence rather than integration».

²¹ Di questo clima complessivamente favorevole beneficiarono tutte le minoranze, compresa quella russa, come ricorda N. Muižnieks, *Government Policy and the Russian Minority*, in N. Muižnieks (Ed.), *Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions*, Riga, 2006, 12.

²² Sottolinea l'elevata "democraticità" delle istituzioni definite dalla Costituzione lettone P. Van Elsuwege, *From Soviet Republics to EU Member States. A Legal and Political Assessment of the Baltic States' Accession to the EU*, I, Leiden-Boston, 2008, 19-20.

²³ H. Šimkuva, *Die Minderheitenpolitik Lettlands*, cit., 243, ricorda come, in virtù dell'accesso alla cittadinanza anche degli appartenenti alle minoranze, i relativi rappresentanti, nelle prime legislature, variarono tra le 17 e le 18 unità su un totale di 100 membri costitutivi della *Saiema*.

²⁴ Su questa legislazione, tra i contributi coevi, G. Engelmann, *Das Recht der nationalen Minderheiten in Lettland*, Riga, 1930, 15 ss., H. Dörge, *Der autonome Verband im geltenden Staats- und Völkerrecht. Ein Beitrag zu den Grundlagen des Rechts der nationalen Minderheit*, Wien-Leipzig, 1931, 45-46, W. Brandenburg, *Die Rechtsstellung der deutschen Minderheit in Lettland*, Göttingen, 1931, 3-13, e W. Meller, *Das Recht der nationalen Minderheiten in Lettland und Estland, unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheiten*, Königsberg i. Pr., 1932, 21 ss.; tra i contributi più recenti, 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, 1994, 130-134, e, con riferimento anche alle altre Repubbliche baltiche, G. Hogan-Brun, U. Ozolins, M. Ramoniene, M. Rannut, *Language Politics and Practices 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, 2008, 57-62.

ordinamenti statali erano ancora sporadiche e spesso effimere²⁵. L'opzione inclusiva accolta dal legislatore lettone, dunque, offriva un modello innovativo, confermandone la funzionalità al raggiungimento di un livello di coesione sociale nel complesso apprezzabile.

Nel corso degli Anni Trenta, tuttavia, questo clima positivo mutò rapidamente. A seguito del colpo di Stato nazionalista del 15 maggio 1934, il sistema fino ad allora sperimentato con relativo successo si dimostrò del tutto incompatibile con la nuova deriva nazionalista, che individuava nelle minoranze un elemento di potenziale pericolo per la continuità della Nazione lettone²⁶. Su questo mutato atteggiamento influì anche, in misura crescente, l'incalzare degli eventi della seconda metà degli Anni Trenta, rispetto ai quali i tentativi del Capo del Governo Kārlis Ulmanis di mantenere la neutralità della Lettonia non sortirono i risultati sperati. Il Protocollo segreto al Patto di non aggressione sottoscritto da Molotov e Von Ribbentrop il 23 agosto 1939 segnò infatti tragicamente il destino della Lettonia (oltre che delle altre Repubbliche baltiche), giacché la Repubblica fu destinata ad entrare nell'orbita di occupazione sovietica²⁷, che si completò con il definitivo ingresso nell'URSS, avvenuto nell'agosto del 1940²⁸.

La perdita dell'indipendenza e le tragiche vicende della II guerra mondiale si rifletterono in profondità sulla composizione nazionale del Paese.

Già alla fine del 1939, la Lettonia subì infatti l'arrivo di oltre trentamila soldati sovietici, che aumentarono l'anno successivo come diretta conseguenza della perdita della propria sovranità, dandosi così avvio ad una prima russificazione del territorio. Negli anni successivi, poi, l'occupazione nazista, protrattasi fino alla fine del 1944, determinò la sostanziale scomparsa delle comunità ebraica e rom, i cui membri patirono gli orrori della *shoah*²⁹. Nello stesso periodo, si estinse quasi completamente anche la comunità tedesca, già indebolita dalle riforme agrarie degli Anni Venti³⁰: i relativi componenti che non avevano optato per il

²⁵ Sulla lenta assunzione di rilevanza, anche per il diritto interno, delle questioni minoritarie nel periodo in esame cfr. M.S. Testuzza, «Tra passato e futuro». *Minoranze nazionali in Europa*, in *Jus*, 2012, 375.

²⁶ Sulle ragioni politico-istituzionali della deriva autoritaria cfr. F.J. Anton, *Staatlichkeit und Demokratisierung in Lettland. Entwicklung, Stand, Perspektiven*, Würzburg, 2009, 106 ss.

²⁷ Sul contenuto dell'Accordo cfr. H. König, *Das deutsch-sowjetische Vertragswerk von 1939 und seine geheimen Zusatzprotokolle. Eine Dokumentation*, in *Osteuropa*, n. 5, 1989, 413 ss.

²⁸ Sul piano formale (destinato però ad assumere rilevanza sostanziale, dopo il 1991, rispetto al tema della cittadinanza), l'ingresso della Lettonia nell'URSS fece seguito alla convocazione delle elezioni del «governo del popolo», alle quali furono di fatto ammessi solo candidati della lista comunista. L'organo neocostituito, il 21 luglio 1940, proclamò la nascita della Repubblica socialista sovietica lettone, che chiese immediatamente, come prevedibile, di essere annessa all'Unione sovietica: su questa annessione, dalla prospettiva storico-giuridica, cfr. A. Lieven, *The Baltic Revolution*, cit., 79-80, W.R. Iwaskiw (Ed.), *Estonia, Latvia and Lithuania*, cit., 99-100, e J. Tauber, *Die Geschichte der baltischen Staaten bis 1945*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme der baltischen Staaten. Eine Einführung*, Wiesbaden, 2012, 27.

²⁹ Sullo sterminio delle comunità ebraica e rom in Lettonia durante la II Guerra mondiale, H. Šimkuva, *Die Minderheitenpolitik Lettlands*, cit., 248-250.

³⁰ Con la riforma agraria del 1920, i grandi proprietari terrieri (in prevalenza appartenenti alla comunità tedesca) furono espropriati senza alcun indennizzo e le terre furono poi redistribuite tra i contadini lettoni. Fallito il tentativo di trovare ristoro ai propri diritti attraverso un

reinsediamento (*Umsiedlung*) nelle aree occupate dalla Germania dopo lo scoppio della II guerra mondiale (reso possibile dall'Accordo lettone-tedesco del 30 ottobre 1939)³¹ fuggirono all'avanzata delle truppe sovietiche, cercando non sempre con successo di trovare rifugio nel proprio Paese di antica origine³². In questo breve arco temporale, inoltre, mutò la consistenza numerica della stessa maggioranza di nazionalità lettone, giacché decine di migliaia dei relativi componenti, per sottrarsi all'accettazione dell'occupazione sovietica o, talvolta, alla deportazione in Siberia, optarono per la fuga all'estero³³.

Le trasformazioni demografiche più intense, tuttavia, furono determinate, a partire dall'inizio degli Anni Cinquanta, dall'avvio di politiche di intensa russificazione dell'area³⁴. Le Autorità sovietiche, infatti, anche al fine di contenere periodici fermenti indipendentisti, favorirono massicci flussi immigratori da altre Repubbliche sovietiche (in primo luogo Russia e, in misura minore, Bielorussia ed Ucraina) verso i Paesi baltici e, soprattutto, la Lettonia, nella cui Capitale Riga trovò sede il quartier generale dell'Armata Rossa sul Mar Baltico. Ciò, nel corso dei decenni, ridusse fortemente la consistenza della componente lettone, fino a renderla pari, nel 1989, ad appena il 52% dell'intera popolazione, rafforzando il timore di un'irreversibile "minoritarizzazione" etnica, che avrebbe irrimediabilmente condizionato, negli anni successivi, ogni scelta normativa in tema di cittadinanza³⁵.

ricorso alla Società delle Nazioni, gli antichi proprietari patirono un rapido tracollo economico, che contribuì ad indebolire la rilevanza economica della comunità: cfr. K. Maier, *Deutsche in Baltikum*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme*, cit., 47.

³¹ Secondo H. Šimkuva, *Die Minderheitenpolitik Lettlands*, cit., 247-248, in pochi mesi, quasi cinquantamila *Deutschbalten* rinunciarono alla cittadinanza lettone riparando nelle aree della Polonia appena occupate dalla Germania. Sul reinsediamento dei Tedeschi del Baltico v. altresì la documentazione raccolta da D.A. Loeber, *Diktierte Option. Die Umsiedlung der Deutsch-Balten aus Estland und Lettland (1939-1941)*, Neumünster, 1972.

³² K. Maier, *Deutsche in Baltikum*, cit., 49-51.

³³ Secondo W.R. Iwaskiw (Ed.), *Estonia, Latvia and Lithuania*, cit., 100, nei primi cinque anni di occupazione sovietica i deportati ed i giustiziati lettoni furono almeno trentacinquemila, mentre centocinquantamila furono coloro che, al termine della guerra, fuggirono all'Ovest. Sulle trasformazioni nazionali in Lettonia tra gli Anni Quaranta e Cinquanta, altresì, K. Behlke, *Das Minderheitenrecht der Republik Lettland*, Regensburg, 1995, 14-15, che quantifica in centocinquantaseimila i deportati dalle Autorità sovietiche tra il 1940 ed il 1954.

³⁴ W.R. Iwaskiw (Ed.), *op. cit.*, 100, indica in oltre quattrocentomila i Sovietici che giunsero in Lettonia tra il 1951 ed il 1989; sulle politiche migratorie promosse dalle Autorità sovietiche, altresì, O. Nørgaard (ed Altri), *The Baltic States after Independence*, Cheltenham-Brookfield, 1996, 169 ss.; L. Mälksoo, *Illegal Annexion and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR*, Leiden-Boston, 2003, 217-221; J. Rozenvalds, *Baltische Staaten und ihre Gesellschaften nach dem Zweiten Weltkrieg*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme*, cit., 56-61.

³⁵ Nel 1989, i Russi costituivano il 34% della popolazione, seguiti da Bielorussi ed Ucraini, pari, rispettivamente, al 4,4 ed al 3,5% della popolazione: sulla composizione nazionale del Paese al momento dell'indipendenza, C. Schmidt, *Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten. Dokumente und Analysen*, Bonn, 1993, 49 ss.; W.R. Brubaker, *Citizenship Struggles in Soviet Successor States*, in *The International Migration Review*, vol. 26, n. 2, 1992, 286, considerando il declino della consistenza numerica dei Lettoni nelle maggiori città (tra cui Riga, ove costituivano appena il 36,5% della popolazione), ne evidenziava l'incidenza sull'atteggiamento nazionalistico assunto in tema di accesso alla cittadinanza dalle nuove Autorità sovrane.

2.1 (*Segue*) La legislazione sulla cittadinanza successiva alla riaffermata sovranità e le distorsioni della rigida applicazione del principio di “continuità” dello Stato

Benché i tentativi di perseguire maggiore autonomia fossero risalenti – e sistematicamente repressi dalle Autorità sovietiche –, a partire dagli Anni Ottanta il fermento indipendentista crebbe notevolmente, sostenuto dalle politiche riformatrici e democratiche avviate con la *perestrojka*³⁶. In Lettonia, l’ambizione all’indipendenza fu poi alimentata dalla consapevolezza che questo obiettivo dovesse essere conseguito rapidamente, per evitare che l’ulteriore russificazione della società potesse in futuro ostacolarne definitivamente il raggiungimento.

Il tema della cittadinanza, in un contesto così diviso dal punto di vista nazionale e linguistico, assunse una particolare centralità. Se, inizialmente, parte dei promotori del processo indipendentistico si spinsero ad affermare che la Lettonia sovrana avrebbe garantito l’accesso allo *status civitatis* a tutti i richiedenti³⁷, in un secondo momento, almeno a partire dal 1989, molti esponenti della futura *élite* politica lettone, talvolta per affrancarsi dal proprio passato coinvolgimento nelle istituzioni sovietiche, maturarono una posizione più nazionalista, accogliendo la tesi della discendenza, in base alla quale avrebbe potuto accedere a questo *status* solo chi ne fosse già stato titolare prima dell’occupazione ed i relativi discendenti³⁸.

