

BRIEFING

Requested by the EMPL committee



Democratic transition and linguistic minorities in Estonia and Latvia

Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies

Author: Angela Di Gregorio

Directorate-General for Internal Policies

PE 602.018 - Aprile 2018



EN

KEY FINDINGS

L'origine storica della presenza delle minoranze etnico-linguistiche in Estonia e Lettonia è diversa rispetto a quella delle altre minoranze diffuse in tutta l'Europa centro-orientale. Ciò induce ad un approccio particolare nella tutela di queste minoranze che deve contemperare valori diversi e potenzialmente conflittuali.

Da un lato bisogna perseguire l'obiettivo di una piena integrazione, attuabile solo con una totale equiparazione giuridica con i cittadini, e dall'altro tutelare i valori culturali e nazionali di lettoni ed estoni la cui sensibilità sul tema è giustificata dalle oppressioni subite nella storia, le cui memorie sono ancora vive.

La scelta di politiche di inclusione, pur senza cancellare le differenze culturali e linguistiche, potrebbe rivelarsi alla lunga vincente considerando la ridotta dimensione dei due paesi e delle rispettive popolazioni ed anche i più recenti fenomeni di emigrazione.

La candidatura e partecipazione alle principali organizzazioni internazionali, soprattutto all'Unione europea, con la relativa condizionalità democratica, ha fornito ai due paesi lo stimolo a semplificare le procedure di naturalizzazione, soprattutto nei confronti dei minori. Tuttavia la questione dei diritti politici rimane spinosa.

Due sono le principali questioni sul tavolo: la concessione della piena cittadinanza e dunque automaticamente di tutti i diritti compresi quelli politici, o la concessione, in attesa di perseguire il primo obiettivo che dovrebbe essere inevitabile col passare del tempo, di alcuni diritti politici anche ai residenti non cittadini. A tale proposito l'utilizzo dei vantaggi della cittadinanza europea, con riferimento al diritto di voto attivo e passivo a livello locale e per l'elezione del parlamento europeo, appare una possibilità interessante, da discutere nel confronto tra le istituzioni europee e quelle nazionali.

Nonostante il contenuto reale della cittadinanza europea continui ad essere sfuggente e indissolubilmente collegato alla cittadinanza dei paesi membri per quanto riguarda l'aspetto politico, le questioni che qui trattiamo potrebbero essere uno stimolo ad una considerazione sovra-nazionale e post-sovranista della cittadinanza, perlomeno nei confronti degli immigrati di vecchia data residenti (o discendenti dai residenti, e dunque nati in loco) sui relativi territori dagli anni '50 del Novecento.

Stato nazionale e minoranze etnico-linguistiche nell'Europa centro-orientale

Per comprendere la situazione dei diritti di rappresentanza politica delle minoranze etnico-linguistiche in Estonia e Lettonia è indispensabile provvedere ad un inquadramento storico-politico che contestualizzi la presenza di tali consistenti minoranze nei due paesi e che giustifichi il tipo di rapporto esistente con la maggioranza della nazione titolare.

Nel mio contributo non mi soffermerò troppo sui dettagli tecnici pur ricordando quali sono i principali profili giuridici in gioco cercando di dar conto del contesto e della necessità di un difficile, ma non impossibile, equilibrio tra interessi nazionali/statuali e integrazione di un tipo molto specifico e particolare di minoranza che rappresenta un passato ingombrante e difficile da gestire.

Si tratta di fenomeni che a loro volta si inquadrano in quella che possiamo definire la sofferta costruzione e ricostruzione dello Stato nell'Europa centro-orientale. Infatti, la disomogeneità etnico-nazionale dei paesi dell'Europa centro-orientale, e le connesse problematiche di tutela delle minoranze etnico-linguistiche, risalgono alla composizione multi-etnica degli Imperi (tra i quali includiamo, dopo l'Impero zarista, quello sovietico) di cui tali nazioni facevano parte prima della loro autonomia statale e che pesanti strascichi continuano ad avere fino a tempi recenti. La specificità dell'Europa centro-orientale risiede dunque nel fatto che l'attrazione per il modello dello Stato-nazione deve far i conti con un fatto multinazionale, ereditato dal passato imperiale.

La formazione degli Stati è dunque relativamente recente su questa parte d'Europa e spesso incerta, come dimostrano le persistenti situazioni di conflittualità, gli irredentismi e la mancata accettazione dei confini. Inoltre il modello di Stato nazionale prescelto è piuttosto quello etnico, di matrice tedesca, che quello civico, della nazione politica di stampo francese¹. Dopo l'apparente "congelamento" delle questioni nazionali nel periodo

¹ Si può parlare di "eticizzazione dello Stato-nazione post-comunista", per indicare il processo di istituzione giuridica della differenza culturale in numerose Costituzioni post-comuniste.

del comunismo le problematiche della costruzione dello Stato e della nazione sono tornate prepotentemente alla ribalta.

Dal punto di vista costituzionale uno degli aspetti più originali dell'area post-socialista, in generale caratterizzata dall'imitazione dei modelli occidentali, risiede proprio nello statuto giuridico della nazione, dei popoli e dello Stato². Le società in questione si sono impegnate in un processo di ricostruzione di un'identità nazionale devastata dall'internazionalismo proletario. Anche questo spiega la fedeltà al modello dello Stato nazione. Ma i nuovi Stati affermano l'unità di una nazione che spesso accede allo Stato in un ambiente potenzialmente conflittuale (minoranze nazionali all'interno, rapporti tesi coi paesi confinanti). Pur adottando misure di tutela delle minoranze etniche predomina un approccio individualista, che ammette il fatto minoritario solo a titolo di esercizio privato di libertà pubbliche.

La situazione dei paesi Baltici è ancora più particolare, pur inserendosi essi nel quadro generale che abbiamo descritto. Si tratta delle uniche Repubbliche dell'ex URSS ad aver goduto di indipendenza nel periodo tra le due guerre mondiali e di tradizioni di parlamentarismo e democrazia. Tali tradizioni, e la statualità, hanno rappresentato un forte elemento di coesione nazionale nella lotta per il riottenimento dell'indipendenza dall'URSS essendo ancora oggi una importante caratteristica nelle politiche di tutela della lingua e della nazione titolare. Dunque anche ai paesi Baltici si applica la tendenza nazionalista che, a causa delle ferite della storia, prevale in tutta l'area europea centro-orientale, essendo troppo recenti e mai pacificate le memorie storiche di passate ingiustizie³.

La composizione etnica dei paesi Baltici nella storia e dopo lo scioglimento dell'URSS

² S. Pierré-Caps, *Réflexions de droit constitutionnel démotique*, in S. Milacic (sous la direction de), *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale. Bilans et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 252.

³ C'è chi ha parlato addirittura di "democrazia etnica" per indicare queste tendenze che, per altre parti d'Europa, sembrerebbero oggi anacronistiche. Vedi G. Smith, *Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia*, in *Nationalities Papers*, Vol. 24, no.2, 1996; I. Ijabs, *After the Referendum: Militant Democracy and Nation-Building in Latvia*, in *East European Politics, Societies and Cultures*, Vol. 30, no. 2, 2016. Si tratta di tendenze che, relativamente al profilo etnico, si avvicinano o affiancano alle politiche di esclusione attuate in diversi paesi dell' Europa ex comunista tramite le misure di lustrazione o epurazione nei confronti degli ex membri dei partiti comunisti o dei servizi di sicurezza.

Democratic transition and linguistic minorities in Estonia and Latvia

Nel corso della storia i popoli Baltici sono stati crocevia della dominazione di diversi Imperi, ed hanno subito l' assoggettamento da parte di vicini ingombranti quali tedeschi e russi (per limitati periodi anche svedesi). Ciò vale soprattutto per estoni e lettoni, mentre un po' diversa è la storia del popolo lituano che oltre ad avere governato autonomamente per secoli in un Granducato, ha poi costituito una Confederazione insieme ai polacchi. A partire dal Trattato di Nystad del 1721 e poi con la terza spartizione della Polonia del 1795 i territori dei tre paesi Baltici furono assoggettati all'Impero zarista. Non sempre il rapporto coi russi è stato negativo perché ai tempi dello zar estoni e lettoni si appoggiavano ai russi per sottrarsi al dominio, anche culturale, tedesco⁴. La nascita della coscienza nazionale è stata dunque piuttosto tardiva. Dopo il crollo dell'Impero zarista i tre paesi riuscirono faticosamente a conquistare e mantenere l'indipendenza fino al 1940, anno in cui a seguito del patto Ribentrop-Molotov furono forzatamente annessi all'URSS⁵.

Sia l'Impero zarista che l'URSS erano Stati multinazionali come esito di remote origini storiche e di politiche successive di espansione ed assimilazione. Tale composizione complessa dal punto di vista etnico-nazionale è stata ulteriormente aggravata dalle politiche migratorie seguite nel corso della storia. In particolare la dirigenza sovietica dislocava i russi⁶ in tutte le Repubbliche componenti l'Unione facendone la classe dirigente locale (a fini di controllo e per monopolizzare il potere; vi erano poi i membri dell'esercito). Inoltre diverse popolazioni, comprese quelle baltiche, sono state vittime di deportazioni soprattutto nel periodo staliniano⁷. Questo ha fatto sì che al momento della disgregazione dell'URSS si trovassero fuori della sua Repubblica principale, ossia la Russia, circa 25 milioni di russi o russofoni, percepiti come componenti del popolo ex dominatore. Parallelamente in molte ex Repubbliche dell' URSS a seguito dell'immigrazione sovietica il rapporto tra nazione titolare e russofoni risultava alquanto sbilanciato al punto da fare temere, in alcuni casi come quello della Lettonia, persino un probabile sopravanzare numerico dei russofoni.

⁴ Vedi M. Waldenberg, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, Il Saggiatore, Milano, 1994.

⁵ S.W. Page, *The Formation of the Baltic States. A Study of the Effects of Great Power politics upon the Emergence of Lithuania, Latvia and Estonia*, Harvard University Press, Cambridge, 1959; W.C. Clemens, *Baltic Independence and Russian Empire*, Macmillan, London, 1991; Y. Plasseraud, *Les Etats baltes*, Montchrestien, 1996; D.J. Smith, A. Pabriks, A. Purs, T. Lane, *The Baltic States*, Routledge, London and NY, 2002.

⁶ Spesso anche i membri di altre popolazioni slave come ucraini e bielorusi, genericamente "russofoni" .