Al momento dell’indipendenza dall’URSS, proclamata provvisoriamente il 4 maggio 1990 e ristabilita, *de facto*, il 21 agosto 1991, a fronte dell’avvertita minaccia, all’esterno, del “gigante” russo e, all’interno, della massiccia presenza di individui provenienti da altre Repubbliche sovietiche, prevalse la tesi che individuava nella Nazione lettone il fondamento della sovranità statale, foriera, a sua volta, di un atteggiamento escludente rispetto ad ogni individuo o gruppo percepito come “altro” rispetto alla maggioranza³⁹. Questa scelta, suggellata sul

³⁶ Sul percorso storico che, a partire dagli Anni Ottanta, portò la Lettonia alla riconquista dell’indipendenza cfr., tra i molti contributi, J. Hiden, P. Salmon, *The Baltic Nations and Europe*, London-New York, 1991, 145 ss., G. Smith, *The Resurgence of Nationalism*, in G. Smith (Ed.), *The Baltic States, The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, Basingstoke-London, 1994, 121 ss., C.-Y. Matthes, *Politisches und Rechtssystem Lettlands*, in H. Graf, M. Kerner (Hrsg.), *Handbuch Baltikum heute*, Berlin, 1998, 51 ss., e M. Kneuer, *Die baltischen Staaten als Transformationsstaaten*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme*, cit., 78 ss.

³⁷ Sul pragmatismo degli esponenti del “Fronte popolare lettone”, consapevoli dell’importanza di coinvolgere l’intera popolazione nella lotta per l’indipendenza, N. Muižnieks, *Government Policy*, cit., 14-15, e R. Mole, *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union. Identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania*, London-New York, 2012, 87-88; sul punto, altresì, T. Agarín, *A cat’s lick. Democratisation and minority communities in the post-Sovietic Baltic*, Amsterdam-New York, 2010, 88 ss.

³⁸ Sull’affermazione di un atteggiamento escludente nei confronti della comunità russofona cfr. G. Smith, A. Aasland, R. Mole, *Statehood, Ethnic Relations and Citizenship*, in G. Smith (Ed.), *The Baltic States*, cit., 184-187.

³⁹ Sull’approccio identitario nel processo di *State-building* di molti Paesi dell’Est europeo dopo il 1989, R. Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, 1996, 13 ss.

piano simbolico dalla decisione di ribadire l'efficacia della Costituzione del 1922⁴⁰, si rifletté, nei mesi successivi, su interventi di stampo nazionalistico. Nonostante il sostegno espresso da molti non-Lettoni al referendum per l'indipendenza tenutosi il 3 marzo 1991⁴¹, infatti, il processo di *State-building* si caratterizzò per l'avvio di un'intensa opera di "lettonizzazione" del Paese. Essa fu condotta su più fronti, a cominciare da quello linguistico – attraverso la qualificazione del lettone come sola lingua ufficiale, immediatamente sostituita al russo⁴² – e, come prevedibile, anche su quello dell'accesso alla cittadinanza, da riservare innanzi tutto a chi potesse vantare l'appartenenza nazionale alla maggioranza⁴³.

La scelta compiuta in materia dalle Autorità lettoni fu giuridicamente fondata sui controversi eventi storici, risalenti ad oltre mezzo secolo prima, che avevano portato all'*ingresso* della Repubblica baltica nell'URSS o, muovendo da una diversa lettura di quegli stessi eventi, all'*occupazione* da parte sovietica.

Dal punto di vista del diritto internazionale, l'occupazione del 1940 fu a lungo oggetto di un atteggiamento contraddittorio in seno alla Comunità internazionale, posto che, a fronte di Paesi che riconobbero l'annessione (*de jure* o, almeno, *de facto*), altri, affermandone la natura forzosa, si rifiutarono di

⁴⁰ Il testo, come ricordato (v., *supra*, Par. 2), non conteneva garanzie sulla tutela dei diritti delle minoranze (come, del resto, la Costituzione lettone di epoca sovietica del 19 aprile 1978). La «Legge costituzionale sui diritti ed i doveri dei cittadini e delle persone», approvata il 10 dicembre 1991, integrò il testo costituzionale con un primo catalogo di diritti, limitandosi, per quanto in questa sede rileva, a sancire un espresso divieto di discriminazione fondata, tra l'altro, sulla razza, sulla nazionalità o sulla lingua (art. 12) ed un generale dovere di rispettare gli usi e le tradizioni dei gruppi etnici e nazionali che vivono in Lettonia (art. 41). Sulla cit. Legge costituzionale, sul piano del sistema delle fonti, cfr. I. Ziemele, *Latvia*, in M. Scheinin (Ed.), *International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries*, The Hague, 1996, 77-78; dalla prospettiva dei diritti delle minoranze cfr. R. Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick*, Berlin, 1995, 108-109, e S. Kettig, *Europäischer Minderheitenschutz im Wandel. Konfliktprävention in Estland, Lettland und Litauen*, Baden Baden, 2004, 138.

⁴¹ Al referendum partecipò l'88% degli elettori ed il 74% di essi votò per l'indipendenza. Secondo I. Jeffries, *The Countries of the Former Soviet Union at the Turn of the Twenty-first Century. The Baltic and the European States in Transition*, London-New York, 2004, 182, il sostegno dei non-Lettoni fu determinante per l'esito della consultazione; D.J. Galbreath, *Nation Building and Minority Politics in Post-Socialist States. Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*, Stuttgart, 2005, 173, indica nel 26% la percentuale dei Russofoni che supportò l'indipendenza.

⁴² Sulle politiche linguistiche avviate dopo l'indipendenza, D. Henning, *Die Sprachenpolitik und die Gewährleistung des Bildungswesens nationaler Minderheiten in Lettland*, in B. Meissner, D.A. Loeber, C. Hasselblatt (Hg.), *Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung*, cit., 263 ss., O. Nørgaard (ed Altri), *The Baltic States*, cit., 179-180, B. Tsilevich, *Development of the Language Legislation in the Baltic States*, in *J. on Multicultural Societies*, vol. 3, n. 2, 2001, 137 ss., I. Driviete, *Language Policy and Protection of the State Language in Latvia*, paper presentato al «World Congress on Language Policies», Barcelona, 16-20 d'abril 2002, 1-5, G. Poggeschi, *La politica linguistica a Letonia*, in *Noves SL, Revista de sociolingüística*, Autunno 2004, e N. Muižnieks, *Government Policy*, cit., 17 ss.

⁴³ Sulla funzionalità della legislazione in tema di cittadinanza al rafforzamento dell'identità nazionale nel contesto baltico cfr. L. Barrington, *The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States*, in *Europe-Asia Studies*, n. 5, 1995, 742. Sulla nozione di «cittadinanza lettone», altresì, K. Krūma, *EU citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge*, Leiden-Boston, 2014, 325 ss.

riconoscerne ogni legittimità, mentre altri, ancora, non presero posizione⁴⁴. La questione della relativa natura assunse, al momento della ritrovata indipendenza, un'assoluta centralità. A fronte dell'alternativa tra la qualificazione della Repubblica come Stato successore dell'URSS, sostenuta da parte russa⁴⁵, e l'affermazione del principio di continuità – in base al quale, posta l'illegittimità dell'occupazione sovietica, la Lettonia non avrebbe mai perso, almeno *de jure*, la propria sovranità e, dunque, la propria soggettività internazionale –, nella *Dichiarazione d'indipendenza* del 4 maggio 1990 si optò per la seconda soluzione⁴⁶.

Questa scelta si rifletté, inevitabilmente, sull'individuazione di chi dovesse essere considerato appartenente al popolo della Lettonia come ricostituito Stato sovrano. I relativi componenti, infatti, non potevano che identificarsi negli originari cittadini del Paese o nei relativi discendenti, di nazionalità lettone o, comunque, appartenenti a minoranze autoctone già integrate nel periodo interbellico⁴⁷. Tutti gli altri residenti, giunti nel Paese a seguito dell'occupazione sovietica, non potevano, almeno in linea di principio, considerarsi cittadini, giacché la loro presenza aveva come presupposto un atto di occupazione considerato illegittimo⁴⁸.

Sul piano legislativo, il Parlamento transitorio, eletto nel 1990, dichiarò di non avere la legittimazione necessaria per intervenire sul tema e, in omaggio al principio di continuità, formalizzato dalla *Risoluzione sul ripristino dei diritti dei cittadini della Repubblica di Lettonia e sui principi fondamentali in tema di naturalizzazione* del 15 ottobre 1991, ribadì la persistente efficacia dell'originaria

⁴⁴ Sull'atteggiamento della Comunità internazionale rispetto all'occupazione sovietica delle Repubbliche baltiche cfr. R. Yakemtchouk, *Les Républiques baltes en droit international. Echech d'une annexion opérée en violation du droit des gens*, in *Ann. fr. de droit int.*, 1991, 267-272, Y. Ronen, *Status of Settlers implanted by illegal territorial Regimes*, in *The British Year Book of International Law 2008*, Oxford, 2009, 209-210, e, diffusamente, J. Hiden, V. Made, D.J. Smith (Eds.), *The Baltic Question during the Cold War*, London-New York, 2008.

⁴⁵ La Federazione russa, come Stato successore dell'URSS, sostenne che l'annessione della Lettonia del 1940 avvenne in conformità al diritto internazionale, donde l'indipendenza conseguita nel 1991 si sarebbe dovuta qualificare a tutti gli effetti come una secessione, con tutti gli obblighi a ciò connessi: sull'atteggiamento tenuto da parte russa, P. Van Elsuwege, *From Soviet Republics to EU Member States*, cit., 63 ss.

⁴⁶ Sugli argomenti addotti a sostegno della tesi della continuità, I. Ziemele, *State Continuity and Nationality: The Baltic States and Russia. Past, Present and Future as Defined by International Law*, Leiden-Boston, 2005, 130-133, e, ancora, P. Van Elsuwege, *op. ult. cit.*, 60 ss.

⁴⁷ Per distinguere gli appartenenti a minoranze già insediate nel territorio lettone prima del 1940 e gli appartenenti a gruppi di più recente immigrazione, R. Karklins, *Minority issues in Latvia*, in B. Meissner, D.A. Loeber, C. Hasselblatt (Hg.), *Der Aufbau einer freiheitlich-demokratischen Ordnung*, cit., 157-160, ha proposto la distinzione tra “vecchie” e “nuove” minoranze, sottolineando la condizione di favore riservata alle prime, non solo in ordine all'immediato accesso alla cittadinanza lettone per i relativi componenti, ma anche al trattamento promozionale loro riservato sul piano della tutela linguistica e culturale.

⁴⁸ Sebbene da parte di alcuni, muovendo dall'identificazione dei Russofoni con gli occupanti, ne fu proposta l'espulsione di massa (analogamente a quanto accadde alle comunità tedesche dell'Europa orientale dopo la II guerra mondiale), nel dibattito politico prevalse la consapevolezza dell'irrealizzabilità di questa soluzione: sulle diverse posizioni espresse al momento dell'indipendenza sulla futura condizione giuridica dei Russofoni, L. Mälksoo, *Illegal Annexion and State Continuity*, cit., 223-225; sull'incompatibilità con il dettato dell'art. 4 della CEDU dell'eventuale espulsione degli immigrati sovietici, P. Van Elsuwege, *From Soviet Republics to EU Member States*, cit., 34-36.

«Legge sulla cittadinanza» del 1919 (come modificata nel 1927 e nel 1938), l'automatico riconoscimento dello *status civitatis* (in verità, almeno *de jure*, mai venuto meno) a chi ne fosse già stato titolare (ed ai relativi discendenti) e, al contempo, le restrizioni nell'accesso a questo diritto per tutti coloro che fossero giunti nella Repubblica dopo il 17 giugno 1940⁴⁹.