⁷ Come scrive R.M. Kalvaitis, *Citizenship and National Identity in the Baltic States*, in *Boston University Int'l L. J.*, Vol. 16, no. 1, 1998, p. 236, la combinazione di queste due politiche, ossia la deportazione dei popoli Baltici e la sostituzione di essi con russofoni da altre Repubbliche, ha avuto un impatto profondo sulla popolazione locale diminuendo l'omogeneità etnica delle Repubbliche.

L'atteggiamento nei confronti dei russi o russofoni, ex cittadini sovietici, nelle Repubbliche dell'ex URSS è stato diverso. Nella grande maggioranza dei casi ad essi è stata concessa immediatamente la cittadinanza della Repubblica dove risiedevano, o comunque la possibilità di sceglierla in un ristretto periodo di tempo⁸ (tale è stato l'approccio ad esempio della Lituania⁹). Molto diversa è la situazione in Estonia e Lettonia.

Va ricordato che i tre paesi Baltici sono stati i primi ad intraprendere misure di distacco dall'URSS (l'Estonia ha proclamato la propria sovranità fin dal novembre 1988) avendo considerato la loro incorporazione nell'URSS nel 1940 come un'annessione forzata. Ciò ha fatto sì che, anche dal punto di vista giuridico, si insistesse sul "ripristino" dell'indipendenza di cui le tre Repubbliche già godevano dal 1918 e questa continuità statale è stata favorita anche dai riconoscimenti internazionali¹⁰. La continuità giuridica con la statualità pre-bellica (evidenziata bene nel caso lettone dalla riviviscenza della Costituzione del 1922) ha avuto conseguenze anche sul regime della cittadinanza, essendo state inizialmente ripristinate le legislazioni in vigore nel periodo pre-bellico (che però erano state ai tempi della prima nascita dello Stato decisamente più inclusive di quelle adottate dal 1991 in poi, ad esempio nel caso lettone)¹¹ e dunque dal punto di vista della cittadinanza il nucleo di cittadini fu "rinnovato" e non determinato *ex novo*. I tre Stati Baltici si sono dunque proclamati *continuatori* degli Stati indipendenti nati nel 1918 e non *successori* dell'URSS (come invece voleva la Russia). Tale continuità è testimoniata dalla scelta dell'"opzione 1940" (vedi *infra*) per il riconoscimento della residenza nel paese così considerando nulli anche dal punto di vista giuridico i 50 anni di

⁸ I criteri per la concessione della cittadinanza variavano sia in base all'origine territoriale che alla residenza permanente sul territorio prima dell'indipendenza; in molte Repubbliche la registrazione della residenza fu considerata sufficiente per ottenere automaticamente la cittadinanza del nuovo Stato. In altri paesi la durata della residenza permanente fu considerata il criterio fondamentale. Vedi 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.

⁹ Anche se la Lituania ha adottato ancor prima dell'indipendenza, nel novembre 1989, l'opzione zero, così consentendo al 90% dei residenti permanenti ex sovietici di diventare cittadini (requisiti: 2 anni di residenza, una fonte di reddito, giuramento alla Costituzione ed alle leggi lituane), tuttavia la legge sulla cittadinanza del dicembre 1991 è in linea con quelle di Estonia e Lettonia (test linguistico, residenza da almeno 10 anni, fonte di reddito, conoscenza Costituzione, assenza di altra cittadinanza; ad alcune categorie l'accesso alla cittadinanza è vietato). Va però detto che la minoranza russofona in Lituania è sempre stata di molto inferiore numericamente rispetto ad Estonia e Lettonia.

¹⁰ Molti paesi, tra cui gli USA, non avevano riconosciuto l'annessione all'URSS dei tre paesi Baltici e dunque il riconoscimento del ripristino della loro indipendenza è stato più rapido; per quanto riguarda la CEE e i suoi Stati membri si veda la Dichiarazione comune sugli Stati Baltici del 28 agosto 1991.

¹¹ Nel preambolo della Dichiarazione di indipendenza della Lettonia si affermava che "according to the international law, the incorporation of the Republic of Latvia into the Soviet Union is invalid. Accordingly, the Republic of Latvia continues to exist de jure as a subject of international law and is recognized as such by more than 50 nations of the world".

occupazione sovietica. Un atteggiamento più morbido è quello della Lituania che ha prescelto l'” opzione zero”.

Prima di analizzare i profili giuridici della questione bisogna ricordare la composizione etno-linguistica delle due Repubbliche Baltiche e la sua evoluzione nel tempo.

Table 1 : Percentuali della composizione etnica e sua evoluzione nel tempo.

	Periodo pre-bellico	1989	2017 /2018
estoni in Estonia	88.2% (popolazione totale 1.136.000)	61.5% (totale di 1.576.000)	68.7% ¹² (popolazione totale al 2017 1.315.635)
russofoni in Estonia	8.2%	30.3%	Russi: 25.1% Ucraini: 1.7% Bielorussi: 0.8
altri in Estonia	3.6%	8.2%	3.5%
lettoni in Lettonia	75.5% (totale di 1.905.000)	52.0% (totale di 2.680.000)	60.2% ¹³ (totale 2.109.000 al 2018)
russofoni in Lettonia	10.6%	34.0%	26.2% russi 3.2% bielorussi 2.4% ucraini
altri in Lettonia	13.9%	14.2%	7.1%

Source: per i dati più vecchi vedi K. Arjakas, *The Baltic States: a reference book*, Estonian Encyclopaedia Publishers; Latvian Encyclopaedia Publishers; Lithuanian Encyclopaedia Publishers, 1991. Per i dati più recenti si fa riferimento ai siti dei centri statistici o del Ministero dell'interno dei due paesi citati alle note 12 e 13.

¹² <https://www.stat.ee/population>. Come si legge sul sito del Ministero degli interni www.siseministerium.ee/en/activities/citizenship-and-migration, al gennaio 2017 79.438 persone “di cittadinanza indeterminata” erano residenti in Estonia (nel 2016 erano 82.561). Nel 2016 1.746 persone hanno acquisito la cittadinanza per naturalizzazione, 1.450 delle quali erano persone “di cittadinanza indeterminata”.

¹³ http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf. Come si legge sul sito dell'Office of citizenship and migration affairs, Persons status control division, ente dipendente dal Ministero degli interni, dall'inizio del processo di naturalizzazione (ossia il 1 febbraio 1995), al 28 febbraio 2018 sono pervenute 145.822 domande e 145.493 persone hanno ottenuto la cittadinanza.

Ricordo pure che i russofoni sono sempre stati presenti nell'area Baltica, mentre la consistente minoranza tedesca dopo le espropriazioni terriere degli anni '20 abbandonò il paese¹⁴.

Considerando il rapporto tra nazione titolare e minoranze presenti sul territorio di Estonia e Lettonia all'indomani dell'indipendenza dall'URSS non meraviglia che siano state intraprese delle misure di esclusione percepite come discriminatorie anche a livello internazionale nei confronti degli immigrati nel periodo sovietico (1940-1990) aventi tuttavia non solo una finalità punitiva ma – almeno inizialmente – soprattutto quella di preservare la propria identità nazionale (anche numerica). Ciò vale soprattutto per la Lettonia, che ancora oggi è il paese le cui politiche/legislazione riguardanti la naturalizzazione e l'integrazione della minoranza russofona sono le più severe. Una forte protezione identitaria è avvenuta anche con la legislazione sulla lingua, sull'istruzione e sui media¹⁵.

Come conseguenza di tali politiche¹⁶ la maggior parte dei membri della minoranza russofona presenti sul territorio delle due ex Repubbliche sovietiche ha subito la perdita della cittadinanza (sovietica) e del precedente *status* di privilegio economico e sociale. Parallelamente, alcuni componenti di tali minoranze sono stati soggetti ad ulteriori provvedimenti di allontanamento dalla sfera pubblica e dalla rappresentanza tramite misure di epurazione/lustrazione.

Da quanto premesso si evince che in questi paesi non si pongono specifici problemi di mancata concessione di diritti e tutele nei confronti delle minoranze *tout court* (misure assolutamente necessitate al momento della transizione dal modello socialista verso il modello costituzional-democratico e per l'avvicinamento alle istituzioni europee con la relativa condizionalità democratica) dal momento che in Estonia e Lettonia i diritti delle

¹⁴ Per quanto riguarda la Lettonia, i lettoni erano il 68% della popolazione nel 1897 seguiti dal 15% di slavi (prevalentemente russi, ma anche bielorusi, polacchi ed ucraini) poi tedeschi (7,4%) ed ebrei (6,4%). Nel censimento del 1920 i lettoni erano diventati il 73% ma anche dopo il 1918 gli appartenenti ad altri gruppi nazionali costituivano circa un quarto della popolazione. A. Leiven, *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania. Country Studies*, Washington, 1996.

¹⁵ Per una ricostruzione dei problemi causati dalla legge sui media elettronici si rinvia ai rapporti contenuti sul sito del Latvian Human Rights Committee, <http://www.lhrc.lv>.

¹⁶ Che si sono manifestate fin dall'inizio. In Estonia i russofoni non hanno potuto votare per l'adozione della nuova Costituzione pur avendo una buona percentuale di essi sostenuto attivamente la lotta per l'indipendenza delle relative Repubbliche. Al referendum per l'indipendenza lettone del 3 marzo 1991 il sostegno dei non lettoni fu determinante per l'esito della consultazione.

minoranze sono protetti in maniera conforme agli standard internazionali¹⁷. Le misure di esclusione si sono prodotte in maniera indiretta, attraverso la negazione dei diritti connessi allo *status* di cittadinanza, *in primis* i diritti politici.

Come risultato immediato di queste politiche si è prodotta la presenza sul territorio dei due paesi di una percentuale altissima di cittadini ex sovietici residenti. La situazione tuttavia si è evoluta nel tempo sia a livello socio-politico che legislativo e le stesse pressioni della condizionalità democratica europea hanno prodotto la modifica dell'atteggiamento rigido adottato subito dopo lo scioglimento dell'URSS. Ci sono inoltre differenze non trascurabili tra Estonia e Lettonia.

Per indicare gli ex cittadini sovietici che non sono cittadini lettoni o estoni per nascita e che nel corso degli anni non sono stati naturalizzati né hanno acquisito la cittadinanza di un paese terzo si usa il termine "non-cittadini" (*nepilsoni*) in Lettonia e "persone di cittadinanza indeterminata" (*määratlemata kodakondsusega isikud*) in Estonia. Ma mentre in Lettonia esiste una legge apposita adottata nel 1995 (anche se pensata come transitoria è tuttora in vigore) in Estonia bisogna far riferimento alla legge sugli stranieri dell'8.7.1993 e successive modificazioni.