Rispetto al periodo interbellico, a cui risaliva l'adozione della Legge, questa scelta determinò una situazione d'estrema incertezza per i non-Lettoni giunti nella Repubblica in epoca sovietica, pari a circa settecentoquarantamila persone. Nonostante la formale possibilità di naturalizzazione, già prevista dal testo del 1919, quest'ultima era infatti subordinata a condizioni molto stringenti⁵⁰: non solo la residenza ininterrotta da almeno sedici anni, ma anche 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 lettone⁵¹.

La soddisfazione dei requisiti linguistici – assai importante giacché la Repubblica, come detto, individuò prontamente nell'elemento linguistico uno dei fondamenti della propria ritrovata sovranità – costituì da subito l'adempimento più oneroso. In epoca sovietica, infatti, benché l'idioma autoctono non fosse stato oggetto di diretta discriminazione, la lingua d'uso corrente era il russo⁵², circostanza questa che aveva reso superfluo agli immigrati da altre parti dell'URSS l'apprendimento di un idioma inutilizzato al di fuori dei ristretti confini del Paese baltico. A partire dal 1991, tuttavia, questa mancanza, strumentalizzata da parte lettone, si frappose all'accesso alla cittadinanza della maggior parte dei nuovi richiedenti, che si trovarono nella condizione di non essere più cittadini sovietici ma, al contempo, neppure cittadini lettoni⁵³.

Questa situazione, nei primi anni successivi all'indipendenza, ebbe un effetto moltiplicatore sulla deteriorizzazione della condizione della minoranza russofona, incapace di reagire in modo efficace alle politiche nazionalistiche del nuovo corso⁵⁴.

⁴⁹ Una scelta analoga fu compiuta dall'Estonia, mentre la Lituania optò per una soluzione inclusiva, garantendo la cittadinanza a tutti i residenti di lungo periodo, indipendentemente dalla nazionalità e dall'appartenenza linguistica. Su questa diversità di approccio, attribuita alla minore consistenza numerica degli appartenenti alla minoranza russofona rispetto a Lettonia ed Estonia, cfr. P. Van Elsuwege, *Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia: Problems of integration at the threshold of the European Union*, ECMI Working Paper 20, Flensburg, 2004, 3-4.

⁵⁰ Su questi requisiti, D. Lentz, H. Müller, *Die rechtliche Stellung*, cit., 158 ss.

⁵¹ In termini critici sul rigore di questi criteri si espresse, nel proprio Rapporto del 1991, la Delegazione della Commissione di Venezia: cfr. M. Roth, *Der Einfluss des Europarats auf die demokratische und menschenrechtliche Transformation der baltischen Staaten*, Frankfurt am Main, 2004, 209-210.

⁵² Secondo L. Mälksoo, *Illegal Annexion and State Continuity*, cit., 221, nel 1991, solo il 21,1% dei Russi residenti conosceva il lettone; sul tema, altresì, L.A. Grenoble, *Language Policy in the Soviet Union*, New York, 2003, 99 ss.

⁵³ Questa situazione fu aggravata dall'atteggiamento del Dipartimento per la Cittadinanza e l'Immigrazione, creato nel 1992, che negò la registrazione di molti richiedenti in ragione di pregressi rapporti intrattenuti dagli stessi con l'Esercito russo: cfr. N. Muižnieks, *Government Policy*, cit., 15-16; sulle prassi restrittive adottate nell'attività di registrazione dei residenti cfr. altresì O. Nørgaard (ed Altri), *The Baltic States*, cit., 191 ss.

⁵⁴ Su questo profilo, D.J. Galbreath, *Nation Building and Minority Politics*, cit., 104-108.

La maggioranza dei relativi componenti, in quanto non-cittadini⁵⁵, non poté esercitare alcun diritto elettorale⁵⁶, il che permise l'approvazione di leggi escludenti (a cominciare dal piano linguistico) per chi non fosse di nazionalità lettone.

Da una prospettiva più generale, questo approccio, in negativo, conferma l'assunto iniziale circa la funzionalità dell'intervento sullo *status civitatis* rispetto all'esito del processo di *State-building*. E gli effetti negativi della scelta compiuta nel 1991 sono tanto più evidenti ove si considerino quelli di segno opposto conseguenti all'atteggiamento inclusivo tenuto dalla Repubblica dopo la "prima" indipendenza.

Diversamente da quanto accaduto negli Anni Venti, l'iniziale legislazione di epoca post-sovietica mirò, ispirandosi ad una visione ormai recessiva, almeno alla fine del XX secolo, ad un obiettivo diverso rispetto alla coesione sociale: ridefinire un'identità nazionale lettone, fondante la legittimazione del ricostituito ordinamento statale, percorrendo un processo di *Nation-building* (piuttosto che uno di *State-building*) analogo a quello compiuto dagli Stati nazionali nel corso del XIX secolo⁵⁷. Efficacemente, per questo modello politico è stata utilizzata l'espressione «democrazia etnica», che individua in un gruppo dominante il fondamento dello Stato, precludendo agli appartenenti alle minoranze, nonostante il riconoscimento di alcuni diritti, la possibilità, anche in futuro, di raggiungere una condizione di piena eguaglianza⁵⁸.

Questo atteggiamento, tuttavia, nell'ambito di una società divenuta irrimediabilmente composita, evidenziò presto gravi limiti. Se, infatti, la scelta escludente in tema di cittadinanza appariva, nell'immediatezza della riconquistata

⁵⁵ La stessa titolarità della cittadinanza lettone non era di per sé sufficiente al godimento dei diritti politici, il cui esercizio era subordinato alla soddisfazione di ulteriori accertamenti linguistici. Talvolta, infatti, nei primi anni successivi alla riconquistata indipendenza, le Commissioni elettorali disposero l'esclusione dalle liste dei candidati di cittadini ritenuti in difetto di un'adeguata conoscenza della lingua ufficiale, determinando violazioni che in alcuni casi giunsero all'esame della Corte europea dei diritti dell'uomo (v., sul punto, *infra*, nota 84).

⁵⁶ Criticamente sulla preclusione della rappresentanza democratica dei Russofoni nei Paesi baltici, F. de Varennes, *Non-citizens and Minorities in Estonia and their Economic and Social Opportunities*, in S. Trifunowska (Ed.), *Minorities in Europe. Croatia, Estonia and Slovakia*, The Hague, 1999, 123 ss., P. Van Elsuwege, *Russian-speaking minorities*, cit., 3. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 130-131, ricordano come tale preclusione abbia ostacolato un'adeguata rappresentanza politica dei Russofoni non solo a livello parlamentare, ma anche nei Comuni ove gli stessi rappresentano oltre la metà degli abitanti.

⁵⁷ Per una contestualizzazione storica dei concetti di *State-building* e *Nation-building* cfr. E. Milano, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013, 79-80.

⁵⁸ Sul concetto di «democrazia etnica» cfr. G. Smith, *Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia*, in *Nationalities Papers*, vol. 24, n. 2, 1996, 199 ss., V. Pettai, *Emerging Ethnic Democracy in Estonia and Latvia*, in M. Opalski (Ed.), *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe*, Ottawa, 1998, 15 ss.; da ultimo, I. Ijabs, *After the Referendum: Militant Democracy and Nation-Building in Latvia*, in *East European Politics, Societies and Cultures*, vol. 30, n. 2, 2016, 290 ss., secondo il quale, «in Latvia, the initial exclusion of the Soviet-era immigrants from the Latvian *demos* was seen as a precondition for democracy, and a particular type of nation-building, centred on the ethnic Latvian nation, as a necessary limitation of democracy for the sake of democracy itself» (p. 291).

indipendenza, uno strumento indispensabile per consolidare questo risultato, le trasformazioni sociali e nazionali intervenute in epoca sovietica ed il mutamento radicale dell'approccio alle questioni minoritarie maturato nel diritto internazionale ne rendevano i presupposti estremamente precari, sollecitando rapide modifiche.

3. L'influsso della condizionalità europea sul tema della cittadinanza: la «Legge sulla cittadinanza» del 1994 e la «Legge sullo *status* degli ex cittadini sovietici privi della cittadinanza lettone o di quella di altro Stato» del 1995 quali soluzioni di compromesso

L'accoglimento del principio di continuità fu condiviso dalla CEE e dai Paesi alla stessa aderenti, che, nel 1991, riconobbero prontamente l'avvenuta riconquista della sovranità da parte delle Repubbliche baltiche e, dunque, implicitamente, anche le relative conseguenze escludenti in tema di cittadinanza.

La mancanza di adeguate garanzie per i non-cittadini non fu oggetto di doglianze neppure rispetto alle garanzie di fonte internazionale. Nonostante l'esistenza di più previsioni sul diritto d'accesso allo *status civitatis* (tra le quali l'art. 15 della «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo», l'art. 24, c. 3, della «Convenzione internazionale sui diritti civili e politici» e, più di recente, l'art. 4 della «Convenzione europea sulla nazionalità», adottata dal Consiglio d'Europa nel 1997), le stesse, pur rilevanti dal punto di vista dichiarativo, restano a tutt'oggi opinabili dalla prospettiva sostanziale⁵⁹ e tali furono da subito considerate anche rispetto all'atteggiamento escludente della legislazione lettone⁶⁰. La stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, indirettamente, avallò la scelta compiuta dalla Lettonia, negando l'esistenza di un diritto alla cittadinanza per i residenti immigrati in epoca sovietica⁶¹, diritto, quello dell'accesso ad una cittadinanza, neppure espressamente formalizzato dalla CEDU⁶².

D'altro canto, sin dal momento della riconquistata indipendenza, il tema della condizione giuridica della comunità russofona suscitò l'attenzione delle organizzazioni a vario titolo investite della questione⁶³ e, da subito, costituì uno dei temi centrali con i quali la Lettonia fu chiamata a confrontarsi per legittimarsi

⁵⁹ Da ultimo, C. Casiello, *La strategia di contrasto ai foreign terrorist fighters e la revoca della cittadinanza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2017, 354-357.

⁶⁰ P. Van Elsuwege, *From Soviet Republics to EU Member States*, cit., 75-77.

⁶¹ V.: ECHR, *Fedorova and Others v. Latvia*, 69405/01, 9.10.2003; ECHR, *Sisojeva v. Latvia*, 60654/00, 15.1.2007.

⁶² Su questo silenzio cfr. E.A. Ferioli, *La Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la cittadinanza statale: le vie di una "interferenza" in progressiva espansione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 61-64, la quale indaga altresì gli angusti spazi dischiusi dagli artt. 8 e 14 CEDU, indirettamente suscettibili di avere qualche impatto sulle fonti e sui procedimenti interni in tema di accesso alla cittadinanza (spec., con riguardo alla Lettonia, pp. 68-69, 74).

⁶³ Sulla centralità della condizione della comunità russofona nell'azione degli attori internazionali cfr. D. Rupp, *Die russländische Föderation und die russischsprachige Minderheit in Lettland*, Stuttgart, 2007, 70-72.

quale Paese democratico e perseguire con decisione l'obiettivo di affrancarsi dall'esperienza sovietica⁶⁴.

Il Consiglio d'Europa, in particolare, a cui la Lettonia presentò domanda d'adesione già il 13 settembre 1991, qualificò subito la mancanza di una legge sulla cittadinanza che tenesse conto della condizione dei non-cittadini un ostacolo al perfezionamento del procedimento d'adesione⁶⁵. Altrettanto incisiva, da subito, fu l'azione dell'OSCE, che, per tramite dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali (HCNM) Max van der Stoep, già nel 1993 avviò un'intensa azione di monitoraggio e raccomandazione sulla condizione degli esclusi dallo *status civitatis*, auspicando l'adozione di una legge che superasse l'incertezza in cui gli stessi si erano venuti a trovare⁶⁶.