La questione dei diritti elettorali, e in generale della rappresentanza politica, è estremamente delicata e periodicamente arriva alla ribalta europea. Nonostante siano partite da contesti simili Estonia e Lettonia hanno prescelto politiche parzialmente diverse in relazione alla concessione del diritto di voto¹⁸.

Disposizioni costituzionali sui diritti delle minoranze e sul principio di non discriminazione. Il preambolo della Costituzione lettone.

Nelle Costituzioni dei paesi Baltici non vi sono sezioni specifiche sulla tutela delle minoranze ma solo previsioni generiche di non discriminazione in base ad una serie di requisiti, anche in base all'appartenenza nazionale (art. 12 cost. Estonia, generico invece

¹⁷ Si rinvia ai rapporti periodici presentati nell'ambito del *Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

¹⁸ La legislazione elettorale, anche quella europea, per la Lettonia al sito <https://www.cvk.lv/pub/public/28124.html>, per l'Estonia, <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxweest.htm>; si vedano anche www.legislationline.org ed i rapporti dell'OSCE/ODHIR sulle osservazioni elettorali.

l'art. 91 cost. Lettonia). Vi sono inoltre alcune disposizioni specifiche di tutela delle minoranze.

L'art. 114 della Costituzione della Lettonia stabilisce che le persone appartenenti a minoranze etniche hanno il diritto di preservare e sviluppare la propria lingua e la propria identità etnica e culturale (il capitolo sui diritti è stato introdotto nel 1998 dal momento che la Costituzione del 1922, ripristinata nel 1991, ne era priva; la Costituzione non indica la necessità della cittadinanza per essere titolari dei diritti concessi alle minoranze). Nella Costituzione dell'Estonia vi è una attenzione ancor maggiore per i diritti delle minoranze (è all'avanguardia anche rispetto agli altri nuovi membri dell'Unione perché sono previsti diritti collettivi oltre che individuali; tuttavia l'attuazione legislativa di tali diritti costituzionali è piuttosto restrittiva, come si evince dalla legislazione sulla lingua e sull'istruzione). L'art. 37, c. 5 stabilisce che la lingua di insegnamento nelle istituzioni di istruzione delle minoranze è scelta dall'istituzione stessa. L'art. 49 stabilisce che ognuno ha il diritto di preservare la propria identità etnica. Ai sensi dell'art. 50 le minoranze nazionali hanno il diritto di stabilire istituzioni di autogoverno sulla base di quanto previsto dalla legge sull'autonomia culturale delle minoranze nazionali mentre l'art. 51, c. 2 prevede che nelle località in cui almeno la metà dei residenti permanenti appartiene ad una minoranza nazionale ognuno ha il diritto di ricevere risposte dagli enti pubblici nazionali o locali anche nella lingua della minoranza. Tale previsione è rafforzata dall'art. 52, c. 2 secondo cui nelle località in cui la lingua della maggioranza dei residenti non è l'estone, le autorità locali possono, sulla base di quanto previsto dalla legge, far uso della lingua della maggioranza dei residenti permanenti della località come lingua interna di lavoro¹⁹. Infine, ai sensi dell'art. 104 la legge sull'autonomia culturale delle minoranze nazionali è adottata a maggioranza assoluta.

In generale, in paesi con forte presenza di minoranze etniche le formulazioni del preambolo hanno costituito oggetto di contestazione da parte di queste ultime a causa dell'accentuazione del carattere nazionale dello Stato (della nazione dominante: vedi i casi di Slovacchia, Croazia, Macedonia). Particolare è la vicenda del lungo preambolo

¹⁹ Come tuttavia si legge nel documento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 14.12.2017 (The progress of the Assembly's monitoring procedure and the periodic review of the honouring of obligations by Estonia, Greece, Hungary and Ireland), in relazione all'Estonia, l'applicazione delle disposizioni sui diritti linguistici delle minoranze a livello locale viene reso estremamente difficoltoso dalla necessità di raggiungere la soglia del 50% dei residenti, che è estremamente alta e che l'Advisory Committee che verifica l'attuazione della Framework Convention for the Protection of National Minorities ha più volte chiesto di abbassare. In generale i rapporti sull'attuazione della FCNM continuano ad evidenziare la severa politica linguistica seguita dalle autorità estoni che prevede la sottoposizione degli impiegati pubblici ad un difficile esame di lingua estone sotto controllo dell'ispettorato per la lingua.

della Costituzione lettone introdotto nel giugno 2014. Adottato dopo oltre un anno di pubblico dibattito, il preambolo ha riaffermato con enfasi i principi fondamentali sui cui si fonda lo Stato attribuendo particolare importanza ai concetti di “nazione lettone” e di “lingua lettone”. A due anni dal fallito referendum costituzionale sul riconoscimento della lingua russa come seconda lingua ufficiale, il preambolo ha ribadito l'unicità della lingua lettone quale lingua di Stato (come già previsto nell'art. 4 della Costituzione ed ora anche nel par. 5 del preambolo), assicurando però al contempo il rispetto per le minoranze nazionali.

Rappresentanza, cittadinanza e integrazione in Estonia e Lettonia. L'evoluzione della normativa nel tempo

Anche se la posizione degli ordinamenti statali e di quello internazionale sta lentamente evolvendo tuttavia il legame tra i diritti politici e la cittadinanza statale sembra ancora indissolubile. La stessa cittadinanza europea è costruita come addizionale rispetto alla cittadinanza degli Stati membri (art. 9 TEU) anche se si è riusciti a riconoscere una autonoma importanza, relativamente alle elezioni locali ed a quelle al parlamento europeo, alla residenza all'interno dell'Unione sulla scia di quanto previsto dal Trattato di Maastricht. Nonostante la dottrina riconosca una certa autonomia alla cittadinanza europea con tutte le sue implicazioni²⁰ tuttavia il legame con lo Stato membro in relazione ai diritti politici²¹ non sembrerebbe ancora superabile, come confermato dalla giurisprudenza delle due corti europee, di Strasburgo e Lussemburgo. Eccezioni sono state previste solo in casi particolari, riconducibili a situazioni post-coloniali, come per il Regno Unito, o a motivazioni storico-politiche, come nel caso della Germania²².

²⁰ “Although branded as derivative, EU citizenship, besides supplying the holders with supranational rights beyond their states of origin, also alters the essence of the Member State nationalities it is derived from, including the rules of loss and acquisition of such nationalities.the acquisition and the loss of nationality are not among the issues which the Union is empowered to regulate”. Così D. Kochenov, *Citizenship's Role in the European Federation*, in R. Schütze (eds), *Globalisation and Governance: International Problems, European Solutions*, Cambridge University Press, 2018. Vedi anche D. Kochenov, 'Pre-Accession, Naturalization, and "Due Regard to Community Law": The European Union's "Steering" of Citizenship Policies in Candidate Countries during the Fifth Enlargement', in *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 4, n. 2, 2004. Per la negazione di competenza della Corte di giustizia si veda la decisione del 2010, Case C-135/08, *Janko Rottmann*, EU:C:2010:104, [2010] ECR I-1449, para. 17.

²¹ Ovviamente diverso è il caso in relazione ai diritti di libera circolazione sul territorio dell'UE che sono riconosciuti anche ai non cittadini.

²² Prima della istituzione della cittadinanza europea col Trattato di Maastricht, fu stabilita una differenza tra “citizens of the Member States” and “national for the purposes of Community law” per indicare status particolari relativi ai tedeschi

Rimane tuttavia molto complessa, nonostante numericamente la situazione sia diventata meno allarmante col passare del tempo, la coesistenza di diversi *status* di residenza nei due paesi che qui si esaminano, cui corrisponde una diversa ampiezza di diritti (e diverse legislazioni di riferimento), e non solo quelli politici. La legislazione che qui interessa maggiormente è quella sulla cittadinanza, sugli stranieri e gli apolidi e la legislazione elettorale (elezioni locali in Estonia). Solo in Lettonia esiste una legge speciale adottata nel 1995 e più volte modificata rivolta ai cittadini dell'ex URSS che non sono cittadini lettoni né di altri paesi.

Distinguiamo dunque per i due paesi tra cittadini del paese, stranieri, apolidi e residenti permanenti non-cittadini. Dal punto di vista del diritto internazionale anche i residenti permanenti non-cittadini sono apolidi, anche se grazie alla legge lettone del 1995 si sarebbe creato un nuovo status accettato o tollerato a livello internazionale, appunto quello dei non-cittadini (*nepilsoni*). Nel caso dell'Estonia si parla invece di "persone di cittadinanza indeterminata" che però sono come i lettoni non-cittadini residenti permanenti e dunque godono di una serie di diritti (sulla base della legge sugli stranieri). Lo *status* di non cittadino residente permanente si avvicinerrebbe molto secondo le autorità dei due paesi allo *status* di cittadinanza, non sarebbe discriminatorio ed avrebbe costituito una fase temporanea ed intermedia per consentire ai residenti ex sovietici privi della cittadinanza di accedere alla naturalizzazione²³. La creazione di uno *status* intermedio con alcuni attributi della cittadinanza (tra cui il passaporto, la protezione diplomatica all'estero ma con limiti, etc.)²⁴ poteva avere senso solo se tale *status* fosse stato transitorio sfociando poi nell'acquisto della cittadinanza (di una cittadinanza qualsiasi). Ma con l'ingresso nella UE e la concessione della libertà di circolazione anche ai non cittadini, lo stimolo a richiedere la naturalizzazione è scemato.

rimasti oltre cortina ed ai sudditi delle ex colonie britanniche ai quali potevano essere estesi alcuni vantaggi dell'appartenenza alle Comunità in relazione alla libertà di circolazione e stabilimento anche se non erano cittadini tedeschi o britannici. Secondo D. Kochenov and A. Dimitrovs, "EU Citizenship for Latvian Non-Citizens", in *Houston JIL*, Vol. 38, 2016, tale distinzione potrebbe essere applicata proprio al caso dei residenti non cittadini della Lettonia qualora la Lettonia facesse una espressa dichiarazione in tal senso annessa ai trattati come ha fatto il Regno Unito.

²³ Vedi ad esempio le dichiarazioni del Ministero degli affari esteri della Lettonia "Basic facts about citizenship and language policy of Latvia and some sensitive history-related issues", in <http://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/citizenship-in-latvia/citizenship-policy-in-latvia/basic-facts-about-citizenship-and-language-policy-of-latvia-and-some-sensitive-history-related-issues>. In tale documento si afferma che le procedure di naturalizzazione sono semplici soprattutto dopo gli emendamenti del 2013 e che la differenza tra lo *status* dei cittadini e quello dei non cittadini sarebbe limitato. Inoltre, chi non accede alla naturalizzazione lo farebbe per scelta.