Nonostante le crescenti pressioni internazionali, il dibattito parlamentare sulla nuova Legge in tema di cittadinanza, che prese faticosamente avvio soltanto nel 1993, fu comunque condizionato dalle pressioni nazionalistiche. Il testo inizialmente presentato prevedeva, infatti, che i non-cittadini nati in Lettonia (circa duecentomila) potessero richiedere la cittadinanza soltanto a partire dal 1996, mentre la naturalizzazione degli immigrati d'epoca sovietica (oltre cinquecentomila) veniva vincolata ad un sistema di quote annue molto restrittivo, limitato a duemila richieste. Al termine dell'esame, la *Saiema*, il 21 giugno 1994, approvò a larga maggioranza (sessantasei voti favorevoli e solo undici contrari) il testo nella sua formulazione iniziale. Soltanto le critiche avanzate dall'OSCE e, soprattutto, dal Consiglio d'Europa – che giunse a subordinare l'ingresso della Lettonia nel Consiglio al superamento di questo sistema – si frapposero al perfezionamento dell'*iter legis*, spingendo il Presidente della Repubblica a richiedere un nuovo esame parlamentare, che si concluse il successivo 22 luglio con la definitiva approvazione della «Legge sulla cittadinanza»⁶⁷, almeno in parte conformatasi a quanto suggerito dalle organizzazioni internazionali⁶⁸.

In linea di continuità con quello del 1919, il testo, pur “ammorbido” rispetto al progetto iniziale, ribadì il principio dello *jus sanguinis* ed escluse dalla cittadinanza i residenti di più recente immigrazione. Rispetto alla naturalizzazione, le novità erano più articolate. Accanto all'introduzione di alcuni

⁶⁴ Sulla dirompenza della spinta all'inclusione nell'Europa occidentale, A. Kasekamp, *Baltic States and the EU: A rocky road from “outside” towards the “core”*, in AA.VV., *The Baltic States in the EU: yesterday, today and tomorrow, Studies & Reports (Notre Europe-Jacques Delors Institute)*, July 2013, 18 ss.

⁶⁵ V. Council of Europe Parliamentary Assembly, *Information Report on the Elections in Latvia (5 and 6 June 1993)*, 10.12.1993, Doc. 6908. Sulle pressioni esercitate dal Consiglio d'Europa al fine del superamento delle criticità relative alla condizione dei non-cittadini, H.M. Morris, *EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy*, in *J. on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, n. 1, 2003, 5-7, D.J. Galbreath, *Nation Building and Minority Politics*, cit., 273 ss., e M. Roth, *Der Einfluss des Europarats*, cit., 78.

⁶⁶ Sull'azione dell'OSCE in Lettonia cfr. H.M. Morris, *EU Enlargement*, cit., 7 ss., e D.J. Galbreath, *Nation Building and Minority Politics*, cit., 235 ss.

⁶⁷ Sull'*iter* d'approvazione della Legge, O. Nørgaard (ed Altri), *The Baltic States*, cit., 194, K. Behlke, *Das Minderheitenrecht der Republik Lettland*, cit., 31, e D. Rupp, *Die russländische Föderation*, cit., 76-78.

⁶⁸ Sull'incidenza delle pressioni internazionali sull'*iter legis* cfr. L. Barrington, *The Domestic and International Consequences*, cit., 754.

requisiti soggettivi – quali l'assenza di condanne a pene detentive superiori ad un anno, di collegamenti con il KGB od organizzazioni similari o, ancora, di espressioni di sostegno a posizioni totalitarie di stampo fascista, comunista o sciovinista (art. 11) –, l'art. 14 sostituì l'iniziale sistema delle quote con un complesso meccanismo di esame periodico delle domande⁶⁹, comunque limitativo della libertà di scelta del singolo in ordine alla propria naturalizzazione. Detto articolo, soprattutto, subordinò l'esito positivo del procedimento ad una scrupolosa verifica della conoscenza, tra l'altro, della lingua e della cultura lettoni, al giuramento di fedeltà alla Repubblica ed alla disponibilità di mezzi di sostentamento, condizioni queste ultime nel loro complesso talmente restrittive da indurre alcuni ad individuare la vera finalità di questa disciplina non tanto nella naturalizzazione dei non-cittadini quanto nell'induzione degli stessi ad emigrare⁷⁰.

Nonostante i limiti di queste disposizioni, dal «sapore etnico»⁷¹, e le critiche avanzate da parte russa, le Istituzioni sovranazionali presero atto che le scelte compiute costituivano il migliore compromesso possibile, tenuto altresì conto della contestuale presentazione di altri progetti di stampo ancora più nazionalistico che, per quanto respinti, raccolsero comunque un discreto consenso parlamentare⁷².

Le successive pressioni internazionali a favore di un atteggiamento più inclusivo nell'accesso alla cittadinanza⁷³ diedero comunque impulso ad ulteriori interventi⁷⁴.

Alcuni emendamenti approvati nel 1995, in particolare, semplificarono l'accesso allo *status civitatis*, tra l'altro, per coloro che avessero esaurito un ciclo scolastico nel Paese impartito in lingua lettone, eliminando i test linguistici. Altri emendamenti, approvati nel 1998⁷⁵, stabilirono poi il definitivo superamento delle

⁶⁹ Il meccanismo, disciplinato dall'art. 14 della Legge, prevedeva che nella presentazione delle domande di naturalizzazione si desse prevalenza ai richiedenti più giovani nati in Lettonia, rinviando in questo modo di alcuni anni la possibilità di presentare la propria richiesta per le persone più mature e nate all'estero.

⁷⁰ 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, 2003, 83.

⁷¹ G. Poggeschi, *I diritti linguistici. Un'analisi comparata*, Roma, 2010, 108.

⁷² O. Norgaard (ed Altri), *The Baltic States*, cit., 193, ricorda la Proposta di legge, di pochi mesi successiva, tesa ad impedire la naturalizzazione di coloro che fossero giunti in Lettonia tra il 17 giugno 1940 e l'1 luglio 1992, così precludendone *de facto* l'accesso alla cittadinanza.

⁷³ V., tra gli altri documenti, OSCE (HCNM), 14.3.1996, *Letter to the Latvian Minister for Foreign Affairs Mr. V. Birkavs (Reference No. 516/96/L)*, recante rilievi critici sull'eccessiva onerosità dell'accesso all'esame per la naturalizzazione e l'eccessiva difficoltà delle prove, e OSCE (HCNM), 23.5.1997, *Letter to the Latvian Minister for Foreign Affairs Mr. V. Birkavs (Reference No. 376/97/L)*, recante l'invito alla Lettonia a garantire l'accesso alla cittadinanza ai bambini apolidi.

⁷⁴ Sull'incidenza delle pressioni esercitate dal Consiglio d'Europa sull'approvazione delle modifiche alla Legge del 1994 cfr. M. Roth, *Der Einfluss des Europarats*, cit., 256.

⁷⁵ La Legge recante gli emendamenti al testo del 1994 fu approvata il 22 giugno 1998. Il successivo 3 ottobre, contestualmente alle elezioni politiche, il testo fu oggetto di un referendum (ai sensi dell'art. 72 Cost.), al quale parteciparono circa 2/3 degli elettori: solo il 46% votò però a favore dell'abrogazione, donde la sopravvivenza degli emendamenti sottoposti allo scrutinio degli elettori (su questo referendum, E. Somer, *Direct Democracy in the Baltic States. Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania*, Frankfurt am Main, 2015, 89).

quote, semplificarono il processo di naturalizzazione⁷⁶ e, soprattutto, con l’inserimento dell’art. 3, c. 1, introdussero una misura ispirata allo *jus soli*: dando seguito a quanto auspicato dall’Alto Commissario per le minoranze nazionali già a partire dal 1993⁷⁷, si riconobbe ai minori nati in Lettonia dopo il 21 agosto 1991 ed ivi residenti permanenti, figli di apolidi o non-cittadini, il diritto di accedere, nel rispetto di determinate condizioni, alla cittadinanza del Paese natio⁷⁸.

Per regolare la condizione giuridica dei soggetti stabilmente residenti nel Paese ma esclusi dalla cittadinanza, definiti «*nepilsoņi*»⁷⁹, la *Saiema*, poco dopo l’adozione della nuova «Legge sulla cittadinanza», approvò, il 25 aprile 1995, la «Legge sullo *status* degli ex cittadini sovietici privi della cittadinanza lettone o di quella di altro Stato». Essa riconobbe agli appartenenti a questa categoria (purché giunti nel Paese prima dell’1 luglio 1992) ed ai relativi discendenti alcuni diritti, quali il rilascio di uno speciale passaporto (così formalizzando un vincolo di appartenenza allo Stato ed il diritto di rientrarvi), la protezione diplomatica e consolare⁸⁰, il godimento dei diritti sanciti da Accordi internazionali ratificati dalla Lettonia così come quello di accedere all’istruzione ed all’assistenza sanitaria e previdenziale.

La Legge, tuttavia, escluse per i non-cittadini la titolarità dei diritti politici, l’accesso ai pubblici impieghi e, ancora, sottopose a restrizioni l’acquisto di proprietà private, con ciò sollevando rilievi critici non solo a livello internazionale⁸¹, ma anche nel dibattito scientifico⁸². La stessa Corte costituzionale (*Satversmes tiesa*) riconobbe come l’introduzione dello *status* di non-cittadino costituisse un compromesso politico tale da generare una categoria sconosciuta al diritto internazionale e giunse a dichiarare l’incostituzionalità di alcune norme della cit. «Legge sullo *status* degli ex cittadini sovietici» (v. sent. 7-3-2005, caso n. 2004-15-0106). L’intervento ablativo, in particolare, coinvolse le norme che disponevano l’automatica perdita del particolare *status* per coloro che avessero ottenuto un permesso di soggiorno permanente da parte di uno Stato ex sovietico, e ciò in ragione della violazione, tra l’altro, dell’art. 98 Cost., che assicura a

⁷⁶ A tal fine, a partire dal 1998, furono resi disponibili ai candidati i contenuti delle prove, fu ridotto il numero delle domande e furono predisposte particolari modalità d’esame per i naturalizzandi ultrasessantacinquenni: su queste misure di semplificazione, nel dettaglio, M. ROTH, *Der Einfluss des Europarats*, cit., 216.

⁷⁷ V. *supra*, nel testo, e nota 66.

⁷⁸ L’accesso alla cittadinanza fu subordinato alla presentazione, tra il sedicesimo ed il diciottesimo anno di età, di un’apposita domanda da parte dell’interessato e della prova di conoscenza della lingua lettone, da dimostrare o documentando la frequenza di un ciclo scolastico o il superamento di un esame semplificato di lingua e storia lettoni.

⁷⁹ Su questa nozione, in generale, K. Krūma, *EU citizenship, Nationality and Migrant Status*, cit., 361 ss.

⁸⁰ Sulla protezione assicurata all’estero ai non-cittadini cfr. I. Ziemele, *State Continuity and Nationality*, cit., 164-166.

⁸¹ V., in particolare, ECMI, *Report on Latvia*, Strasbourg, 13.3.1999, Par. 20, ove si ritiene ingiustificata e discriminatoria la preclusione per i non-cittadini di accedere a determinate professioni ed uffici pubblici.

⁸² Sul tema, diffusamente, I. Ziemele, *State Continuity and Nationality*, cit., 160-164.

chiunque sia titolare di un passaporto lettone non solo il diritto di essere protetto dal proprio Stato, ma anche quello di tornare liberamente in Lettonia⁸³.

Nonostante l'avvio, dalla fine degli Anni Novanta, di interventi legislativi ispirati da un atteggiamento maggiormente inclusivo⁸⁴– in modo coerente con l'avvenuta inclusione nella Costituzione di un catalogo di diritti e, tra questi, l'art. 114, recante il diritto per le persone appartenenti ad una minoranza di preservare e sviluppare la propria lingua e la propria identità culturale ed etnica⁸⁵–, l'ambiguità dello *status* riconosciuto ai non-cittadini e la persistente precarietà delle condizioni in cui gli stessi venivano a trovarsi non placarono il timore di un'imprevedibile esplosione della tensione sociale. Proprio questo timore, del resto, acuito dalla contezza delle drammatiche conseguenze di un conflitto interetnico rese attuali dagli eventi della contestuale disgregazione jugoslava, aveva indotto l'OCSE ad avviare un attento monitoraggio della situazione nelle Repubbliche Baltiche⁸⁶.

Rispetto al rapporto tra accesso alla cittadinanza delle minoranze e processo di *State-building*, gli interventi legislativi degli Anni Novanta evidenziarono, rispetto al periodo immediatamente successivo alla riconquistata indipendenza, la lenta acquisizione di consapevolezza da parte del legislatore lettone dell'importanza di misure di segno inclusivo. Trattavasi, indubbiamente, di un

⁸³ La scelta compiuta dal legislatore lettone con le norme censurate – considerato che il nucleo essenziale della cittadinanza deve individuarsi proprio nel divieto per lo Stato di allontanare un cittadino impedendogli il reingresso (G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 41) – conferma quanto ancora fosse radicato l'atteggiamento di sospetto nei confronti di chi, benché naturalizzato, avesse origine non lettone. Sulla decisione cfr. K. Krūma, *Country Report: Latvia (Revised and updated February 2013)*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 9, A. Di Gregorio, *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*, Milano, 2012, 356, e, da una diversa prospettiva, O. Pollicino, *Allargamento dell'Europa a est e rapporto tra Corti costituzionali e Corti europee*, Milano, 2010, 242-243, che la considera quale esempio di interpretazione "sincronizzante", da parte di un giudice costituzionale, del dettato costituzionale (in questo caso l'art. 98 Cost. Lettonia) e delle disposizioni della CEDU in tema di libera circolazione e divieto di espulsione dei cittadini (artt. 2 e 3 del IV Protocollo ad essa aggiunto) come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁸⁴ Tra questi, rileva ricordare, incidentalmente rispetto al tema della cittadinanza, la modifica della legislazione elettorale con riferimento alla titolarità di adeguate competenze linguistiche nella lingua ufficiale. Sul tema esercitò un notevole influsso la decisione ECHR, *Podkolzina v. Latvia*, 46726/99, 9.4.2002, la quale affermò l'illegittimità dell'esclusione dalla candidatura alle elezioni politiche di una cittadina lettone che, pur avendo conseguito le certificazioni linguistiche richieste, era poi stata cancellata dalle liste elettorali in ragione di un'asserita insufficienza di queste competenze sulla base di una successiva valutazione dell'Ispettorato linguistico (cfr. F. Hoffmeister, *Comment to Podkolzina v. Latvia*, in *Am. J. Int'l L.*, n. 3, 2003, 664 ss.; rispetto alla giurisprudenza interna e della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla subordinazione dei diritti elettorali dei cittadini alla conoscenza della lingua lettone cfr. altresì G. Poggeschi, *Language Rights and Duties in Domestic and European Courts*, in *J. Eur. Integration*, vol. 25, n. 3, 2003, 211-214). In coerenza con questa decisione (e con le contestuali pressioni dell'OSCE), nel maggio 2002, fu eliminata dalle condizioni richieste per la presentazione delle candidature la dimostrazione della soddisfazione di determinati requisiti linguistici, in questo modo facilitando la partecipazione alla vita politica anche dei cittadini lettoni russosfoni.

⁸⁵ Cfr., sul punto, A. Kučs, *Protection of Fundamental Rights*, cit., 59-60.

⁸⁶ Cfr. R. Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OCSE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*, ECMI Monograph 1, Flensburg, 1999, 15 ss.

risultato apprezzabile, dal quale, tuttavia, piuttosto che un'autentica interiorizzazione del valore dell'inclusione sociale, traspariva l'obiettivo di conseguire la piena legittimazione internazionale come Paese democratico e, soprattutto, di coronare un definitivo percorso di "occidentalizzazione". Dietro a scelte apparentemente inclusive (o, quanto meno, compromissorie), dunque, ardeva l'obiettivo – di stampo nazionalistico – di emancipare la Repubblica da ogni legame col passato e di prendere le distanze da un "vicino" ancora percepito come ingombrante, e ciò anche se il "prezzo" da pagare era qualche concessione a chi del recente passato continuava ad essere con la sua stessa presenza una scomoda memoria.

4. L'ingresso della Lettonia nella UE ed i suoi riflessi sull'iniziale atteggiamento escludente del legislatore lettone: verso un approccio civico al tema dello *status civitatis*?

A fronte del richiamato sostanziale riconoscimento del principio di continuità, la condizione delle minoranze (e, in particolare, di quella russofona, soprattutto nell'ottica di mantenimento di buone relazioni con la Potenza russa) ispirò, sin dal momento della ritrovata indipendenza, l'azione della CEE. Già nel giugno del 1991, in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo, si individuò nella tutela dei diritti (anche) delle minoranze la condizione necessaria per l'avvio di futuri accordi di collaborazione con le Repubbliche baltiche, impegno che fu poi formalizzato l'anno successivo dall'«Accordo sul commercio e sulla cooperazione» (TCA) tra la Comunità e la Lettonia⁸⁷.

L'impulso più importante alla promozione della condizione delle minoranze fu però assicurato dalla scelta, proclamata nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993, di subordinare l'avvio delle trattative per l'ingresso di nuovi Paesi alla soddisfazione di determinati criteri politici ed economici, tra i quali la promozione delle minoranze. Il tema fu dunque centrale, anche nel caso della Lettonia, nel corso delle trattative, ispirate dai requisiti dell'«Agenda 2000», presentata dalla Commissione già nel luglio 1997. Proprio le pressioni delle Istituzioni europee per la semplificazione dei procedimenti di naturalizzazione contribuirono, contestualmente a quelle delle altre organizzazioni sovranazionali, alle richiamate modifiche del 1998 alla «Legge sulla cittadinanza»⁸⁸. Fallito poi il tentativo di rientrare tra il primo gruppo di Paesi con

⁸⁷ Sull'inclusione nell'Accordo di un espresso riferimento ai diritti umani e, tra questi, quelli in tema di minoranze, cfr. E. Tucny, *L'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale. La conditionalité politique*, Paris, 2000, 104-105, secondo cui la scelta in esame sarebbe stata compiuta proprio in ragione dell'urgenza di tutelare la minoranza russofona della Lettonia. In senso difforme cfr., però, P. Van Elsuwege, *Russian-speaking minorities*, cit., 6-7, secondo il quale, pur assumendo questa clausola rilevanza con riferimento al contesto baltico, contenuti di analogo tenore vennero inclusi anche in accordi di eguale tenore sottoscritti con altri Paesi terzi.

⁸⁸ Su questo influsso cfr. H.M. Morris, *EU Enlargement*, cit., 18 ss., e D.J. Galbreath, *Nation Building and Minority Politics*, cit., 177, che ricorda la tesi espressa dal Ministro degli Esteri Valdis Birkavš sulla funzionalità della riforma ad evitare la creazione di due comunità statali sul territorio lettone e a dare avvio alle trattative di adesione alla UE.

i quali perfezionare le trattative, anche per l'ancora insufficiente conformità agli standard europei della condizione riservata ai non-cittadini⁸⁹, la Lettonia adottò, nel 2001, il *Programma sull'integrazione della società in Lettonia* – recante misure per l'integrazione sociale dei Russofoni, soprattutto attraverso l'acquisizione della lingua ufficiale⁹⁰–, il cui seguito contribuì in modo determinante all'ingresso nella UE a far data dall'1 maggio 2004⁹¹.

Nonostante l'importanza del contributo della *EU conditionality* alla realizzazione di politiche inclusive in tema di cittadinanza sia oggi condiviso, negli ultimi anni si è comunque dibattuto sull'intensità di questa incidenza. A fronte di chi ha enfatizzato questo nesso eziologico⁹², da parte di altri è stato affermato come il monitoraggio della UE sul raggiungimento dei criteri di Copenaghen sia stato a volte superficiale, limitato all'accertamento della formale adozione di misure per il conseguimento di determinati obiettivi senza tuttavia una più attenta verifica della loro effettività⁹³.

L'adesione alla UE della Lettonia ha poi attenuato la pressione esercitata sul Paese⁹⁴. Da ciò è disceso non solo un minore impegno finanziario e politico a favore dell'integrazione dei non-Lettoni⁹⁵, ma anche, sul piano della cittadinanza, l'ulteriore contrazione del numero delle naturalizzazioni⁹⁶, tanto che, a fine 2012, i non-cittadini costituivano ancora il 14% della popolazione della Repubblica⁹⁷.

⁸⁹ Sull'incidenza negativa di questo limite, M. Kneuer, *Die baltischen Staaten und ihr Weg in die EU*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme*, cit., 122-123.

⁹⁰ Sul cit. *Programma*, K. Krūma, *Latvian Integration Policy: Lost in Translation*, in R. Van Oers, E. Ersbøll, D. Kostakopoulou (Eds.), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010, 248-249.

⁹¹ Sulle tappe del processo d'integrazione nella UE, M. van den Broek (ed Altri), *Latvia and the European Union*, Amsterdam, 2012, 107 ss.; sul percorso costituzionale di adesione, altresì, A. Di Gregorio, *Riforme costituzionali e integrazione europea: il caso dei nuovi membri dell'Est*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, 2085-2086.

⁹² N. Gelazis, *The European Union and the Statelessness Problem in the Baltic States*, in *Eur. J. of Migration and Law*, vol. 6, n. 3, 2004, 238-240.

⁹³ G. Sasse, *EU conditionality and Minority Rights: Translating the Copenaghen Criterion into Policy*, EUI Working Papers RSCAS, n. 2005/16, 8-9. Secondo J. Hughes, 'Exit' in *Deeply Divided Societies: Regimes of Discrimination in Estonia and Latvia and the Potential for Russophone Migration*, in *J. of Common Market Studies*, vol. 43, n. 4, 2005, 746, «The EU Regular 'Progress' Reports reflected a kind of cat-and-mouse battle between the Estonian and Latvian governments, on the one hand, who were determined to minimise concessions on their nationalizing projects, and the Commission, on the other hand, which wanted the modifications set out by the OSCE Missions and HCNM».

⁹⁴ Su questa conseguenza, già H.M. Morris, *EU Enlargement*, cit., 32, ed A. Lottmann, *No Direction Home: Nationalism and Statelessness in the Baltics*, in *Texas Int'l L.J.*, n. 43, 2008, 520-521.

⁹⁵ C.-Y. Matthes, *Latvia*, in G. Heydemann, K. Vodička (Eds.), *From Eastern Bloc to European Union. Comparative Processes of Transformation since 1990*, New York-Oxford, 2017, 48.

⁹⁶ Su questo rilievo, poco dopo l'ingresso della Lettonia nella UE, P. Van Elsuwege, *The Impact of EU Enlargement on the Triangular Relationship between the EU, Russia and Baltic States*, paper presentato al Convegno «European Union Enlargement of 2004 and beyond: Responding to the Political, Legal and Socio-Economic Challenges», University of Latvia, Riga, 20-22 Aprile 2006, 3; sui dati delle naturalizzazioni v. anche, *infra*, nota 124.

⁹⁷ Sul processo di naturalizzazione nel periodo 1995-2012, K. Krūma, *Country Report*, cit., 22-24.

Soprattutto, sul piano dei diritti, gli strumenti preposti da parte dell'ordinamento europeo per la relativa tutela non hanno dato seguito alle aspettative iniziali. In risposta alle petizioni presentate al Parlamento europeo da Russofoni che lamentavano la discriminatoria esclusione dalla cittadinanza⁹⁸, l'organo elettivo ha infatti costantemente riconosciuto la propria incompetenza: rientrando la disciplina *de qua* nella competenza degli Stati membri, il relativo carattere restrittivo nell'accesso allo *status civitatis* è stato considerato inidoneo a porsi in contrasto con il diritto comunitario⁹⁹. Se, poi, l'estensione della cittadinanza europea ha ulteriormente inciso sulla condizione dei non-cittadini – in termini a volte favorevoli¹⁰⁰, ma, a volte, anche differenzianti la relativa condizione rispetto a quella dei cittadini lettoni¹⁰¹ –, ciò ha altresì dato seguito ad alcune contraddizioni: tra queste, la possibilità per un cittadino UE da poco residente in Lettonia di esercitare i propri diritti elettorali (per le elezioni amministrative e quelle europee), a fronte della ferma preclusione di un'analogha possibilità per soggetti nati e cresciuti nel Paese ed ivi a loro volta stabilmente residenti ma, appunto, in quanto privi del pieno *status* di cittadini, esclusi dai diritti elettorali¹⁰².