²⁴ K. Groenendijk, *Nationality, Minority and Statelessness: The Case of the Baltic States*, in *Helsinki Monitor*, Vol. 4, issue 3, 1993, parla di "denizens".

Pur volendo limitare le nostre osservazioni ai diritti di rappresentanza e alla cittadinanza, è evidente che alla base vi sono questioni molto complesse che evolvono molto lentamente col tempo: l'integrazione sociale delle diverse comunità, la mancata accettazione del carattere plurale della propria comunità da parte dei movimenti nazionalisti, la retorica nazionalista manifestata da entrambe le parti (e la predominanza di forze politiche nazionaliste in tutto il periodo successivo alla riconquista dell' indipendenza), le differenti condizioni economiche dei gruppi minoritari rispetto alla maggioranza nazionale, le questioni generazionali (i discendenti degli emigrati sovietici non sono compromessi con quel passato e sono integrati nel paese dove sono nati), la lingua, la pacificazione storica e la memoria, etc.

In ogni caso, anche l'esame della sola legislazione sulla cittadinanza non può prendere come punto di riferimento astratto le altre legislazioni europee perché le situazioni dei non cittadini nei due paesi sono assolutamente peculiari²⁵. Volendo fare un paragone, difficile per motivi storici, con le leggi sulla cittadinanza di altri paesi, la dottrina ha notato che mentre la legislazione sulla cittadinanza dei paesi occidentali è sostanzialmente "prospettiva", rivolta alla futura immigrazione, quella dei paesi Baltici ex sovietici è invece "retrospettiva" e diretta a definire lo *status* delle persone già presenti nel paese, magari da decenni²⁶.

LETTONIA

Al momento dell'indipendenza dall'URSS si è optato per la cosiddetta "opzione 1940". Inizialmente è stata ripristinata la legge sulla cittadinanza del 1919²⁷ e poi sono state

²⁵ J. Skolnick, *Grappling with the Legacy of Soviet Rule: Citizenship and Human Rights in the Baltic States*, in *U. Toronto Fac. L. Rev.*, no. 54, 1996.

²⁶ R.M. Kalvaitis, cit., 262.

²⁷ La legge era molto inclusiva anche se durante il processo di elaborazione vennero avanzate proposte più nazionaliste. Consentiva di ottenere la cittadinanza lettone a prescindere dall'appartenenza nazionale o religiosa a chiunque risiedesse sul territorio del nuovo Stato da prima del 1 agosto 1914 senza avere acquisito altra cittadinanza. Nel giro di pochi anni quasi tutti i residenti riuscirono ad acquisire la cittadinanza, comprese le minoranze tedesca ed ebraica, che costituivano l'élite economica del tempo. L'integrazione negli anni '20 fu favorita dal clima di pluralismo politico e partitico e dunque dalla dialettica democratica e dall'assenza di posizioni nazionaliste (furono adottate diverse leggi a favore delle minoranze: si tratta di un modello innovativo per l'epoca). Le cose poi peggiorarono col colpo di Stato del 1934 (la legge sulla cittadinanza fu modificata nel 1927 e nel 1938). Con la prima occupazione sovietica già arrivarono nel paese alla fine del 1939 oltre 30.000 soldati sovietici. Con l'occupazione nazista sparirono le comunità ebraica e rom e anche quella tedesca che fuggì o fu internata dai sovietici. Le più pesanti trasformazioni demografiche avvennero negli anni '50. Tra il 1951 e il 1989 sarebbero arrivati in Lettonia oltre 400.000 sovietici. Dunque le vecchie minoranze russofone presenti nel paese al

adottate la risoluzione del Consiglio supremo della Repubblica di Lettonia del 15.10.1991 "On the Renewal of the Rights of Citizens of the Republic of Latvia and the Fundamental Provisions for Naturalisation" e la risoluzione del 28.10.1992 "On the Conditions for the Recognition of the Rights of Citizens of the Republic of Latvia Regarding Persons who were Resident within the Borders of Latvia before 1 August 1914 and their Descendants". Solo le persone che avevano avuto la nazionalità lettone prima del 17.6.1940 e i loro discendenti se residenti in Lettonia prima del 15.10.1991 e registrati entro il 1.7.1992 sarebbero stati automaticamente riconosciuti come cittadini lettoni con l'entrata in vigore della legge. La risoluzione prevedeva condizioni simili per le persone che risiedevano in Lettonia prima del 17.6.1940 ma prive della nazionalità lettone. Per chi non apparteneva a queste 2 categorie era previsto un sistema complesso di naturalizzazione (residenza in Lettonia da almeno 16 anni, conoscenza della lingua e della Costituzione, giuramento di fedeltà alla Repubblica). La cittadinanza era negata ai militari dei servizi di sicurezza e del ministero dell'interno dell'URSS, ai membri del PCUS e Komsomol inviati in Lettonia (ad eccezione dunque di coloro che erano originari della Lettonia). I cittadini non divenuti automaticamente lettoni emigrarono, divennero stranieri (avendo ottenuto la cittadinanza russa o di altro paese) o apolidi.

Con poche modifiche questa procedura è stata inclusa anche nella nuova legge del 22 giugno 1994 sulla cittadinanza²⁸, adottata dal parlamento eletto nel giugno 1993 solo da cittadini di nazionalità lettone, la quale però adottava per la naturalizzazione, oltre ai requisiti di lingua e residenza²⁹, il discusso sistema delle quote³⁰ e degli scaglioni di età, ossia tra il 1995 e il 2000 potevano chiedere la cittadinanza solo le persone di età compresa tra i 16 e i 25 anni, gli altri dovevano attendere dopo il 2001-2003³¹. I residenti russofoni protestarono rivolgendosi alle istituzioni internazionali. Su pressione del Consiglio d'Europa (che condizionò l'ingresso della Lettonia al superamento del sistema

momento dell'indipendenza del 1918 sono state privilegiate rispetto a quelle nuove arrivate negli anni sovietici. Ci sono state anche posizioni estreme che dopo la seconda indipendenza sono arrivate a suggerire l'espulsione di massa degli immigrati sovietici (essendo i russofoni identificati con gli occupanti).

²⁸ Ossia cittadinanza automatica solo a coloro che erano cittadini lettoni al 17 giugno 1940 ed ai loro discendenti nonché agli orfani i cui genitori fossero sconosciuti o senza genitori.

²⁹ Per essere naturalizzati occorrevano 5 anni di residenza dopo il maggio 1990, conoscenza di base della lingua, della Costituzione e della storia lettone, giuramento di fedeltà, fonte di reddito, rinuncia ad altra cittadinanza (ad eccezione degli esponenti della diaspora lettone). Erano previste eccezioni alla concessione della cittadinanza (chi propagandava idee fasciste, naziste, comuniste, o altre idee totalitarie, militari dell'ex URSS, impiegati o agenti del KGB, etc.).

³⁰ Solo una certa percentuale di richieste potevano essere avanzate ogni anno (circa 2000), privilegiando le persone più giovani. Le disposizioni più severe furono tuttavia eliminate dal progetto iniziale che il Presidente Ulmanis rifiutò di firmare.

³¹ Per i dettagli vedi R.M. Kalvaitis, cit., pp. 256-257.

delle quote) il parlamento ha emendato la legge nel giugno 1998 eliminando il sistema a finestra ossia gli scaglioni di età concedendo subito a tutti i non cittadini che avevano compiuto 16 anni il diritto di richiedere la cittadinanza dopo il superamento di un esame di lingua e storia. Inoltre i figli di non cittadini nati dopo il 21.8.1991 (data dell'indipendenza) potevano diventare subito cittadini su richiesta dei genitori. Su pressione di un gruppo di deputati la legge è stata confermata da un referendum il 3 ottobre 1998.

Il sistema delle quote è stato dunque sostituito da un complesso meccanismo di esame periodico delle domande che comprendeva una scrupolosa verifica della conoscenza della lingua e della cultura lettoni, il giuramento di fedeltà, il possesso di mezzi di sostentamento. C'è chi addirittura ha individuato nella vera finalità della legge non tanto la naturalizzazione dei non cittadini quanto "l'induzione degli stessi ad emigrare"³². Ma per l'epoca era il migliore compromesso possibile. Emendamenti successivi, sempre adottati sotto pressione internazionale, hanno semplificato le procedure per la naturalizzazione. Già nel 1995 era stato semplificato il procedimento di naturalizzazione per chi avesse compiuto un ciclo scolastico in lingua lettone (si evitavano i test linguistici). Nel 1998 come detto venne definitivamente superato il sistema delle quote e si inserirono ulteriori semplificazioni includendo nel tradizionale principio dello *jus sanguinis* un elemento connesso allo *jus soli*, come chiesto fin dal 1993 dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'OSCE si riconobbe ai minori nati in Lettonia dopo il 21 agosto 1991 e residenti permanenti, figli di apolidi o non cittadini, il diritto ad accedere a certe condizioni (domanda tra i 16 e i 18 anni, prova di conoscenza della lingua o tramite esame semplificato o documentando la frequenza di un ciclo scolastico) alla cittadinanza del paese natio. Altre agevolazioni per il test linguistico: furono resi disponibili ai candidati i contenuti delle prove, fu ridotto il numero delle domande e furono semplificate le procedure di esame per gli ultra 65enni.

Tradizionalmente i requisiti linguistici hanno costituito il problema più ostico per gli aspiranti alla naturalizzazione, se consideriamo che nel 1991 solo il 21,1% dei russofoni residenti conosceva il lettone. A ciò va aggiunto che la politica linguistica seguita in Lettonia è stata inizialmente particolarmente rigida se consideriamo che per godere dei diritti politici non era sufficiente il possesso della cittadinanza. Nei primi anni dopo l'indipendenza le Commissioni elettorali sancivano l'esclusione dalle liste dei candidati

³² Così L. Panzeri, *L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze: il caso della Lettonia, tra istanze nazionalistiche e condizionalità europea*, in DPCE on line, n. 1, 2018.

(cittadini) che ritenevano privi di una adeguata conoscenza del lettone determinando violazioni dei diritti di voto che sono arrivate anche al giudizio della Corte di Strasburgo³³. La mancata presenza fin dall'inizio dei russofoni negli organi rappresentativi nazionali (tuttavia meno acuta che in Estonia, come vedremo) ha comportato la loro influenza sull'adozione della legislazione di esclusione nei loro confronti.

La legge sulla cittadinanza è stata nuovamente emendata il 9 maggio 2013. Gli emendamenti sembrano recessivi rispetto alle tendenze liberalizzatrici precedenti e sembrano rispondere a due timori fondamentali³⁴: il timore di parte della società lettone che i russofoni potrebbero ancora minacciare l'indipendenza del paese e il rischio del calo demografico dovuto all'emigrazione recente.