Dopo il 2004, dunque, contrariamente alle attese iniziali, la questione dell'accesso alla cittadinanza è rimasta aperta, spingendo alcuni, ancora di recente, a ritenere la relativa disciplina finanche più discriminatoria di quella in materia linguistica¹⁰³. La persistenza del problema resta condizionata, più che dall'attenuazione delle pressioni internazionali, dall'insuperato timore, per lo meno di una parte della società, che la sola presenza di non-Lettoni possa di per sé ancora costituire una minaccia alla ritrovata indipendenza, e ciò nonostante le

⁹⁸ Tra le altre, v. Parlamento europeo (Commissione per le petizioni), Petizione n. 342/2005, risposta del 3.3.2006.

⁹⁹ Sulle petizioni proposte dai Russofoni cfr. E.A. Ferioli, *La cittadinanza "oltre" lo Stato. Interferenze internazionali e sovranazionali nell'acquisto e conservazione della cittadinanza statale*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2017, 19-20, nota 59, che ricorda come nelle risposte si dia atto della possibilità, per coloro che ritengano violati i propri diritti fondamentali, di adire la Corte europea dei diritti dell'uomo una volta esperite le vie di ricorso interne.

¹⁰⁰ F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 130, ricordano l'equiparazione, da parte della UE, dei non-cittadini residenti permanenti di Lettonia ed Estonia ai cittadini UE ai fini della libertà di circolazione, a cui ha fatto seguito, nei due Paesi, il drastico calo del numero di domande per l'accesso alla cittadinanza.

¹⁰¹ F. Forni, *Cittadinanza dell'Unione europea e condizione delle minoranze negli Stati membri*, in *Il Diritto dell'UE*, n. 4, 2010, 857 ss., ricorda, in particolare, la questione della protezione diplomatica. Nonostante l'ordinamento lettone, ai fini della protezione all'estero, equipari ai cittadini i non-cittadini titolari di passaporto, per questi ultimi tale diritto opera solo nei Paesi in cui sia presente la rete diplomatica e consolare lettone; altrove, invece, mentre i cittadini lettoni possono godere, ai sensi dell'art. 23 TFUE, della tutela accordata ai cittadini UE da parte di un altro Stato membro, i cit. «nepilsoni» potrebbero non ricevere un analogo trattamento, per lo meno ove il suddetto Stato eccepisse un formale rifiuto di assistenza nei confronti di chi, (anche) formalmente, resta un non-cittadino.

¹⁰² Su questo rilievo, G.F. Passanante, *Lettonia, approvata la nuova legge sulla cittadinanza*, in *Europae. Rivista di affari europei*, 23.5.2013.

¹⁰³ G. Poggeschi, *I diritti linguistici*, cit., 108.

profonde trasformazioni socio-culturali che da quel momento hanno interessato anche la comunità russofona¹⁰⁴.

Negli ultimi anni ha poi assunto un'inedita centralità il rischio del c.d. “declino etnico”, determinato dal più basso tasso di natalità d'Europa e dalla costante emigrazione di lavoratori verso altri Paesi della UE¹⁰⁵, fenomeni che potrebbero ulteriormente incidere sul calo della popolazione residente, oggi di poco superiore ai due milioni di persone, e favorire, nei prossimi decenni, nuovi flussi immigratori da est, addirittura maggiori di quanto avvenuto in epoca sovietica¹⁰⁶.

Il concorso di questi due timori – uno profondamente radicato nell'opinione pubblica lettone, l'altro di più recente emersione – hanno influenzato il dibattito sulle modifiche alla legislazione vigente¹⁰⁷, animato dall'esigenza di contemperare pressioni formalmente inconciliabili, quali la definitiva integrazione dei Russofoni, da un lato, e, dall'altro, la valorizzazione dell'elemento etnico quale condizione per l'accesso alla cittadinanza¹⁰⁸. Le ambiguità di questo confronto traspaiono chiaramente dalle posizioni assunte dalle diverse forze politiche nel momento della presentazione, nel 2010, del progetto di modifica della «Legge sulla cittadinanza»¹⁰⁹. A fronte di movimenti dichiaratamente contrari ad ogni riforma inclusiva, quali il «*Zaļo un Zemnieku savienība*» («Unione dei Verdi e degli Agricoltori») ¹¹⁰ e, soprattutto, la «*Nacionālā apvienība 'Visu Latvijai' - 'Tēvzemej un Brīvībai'*» («Alleanza nazionale 'Tutto per la Lettonia'-'Patria e Libertà'») ¹¹¹, i

¹⁰⁴ Sottolinea l'incidenza di queste trasformazioni sociali O. Nørgaard (ed Altri), *The Baltic States*, cit., 204-205.

¹⁰⁵ Sul costante saldo migratorio negativo, I. Mežs, D. Akule, V. Polatside, *Migration and the Labour Markets in the European Union (2000-2009)*, Part. 1: Latvia, 2010, 179.

¹⁰⁶ I Lettoni “etnici” non raggiungono il 60% della popolazione e costituiscono una minoranza nei principali centri urbani, donde la fondatezza del timore che la componente nazionale lettone possa diventare una minoranza nel Paese.

¹⁰⁷ Sui contenuti del dibattito, già K. Krūma, *Checks and balances in Latvian nationality policies: National agendas and international frameworks*, in R. Bauböck, B. Perchinig, W. Sievers (Eds.), *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam, 2009, 80-82.

¹⁰⁸ La ricerca di un punto di equilibrio tra questi due obiettivi ben traspare dalle *Linee guida sull'identità nazionale, la società civile e le politiche d'integrazione 2012-2018*, Riga, 2012, 19.

¹⁰⁹ Sulle diverse posizioni assunte dai partiti politici lettone sui temi della coesistenza dei gruppi nazionali e dell'accesso alla cittadinanza cfr. T. Bogushevitch, A. Dimitrovs, *Elections in Latvia: status quo for minorities remains?*, in *J. of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 9, n. 1, 2010, 73-81.

¹¹⁰ Il Partito aveva ottenuto, nelle elezioni del 2010, il 19,68% dei suffragi, corrispondenti a 22 dei 100 seggi della *Saiema*. Pur senza proporre alcuna azione programmatica nei confronti dei non-Lettoni, i relativi esponenti avevano indicato tra i propri obiettivi quello di «sradicare le conseguenze dell'occupazione sovietica».

¹¹¹ Il Partito – che aveva ottenuto, nel 2010, il 7,67% dei suffragi, corrispondenti ad 8 seggi – aveva concentrato il proprio programma sull'affermazione della lingua e dell'identità lettone, impegnandosi a riconoscere il diritto di ogni individuo di nazionalità lettone di accedere alla cittadinanza lettone e, al contempo, ad introdurre forti restrizioni alle naturalizzazioni e sanzioni nei confronti dei nuovi cittadini «rei di slealtà». Nel programma elettorale e, in particolare, nella Sezione «*Latviska Latvija*» («Lettonia lettone»), il Partito proponeva politiche per il rientro dei Lettoni “etnici” dall'estero, per l'allontanamento dei non-Lettoni «sleali» e l'incoraggiamento del rimpatrio dei Russofoni; altre proposte riguardavano il

principali partiti rappresentati nella *Saiema* hanno assunto posizioni meno radicali, cercando un difficile compromesso: ora minimizzando l'attualità della questione relativa ai Russofoni, ma, al contempo, auspicando la facilitazione nell'accesso alla cittadinanza dei Lettoni "etnici", come proposto da «*Vienotība*» («Unità»)¹¹²; ora suggerendo l'estensione dello *status civitatis* sulla base della residenza, ma in termini contestualmente funzionali alla trasmissione dell'identità lettone, come proposto da alcune forze centriste e progressiste, quali il «*Politisko partiju apvienība 'Saskaņas Centrs'*» («Concordia di Centro»)¹¹³ ed il «*Partiju apvienība 'Par Labu Latviju'*» («Alleanza politica 'Per una buona Lettonia'»)¹¹⁴. Minoritarie, invece, sono rimaste le posizioni più inclusive, apertamente favorevoli all'estensione della cittadinanza sulla base dello *jus soli*, a prescindere da ogni altra condizione di natura etnica o linguistica, sostenute principalmente da forze extraparlamentari¹¹⁵.

È in questo contesto politico che deve inquadrarsi l'adozione, il 9 maggio 2013, delle «Modifiche» alla «Legge sulla cittadinanza» del 1994.

Questo intervento, ad una prima lettura¹¹⁶, costituisce una tappa essenziale nel processo di "normalizzazione" della delicata questione relativa all'accesso allo *status civitatis* e, rispetto alla prospettiva d'indagine iniziale, sembra confermare, ad oltre venti anni dalla riconquistata indipendenza, l'interiorizzazione del ruolo delle minoranze e dell'importanza dell'accesso dei relativi componenti alla condizione di cittadini per il buon esito del processo di *State-building*.

contrasto all'emigrazione e l'integrazione dei non-Lettoni in una società etnicamente lettone, da realizzare attraverso una vera e propria azione di "lettonizzazione".

¹¹² Il Partito aveva ottenuto, nel 2010, il 31,21% dei suffragi, corrispondenti a 33 seggi. I relativi esponenti, pur ribadendo la necessità di valorizzare la lingua e la cultura lettone, avevano riconosciuto il ruolo delle minoranze presenti nella Repubblica, individuate quali fattore di «arricchimento» dello «spazio culturale lettone», formalizzando altresì un'apertura nei confronti di chiunque manifestasse la volontà di integrarsi nella società lettone. Sul piano dell'accesso alla cittadinanza, tuttavia, il Partito aveva ribadito una posizione di sostanziale chiusura: stante l'asserita relativa semplicità dei procedimenti di naturalizzazione, si negava infatti ogni necessità di emendare la legislazione vigente a favore dei residenti non-lettoni "etnici", ribadendo, però, al contempo, il diritto per ogni Lettone "etnico", altrove emigrato e, comunque, privo dello *status*, di accedere alla cittadinanza nazionale, anche ammettendo il mantenimento della doppia cittadinanza per i soggetti già cittadini di altri Stati della UE o appartenenti alla NATO.

¹¹³ Il Partito – che aveva ottenuto, nel 2010, il 26,03% dei suffragi, corrispondenti a 29 seggi – aveva individuato nell'armonia e nella fiducia interetnica uno dei principali obiettivi. Pur qualificando come responsabilità di tutti i residenti la conservazione e la trasmissione della lingua lettone, infatti, nel relativo programma si definiva come «valore» la presenza di chi, pur non-lettone, fosse nato o cresciuto nel Paese in epoca sovietica e si esplicitava come obiettivo non solo l'estensione del diritto di voto ad ogni residente permanente, ma anche quello dell'accesso automatico alla cittadinanza di ogni persona nata in Lettonia.

¹¹⁴ Il Partito – che aveva ottenuto, nel 2010, il 7,65% dei suffragi, corrispondenti a 8 seggi –, muovendo dalla pragmatica esigenza di assicurare la continuità del popolo lettone, proponeva, in applicazione dello *jus soli*, il riconoscimento automatico della cittadinanza ad ogni non-cittadino nato nel Paese.

¹¹⁵ Non riuscirono a far eleggere deputati né la lista «*Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā*» («Per i diritti umani in una Lettonia unita»), né la lista «*Ražots Latvijā*» («Made in Lettonia»), né il «*Pedeja partija*» («Ultimo Partito»), tutti proponenti un progetto inclusivo, volto a superare l'esclusione su base etnica ed a consolidare la coesione sociale.

¹¹⁶ Per una più approfondita lettura v., peraltro, *infra*, Par. successivo.