Le modifiche infatti da un lato facilitano la naturalizzazione (a favore soprattutto dei minori³⁵, viceversa si sono complicate le procedure per gli adulti³⁶) ma dall'altro agevolano l'ottenimento della cittadinanza anche per i lettoni della diaspora storica del paese, così ammettendo la doppia cittadinanza³⁷. Viene invece espressamente esclusa la possibilità di conseguire un'altra cittadinanza per i naturalizzati così impedendo ai russofoni naturalizzati lettoni di mantenere o riacquistare la cittadinanza russa. Stessa preclusione si applica ai russofoni cittadini lettoni dalla nascita (discendenti di soggetti

³³ Ma nonostante la censura di tale previsione ad opera della Corte EDU (vedi caso Podkolzina v. Latvia del 9 luglio 2002) ci sono casi di privazione del seggio di consigliere municipale per insufficiente conoscenza della lingua lettone anche nei comuni a prevalente presenza russofona (perché così previsto da regolamenti del governo). Per la violazione dei diritti alla pensione dei russofoni si vedano le sentenze della Corte EDU Andrejeva v. Latvia del 18.2.2009 e il caso Savickis and Others v. Latvia non ancora giunto a sentenza.

³⁴ Così L. Panzeri, cit., secondo il quale le modifiche sarebbero dettate da un lato dall'esigenza di integrare definitivamente i russofoni da un lato ma dall'altro di valorizzare l'elemento etnico come condizione per accedere alla cittadinanza.

³⁵ Art. 2, comma 1 punto 2 : diritto all'acquisto della cittadinanza indipendentemente dal luogo di nascita per il minore di cui almeno un genitore è cittadino lettone; art. 3, punto 1, cittadinanza per i minori nati in Lettonia dopo il 21 agosto 1991 da apolidi o non cittadini residenti permanenti. La richiesta può essere presentata anche da un solo genitore o dall'interessato se tra i 15 e i 18 anni e se dimostra la conoscenza della lingua. Si semplifica anche il procedimento esonerando dai test linguistici quanti abbiano conseguito certi titoli scolastici (art. 21). Per una sintesi delle innovazioni si rinvia al *Third Report submitted by Latvia pursuant to Article 25, para. 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <http://www.refworld.org/pdfid/58737a3d4.pdf>.

³⁶ Si limita la tutela in giudizio in caso di rigetto della domanda, si nega l'accoglimento anche a 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, comma 1, p.to 1).

³⁷ Senza perdere la cittadinanza del paese in cui vivono ogni lettone residente all'estero che documenti che un proprio ascendente abbia vissuto in Lettonia tra il 1881 e il 1940 e dimostri la conoscenza della lingua può dal 2013 ottenere la cittadinanza; stesso diritto hanno gli esiliati, deportati e loro discendenti nei periodi di occupazione tedesca e sovietica; anche gli emigrati all'estero più recenti possono avere la doppia cittadinanza ossia mantenere quella lettone anche se hanno acquisito la cittadinanza di una serie di paesi, membri della UE, NATO, EFTA, più Brasile, Australia, Nuova Zelanda o paesi con cui la Lettonia ha concluso un trattato internazionale.

già tali prima del 1940), ai discendenti di naturalizzati e ai lettoni etnici trasferiti in paesi non inclusi nell'elenco, nel quale non figura alcuna Repubblica ex sovietica³⁸.

Tra le cose rimproverate alla nuova versione della legge è che non viene concessa la cittadinanza automatica ai figli dei non cittadini (a differenza di quanto previsto in Estonia nel 2015), come raccomandato da diversi organi internazionali (UN High Commissioner for Refugees, OSCE High Commissioner on National Minorities, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance) ma solo su richiesta di uno dei genitori³⁹.

Le norme lettoni sulla naturalizzazione non riconoscono dunque alcuna corsia preferenziale per l'attribuzione della cittadinanza ai *nepilsoni*. Vi è poi anche un contenzioso relativo all'uso della lingua russa da parte dei *nepilsoni*, che solleva ulteriori problematiche sotto il profilo della tutela delle minoranze linguistiche⁴⁰.

La legge del 1995 e successive modificazioni e la censura della Corte costituzionale

La peculiare situazione dei residenti ex sovietici privi di cittadinanza ha favorito la nascita di una nuova categoria giuridica sconosciuta finora al diritto internazionale. Si tratta dei cosiddetti "non cittadini", uno *status* assolutamente atipico che si differenzia da quello degli stranieri e degli apolidi e che include molti dei diritti concessi ai cittadini ad esclusione però dei diritti politici. Per affrontare il problema della massa di apolidi che si era venuta improvvisamente a creare (nel periodo sovietico erano arrivati nel paese circa

³⁸ Al seguente sito del ministero degli interni le varie modalità di acquisto della cittadinanza con distinzione tra Child born abroad if one or both parents are Latvian citizens at the time the birth of the of child, Naturalisation, Latvian exiles and their descendants, Latvians and Livs, Descendants of Latvian Citizens, Restoration of citizenship:
<http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/citizenship/registration-if-citizenship/>

³⁹ Anche se il maggior numero di non cittadini sono adulti e non minori, i minori tuttavia ereditano lo *status* di non cittadino alla nascita ed inoltre spesso i genitori non si attivano per la richiesta della cittadinanza. Vedi F.I.D.H. Latvian Human Rights Committee, *Experience of Latvia and proposals based on it: a submission for the report on racial and ethnic based discrimination through nationality and citizenship exclusion*, 16 February 2017, www.lhrc.lv. Nello stesso rapporto si chiede la semplificazione dell'esame di lingua per gli anziani (dal livello B1 al livello A2) e che i criteri che consentono la doppia cittadinanza siano trasparenti (per chiarire perché si consente per paesi come l'Australia e non per Bielorussia, Russia che confinano con la Lettonia). Inoltre si chiede la possibilità di tutela in giudizio del rifiuto di concedere la cittadinanza che la modifica del 2013 sembra attribuire alla discrezionalità dell'esecutivo.

⁴⁰ F. Forni, *Cittadinanza dell'Unione europea e condizione delle minoranze negli Stati membri*, in *Il Diritto dell'UE*, n. 4, 2010.

740.000 persone) fu adottata in Lettonia nell'aprile 1995 la legge "Sullo status degli ex cittadini dell'URSS che non hanno la cittadinanza della Lettonia o di altro paese", successivamente emendata ed oggetto anche di una sentenza della Corte costituzionale del 7 marzo 2005⁴¹.

A questa nuova categoria di residenti "non cittadini" (purchè giunti in Lettonia prima del primo luglio 1992) ed ai loro discendenti venivano concessi alcuni diritti: passaporto speciale (con diritto di uscire dal paese e rientrarvi), protezione diplomatica e consolare all'estero, diritto di accedere all'istruzione ed alla assistenza sanitaria e previdenziale (con eccezioni). La legge inoltre attribuisce il diritto di "to preserve his or her native language and culture within the ethno-cultural autonomy and to preserve his or her traditions" tuttavia a patto che "such traditions are not in conflict with the laws of Latvia".

Lo *status* di non cittadino però esclude dal novero dei diritti oltre a quelli politici anche l'accesso agli impieghi pubblici e a determinate professioni private, più restrizioni all'acquisto della proprietà privata⁴² ed una serie di restrizioni rispetto alla libertà di circolazione (dovendo possedere il permesso di lavoro ed un apposito visto per spostarsi all'interno del territorio lettone).

Come ricorda la Corte nella sentenza citata la legge era stata pensata come ponte tra la condizione di privazione della cittadinanza e il successivo acquisto della stessa ma ha finito col creare una nuova categoria giuridica dai contorni incerti e mutevoli e dalla durata indeterminata. La Corte ha alla fine censurato l'automatica perdita dello *status* di non cittadino per chi avesse ottenuto un permesso di soggiorno permanente da parte di uno Stato ex sovietico (violazione art. 98 cost. che consente a chi ha un passaporto

⁴¹ Verifica della conformità di alcuni articoli della legge sullo status degli ex cittadini dell'URSS che non sono cittadini della Lettonia o di altro Stato con l'art. 98 della Costituzione (libertà di circolazione e disciplina dell'estradizione) e con gli artt. 2 e 3 del IV protocollo alla CEDU, art. 12 del patto internazionale sui diritti civili e politici e art. 8 punto 1 della Convenzione sulla riduzione del numero degli apolidi. I ricorrenti (deputati del Saeima), come si legge nella decisione, avevano sottolineato che "the objective of the Non-Citizen Law is first of all to disunite non-citizens of Latvia from foreign citizens (aliens), secondly to determine the specific status of these persons in Latvia, thirdly, to issue to non-citizens a document, which attests their personality, the non-citizen passport". I ricorrenti ritenevano che 10 anni dopo l'adozione della legge fosse necessario rivedere lo *status* dei non cittadini (ormai non più potenziali cittadini della Russia o di altri paesi della CSI a causa della non residenza in quei paesi) sempre più considerati cittadini; invece la modifica della legge del 20 maggio 2004 ne aveva peggiorato la posizione poiché aveva stabilito che i non-cittadini potessero essere privati dello *status* di non-cittadini non solo se registrati come residenti permanenti in un paese della CSI ma anche se avessero ottenuto un permesso di residenza permanente in un paese estero che non garantisce la cittadinanza del paese in questione.

⁴² Per acquistare una proprietà i non cittadini necessitano di uno speciale permesso dalla municipalità e possono accedere ad una quota minore di imprese pubbliche privatizzate rispetto ai cittadini. I non cittadini inoltre non possono acquistare certi tipi di proprietà, ad esempio la terra adiacente a zone di confini, terreni da adibire ad uso agricolo e forestale.

lettone il diritto di essere protetto dallo Stato che l'ha concesso e di tornare liberamente in Lettonia).

Va anche ricordato che lo *status* di non cittadino, ed i diritti connessi, viene tutelato dai tribunali lettoni considerandolo diverso da quello di apolide e dotato di più ampie garanzie sociali ed economiche rispetto a quelle previste dalla Convenzione internazionale sugli apolidi del 1954.

ESTONIA

Anche in questo caso al momento dell'indipendenza si è prescelta l'opzione 1940. Dopo un provvisorio ripristino (sempre sulla base della dottrina della continuità giuridica)⁴³ nel novembre 1991 della legge sulla cittadinanza del 1938 – con alcuni emendamenti – il Consiglio supremo ha adottato il 26.2.1992 la legge sulla cittadinanza in base alla quale la cittadinanza veniva concessa automaticamente a tutti coloro che erano cittadini estoni fino al 16.6.1940 ed ai loro discendenti, indipendentemente dalla loro origine etnica. Per gli altri erano previste le seguenti condizioni per la procedura di naturalizzazione: residenza di almeno 2 anni in Estonia a partire dal 30.3.1990, esame di lingua estone e giuramento di fedeltà allo Stato ed alla Costituzione.

Da considerare congiuntamente a questa è la legge sugli stranieri dell'8.7.1993 che si applica sia agli stranieri che agli apolidi residenti in Estonia. La legge prevedeva la concessione di un permesso di residenza (art. 12)⁴⁴, attribuiva ai residenti permanenti il diritto di voto a livello locale e consentiva a chi avesse avuto un passaporto sovietico (e un permesso di residenza estone) di uscire e rientrare liberamente nel paese.

La nuova legge sulla cittadinanza del 19.1.1995 era ancora più restrittiva della precedente. Ai sensi dell'art. 6 la cittadinanza poteva essere richiesta dai maggiori di 15 anni, residenti in Estonia da almeno 5 anni sulla base di un permesso di soggiorno permanente, con conoscenza della lingua estone, della Costituzione e della legge sulla

⁴³ Sulla base di tale legge la cittadinanza era concessa per nascita a coloro che erano riconosciuti come cittadini estoni o per naturalizzazione. La naturalizzazione avveniva alle seguenti condizioni: almeno 18 anni di età, aver risieduto in Estonia nei due anni precedenti (ma dopo il 30 marzo 1990) e un anno dopo la richiesta di naturalizzazione (dunque fino al 1 aprile 1992 non si potevano avanzare richieste), conoscere l'estone. I requisiti di residenza e lingua potevano essere non applicati agli apolidi che avessero risieduto in Estonia per 10 anni prima della data della richiesta come pure ad anziani ed invalidi.

⁴⁴ Ad eccezione di alcune categorie come militari stranieri ed ex dipendenti del KGB: ovviamente gli stessi esclusi non avrebbero potuto mai chiedere la cittadinanza.

cittadinanza, con reddito costante, che fossero leali nei confronti dello Stato e che prestassero uno specifico giuramento di fedeltà all'ordinamento costituzionale.

Col tempo le condizioni per la naturalizzazione sono state rese più permissive, soprattutto nei confronti dei minori. Ad esempio, sotto la pressione dell'OSCE (Commissario per le minoranze nazionali) la legge sulla cittadinanza è stata modificata l'8.12.1998 prevedendo che i nati in Estonia dopo il febbraio 1992 da genitori non cittadini potessero acquisire la cittadinanza per naturalizzazione. Ci sono poi state ulteriori modifiche tese a semplificare le procedure per la naturalizzazione e a stabilire esenzioni allo svolgimento dell'esame di lingua per determinate categorie di persone (come i portatori di handicap). Una modifica della legge adottata il 21 gennaio 2015⁴⁵, entrata in vigore il primo gennaio 2016, consente ai minori di 15 anni nati in Estonia prima del 1 gennaio 2016 di acquisire automaticamente la cittadinanza per naturalizzazione se 1) i genitori del minore o il singolo genitore, che nessuno Stato riconosce in base a leggi in vigore come propri cittadini o proprio cittadino (compresi coloro che erano cittadini dell'URSS prima del 20 agosto 1991 e che nessun altro Stato ha riconosciuto legittimamente come propri cittadini), hanno o ha legittimamente risieduto in Estonia per almeno 5 anni (non necessariamente consecutivamente); 2) se il minore risiede in Estonia permanentemente. Viene concessa retroattivamente la cittadinanza ai minori di 15 anni nati in Estonia. La stessa modifica incide anche sulle modalità di svolgimento dell'esame di lingua, semplificandolo ulteriormente per i portatori di handicap e consentendo un limitato rimborso delle spese per la preparazione ad esso; viene inoltre del tutto abolito l' esame scritto per gli ultra 65enni. Sono inoltre contenute disposizioni che consentono in certi casi di avere la doppia cittadinanza per i minori che sono però obbligati a scegliere un solo paese entro tre anni dal raggiungimento della maggiore età⁴⁶.

La legge estone sulle elezioni locali del 1993

La situazione della rappresentanza politica dei residenti permanenti non cittadini in Estonia è relativamente migliore rispetto alla Lettonia. Infatti la legge per le elezioni locali

⁴⁵ <http://news.postimees.ee/3064073/parlt-approvesamendments-to-simplify-acquisition-of-citizenship>.

⁴⁶ Anche in questo caso, nel documento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 14.12.2017 (The progress of the Assembly's monitoring procedure and the periodic review of the honouring of obligations by Estonia, Greece, Hungary and Ireland) si fa presente che le modifiche non riguardano gli adolescenti tra i 16 e i 18 anni e che i nati fuori dell' Estonia da residenti non cittadini estoni non possono ottenere automaticamente la cittadinanza ma devono presentare esplicita domanda.

concede (lo stesso fa la Costituzione del 1992) ai residenti permanenti il diritto di voto attivo (ma non passivo) per i consigli municipali.

Nonostante questa possibilità, che ha consentito ai russofoni di far sentire la propria voce nei comuni dove sono numerosi, la maggiore apertura nei loro confronti da parte delle autorità (la concessione del diritto di voto è avvenuta con decisione dall'alto) ha fatto sì che le istanze di questa minoranza venissero portate avanti prevalentemente dai partiti generalisti moderati (come il Partito di Centro) e dunque non si siano creati forti partiti etnici.

La concessione del diritto di voto attivo alle elezioni locali dei residenti permanenti ha rappresentato una importante conquista per la minoranza russofona, considerando che i russofoni non cittadini non avevano potuto votare al referendum costituzionale del 28 giugno 1992 né alle prime elezioni post indipendenza del 20 settembre 1992. Nel primo parlamento eletto nel 1992 dunque non vi era alcun partito rappresentante la minoranza russofona e le prime leggi adottate miravano a rafforzare la concezione etno-fondata dello Stato propria dell'élite indipendentista dell'epoca⁴⁷. Nonostante questa impostazione i costituenti decisero di includere nel testo della Costituzione⁴⁸ l'art. 156, c. 2 secondo cui: 'In elections to local authority councils, the right to vote is held, pursuant to conditions prescribed by law, by persons who reside permanently in the territory of the local authority and have attained eighteen years of age'. Per quanto riguarda il dibattito sull'adozione della legge attuativa, inizialmente era stata avanzata la proposta di concedere anche il diritto di voto passivo, poi accantonata. La legge sulle elezioni locali dunque assicura il diritto di voto attivo a tutti i non cittadini e agli stranieri che risiedono permanentemente da almeno 5 anni nel comune dove vogliono votare.

Le motivazioni di tale scelta derivano non tanto, probabilmente, dalle pressioni internazionali quando dal desiderio di evitare scontri e proteste nelle località dove la concentrazione dei russofoni era maggiore. Tuttavia, anche se all'inizio c'è stato un certo successo dei partiti russofoni col tempo il partito estone moderato "Partito di Centro" ha attratto gli elettori russofoni sia a livello locale che nazionale (i pochi parlamentari russofoni sono stati eletti sulle liste di questo partito).

⁴⁷ L. Cianetti, *Granting Local Voting Rights to Non-Citizens in Estonia and Latvia: The Conundrum of Minority Representation in Two Divided Democracies*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 13, no. 1, 2014, p. 91.

⁴⁸ Approvata da un'Assemblea costituente composta dal Consiglio supremo estone eletto nel 1990 dall'intera popolazione residente prima delle politiche di esclusione della cittadinanza e dal Comitato estone, eletto solo dagli estoni cittadini secondo le regole pre belliche con un indirizzo restaurazionista. Solo 7 membri su 60 dell'Assemblea erano russofoni.

La legge sulle elezioni locali del 1993 è stata sostituita nel 2002 da una nuova legge emendata più volte ma tuttora in vigore. La legge del 2002, la cui sua adozione si era resa necessaria per contemplare il diritto di voto attivo e passivo a livello locale per i cittadini europei residenti in Estonia, come richiesto dai requisiti di accesso nella UE, non ha modificato le disposizioni sui residenti privi di ogni cittadinanza. Tuttavia nel corso del dibattito parlamentare i 6 deputati del partito moderato dei russofoni hanno sollevato la questione dell'ineguale trattamento dei non cittadini molti dei quali residenti da lungo tempo o addirittura nati in Estonia, rispetto ai nuovi arrivati cittadini UE. Le modifiche del 2006 hanno eliminato il requisito della residenza da 5 anni ed aggiunto l'art. 5.1 che definisce il termine "straniero" come "una persona che non è cittadino della Repubblica di Estonia o di uno Stato membro dell'Unione europea".

Secondo L. Cianetti, i "non cittadini" estoni avrebbero ottenuto il diritto di voto a livello locale come risultato non della pressione dei partiti russofoni bensì come concessione delle élites. Il diritto di voto attivo per i russofoni a livello locale è un dato acquisito in Estonia e da tutti accettato. La richiesta del diritto di voto passivo pare invece non essere presente perchè o non esistono partiti etnici o il Partito di Centro non avrebbe alcun interesse a crearsi dei competitors⁴⁹.

Analogie e differenze tra Estonia e Lettonia

Nei due paesi ci sono innanzitutto differenze a livello di concentrazione delle minoranze russofone, che sono territorialmente concentrate in Estonia e più diffuse su tutto il territorio in Lettonia. Una diversa influenza dei partiti rappresentanti le minoranze e un diverso atteggiamento delle élites nel corso del tempo, con un approccio più inclusivo in Estonia e più divisivo in Lettonia (dove però sono presenti più partiti rappresentanti la minoranza russofona, anche se con una retorica più aggressiva), pure sono importanti elementi di contesto.

Per tutti e due i paesi si pone il problema della discriminazione dal punto di vista anche del diritto internazionale. Come detto sopra, la dottrina della continuazione giuridica dello Stato ha applicato il principio della *restitutio ad integrum* che ha portato ad ignorare il periodo di occupazione sovietica ed a restaurare la precedente sovranità. Tuttavia la dottrina ha anche notato che non si può paragonare ad un'occupazione bellica, per sua natura provvisoria, una situazione durata 50 anni che ha creato dei

⁴⁹ L. Cianetti, cit., 95.

legami di fatto della popolazione residente con la Repubblica⁵⁰. Se è vero il principio di diritto internazionale consuetudinario *ex iniuria ius non oritur* è anche vero che esiste l'altro principio *ex factis ius oritur* (in base a tale principio ad esempio la Lituania ha prima riportato in vigore la Costituzione pre-bellica ma poi l'ha subito sostituita con una costituzione provvisoria). Inoltre con l'ingresso nell'UE dal 2004 e la concessione del diritto di voto a livello locale e per il parlamento europeo ai residenti permanenti non cittadini si accentua l'atteggiamento di esclusione e discriminazione dei residenti non cittadini soprattutto in Lettonia (anche se in base a specifici accordi ai non cittadini residenti sono stati concessi alcuni diritti inerenti alla cittadinanza europea come la libera circolazione nell' area Scenghen).