Le «Modifiche», innanzi tutto, hanno stabilito il diritto all'acquisto della cittadinanza lettone, indipendentemente dal luogo di nascita, per il minore di cui almeno un genitore sia cittadino lettone (nuovo art. 2, c. 1, p.to 2) e, intervenendo sull'art. 3, p.to 1, hanno previsto il conseguimento automatico della cittadinanza a favore dei minori nati in Lettonia dopo il 21 agosto 1991 da apolidi o non-cittadini residenti permanenti, ammettendo che la richiesta di registrazione come cittadino possa essere presentata anche da un solo genitore o direttamente dall'interessato, se di età compresa tra i 15 ed i 18 anni, qualora dimostri la conoscenza della lingua ufficiale. Il testo, inoltre, ha provveduto alla semplificazione del procedimento di naturalizzazione (ad esempio, in base al novellato art. 21, esonerando del tutto dai test linguistici quanti abbiano conseguito determinati titoli scolastici), il che potrebbe favorire sia coloro che in passato non erano stati in grado di superare le prove d'esame sia coloro che, per le oggettive difficoltà delle stesse, si erano *tout court* astenuti dal parteciparvi¹¹⁷.

Con riferimento al mantenimento dell'identità lettone, invece, il legislatore è intervenuto attraverso un'inedita disciplina della doppia cittadinanza.

Questa eventualità, inizialmente, fu esclusa dalla cit. *Risoluzione* del 15 ottobre 1991 e, poi, dalla «Legge sulla cittadinanza» del 1994, che, all'art. 9, c. 1, conteneva un formale divieto in tal senso per gli individui già titolari di passaporto lettone.

Questa opzione di fondo, inizialmente coerente con l'obiettivo di consolidare la sopraggiunta sovranità statale, ma anche con l'affermazione di un vincolo *jure sanguinis* tra gli appartenenti alla Nazione lettone e la Repubblica di Lettonia, non impediva, però, in assoluto, la titolarità della doppia cittadinanza. Non senza qualche ambiguità, infatti, benché l'art. 24, c. 1, p.to 1, affermasse la revoca della cittadinanza da parte dell'Autorità giudiziaria per coloro che avessero acquistato quella di un altro Stato senza rinunciare a quella lettone, l'art. 9, c. 2, della «Legge sulla cittadinanza» già disponeva che qualora altri Stati avessero considerato come propri cittadini individui di cittadinanza lettone, costoro dovessero comunque considerarsi, nei propri rapporti con le Autorità statali, come titolari della sola cittadinanza lettone, ammettendo dunque, in astratto, la titolarità di un altro *status civitatis*¹¹⁸.

La doppia cittadinanza, inoltre, fu ammessa incidentalmente dalla I Disposizione transitoria della Legge del 1994 per i cittadini lettoni (ed i loro discendenti) che nel periodo tra il 17 giugno 1940 ed il 4 maggio 1990 avessero lasciato il Paese (come rifugiati, per sottrarsi alle persecuzioni dei regimi di occupazione tedesco e sovietico, o come deportati) senza possibilità di farvi ritorno ed avessero nel frattempo ottenuto la naturalizzazione da parte di uno Stato terzo.

¹¹⁷ Come rilevato da I. Ijabs, *After the Referendum*, cit., 308, a fronte di un atteggiamento inclusivo nei confronti dei nati in Lettonia da non-cittadini, le «Modifiche» hanno introdotto una disciplina meno favorevole per la naturalizzazione degli adulti, sia limitando la tutela giurisdizionale in caso di diniego della domanda, sia negandone la possibilità di accoglimento per coloro che, «con il loro comportamento o con le loro azioni, abbiano arrecato pericolo alla sicurezza dello Stato e della società, all'ordine costituzionale, all'indipendenza ed all'integrità territoriale dello Stato [...]» (art. 11, c. 1, p.to 1).

¹¹⁸ Cfr. I. Ziemele, *State Continuity and Nationality*, cit., 155 e 166.

Costoro, entro il 1 luglio 1995, furono legittimati ad iscriversi nel Registro dei cittadini senza dover rinunciare al proprio *status* nei confronti del Paese d'emigrazione, ma soltanto una piccola parte degli aventi diritto (poco più di trentamila individui) riuscì nel relativo esercizio¹¹⁹.

Rispetto a questo *status*, la riforma del 2013, accogliendo le pressioni esercitate dalle influenti associazioni della “diaspora”, ne ha ampliato i potenziali titolari. Il nuovo art. 2, c. 1, p.to 3, della Legge, innanzi tutto, ha riconosciuto il diritto di cittadinanza ad ogni lettone stabilmente residente all'estero il quale documenti che un proprio ascendente abbia vissuto nel territorio dell'attuale Lettonia tra il 1881 e il 1940 e dimostri la conoscenza della lingua lettone. Un analogo diritto è stato poi accordato agli esiliati ed ai deportati (ed ai loro discendenti) durante il periodo di occupazione tedesco e sovietico, qualora costoro non abbiano ancora fatto ritorno in Lettonia come residenti permanenti (art. 8, c. 1). In entrambi i casi, all'interessato è stato riconosciuto il diritto di accedere alla cittadinanza lettone senza dovere rinunciare a quella del Paese d'emigrazione nel frattempo acquisita (v. art. 8, c. 3, e 9, c. 3). Le «Modifiche» hanno inoltre ammesso l'accesso alla doppia cittadinanza degli emigrati all'estero di epoca più recente. Il nuovo art. 9, c. 1, ha infatti stabilito che possano mantenere la cittadinanza d'origine i Lettoni che abbiano acquisito quella di uno Stato membro della UE, dell'EFTA, della NATO, o quella brasiliana, australiana o neozelandese o, ancora, quella di un Paese con il quale la Lettonia abbia concluso un accordo internazionale.

Diverso, invece, è stato l'atteggiamento tenuto nei confronti di altri Paesi, tra i quali la Russia¹²⁰. Le «Modifiche», innanzi tutto, hanno espressamente escluso la possibilità di conseguire un'altra cittadinanza per i naturalizzati (art. 9, c. 4), precludendo dunque ai Russofoni divenuti cittadini lettoni il mantenimento o il riacquisto della cittadinanza russa. Quest'ultima possibilità, peraltro, è stata preclusa anche a chi sia già cittadino lettone dalla nascita e, dunque, ai Russofoni già cittadini *de jure* (perché discendenti di soggetti già tali prima dell'occupazione sovietica), ai discendenti di naturalizzati e, finanche, ai Lettoni “etnici” eventualmente trasferitisi in Paesi non considerati dall'art. 9, c. 1, tra i quali non vi è – ovviamente – alcuna Repubblica ex sovietica. Formalmente giustificata

¹¹⁹ Questa disposizione sollevò riserve sul piano della legittimità, in ragione dell'asserita lesione del principio di continuità accolto dalla Costituzione e dalla *Dichiarazione d'indipendenza*. Investita della questione, la Corte costituzionale aveva peraltro escluso il fondamento di ogni censura, riconoscendo, da un lato, la possibilità di ammettere la doppia cittadinanza per gli individui emigrati durante l'occupazione e, dall'altro, la legittimità dell'obbligo di registrazione e della fissazione di un termine per il mantenimento (anche) del proprio *status* d'origine (sent. 13-5-2010, caso n. 2009-94-01). Nella stessa decisione, tuttavia, il Giudice di costituzionalità aveva altresì sottolineato la natura politica di ogni scelta in materia, rimettendo al legislatore ogni valutazione sull'ammissibilità della doppia cittadinanza e sull'introduzione di un termine entro il quale gli aventi diritto avrebbero potuto chiedere la registrazione come cittadini lettoni. Cenni sulla decisione in K. Krūma, *Country Report*, cit., 11-12.

¹²⁰ Sui timori derivanti dall'eventuale accesso alla doppia cittadinanza da parte di cittadini lettoni russofoni, potenzialmente suscettibile di ricadute conflittuali nei rapporti bilaterali con la Russia, già P.J. Spiro, *Dual Citizenship as Human Right*, in *Int. J. Constitutional Law*, n. 8, 2010, 111 ss., Par. 2.1.

dall'esigenza di privilegiare i rapporti con Paesi alleati sul piano politico e militare, questa scelta ha sollevato riserve in punto di legittimità¹²¹ e, certamente, non contribuisce all'instaurazione di migliori relazioni diplomatiche con i Paesi di provenienza degli immigrati giunti in Lettonia dopo il 1940.

5. Accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze e sostegno della coesione sociale in Lettonia: spunti conclusivi

Nonostante l'indubbio contributo della *EU conditionality* alla realizzazione di un rapido processo di trasformazione democratica del Paese, alla piena coesione sociale si frappongono talune criticità, legate alla ancora insufficiente interiorizzazione delle minoranze quali componenti strutturali della società lettone.

Questa tensione, di recente emersa anche su altre questioni – quali la qualificazione costituzionale del russo come seconda lingua ufficiale¹²² o, ancora, la riscrittura del Preambolo della Costituzione del 1922¹²³ –, è ben dimostrata dalla legislazione sulla cittadinanza. Essa, sin dal momento della riconquistata indipendenza, è stata in costante tensione tra slanci inclusivi – variamente dettati, come si è visto, dalle pressioni internazionali – e involuzioni nazionalistiche, perseguite attraverso il costante tentativo di ostacolare ogni processo riformatore, attraverso ora lo strumento legislativo (numerose sono state, nel corso degli anni, le proposte tese a reintrodurre la rigida applicazione dello *jus sanguinis*) ora il consolidamento di prassi incidenti in modo variamente restrittivo sulla naturalizzazione.

Anche l'ultimo intervento normativo, quello del 2013, conferma appieno questa tensione. A fronte di misure eterogenee e di un'apparente finalità inclusiva perseguita intervenendo sul procedimento di naturalizzazione¹²⁴, il principale

¹²¹ Criticamente su questa scelta, M. Elósegui Itxaso, *La legislación sobre la adquisición de la nacionalidad en Letonia: evolución y última reformas*, in *Rev. vasca adm. públ.*, n. 106, 2016, 53.

¹²² Sul tema, il 18 febbraio 2012, si è tenuto un apposito referendum, con il quale circa il 75% dei votanti (pari ad oltre il 71% degli elettori) si è espresso negativamente sull'introduzione in Costituzione del russo come seconda lingua ufficiale (su questo voto cfr. I. Druviete, U. Ozolins, *The Latvian referendum on Russian as a second state language, February 2012*, in *Language Problems & Language Planning*, vol. 40, n. 2, 2016, 121 ss.). Nonostante l'esito scontato della consultazione (anche in ragione dell'ancora elevato numero di Russofoni privi, in quanto non cittadini, del diritto di voto), la stessa ha rinfocolato lo scontro politico, alimentando una tensione sul tema dell'identità che, ritenuta da più parti sopita, evidentemente tale ancora non è.

¹²³ La *Saiema*, il 19 giugno 2014, ha approvato il nuovo Preambolo della Costituzione, che individua il fondamento dello «Stato di Lettonia» nella «ferma volontà della Nazione lettone di avere un proprio Stato» e nel «suo inalienabile diritto all'auto-determinazione, per garantire l'esistenza e lo sviluppo della Nazione lettone, della sua lingua e della sua cultura attraverso i secoli, per assicurare la libertà e promuovere il benessere del Popolo di Lettonia e di ogni individuo». Sul testo, che si conforma ai parametri della «democrazia etnica», M. Elósegui Itxaso, *La legislación sobre la adquisición de la nacionalidad en Letonia*, cit., 57-58, ed I. Ijabs, *After the Referendum*, cit., 299-302.

¹²⁴ Si è sopra ricordato, tuttavia, come, a fronte della semplificazione dell'accesso alla cittadinanza per i nati in Lettonia, per il procedimento di naturalizzazione degli adulti siano state introdotte misure ambigue, quali l'esclusione di nuove categorie di soggetti,

obiettivo del legislatore, che traspare anche sul piano terminologico¹²⁵, sembra essere stato la tutela dell'identità lettone in senso etnico, da realizzare attraverso la promozione dei rapporti con la Nazione d'appartenenza degli emigrati, come detto, sia riconoscendo agli espatriati dell'epoca bellica e sovietica il diritto di iscriversi nel Registro dei cittadini sia legittimando i nuovi emigrati ad acquistare la cittadinanza dell'attuale Paese di residenza senza perdere quella d'origine. E se la formalizzazione del diritto allo *status civitatis* nei confronti dei primi assume un significato soprattutto emotivo¹²⁶, nei confronti dei secondi assolve invece ad una finalità strategica, ovvero a favorire un flusso migratorio "di ritorno", utile alle esigenze dell'economia lettone ed al contenimento, per la relativa soddisfazione, dell'arrivo di immigrati stranieri¹²⁷.

Da una prospettiva in parte nuova, dunque, anche le cit. «Modifiche» confermano il permanente atteggiamento nazionalistico del legislatore lettone, che, pur intervenendo sullo *jus soli*, ma sempre in termini cauti, continua ad ispirare le proprie scelte alla massima valorizzazione dello *jus sanguinis*¹²⁸. Questo approccio, forse comprensibile al momento dell'indipendenza, ha nel tempo evidenziato i suoi riflessi problematici e, sul piano giuridico, comincia a mostrare tutte le sue criticità. Se il principio di continuità ha un suo indubbio fondamento, la sua *vis* normativa è infatti destinata ad attenuarsi in ragione del decorso del tempo. Da un lato, la salda appartenenza della Lettonia alla UE (oltre che alla NATO) rende difficilmente sostenibile ogni atteggiamento discriminatorio fondato sul "pericolo" russo¹²⁹; dall'altro, le seconde e terze generazioni di Russofoni, nati e cresciuti in Lettonia dopo la disgregazione sovietica ed ormai parte integrante della società lettone¹³⁰, costituiscono la conseguenza di una

l'attenuazione delle garanzie giurisdizionali (v., *supra*, nota 117) o, ancora, l'esclusione dell'accesso alla doppia cittadinanza per i naturalizzati (v., *supra*, Par. 4). Non sorprende, dunque, come nell'ultimo periodo, il numero delle naturalizzazioni, rispetto al 2013, sia costantemente calato, attestandosi in ciascuno degli anni successivi al di sotto delle mille unità (v. i dati del Ministero dell'Interno lettone alla pagina <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/statistics/naturalization.html>).

¹²⁵ Nel testo, per la prima volta, si utilizza l'espressione «*valsts nācija*», «Stato nazionale» (v. art. 1, c. 1, p. to 2, e 2, c. 1, p. to 3, lett. c), evidenziando dunque il ruolo della Nazione lettone quale fondamento dello Stato: sul significato di questo riferimento nella nuova disciplina sulla cittadinanza cfr. I. Ijabs, *After the Referendum*, cit., 307-308.

¹²⁶ Secondo M.D. Moritz, *The Value of your Ancestors: Gaining "Back-Door" Access to the European Union through Birthright Citizenship*, in *Duke J. Comp. & Int'l L.*, n. 26, 2015, 259, peraltro, le centinaia di richieste avanzate da discendenti di emigrati lettoni già nell'immediatezza delle «Modifiche» sarebbero state animate dal fine di beneficiare della libertà di movimento conseguente alla titolarità della cittadinanza di un Paese della UE.

¹²⁷ Come ricorda L. Panzeri, *Lettonia. Prime note sulle novità legislative in tema di cittadinanza*, in *DPCE online*, n. 3, 2013, 10, rispetto a questo obiettivo, l'efficacia di queste misure resta condizionata da alcune variabili, quale l'improbabile rientro di chi ha trovato altrove migliori condizioni di vita, la cui incertezza ha spinto taluno a suggerire interventi di altra natura, tra i quali misure sociali e fiscali a sostegno della natalità, finora mancate o inadeguate.

¹²⁸ Su questa "strategia etnica", J. Dobson, *Ethnic Discrimination in Latvia*, in C.C. O' Reilly (Ed.), *Language, Ethnicity and the State*, vol. 2, *Minority Languages in Eastern Europe post-1989*, Basingstoke-New York, 2001, 177-181.

¹²⁹ N. Gelazis, *The European Union and the Statelessness Problem*, cit., 242.

¹³⁰ Il processo d'integrazione sociale dei Russofoni, pur evidenziando alcune criticità, si è consolidato nel tempo, determinando l'insussistenza di rilevanti differenze socio-economiche

parentesi storica che, per quanto dolorosa, è incancellabile ma definitivamente consegnata al passato¹³¹. Il decorso del tempo permette dunque di richiamare anche per le minoranze russofone gli stessi argomenti che, in molti Paesi europei tenuti a confrontarsi con i flussi migratori, sono stati invocati a sostegno di scelte politiche di segno inclusivo, fondate sul rilievo per cui l'appartenenza non si possa più basare su vincoli soltanto nazionali o di carattere storico. Del resto, anche ove si volesse insistere sull'argomento storico – cioè l'esistenza di un legame territoriale risalente quale condizione per il riconoscimento di determinati diritti per le minoranze, a cominciare da quello alla cittadinanza¹³²–, questo presupposto, a prescindere dalla sua intrinseca relatività¹³³, è destinato a consolidarsi nel caso dei Russofoni, le cui nuove generazioni sono ormai del tutto emancipate da ogni legame col passato sovietico¹³⁴.

Nonostante l'approccio intimamente conservatore che contraddistingue il legislatore lettone, l'esame che precede, nel suo complesso, conferma comunque la correttezza dell'assunto iniziale circa la funzionalità dell'accesso alla cittadinanza degli appartenenti delle minoranze alla piena coesione sociale. Le diverse fasi storiche dell'esperienza statale della Lettonia dimostrano, infatti, da un lato, come l'inclusione civica delle minoranze, favorendo la soddisfazione delle relative aspettative, possa rafforzarne il senso di appartenenza allo Stato e, dall'altro, per contro, come scelte di segno opposto possano ostacolare gravemente il processo di *State-building*.

Il caso della Lettonia, tuttavia, rende altresì evidente il rilievo sociologico per il quale al conseguimento dello *status* di cittadino non sempre faccia necessariamente seguito l'effettiva integrazione nella società di chi sia titolare di

tra gli appartenenti alle diverse comunità nazionali: cfr., su questa evoluzione, A. Aasland, *Citizenship status and social exclusion in Estonia and Latvia*, in *J. of Baltic Studies*, vol. 33, 2002, 57 ss., e, di recente, J. Rozenvalds, *Sustainable Nation and Integration of Society*, in B. Bela (Ed.), *Latvia. Human Development Report 2012-2013. Sustainable Nation*, Riga, 2014, 55 ss.

¹³¹ Secondo F. Forni, *Cittadinanza dell'Unione europea*, cit., 854, «rappresenta un'illusione ritenere che una fase storica, anche se dolorosa per una nazione ed il suo popolo, possa scomparire come se essa non fosse mai avvenuta».

¹³² Sulla mancanza di uno stabile legame con una porzione precisa di territorio e sull'incertezza delle prospettive di consolidamento di questo rapporto quali elementi caratterizzanti le “nuove” minoranze rispetto a quelle storiche cfr. G. de Vergottini, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Reg. e gov. loc.*, 1995, 11.

¹³³ Come sostenuto da M. Cosulich, *Lingue straniere e lingue minoritarie nell'ordinamento repubblicano*, in *Quad. reg.*, 2012, 136, risulta «decisamente arduo individuare qualcosa di veramente originario *in temporalibus*». E. Cocco, *Ripensare l'autoctonia: l'Adriatico, i Balcani e l'identità di frontiera*, in G. Agresti, F. Rosati (a cura di), *Le droits linguistiques en Europe et ailleurs. Atti delle prime giornate dei Diritti linguistici*, Roma, 2008, 130-133, ha invece ricordato come l'autoctonia non esisterebbe in sé, giacché non ci sarebbe nulla di culturalmente originario o nativo.

¹³⁴ Cfr. già K. Mattusch, *Multiple Identitäten als Voraussetzung und Chance zur Integration ethnischer Minderheiten in Estland und Lettland*, in K.S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie*, Opladen, 1997, 383 ss.; sul tema, altresì, B. Zepa, I. Šūpule, *Ethnopolitical Tensions in Latvia: Factors Facilitating and Impeding Ethnic Accord*, in N. Muižnieks (Ed.), *Latvian-Russian Relations*, cit., 33 ss., e S. Osipova, *Geschichte, Rechtsgeschichte und nationale Identität in Lettland im 20. Und 21. Jahrhundert*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte*, 2013, 454 ss.

questa condizione giuridica¹³⁵, la quale si fonda (anche) su altri presupposti, di ordine non giuridico, non ancora compiutamente realizzatisi¹³⁶. L'estensione della cittadinanza statale, finora condizionata da pressioni esterne ed animata non già da finalità inclusive ma dall'obiettivo di emanciparsi dal recente passato, pur costituendo un obiettivo importante¹³⁷, non può dunque considerarsi una condizione di per sé sufficiente per evitare il perpetuarsi di derive polarizzanti¹³⁸, essendo invece necessaria la maturazione di un atteggiamento autenticamente inclusivo da parte della maggioranza.

A tal fine, occorrono un impegno politico ed un investimento culturale di ampio respiro, che muovano non tanto dall'interrogarsi sul *chi sia* il cittadino quanto sul contenuto e la funzione di questo *status*¹³⁹, soprattutto dalla prospettiva della tutela dei diritti umani. Ciò implica, oltre all'interiorizzazione dell'irreversibilità dei trascorsi storici, il rafforzamento di un coraggioso processo conciliativo che, già auspicato al momento della "seconda" indipendenza¹⁴⁰, potrebbe favorire la continuità dell'"identità lettone", da intendere però secondo un'accezione non più etnica, ma civica ed inclusiva.

¹³⁵ E. Gargiulo, G. Tintori, *L'utilità di un approccio interdisciplinare allo studio della cittadinanza*, in *Mat. storia cult. giur.*, 2015, 503 ss., ricordano che «[1]a marginalità intesa in senso sociologico [...] costituisce una condizione differente rispetto alla marginalità intesa in senso giuridico: si può essere socialmente emarginati senza essere formalmente esclusi, e viceversa».

¹³⁶ Questa affermazione trova conferma nel senso di non-appartenenza espresso da molti Russofoni ed aggravato proprio dall'enfasi posta sull'assimilazione degli elementi identitari lettone (lingua e cultura) quale condizione per l'accesso alla cittadinanza: cfr. N. Muižnieks, J. Rozenvalds, I. Birka, *Ethnicity and Social Cohesion in the Post-Soviet Baltic States*, in *Patterns of Prejudice*, vol. 47, 2013, 288 ss. Sul tema cfr. altresì 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 ss., secondo i quali «[e]ven Russian-speakers who hold [...] Latvian citizenship tend *not* to identify with the country of which they are citizens» (p. 361).

¹³⁷ ... che, nel contesto baltico, resta un obiettivo imprescindibile, come sottolineato da M. Stoiber, S. Urdze, *Beteiligungformen ethnischer Minderheiten und demokratische Qualität in den baltischen Staaten*, in M. Knodt, S. Urdze (Hrsg.), *Die politischen Systeme*, cit., 178-181.

¹³⁸ Sulla c.d. "polarizzazione di gruppo" quale «pericolo che le cerchia chiuse e impermeabili al diverso debordino verso l'estremismo, il conflitto e l'ostilità preconcerta», P. Veronesi, *Diritti costituzionali e multiculturalismo*, in *Dir. e soc.*, 2012, 28.

¹³⁹ Sull'esigenza d'interrogarsi, piuttosto che sul «chi sia» il cittadino, su quale sia la «funzione» della cittadinanza, E. Grosso, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Mat. storia cult. giur.*, 2015, 477-483.

¹⁴⁰ W.R. Brubaker, *Citizenship Struggles*, cit., 289; questo auspicio è stato ripreso, negli anni successivi, anche da R.M. Kalvaitis, *Citizenship and national Identity in the Baltic States*, in *Boston University Int'l L.J.*, n. 16, 1998, 270-271, secondo la quale «[t]he local Balts and Russian-speakers must realize that they have been bound together by fate, and recognize the concerns of the other "side" [...]» (p. 271).