Le critiche delle organizzazioni internazionali (Helsinki Watch per esempio⁵¹) hanno fatto riferimento non tanto alla lunghezza del periodo di residenza ma al momento della sua decorrenza. Per quanto riguarda i requisiti linguistici, in generale non sono molto diversi da quelli richiesti in altri paesi ma la difficoltà delle lingue baltiche e l'età di molti residenti hanno fatto sì che, almeno inizialmente, apparissero insormontabili. Inoltre le autorità non hanno mai assicurato un servizio linguistico (gratuito) efficiente per facilitare l'apprendimento delle lingue locali agli adulti residenti. Per quanto riguarda gli altri requisiti (esclusione dalla cittadinanza per una serie di categorie di persone) ovviamente vi figurano sempre coloro che hanno fatto parte o collaborato con il sovietico occupante (sono misure di lustrazione).

Nonostante in Estonia sia stato concesso come detto fin dal 1992 il diritto di voto attivo a livello locale, la legge elettorale per il parlamento nazionale del 1994 aveva inasprito le condizioni di voto passivo anche per i cittadini prevedendo una conoscenza fluente della lingua estone. Nel 2002 è stata adottata una nuova legge elettorale che nella sua versione attuale (come emendata al 2017) prevede la buona conoscenza della lingua estone solo per i funzionari degli organi di organizzazione del processo elettorale (art. 13). La stessa previsione è contenuta nella legge sulle elezioni del parlamento europeo, nella legge sulle elezioni locali. La legge sui partiti politici del 1994 e successive modifiche pure prevede che solo i cittadini dell' Estonia o di altro paese europeo possono diventare membri di partiti politici. Invece, la legge lettone sui partiti politici del 2006 dice espressamente che i fondatori di un partito devono essere cittadini lettoni mentre possono essere membri anche i non-cittadini.

⁵⁰ R.M. Kalvaitis, cit., 242.

⁵¹ Helsinki Watch, *New Citizenship Laws in the Republics of the Former USSR*, Vol. 4, Issue 7, Apr. 15, 1992.

Da qui secondo Cianetti il paradosso: nonostante abbiano ottenuto più diritti i russofoni in Estonia non riescono a far sentire la loro voce nel dibattito politico; viceversa in Lettonia nonostante la voce dei russofoni sia più presente (le loro istanze sono legittimate nell'arena politica) non riescono ad ottenere ciò che chiedono. L'assenza di partiti etnici in Estonia però non vuol dire che ci sia stata una de-etnicizzazione della società. Altro paradosso è che nonostante le politiche di esclusione dalla rappresentanza nazionale in entrambi i paesi, diversi deputati lettoni russofoni sono riusciti fin dall'inizio a farsi eleggere al parlamento nazionale (ed anche a quello europeo, più tardi) così inserendo ufficialmente nella discussione politica nazionale la questione. La società lettone è più divisa sull'argomento (si veda anche il referendum fallito sulla lingua) ma la minoranza russofona è più organizzata ed agguerrita rispetto all'Estonia, nonché presente in parte fin dal periodo pre-bellico.

In definitiva le due maggiori differenze tra Estonia e Lettonia riguardano il fatto che in Estonia i non cittadini godono del diritto di voto attivo a livello locale e che, dal 1 gennaio 2016 i minori nati da non cittadini acquisiscono automaticamente la cittadinanza alla nascita (norma che si applica in certi limiti anche in maniera retroattiva). In entrambi i paesi tuttavia hanno un'impronta marcatamente nazionalista le legislazioni sulla lingua e sull'istruzione.

La condizionalità democratica di Unione europea e Consiglio d'Europa

L'atteggiamento delle istituzioni europee nei confronti dello *status* dei non cittadini in Estonia e Lettonia è stato altalenante. Se fino al 2004 le pressioni della condizionalità sono state efficaci (provenendo non solo dall'UE ma anche da COE, OSCE e Nato) successivamente sono divenute praticamente inesistenti. Ci sono stati diversi ricorsi da parte dei russofoni residenti in questi paesi alla Corte di Strasburgo la quale però ha declinato la propria competenza in materia dal momento che permane un atteggiamento di riserva alla competenza nazionale della disciplina sulla cittadinanza.

Per quanto riguarda la condizionalità democratica dell'UE, nel processo di monitoraggio sui paesi candidati la Commissione nel 1997 sottolineava che mentre la tutela delle minoranze in Lituania era soddisfacente, Estonia e Lettonia dovevano adottare provvedimenti per favorire la naturalizzazione e l'integrazione dei residenti russofoni. Nel

2000 la Commissione già riconosceva i progressi fatti dai due paesi e che la legislazione sulla lingua era stata resa conforme agli standard internazionali.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, cui la Lettonia aveva chiesto di aderire il 13 settembre 1991, si stabilì che la mancanza di una legge sulla cittadinanza che tenesse conto della condizione dei non cittadini fosse un ostacolo al perfezionamento dell'adesione. Osservazioni analoghe sono venute dall'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'OSCE che fin dal 1993 ha fatto pressione per l'inclusione dei non cittadini.

Dal punto di vista del diritto internazionale inoltre esistono delle convenzioni - alcune di queste vincolanti anche per i Baltici - dirette alla riduzione dell'apolidia.

In diverse occasioni le istituzioni europee hanno riconosciuto che la questione della concessione della cittadinanza è una questione interna agli Stati. Gli strumenti dell'Unione sono limitati. Vi sono state diverse petizioni al parlamento europeo da parte di russofoni ma il parlamento ha sempre risposto che la materia della cittadinanza non è di propria competenza⁵².

Il fatto è che la cittadinanza europea ha inciso sulla condizione dei non cittadini, a volte favorevolmente (la UE equipara i non cittadini residenti permanenti di Estonia e Lettonia ai cittadini UE ai fini della libertà di circolazione⁵³) ma altre dando origine ad evidenti ingiustizie e contraddizioni (i residenti cittadini di paesi UE anche da poco nel paese hanno diritto al voto locale ed europeo a differenza dei residenti permanenti da sempre o quasi nel paese).

La Corte di Strasburgo ha sempre avallato indirettamente la scelta della Lettonia, negando un diritto alla cittadinanza per i residenti immigrati in epoca sovietica, ed ha escluso ogni violazione delle norme convenzionali da parte dello Stato lettone,

⁵² Ad alcune petizioni per la tutela dei diritti presentate al Parlamento europeo, la commissione petizioni ha risposto ricordando che: «il diritto comunitario prevede attualmente che le condizioni previste per la concessione della cittadinanza sono di competenza degli Stati membri ... Il fatto che le persone nate nel territorio della Lettonia non ottengano necessariamente la cittadinanza lettone non è di per sé contrario al diritto comunitario», concludendo che : «Nel caso in cui una persona ritenga che i suoi diritti fondamentali siano stati violati, può adire la Corte europea dei diritti dell'uomo dopo aver esperito tutte le vie di ricorso interne». Parlamento europeo, Commissione per le petizioni, Petizione 342/2005, risposta del 3.3.2006. Vd. anche le petizioni L-11/2004, 1000/2004, 21/2005.

⁵³ Ciò secondo F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, p. 130, avrebbe fatto drasticamente limitare le domande di naturalizzazione.

arrestandosi di fronte al dominio statale riservato sui modi di acquisto della cittadinanza ed all'assenza nelle fonti CEDU del diritto umano ad una cittadinanza⁵⁴.

Tuttavia l'intervento della Corte europea dei diritti umani è stato utile nel favorire nel 2002 la modifica della legislazione elettorale con riferimento al livello delle competenze linguistiche nella lingua ufficiale per potersi candidare. Si veda la decisione *Podkolzina v. Latvia* del 9 aprile 2002 dove si affermò l'illegittimità dell'esclusione della candidatura alle elezioni politiche di una cittadina lettone che pur avendo conseguito le certificazioni linguistiche richieste dalla legge era poi stata cancellata dalle liste elettorali sulla base di un'insufficienza linguistica accertata dall'Ispettorato linguistico. Il rispetto della sentenza a livello nazionale pare però insoddisfacente.

Per quanto riguarda specificamente la tutela delle minoranze etnico-linguistiche, il documento più importante a livello europeo è la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa, approvata il 10 novembre 1994 ed entrata in vigore il 1 febbraio 1998 dopo aver raggiunto il numero richiesto di ratifiche. Sotto l'impulso di tale documento, i paesi post-socialisti hanno adottato una serie di normative per la tutela delle minoranze, anche se, approfittando del carattere programmatico della Convenzione, molti di essi hanno cercato di "nazionalizzare" tali norme limitando la loro applicazione alle minoranze riconosciute nel quadro costituzionale interno (Slovenia, Macedonia, Polonia)⁵⁵. Tra i diritti concessi prevalgono quelli relativi alla tutela della lingua e della cultura (ma si enfatizza anche la protezione e il valore simbolico della lingua della nazione dominante, vedi Albania, Serbia, Lettonia). In diversi casi si prevede che nei comuni dove risiede una certa percentuale di popolazione appartenente ad una minoranza questa gode di diritti rafforzati⁵⁶.

Conclusioni

⁵⁴ Corte EDU, *Fedorova v. Lettonia*, app. n. 69405/01, 9.10.2003; *Kolosovskiy v. Lettonia*, app. n. 50183/99, 29.1.2004; (GC) *Slivenko v. Lettonia*, app. n. 48321/99, 23.1.2002; *Sisojeva v. Latvia*, 60654/00 del 15.1.2007; *Petropavlovkis v. Lettonia*, app. n. 44230/06, 13.1.2015. Sul punto E. A. Ferioli, *La Convenzione europea sui diritti dell'uomo e la cittadinanza statale: le vie di una "interferenza" in progressiva espansione*, in *DPCE*, n. 1, 2012; 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.

⁵⁵ Cfr. K. Gál, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Winter 2000.

⁵⁶ Ad esempio in Macedonia, V emendamento alla Costituzione, Kosovo art. 59, c. 6, Serbia art. 79, Montenegro art. 79, c. 3, Estonia art. 52, c. 2.

Democratic transition and linguistic minorities in Estonia and Latvia

Le questioni che affrontiamo qui oggi sono molto complesse, di difficile soluzione e coinvolgono diversi attori. Dal punto di vista costituzionale si tratta di bilanciare diversi interessi e valori meritevoli di tutela alla ricerca di una soluzione equilibrata che tuttavia continua a non essere trovata. Il punto di vista delle autorità nazionali è chiaro, soprattutto nel caso della Lettonia: si rifiuta ad esempio la concessione dei diritti di voto a livello locale (dove più stridente è la discriminazione dopo il 2004 rispetto ai cittadini di altri paesi europei residenti) perché si ritiene in tal modo di non favorire una reale integrazione, che dovrebbe venire solo dalla richiesta ed acquisizione della cittadinanza.

La questione non è limitata ad interessi di gruppi limitati ed in via di ulteriore assottigliamento perché include aspetti geo-politici importanti con ripercussioni che vanno al di là del caso contingente. La storia e la geografia non si possono certo cambiare.

Le minoranze etnico-linguistiche di cui trattiamo sono minoranze particolari, che corrispondono al popolo degli ex dominatori⁵⁷. Dunque la situazione dei russofoni è speculare ad esempio a quella dei serbi nelle Repubbliche della ex Jugoslavia i quali tuttavia non hanno dovuto affrontare se non in casi limitati problemi di cittadinanza (in Jugoslavia i residenti avevano una doppia cittadinanza⁵⁸). Per certi aspetti la situazione di queste minoranze rischia di avvicinarsi a quella di minoranze senza specifica protezione (rom).

Come notato da diversi autori il problema dei due paesi, e soprattutto della Lettonia per motivi demografici, è che la legislazione di esclusione è servita a scopi di *State-building* al momento dell'indipendenza⁵⁹. Col passare del tempo tuttavia subentrano anche altre

⁵⁷ Russofoni nei paesi baltici, serbi nelle repubbliche della ex Jugoslavia, ungheresi in Romania, Slovacchia e Vojvodina, turchi in Bulgaria.

⁵⁸ Si veda il caso dei cosiddetti "erased" in Slovenia, ex cittadini di altre Repubbliche della ex Jugoslavia residenti in Slovenia. Si tratta di persone di nazionalità non slovena o mista (o appartenenti alle comunità rom). Nel 1991, subito dopo la dichiarazione di indipendenza della Slovenia, ai circa 200.000 residenti che avevano la cittadinanza di altre Repubbliche della ex Jugoslavia fu data la possibilità di ottenere su domanda la cittadinanza slovena. A chi non avesse optato per questa possibilità la legge chiedeva di registrarsi come "straniero" (termine che indicava i residenti permanenti senza cittadinanza). Circa 170.000 chiesero ed ottennero la cittadinanza slovena altri scelsero la seconda opzione. Circa 18.000 persone però non si registrarono come stranieri e vennero cancellati dal registro di residenza permanente nel febbraio 1992, così perdendo ogni diritto (molti non erano a conoscenza della legge). In più di un'occasione la Corte costituzionale ha censurato il comportamento del legislatore. La questione è stata portata all'attenzione della Commissione europea, che ha declinato la competenza, mentre la Corte EDU si è pronunciata nella sentenza del 2012 nel caso *Kurić and Others v. Slovenia* in favore dei ricorrenti.

⁵⁹ Vedi L. Panzeri, *L'accesso alla cittadinanza degli appartenenti a minoranze: il caso della Lettonia, tra istanze nazionalistiche e condizionalità europea*, cit.

esigenze, legate all'emigrazione che potrebbero ridurre ulteriormente i componenti della nazione lettone. Vanno anche considerati ulteriori fattori di evoluzione: nonostante le nuove generazioni di russofoni siano del tutto emancipate dal passato sovietico tuttavia restano fratture sociali ed identitarie non rimarginate ma forse, anche con ulteriori intermediazioni internazionali, si potrebbe cercare di vincere le diffidenze reciproche.

Nonostante la legislazione sulla cittadinanza in entrambi i paesi sia stata negli anni modificata in senso più permissivo, rispetto all'atteggiamento di esclusione dei primi tempi dopo la riconquista dell'indipendenza, ancora oggi vi è un numero molto limitato di richieste di naturalizzazione da parte dei residenti permanenti. Ciò è dovuto a diversi motivi: non è conveniente chiedere la cittadinanza considerando che lo *status* di cui i non cittadini godono è quasi equivalente a quello dei cittadini (hanno il passaporto e possono circolare liberamente sia nell'area Schengen che in Russia), non hanno l'obbligo della leva militare. Molti russofoni sono emigrati o in Europa o in Russia e quelli rimasti sono o troppo anziani per apprendere la lingua, o non vogliono dover ammettere che i paesi Baltici furono annessi con la forza all'URSS, o per altri motivi (non ritengono giusto dover chiedere la cittadinanza di un paese che è sempre stato il loro o per la cui indipendenza si sono battuti).

Anche se i russofoni sono un chiaro esempio del tentativo sovietico di inquinare l'omogeneità etnica delle due nazioni continuare oggi a temere questo svantaggio non ha senso. Il rapporto si è molto riequilibrato ed i russofoni residenti non rappresentano più un pericolo. Molti di essi sono discendenti dei migranti dell'epoca sovietica ed anche quelli di più elevata età anagrafica non erano probabilmente consapevoli dei disegni di chi li aveva mandati lì. Sicuramente vogliono restarci, sono radicati .

Anche se l'ampiezza dei diritti di cui godono i non-cittadini è tale da rendere la differenza coi cittadini minima (ma tuttavia significativa: sono privati prevalentemente dei diritti politici ma è proprio tramite questa tipologia di diritti che possono incidere sulla politica nazionale) le richieste che continuano ad avanzare sono di diverso livello: diritto di voto (attivo o passivo) ai non cittadini al parlamento europeo (sia in Estonia che Lettonia dopo il 2004); diritto di voto passivo ai non cittadini a livello locale (Estonia); diritto di voto attivo e / passivo a livello locale in Lettonia.

Tuttavia va precisato che la questione della concessione dei diritti di rappresentanza al parlamento europeo per i non cittadini residenti nei paesi membri non trova soluzione nel diritto europeo. Una riflessione sul punto sarebbe estremamente utile ed andrebbe effettuata sulla scia degli studi specifici sulla cittadinanza europea, sulle sue

caratteristiche e limiti. Interessanti spunti vengono dalla proposta di Kochenov e Dimitrovs⁶⁰ che, come detto sopra, suggeriscono di considerare i non cittadini lettoni “nationals for the purposes of the Community law”, anche se non è chiaro perchè una simile estensione dovrebbe valere solo per la Lettonia e non anche per l’ Estonia e quali specifici diritti della cittadinanza europea potrebbero essere concessi a queste persone, considerando che per quanto riguarda i diritti politici gli autori riconoscono la difficile estensione degli stessi ai “nationals for the purposes of the Community law” mentre per altri tipi di diritti (circolazione, etc.) questi in parte sono già concessi ai non cittadini residenti.

Non si può alla fine non rilevare l’analogia esistente tra le misure di esclusione dalla cittadinanza e le misure di lustrazione (esclusione dalla rappresentanza di esponenti della minoranze russofone provvisti di cittadinanza). Sul punto si può applicare per analogia il ragionamento della Corte di Strasburgo: se all’inizio del percorso di ricostruzione democratica certe misure di esclusione erano ragionevoli e assolutamente incontestabile appariva la discrezionalità delle autorità nel decidere chi escludere, col passare del tempo il parlamento deve aggiornare la legge e bilanciare i diversi valori in gioco, considerando che ormai i paesi ex comunisti sono stabilmente inseriti nel quadro democratico euro-atlantico.

La questione, con riferimento soprattutto al caso della Lettonia, è stata affrontata in diverse occasioni dalla Corte di Strasburgo. Il caso più noto è quello di *Ždanoka v. Latvia* (sentenza del 16 marzo 2006), il più citato anche dalla dottrina e dalle corti nazionali per ricordare opportunità e limiti della lustrazione nel mondo ex comunista. La Corte non ha ritenuto tuttavia violato il diritto alle libere elezioni (art. 3 del protocollo n. 1), ed ha riaffermato la legittimità di una “democrazia capace di difendersi” ma vi ha introdotto un aspetto temporale che non corrisponde del tutto al concetto tedesco di *wehrhafte Demokratie*. Il pluralismo e la democrazia si fonderebbero su di un compromesso che richiede che gli individui debbano a volte accettare limitazioni di alcune delle proprie libertà al fine di garantire una maggiore stabilità del paese (già detto nella decisione *Refah Partisi and others v. Turkey* del 31 luglio 2001). Il problema che allora si pone è quello di una giusta conciliazione tra gli imperativi della difesa della società democratica da un lato e quelli della salvaguardia dei diritti individuali dall’altro (*United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, sentenza del 30 gennaio 1998). Ogni volta che lo

⁶⁰ D. Kochenov and A. Dimitrovs, “EU Citizenship for Latvian Non-Citizens”, cit.

Stato intende valersi del principio di una "democrazia atta a difendersi" al fine di giustificare un'ingerenza nei diritti individuali, dovrebbe dunque valutare con cura la portata e le conseguenze della misura prevista, affinché l'equilibrio su previsto sia rispettato.

Nell'interpretare l'art. 3 del protocollo n. 1 la Corte sottolinea la necessità di valutare la legislazione elettorale alla luce dell'evoluzione politica del paese, cosa che non implica che caratteristiche inaccettabili nel quadro di un sistema possano giustificarsi nel contesto di un altro. Bisogna però stabilire se la restrizione è proporzionata: ciò deve valutarsi tenuto conto dello specifico contesto storico-politico e dell'ampio margine di apprezzamento di cui lo Stato gode a tale riguardo.

In definitiva la Corte Edu ha enucleato una serie di principi cui le leggi di lustrazione dovrebbero conformarsi. Tra questi quello temporale può applicarsi anche alla restrizione dell'accesso alla cittadinanza: il fattore temporale è fondamentale per la valutazione generale della proporzionalità delle misure di esclusione.

Da quanto detto si evince che una delle questioni chiave dell'atteggiamento nei confronti degli ex dominatori è quello della lealtà, un tempo "democratica", oggi più "nazionale" o "nazionalista" .

Disclaimer and Copyright

The content of this document is the sole responsibility of the author and any opinions expressed therein do not necessarily represent the official position of the European Parliament. It is addressed to the Members and staff of the EP for their parliamentary work. Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the European Parliament is given prior notice and sent a copy.

© European Union, 2019.

Contact: Poldep-Economy-Science@ep.europa.eu;

This document is available on the Internet at: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses