

ALESSANDRO POLSI

SENZA PATRIA

IL FENOMENO DEGLI APOLIDI DOPO LA PRIMA GUERRA MONDIALE

1. *Il canone ottocentesco.*

Alla fine del XIX secolo la condizione di «senza patria» era considerata un non senso, una bizzarria o uno scarto accidentale rispetto ad una condizione di naturalità che nessun ordinamento poteva seriamente scalfire.

Nell'emettere la prima sentenza in uno dei casi che fecero scuola nel diritto internazionale di fine secolo la Corte di Lucca così si esprimeva sull'ipotesi di un uomo senza nazionalità:

(...) l'ipotesi di un uomo senza nazionalità (...) non è affatto ammissibile per più ragioni; perché la nazionalità, come stato di giuridica pertinenza ad un popolo politicamente costituito, consiste essenzialmente nel diritto che è permanente e non suppone intervalli; perché sarebbe ridurre l'uomo *ex lege* e nello stato selvaggio; e perché infine non è un istituto riconosciuto dal diritto internazionale privato¹.

Nell'esprimere il proprio giudizio la Corte faceva proprie le argomentazioni che da trent'anni Pasquale Stanislao Mancini aveva affermato e divulgato con successo. Quando nella celebre prolusione accademica del 1851 l'avvocato e professore meridionale aveva preconizzato un futuro mondo civilizzato composto da nazioni indipendenti che si facevano Stato², aveva

¹ *Causa Samama, governo di Tunisi e Samama: sentenza dell'8 maggio, pubblicata l'8 giugno*, Livorno, Zecchini, 1880. Sulla disputa teorica suscitata dalla successione Samama, ricco ebreo tunisino morto a Livorno, E. Jaime, *Pasquale Stanislao Mancini. Il diritto internazionale privato fra Risorgimento e attività forense*, Padova, Cedam, 1988.

² P. S. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti. Prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo pronunciata nella R. Università di Torino nel dì 22 gennaio 1851*, Tipografia Eredi Botta, Torino 1851. Numerose le riedizioni successive. Il principale obiettivo di Mancini era intervenire nel dibattito giuridico europeo, che si interrogava sulle condizioni di identificazione della nazionalità – in base al domicilio o alla nascita e appartenenza ad una comunità – per imporre un criterio apparentemente semplice ed univoco, dato dalla nascita all'interno di una comunità sociale cui si rimaneva legati da

affermato, con grande efficacia retorica, che la nazionalità era una condizione che si attaccava alle ossa del nascituro e non poteva più esserne staccata.

L'unificazione italiana e tedesca, così come al di là dell'Atlantico il rafforzamento degli Stati americani, sembravano dare evidenza alla proposta manciniana che non a caso ebbe molta fortuna nei decenni successivi.

Esistevano delle sfasature rispetto alla perfezione teorica, e la principale era data dall'esistenza stessa dell'Impero austro-ungarico, che sembrava contraddire in essere l'assolutismo della teorizzazione manciniana. L'impero portava al proprio interno una difformità nella definizione stessa di appartenenza nazionale, che rifletteva la natura composita della compagine statale. Mentre negli altri Stati nazionali europei la nazionalità e la sua eventuale acquisizione era una prerogativa dello Stato, nell'impero l'istituto che dava accesso alla cittadinanza era quello della «pertinenza» ad una comunità locale, la condizione cioè di essere registrati presso una comunità etnica e sociale sub-statale, che dava di conseguenza l'acquisizione della cittadinanza imperiale. La pertinenza permetteva di differenziare i diritti civili e politici dei cittadini in base ai diversi rapporti politici che il potere centrale intendeva instaurare con le comunità etniche e politiche che lo costituivano.

Un esempio per noi facilmente comprensibile era la pertinenza alla città di Trieste, che serviva a regolare i rapporti e i diritti politici della comunità di lingua italiana nei suoi rapporti con lo Stato centrale e i suoi organi. Questo sistema aveva conseguenze anche all'esterno: ad esempio la pertinenza alla città giuliana era condizione privilegiata per poter ottenere, su richiesta, la nazionalità italiana per i cittadini austro-ungarici residenti in Italia. Il caso forse più illustre fu quello di Carlo Schanzer che nei primi anni Ottanta, pur essendo nato a Vienna da padre polacco, richiese ed ottenne la pertinenza alla città di Trieste, cosa che gli permise di ottenere rapidamente la nazionalità italiana e proseguire una brillante carriera nell'amministrazione statale, poi sfociata in una lunga carriera politica nelle file giolittiane. Pur nella evidente finzione giuridica, l'iscrizione di Schanzer nei registri della città di Trieste (suo unico titolo di italianità non era l'origine dei genitori, ma aver risieduto in Italia ed avere ivi completato gli studi e conseguito la laurea in legge) serviva a certificare agli occhi del governo italiano la sua appartenenza «di sangue» alla nazione italiana³.

vincoli di sangue e cultura. A. Polsi, *Nazione e Cittadinanza. Pasquale Stanislao Mancini e i diritti degli stranieri*, in *Cittadinanze nella storia dello Stato contemporaneo*, a cura di M. Aglietti – C. Calabrò, Milano, FrancoAngeli, 2017, pp. 33-46.

³ A. Polsi, *Carlo Schanzer*, in DBI, vol. XCI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2018.

Per altro essere cittadino austriaco non aveva impedito a Schanzer di iniziare la sua carriera lavorativa nell'amministrazione dello Stato italiano, indice di una relativamente scarsa incidenza dell'appartenenza nazionale sulla possibilità di svolgere attività economiche, ma anche di assumere impieghi pubblici. Merito senza dubbio del Codice civile del 1865 e del celebre articolo 3 voluto fortemente da Mancini in sede di scrittura del testo. Gli stranieri potevano godere dei diritti civili, potevano applicare nei loro rapporti familiari il diritto di famiglia dello stato di appartenenza, ove le norme non fossero in aperto conflitto con la legislazione dello Stato che li ospitava (sarà il caso del divorzio), avevano libertà di commercio in un contesto ampiamente liberale e fortemente liberalizzato grazie al nuovo Codice di commercio entrato in vigore nel 1881. Tutti i dati a disposizione ci testimoniano che il mutamento di nazionalità era nell'Europa del XIX secolo un fenomeno elitario e marginale.

La prima vera sfida a questo regime ideale era rappresentata dal fenomeno della migrazione oceanica. Gli Stati che accoglievano crescenti masse di immigrati europei avevano la tendenza a riconoscere con estrema facilità l'acquisizione della nuova nazionalità e ad estenderla soprattutto alla prole degli immigrati, cui era generalmente riconosciuto un diritto di *ius soli* che ne faceva alla nascita cittadini della nazione di accoglienza. Gli Stati europei, pur se alcune voci si levavano di tanto in tanto per lamentare la perdita di braccia e potenziali soldati, non potevano arginare il fenomeno, che per paesi poveri e sovraffollati era un beneficio sociale e vi si adattarono seguendo il principio che la nazionalità del paese di partenza si perdeva nel momento in cui si acquisiva quella del paese di accoglienza.

2. *Piccoli scarti.*

Gli emigranti in partenza dalla Russia si trovavano invece a fare i conti con norme arcaiche, tipiche del periodo della Restaurazione, per cui il cittadino maschio doveva ottenere l'autorizzazione del sovrano per poter richiedere la nazionalità di un altro paese. Altrimenti l'uscita dal paese si configurava come atto illegale che comportava l'immediata perdita della nazionalità e la perdita di ogni protezione da parte dello Stato. Nella seconda parte dell'Ottocento si verificarono casi di navi che per qualche motivo non erano riuscite ad effettuare la traversata atlantica e che avevano sbarcato i passeggeri in qualche porto europeo, dove, ormai privi di nazionalità, si trovarono in un limbo giuridico, privi di qualsiasi tutela da parte della Russia che si rifiutava di accoglierli.

La ancora piccola Romania nella Costituzione del 13 ottobre 1879 aveva negato il riconoscimento della nazionalità agli ebrei, ufficialmente non per

motivi religiosi – il trattato di Berlino non lo permetteva – ma su base etnica. Ma rimase un caso isolato e riprovato dalle cancellerie europee, che nel 1919 imposero allo Stato l'abolizione della discriminazione.

Altri scarti si verificavano nel caso di matrimoni o di divorzi fra coniugi di nazionalità diverse, e riguardavano particolarmente le donne. In alcuni Stati la donna che si sposava con un cittadino estero perdeva la propria nazionalità, senza riguardo al fatto se nella legislazione dell'altro paese il conseguimento della nuova nazionalità fosse immediato con il matrimonio. All'inverso un divorzio poteva portare la donna alla condizione di apolide nel caso il divorzio comportasse la perdita della nazionalità del marito e il paese di origine la considerasse ancora cittadina straniera. Ma si trattava di problemi tecnici di armonizzazione delle leggi nazionali, oggetto di alcune convenzioni internazionali a cavallo del secolo. Assolutamente marginale, anche se oggetto di riprovazione sociale, era il caso di giovani maschi che profittavano di una condizione momentanea di apolidia per sfuggire agli obblighi militari.

In coincidenza con la grande ondata migratoria si manifestò un nuovo fenomeno, e cioè il caso di cittadini che avevano acquisito la nazionalità di uno Stato americano e poi dopo alcuni anni rientravano nel paese di origine, di cui avevano perso la cittadinanza. Si trattava allora di regolare il meccanismo di riacquisto della cittadinanza, per altro già attivato nel caso dei divorzi, rendendolo norma generale e di semplice applicazione visti i numeri da gestire. Questo portò nel 1912-13 Italia e Germania ad adottare nuove leggi sulla nazionalità, simili negli intenti, anche se parzialmente difformi nei risultati⁴. L'Italia creava un canale privilegiato per riottenere la nazionalità perduta, la Germania andava un po' più in là riconoscendo la possibilità della doppia cittadinanza per il tedesco espatriato, se autorizzato dal governo. La legge tedesca creò grande scandalo, sia perché superava il principio della nazionalità come dato quasi biologico, e lo riduceva a condizione giuridica che implicava il riconoscimento di diritti e di doveri, ma soprattutto perché fu interpretata, nel clima di acceso nazionalismo e sentimenti anti-tedeschi diffusi nell'Europa Occidentale, come una machiavellica misura per rinazionalizzare tutti i tedeschi emigrati, creando in questo modo una rete mondiale di influenze al servizio dell'imperialismo germanico⁵.

⁴ Per l'Italia la Legge 13 giugno 1912 nr. 555 che facilitava il ritorno degli emigrati e garantiva il riacquisto della cittadinanza alle donne divorziate da marito straniero.

⁵ Legge tedesca del 22 luglio 1913. In realtà la legge sembra ricalcare l'ordinamento svizzero, in cui l'acquisizione della nazionalità straniera non portava alla decadenza della cittadinanza svizzera, che si riassumeva con il semplice ritorno in patria. Sulla legislazione

3. *La guerra e la riscoperta della nazionalità.*

Con la guerra mondiale i confini della nazionalità diventano più stretti. La polarizzazione creata dalla propaganda porta a identificare i cittadini con la comunità di sangue e mette in luce quelle situazioni ambigue che fino a quel momento non erano state considerate come pericolose. In Italia ne fanno le spese i cittadini svizzeri di lingua tedesca, visti con sospetto come nemici camuffati che approfittano del loro status per farsi prestanome, nelle attività economiche, degli interessi del nemico. In Italia, ma anche in Francia, è poi la volta degli ex sudditi nemici naturalizzati, a volte da decenni, considerati dall'opinione pubblica come potenziali spie. Ne fanno le spese cittadini ben noti come il libraio genovese Anton Donath, naturalizzato dal 1890, o lo storico del mondo antico Karl Beloch, docente nelle università italiane dal 1879, oggetto di un duro attacco personale alla Camera da parte di De Felice-Giuffrida nella primavera del 1917⁶. Carlo Schanzer, braccio destro di Giolitti, è bersaglio di una violenta campagna diffamatoria in cui lo si accusa di aver ottenuto la naturalizzazione con la frode e di essere un tedesco. La polemica portò addirittura ad un duello alla spada con Maffeo Pantaleoni, ispiratore della campagna.

La mobilitazione nazionalista durante la guerra prepara il terreno ad una torsione del concetto di nazionalità, che da elemento di riconoscimento della sfera dei diritti personali in un universo cosmopolita si trasforma in un marchio, che ha come connotato l'esclusione di chi non si può considerare a tutti gli effetti un cittadino pienamente riconosciuto. Nel 1915 la Francia inaugura la possibilità di revocare la nazionalità agli ex cittadini dei paesi nemici naturalizzati, misura che viene applicata con una certa larghezza e inasprita nel giugno del 1917⁷.

La trasformazione culturale trova quindi riscontro in campo giuridico, e anche in un paese come l'Italia, che più si era spinto nella direzione della

svizzera F. P. Contuzzi, *Varietà di leggi sull'ordinamento dell'istituto della cittadinanza e conflitti che ne derivano*, voce *Cittadinanza*, in *Digesto Italiano*, vol. VII, parte II, Torino, UTET, 1899, pp. 305-334.

⁶ Episodi documentati nella tesi di laurea magistrale di C. La Lumia, *Proprietari in bilico. Il trattamento degli enemy aliens austro-tedeschi e delle loro proprietà in Italia (1915-1927)*, relatore prof. A. Marzano, Università di Pisa, a.a. 2017-18.

⁷ La legge del 7 aprile 1915 prevedeva in caso di guerra la perdita della naturalizzazione dello straniero che avesse conservato anche la nazionalità di origine. La legislazione fu inasprita nel 1917 con legge del 18 giugno, che sottoponeva a revisione tutte le naturalizzazioni concesse prima del 1° gennaio 1913. I suoi effetti furono la creazione di un certo numero di apolidi. P. Farci, *Apolidia*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 10.

nazionalità come criterio universalistico di riconoscimento nel diritto interno e internazionale, si accentuava il ripensamento teorico – per altro già in atto da alcuni anni – per andare verso la rivalutazione di un sistema molto più flessibile, come quello del concetto di cittadinanza, che permetteva allo Stato di riconoscere al cittadino un insieme di diritti garantiti, ma consentiva anche di qualificare o disconoscere come cittadini gruppi di popolazione che non soddisfacessero o meno determinati requisiti⁸. È qui la nascita del fenomeno degli apolidi a conclusione della guerra.

4. *Profughi.*

Nei primi mesi seguenti alla fine del conflitto il problema principale, di natura politica ed umanitaria, è la gestione dell'enorme massa di popolazione costretta a trasferimenti forzati durante la guerra. Per prigionieri e profughi si cerca di provvedere ad un rapido ritorno al domicilio quando possibile.

Il problema dei profughi russi impegna la Società delle Nazioni fin dai primi mesi di vita. Prigionieri di guerra, profughi di guerra e civili fuggiti dalla guerra civile, disertori e infine ufficiali, soldati e sostenitori delle armate bianche sconfitte finiscono per costituire una massa enorme di persone che si affolla, spesso priva di mezzi di sussistenza negli Stati limitrofi all'ex Impero.

Nel luglio del 1921 si calcola che circa 500.000 profughi siano entrati in Polonia, 560.000 vengono contati nella zona di Berlino, altre decine di migliaia si sono rifugiati a Costantinopoli e nella lontana Manciuria. La loro situazione non è dissimile da quella dei sopravvissuti al genocidio armeno, forse 1,3 milioni di persone, per i quali però si pensa ancora di poter procedere ad una ricollocazione in una regione autonoma della Turchia o nell'Armenia sovietica⁹. Del problema dei profughi si occupa la Società delle Nazioni a cui gli Stati europei sono ben lieti di delegare questa incombenza. In un primo momento attraverso il segretariato, che, con un Alto Commissario per il rimpatrio dei prigionieri di guerra, si occupa di coordinare l'attività della Croce Rossa e delle altre associazioni umanitarie.

⁸ S. Donati, *A political History of National Citizenship and Identity in Italy 1861-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2013. Come noto la Legge 31 gennaio 1926 nr. 108 introdusse il principio della privazione della nazionalità per i cittadini che dall'estero diffamavano o cospiravano contro il proprio paese.

⁹ M. R. Marrus, *Les exclus. Les réfugiés européens au XX^e siècle*, Paris, Calmann-Levy, 1986, pp. 57 e sgg. [titolo originale *The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1985].

Poi vista la gravità della situazione, gli organi societari si orientano verso l'istituzione di un Alto Commissario per i rifugiati, proposta adombrata già nell'Assemblea della Società nell'autunno del 1920, e approvata dal Consiglio il 27 giugno del 1921¹⁰.

Nell'agosto del 1921 ha luogo una prima conferenza internazionale sul problema dei rifugiati russi: il problema da affrontare è la possibilità per i rifugiati di essere accolti in altri paesi europei e oltre atlantico, e di ottenere documenti che li mettano in grado di viaggiare. Si propone di accettare i documenti rilasciati dalle antiche autorità russe o di predisporre carte provvisorie per chi è sprovvisto di documenti. Non si rinuncia ancora alla possibilità di un rimpatrio – e a tal fine si raccomanda di svolgere una ricognizione fra i campi di raccolta dei rifugiati – e si prende atto dell'esistenza, dentro al problema, della situazione di circa 200.000 rifugiati ebrei e si chiede alle associazioni assistenziali ebraiche di farsene carico in collaborazione con l'Alto Commissario. Il primo esperimento di rimpatrio fu compiuto da Nansen su alcune migliaia di profughi russi, soprattutto Cosacchi del Don, ospitati nella regione costiera del Mar Nero, fra Bulgaria e Costantinopoli¹¹.

I rimpatri si rivelarono subito difficoltosi: le autorità russe volevano esercitare un attento controllo sui rimpatriati, cui fu sottoposto un lungo questionario sulle attività politiche e lavorative svolte a partire dal 1905, anno della prima rivoluzione. Solo i soldati semplici e i civili erano ammessi a questa procedura, mentre gli ex ufficiali dell'armata bianca avrebbero dovuto essere sottoposti a un esame caso per caso da parte delle autorità sovietiche. Il primo rimpatrio ebbe luogo nel gennaio 1923, ma già nell'autunno le relazioni fra il governo russo e quello bulgaro – che accusava la missione della croce rossa russa di svolgere propaganda sovversiva – si deteriorano al punto che i rimpatri furono sospesi, lasciando in mare la nave *Ala*, partita da Varna il 23 ottobre, respinta dalle autorità sovietiche e non ammessa a riportare i profughi a Varna fino al gennaio 1924. In tutto, secondo fonti del Commissariato, furono rimpatriati poco più di 5600 profughi¹².

¹⁰ Société des Nations, *Report by M. Hanataux, adopted on June 27th*, «Journal Officiel», a. 1922, pp. 755 e sgg. Il rapporto fa riferimento alla deliberazione dell'Assemblea del 17 dicembre 1920. Il Consiglio autorizzava il suo presidente a nominare il futuro Commissario, consultati gli altri membri, senza dover attendere la successiva riunione dell'organo. La scelta cadde sull'esploratore norvegese Fridtjof Nansen, che dal giugno del 1920 era stato nominato Alto Commissario per il rimpatrio dei prigionieri di guerra.

¹¹ M. Housden, *White Russians Crossing the Black Sea: Fridtjof Nansen, Constantinople and the First Modern Repatriation of Refugees Displaced by Civil Conflict, 1922-23*, «The Slavonic and East European Review», LXXXVIII (July 2010), 3, pp. 495-524.

¹² *Ibidem*, p. 522.

5. *La fabbrica degli apolidi.*

Al momento degli armistizi l'Europa e il Medio Oriente sono affollati di profughi e di cittadini di incerta nazionalità. Prigionieri di guerra, sfollati, abitanti di territori contesi si ritrovano in un limbo in cui il riconoscimento e l'identità sono incerti e di incerta definizione. Uno dei compiti che la Conferenza di pace di Versailles si affretta a risolvere è l'attribuzione di nazionalità agli abitanti dei territori degli ex imperi crollati. Se il compito può apparire non dissimile da quanto affrontato un secolo prima dal Congresso di Vienna, la soluzione è meno semplice e l'attribuzione della nazionalità sulla base del domicilio, non è così evidente.

In molti contesti politici la guerra ha portato all'exasperazione i meccanismi di identificazione, provocando il non riconoscimento di gruppi consistenti di popolazione sulla base di criteri razziali e religiosi. È il caso degli ebrei nell'Europa Orientale, seriamente minacciati di essere esclusi dalla acquisizione delle nuove nazionalità, o dei cristiani in Turchia. Il problema è chiaramente percepito durante la conferenza di pace e in gran parte risolto dalle disposizioni inserite nei trattati, che impongono ad un totale di 17 paesi di tutelare, in gradi diversi, gli abitanti di religione ebraica o cristiana, riconoscendo loro il diritto di professare la propria fede e mantenere autonome istituzioni educative, ma soprattutto garantendo loro piena cittadinanza e godimento dei diritti civili¹³.

Ma si determinano anche situazioni più complesse. Nei territori dell'ex Impero austro-ungarico si creano migliaia di individui a cui non viene riconosciuta una nazionalità in conseguenza del sistema amministrativo della pertinenza. In parte per ragioni di natura politica le autorità austriache e ungheresi tentano, in base al regime della pertinenza, di accreditare come propri cittadini gli abitanti che ora si trovano a risiedere nei territori loro sottratti dai nuovi Stati, ma che risultavano pertinenti a comunità rimaste entro i confini di Austria o Ungheria¹⁴. Contemporaneamente gli apparati burocratici negano la nazionalità ai residenti individuati come appartenenti ad una comunità ora in territorio polacco o ucraino, dichiarandoli privi dei requisiti necessari alla naturalizzazione, come l'essere nati da genitori residenti. I paesi vicini, in particolare la Polonia, considerano cittadini i domiciliati all'interno dei confini del nuovo Stato, nati da genitori residenti, ma

¹³ C. Fink, *Defending the rights of others: the great powers, the Jews, and international minority protection. 1878-1938*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁴ W. Napier, *Nationality in the Succession States of Austria-Hungary*, «Transaction of the Grotius Society», XVIII, 1932, pp. 1-16.

con svariati pretesti tendono a classificare come allogeni gruppi (gli ebrei) o individui (ad esempio attivisti politici) giudicati indesiderabili per la nuova nazione, che però non sono riconosciuti come appartenenti alla propria nazione dai paesi confinanti.

Questo meccanismo ha più finalità: influenzare le mappe etniche che gli esperti internazionali cercano faticosamente di tracciare per definire i confini dei nuovi Stati, regolare l'accesso ai meccanismi di voto dei nuovi Stati, e fornire alle élite politiche dei nuovi Stati uno strumento per selezionare la popolazione, cercando di costringere all'allontanamento gli individui o i gruppi indesiderati.

Ma il fenomeno di gran lunga più grave riguarda l'enorme massa di rifugiati russi. Con un decreto emanato il 28 ottobre 1921 il governo rivoluzionario inizia la sua opera di privazione della nazionalità di «certaines catégories de personnes résidant à l'étranger»¹⁵ in prima istanza controrivoluzionari e russi bianchi rifugiati all'estero.

La decisione sovietica creava per la prima volta una massa enorme di uomini che all'interno dell'Europa si ritrovano privi di nazionalità e quindi privati della possibilità di poter provare la propria identità e nazionalità. Per la figura dello «Stato crostaceo», come è stato definito lo Stato nazione uscito dalla Prima Guerra Mondiale¹⁶ si trattava di una minaccia ad uno dei suoi elementi costitutivi, la sicurezza e il controllo alle frontiere e la possibilità di espellere gli stranieri ritenuti pericolosi o indesiderabili.

Dal punto di vista giuridico i paesi europei si adattarono alla situazione in maniera abbastanza omogenea. Nei primi mesi seguiti alla vittoria dei bolscevichi applicarono ai cittadini russi presenti nei loro territori gli ordinamenti pre-sovietici, considerando inefficaci tutti gli atti del regime bolscevico, a cui non era stato concesso riconoscimento diplomatico.

La soluzione diventava sempre meno sostenibile con il passare del tempo. All'inizio del 1924, era venuto a scadenza il termine di registrazione per i russi presenti in Polonia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania e Georgia, paesi che avevano riconosciuto il nuovo regime, e un gran numero di cittadini non aveva esercitato l'opzione trovandosi così nella condizione dell'apolide. Nell'estate del 1924 fu siglato il primo trattato commerciale fra Gran Bretagna e Unione Sovietica, che, per il Foreign Office, equivaleva ad un riconoscimento di fatto, seguito a breve da quello degli altri governi. Da quel momento le leggi sovietiche acquistavano efficacia. Il decreto del

¹⁵ I. G. Lipovano, *L'apatridie*, Paris, Lés Editons Internationales, 1935, p. 73.

¹⁶ La definizione è di J. Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

governo sovietico del 29 ottobre 1924 fissò un termine perentorio per i cittadini russi espatriati entro cui presentarsi agli agenti diplomatici all'estero per richiedere un passaporto o un certificato. In mancanza di tale atto, che implicava la sottomissione al nuovo ordine politico, scattava automaticamente la perdita della nazionalità e quindi nel giro di pochi mesi una gran parte dei rifugiati scivolò nella condizione di apolide, perdendo ogni speranza di rientro in patria¹⁷.

A questa massa si aggiungono alcune centinaia di migliaia di armeni che, dopo il trionfo della rivoluzione kemalista, hanno perso ogni speranza di veder riconosciuto uno Stato armeno o un focolare armeno nello Stato turco pensato dal trattato di Sèvres.

A questo punto il problema dell'apolidia, da scarto interstiziale, anomalia che nasceva da disomogeneità fra le legislazioni degli Stati, diveniva condizione esistenziale di massa.

6. *Amministrazione e politica dell'apolide.*

L'Alto Commissario per i profughi della Società delle Nazioni, Fjodor Nansen¹⁸, aveva preso rapidamente coscienza che il problema dei fuoriusciti dalla Russia e dalla Turchia non poteva essere risolto in tempi brevi per l'instabilità politica dei due paesi e per la carestia e le gravi privazioni materiali che avevano colpito la Russia al punto da sconsigliare nell'immediato qualsiasi progetto di rientro. Si fece strada quindi l'idea di favorire un assorbimento di almeno una parte dei profughi attraverso l'emigrazione permanente in un altro paese, e per questo era necessario dotare i profughi di documenti di identificazione accettati dagli Stati. Si concretizzò così nella conferenza intergovernativa convocata a Ginevra il 3 luglio 1922 l'idea di creare un documento di identità riconosciuto dagli Stati aderenti all'accordo. Il 5 luglio fu firmata la convenzione sul cosiddetto passaporto Nansen. Il documento non era in realtà un passaporto, ma un certificato di identità emesso dal paese ospitante per garantire l'accesso ai servizi minimi di assistenza, che andava rinnovato ogni anno. Gli Stati aderenti al progetto si impegnavano a riconoscere la validità del documento emesso da un altro Stato, e questo lo rendeva utilizzabile per trasferirsi legalmente in un altro paese. Ma una volta espatriati il documento non permetteva il ritorno nel

¹⁷ H. Fu-yung, *La protection des réfugiés par la Société des Nations*, Lyon, Bosc Frères & Riou, 1935, pp. 71 e sgg.

¹⁸ Sull'attività di Nansen come Alto Commissario si rimanda a S. Salvatici, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

paese che aveva emesso il documento e andava rinnovato nel nuovo paese di accoglienza. Questo rende evidente la sua natura di strumento di emergenza per svuotare il grande serbatoio di profughi raccolti negli Stati confinanti con la Russia, e favorire l'emigrazione ed il collocamento permanente in un altro Stato, ma non era un documento che permettesse una qualche forma di libera circolazione dei rifugiati.

Rappresentò in ogni caso un importante successo per risolvere il problema dei rifugiati presenti in Polonia e minacciati di espulsione in massa dal governo locale, diminuire il peso degli oltre 500.000 russi accampati nei sobborghi di Berlino e dei circa 200.000 rifugiati di religione ebraica che furono messi in grado di ricevere i soccorsi della di associazioni ebraiche e tentare l'emigrazione verso gli Stati Uniti.

Distribuzione dei rifugiati russi in Europa al giugno 1924

Germania	500.000
Austria	3.500
Belgio	10.000
Bulgaria	33.000
Cina	60.000
Finlandia	13.000
Estonia	15.000
Francia	400.000
Grecia	3.000
Giappone	3.500
Lettonia	15.000
Lituania	3.500
Polonia	70.000
Romania	8.000
Turchia	9.000
Danimarca	1.000
Danzica	3.500
Gran Bretagna	3.500
Ungheria	2.600
Italia	1.500
Regno dei Serbi Croati e Sloveni	45.000
Svizzera	4.000
Cecoslovacchia	27.000
Tunisia	4.000
TOTALE	1.311.100

Fonte: Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa cinquième session. Annexe 2a*, «Journal Officiel», a. 1924, p. 367.

Su proposta del Consiglio della Società delle Nazioni il passaporto Nansen fu esteso agli armeni, con decisione dell'Alto Commissario del 31 maggio 1924. Nel loro caso si stimava in 320.000 il numero di rifugiati bisognosi di un documento di identità¹⁹. Successivamente, con decisione del 30 giugno 1928, il passaporto fu concesso anche ai membri della comunità cristiana degli assiri e assiro-caldei, dopo che questi erano stati privati di nazionalità dal governo iracheno.

Dal 1° gennaio 1925 l'assistenza economica ai rifugiati era passata sotto la competenza del Bureau International du Travail (BIT), che si impegnava a trovare soluzioni per l'occupazione e l'emigrazione stabile dei rifugiati russi e armeni, mentre la Società delle Nazioni e l'Alto Commissario continuavano ad occuparsi degli aspetti legati all'assistenza dei profughi non ancora collocati e soprattutto degli aspetti legali della condizione di apolide. Nel primo anno di attività congiunta la Società e il BIT compirono un approfondito studio per trasferire una consistente parte dei profughi armeni presenti in Siria in una regione dell'Armenia sovietica. Ma l'incertezza politica e le difficoltà di approntare le opere di irrigazione e gli altri investimenti necessari per stanziare alcune decine di migliaia di profughi indussero l'Assemblea ad accantonare il progetto²⁰. Maggiore successo ebbe l'iniziativa individuale di molti armeni che si erano mescolati alla diaspora greca dall'Anatolia e si insediarono, grazie anche agli aiuti internazionali, nella Tracia.

Per decidere quale diritto applicare agli apolidi i tribunali di Francia e Italia ricorsero molto pragmaticamente alla regola del domicilio. Situazione ritenuta per altro non soddisfacente, perché oltre a rendere l'apolide più debole, finiva per ledere anche i diritti dell'altra parte del processo. Insidiosa infine la posizione del Codice civile tedesco, che prevedeva l'applicazione del diritto dell'ultimo Stato in cui l'apolide aveva vissuto²¹.

Ma il principale problema degli apolidi non era tanto stabilire quale legge sullo stato personale applicare in giudizio, ma la situazione sociale nei paesi che li ospitavano. Oltre che rifugiati, condizione di per sé poco piacevole, gli apolidi si trovavano nella condizione di stranieri privi di qualunque tutela da parte di agenti diplomatici. Si trovavano collocati quindi al punto più basso della scala sociale nello Stato in cui erano costretti a risiedere.

¹⁹ Société des Nations, *Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa cinquième session*, «Journal Officiel», a. 1924, p. 371.

²⁰ Société des Nations, «Journal Officiel», a. 1925, *Rapport sur l'oeuvre en faveur des réfugiés. Annexe IV*, pp. 115-120.

²¹ Farci, *Apolidi*, pp. 58-59.

La condizione di grave inferiorità nasceva dalle norme che regolavano la presenza degli stranieri all'interno degli Stati europei. Pur nella loro diversa declinazione gli Stati dell'Europa Occidentale riconoscevano un insieme di diritti civili agli stranieri, sia in nome di un principio generale, come era il caso dell'Italia, ma soprattutto in base a convenzioni di reciprocità che regolavano in via bilaterale le condizioni con cui gli stranieri domiciliati in altro Stato erano trattati. Ma se un individuo si trovava privato della propria nazionalità, venivano a mancare le basi giuridiche su cui regolare la sua presenza nel paese che lo accoglieva. Questo investiva gli obblighi militari, i rapporti familiari, molto spesso la possibilità di avviare attività commerciali o addirittura di trovare un lavoro regolare.

Eppure, retaggio di credenze precedenti il conflitto, un diffuso stigma sociale circondava la figura dell'apolide. Un aspetto che molto colpiva in senso sfavorevole l'opinione pubblica occidentale era l'esenzione dal servizio militare per i giovani maschi. Prima della guerra gli obblighi militari erano stati oggetto di accordi fra gli Stati. Nel caso dell'Italia, ad esempio, grande esportatore di emigranti, un accordo con gli Stati Uniti avevano stabilito che l'emigrato italiano in età da servizio di leva poteva servire nelle forze armate statunitensi, con l'obbligo di non combattere in caso di guerra contro il suo paese natale²². Ora l'apolide non prestava servizio militare, una condizione considerata paradossalmente di privilegio, perché permetteva di ottenere, o almeno veniva fatto credere, i benefici sociali e assistenziali dello Stato che lo ospitava, esentandolo dai relativi obblighi che spettavano ai cittadini che con le loro tasse pagavano le spese per il loro mantenimento²³.

Il passaporto Nansen rappresentò un intervento solo parzialmente risolutivo della condizione degli apolidi. Al 31 dicembre 1924 gli Stati che avevano riconosciuto questo documento per gli apolidi di origine russa erano 40 e 28 per gli apolidi di origine armena, ma la mancata garanzia del possibile rientro dell'apolide nel paese che aveva emesso il documento continuava a costituire il collo di bottiglia della soluzione.

Il funzionamento del passaporto Nansen fu sottoposto ad una prima revisione nel 1926 nel corso di una conferenza intergovernativa che si tenne

²² Contuzzi, *Varietà di leggi*, p. 331.

²³ Per ovviare a questa anomalia e favorirne l'integrazione la Francia dal 1924 concesse agli apolidi di prestare il servizio militare nella legione straniera. Sui rifugiati russi in Francia C. Gousseff, *L'exil russe. La fabrique du réfugié apatriote*, Paris, CNRS éditions, 2008. In Italia la legge del 1912 prevedeva che l'apolide prestasse regolare servizio militare nell'esercito italiano. Permane più di un dubbio che nel dopoguerra tale disposizione venisse applicata vista la provenienza da paesi sospetti degli apolidi.

a Ginevra dal 10 al 12 maggio. A quella data era ormai evidente che per i rifugiati russi ed armeni, ormai a tutti gli effetti apolidi, era necessario garantire uno status giuridico che facilitasse il loro inserimento nei paesi che li ospitavano e rendesse più facile la mobilità. Nell'immediato si cercò di ovviare ai maggiori problemi evidenziati dal passaporto Nansen, esortando gli Stati a concedere la facoltà di rientro nel paese che aveva emesso il certificato e prevedendo una tassa di 5 franchi d'oro che l'apolide doveva pagare al momento del rinnovo del documento, per finanziare l'assistenza ai rifugiati, con esenzione per gli indigenti. Altro principio concordato nella conferenza fu di distinguere i rifugiati apolidi in base all'antico paese di provenienza, e non su base etnica, questo per non discriminare gli ebrei²⁴.

Ma le difficoltà rimanevano. Nel rapporto che l'Alto Commissario presentò nel 1927 si evidenziava come fosse molto difficile per gli apolidi raggiungere l'America Latina, dal momento che quasi tutti i paesi richiedevano ai migranti un certificato di buona condotta che l'apolide, magari transitato per più Stati, era nell'impossibilità di esibire. Una difficoltà supplementare sorgeva in Argentina, in quanto avendo il paese aderito solo in parte all'accordo sul passaporto Nansen, accettava gli apolidi in ingresso, ma non permetteva loro di espatriare, cosa che rendeva molti rifugiati riluttanti a dirigersi verso quel paese²⁵.

Il sistema rimaneva poco soddisfacente, perché gli Stati erano sempre riluttanti a concedere la clausola del ritorno sui passaporti Nansen da loro emessi. Gli appelli ripetuti della Lega per una politica più liberale furono in larga parte annullati dalla routine e rigidità di vedute delle autorità e soprattutto delle polizie nazionali. Un aspetto che preoccupava molto le polizie era l'impossibilità di espellere lo straniero apolide indesiderato, perché criminale o agitatore politico. Molti Stati, per le persone considerate pericolose, ricorrevano quindi a misure di controllo interno, come l'obbligo di residenza, creando di fatto un regime di sorveglianza speciale nei confronti degli apolidi. Altre volte ricorrevano all'espulsione forzata con ingresso illegale in un altro Stato. Se il rifugiato si rifiutava di abbandonare lo Stato veniva arrestato e condannato ad una pena detentiva, se veniva fermato nello Stato in cui era entrato illegalmente veniva egualmente processato e condannato, per essere

²⁴ Così un armeno ex cittadino russo veniva classificato come apolide di origine russa, e un armeno rifugiato dalla Turchia come apolide di origine turca. Farci, *Apolidia*, p. 80. Questa misura aveva l'effetto di evitare una classificazione separata degli apolidi ebrei che costituivano forse il 20 per cento dei rifugiati dalla Russia.

²⁵ Société des Nations, «Journal Officiel», a. 1927, *Supplément n. 69. Séances des Commissions*, pp. 97-99.

poi riaccompagnato nello Stato di partenza, finendo in un circolo vizioso apparentemente senza fine. Si documentano casi di apolidi che avevano collezionato anche dieci condanne in questo gioco a scaricabarile²⁶.

L'apolidia si trasformò rapidamente in condizione esistenziale, più o meno grave a seconda delle legislazioni nazionali. In Francia, paese che non a caso sarà meta di quasi la metà degli apolidi generati dalla guerra, le condizioni erano relativamente migliori: l'apolide poteva adire ai tribunali, godeva sostanzialmente del trattamento riservato agli stranieri, anche se non poteva invocare i privilegi particolari riservati ad accordi di reciprocità, i suoi figli, se nati in Francia, erano considerati cittadini francesi. La naturalizzazione per i figli nati nel proprio territorio era concessa anche da Bulgaria, Jugoslavia e Italia²⁷. In altri paesi europei la condizione era molto più gravosa. Ad esempio in Cecoslovacchia l'apolide poteva contrarre matrimonio, ma i suoi figli erano a loro volta considerati apolidi. Per cui le coppie miste preferivano dare alla luce un figlio dichiarato illegittimo piuttosto che un figlio legittimo ma apolide. La condizione di apolide era dappertutto piena di rischi: poteva bastare la semplice condizione di disoccupato per far scattare un provvedimento di espulsione.

Con il passare degli anni il problema di garantire la mobilità agli apolidi che nel paese di accoglienza hanno intrapreso attività economiche di un certo successo diventa pressante, perché era palesemente illogico ostacolare l'attività economica dell'apolide, che rappresentava il miglior mezzo di integrazione nella società che lo ospitava.

La questione del passaporto per gli apolidi fu affrontata non solo dagli organi politici, ma anche da quelli tecnici della Società delle Nazioni. La III Conferenza Generale delle Comunicazioni e del Transito, che si tenne a Ginevra dal 23 agosto al 2 settembre 1927, all'interno di una serie di accordi per standardizzare forma e caratteristiche dei passaporti, propose senza successo la misura più semplice ed ovvia per risolvere il problema della mobilità degli apolidi, la trasformazione del passaporto Nansen in un documento rilasciato e garantito da un'autorità internazionale²⁸.

Sulla condizione giuridica degli apolidi la Società delle Nazioni organizzò una grande conferenza intergovernativa, cui parteciparono 24 Stati, che

²⁶ J. L. Rubinstein, *The Refugee Problem*, «International Affairs», XV (1936), 5, pp 716-734: 723.

²⁷ J. H. Simpson, *The Refugee Problem*, «International Affairs», XVII (1938), 5, pp. 607-628: 609. Simpson, ex alto funzionario del governo inglese, è considerato la più attendibile fonte sul problema dei rifugiati negli anni Trenta.

²⁸ Farci, *Apolidia*, p. 85.

si tenne a Ginevra dal 28 al 30 giugno 1928, ma si chiuse senza un accordo, limitandosi ad esortare ancora una volta gli Stati a migliorare la condizione degli apolidi. L'unico risultato tangibile fu un accordo sottoscritto fra Francia e Belgio, il 30 giugno, che ammetteva la circolazione degli apolidi fra i due paesi e accettava la garanzia della Società delle Nazioni sul documento che garantiva il transito fra i due paesi²⁹. Poteva essere l'avvio di un processo per dare uno status giuridico agli apolidi, garantito da una autorità internazionale, ma la decisione non fu imitata da altri Stati.

Ancora nel 1932 la XIII Assemblea della Lega approvò una risoluzione proposta da Lord Cecil, che si limitava a chiedere agli Stati di non espellere un apolide fino a che il rifugiato non avesse ottenuto un visto da uno Stato vicino.

7. *Il diritto alla cittadinanza.*

A questo vasto fronte di problemi il pensiero giuridico provò a dare delle risposte nel corso degli anni Venti. La discussione sugli apolidi si intrecciò con quella relativa alla tutela delle minoranze ed entrambe avevano come sfondo il legame sempre più forte fra il riconoscimento della cittadinanza e l'acquisizione di diritti civili, politici e sociali. In fin dei conti anche gli apolidi potevano essere considerati una minoranza all'interno degli Stati occidentali. Ma le resistenze politiche e culturali che impedirono negli anni Venti di adottare un regime universale sulla tutela delle minoranze si riverberarono anche sulla sorte degli apolidi³⁰.

Nel 1929 l'Institut de Droit international nella sua sessione di New York rinviò per l'ennesima volta la discussione su una proposta di carattere generale sulla tutela delle minoranze, mentre riuscì ad approvare una elencazione dei diritti universali dell'uomo, che ogni Stato avrebbe dovuto adottare, la prima dichiarazione di questo genere in assoluto. In esse si proclamava che ogni uomo ha diritto di non essere privato della propria nazionalità in ragione del proprio sesso, razza, lingua o religione³¹.

Nel 1930 la I Conferenza per la Codificazione del diritto internazionale discusse un documento presentato dai giuristi della Harvard Research in

²⁹ Rubinstein, *The Refugee Problem*.

³⁰ Fink, *Defending the rights of others*.

³¹ L'articolo 6 recita: «Aucun Etat n'aura le droit de retirer, sauf pour des motifs tirés de sa législation Générale, sa nationalité à ceux que, pour des raisons de sexe, de race, de langue ou de religion il ne saurait priver des garanties prévues aux articles précédents». Nulla veniva detto sulla possibilità di perdere la nazionalità per motivi di natura politica. Institut de Droit International, *Annuaire*, t. 35, II, 1929, pp. 110-138.

International Law che proponeva non si potesse perdere la nazionalità prima di averne acquisita un'altra. Ma la conferenza, pur ricca di discussioni e di proposte non portò nell'immediato a provvedimenti condivisi³².

Un ultimo tentativo per dare uno status riconosciuto internazionalmente agli apolidi fu fatto dall'Ufficio Nansen della Società delle Nazioni e dal Comitato consultivo intergovernativo per i rifugiati che promossero una conferenza intergovernativa nell'ottobre 1933. Molto pragmaticamente, preso atto della diversità di posizioni, la conferenza produsse la Convenzione 28 ottobre 1933, a cui gli Stati potevano aderire, ma apponendo la propria riserva sui punti non condivisi. Sul punto di diritto la convenzione fu un successo molto parziale, dal momento che tre anni dopo solo Bulgaria, Cecoslovacchia, Norvegia, Danimarca e Italia (dove il problema in pratica non esisteva) l'avevano ratificata. Risultati maggiori li produsse come impegno politico a migliorare la condizione degli apolidi. Pur con differenze da paese a paese furono estese negli anni seguenti le prerogative dei passaporti Nansen, che ora contemplavano frequentemente la possibilità di rientro nel paese. Veniva generalmente accordato agli apolidi il diritto di accedere alla giustizia, e concesse maggiori facilitazioni per l'accesso al mercato del lavoro, ponendo l'apolide alla pari dello straniero che godeva del trattamento della nazione più favorita³³.

Il problema degli apolidi si aggravò, come noto, dopo l'avvento al potere dei nazionalsocialisti in Germania. Già nel 1935 circa 80.000 erano gli espulsi dalla Germania a seguito della legge del 14 luglio 1933 sulla decadenza della nazionalità. Ad essi si aggiungevano i profughi dalla Saar, e la crisi con la Germania, a detta di tutti gli osservatori, era destinata ad aggravarsi. Lungi dal rientrare, il problema dei rifugiati apolidi si ripresentò quindi nel corso degli anni Trenta, senza trovare soluzione soddisfacente sul piano politico e del diritto³⁴.

Il Comitato per l'Assistenza internazionale ai rifugiati il 3 gennaio 1936 presentava al Consiglio della Società delle Nazioni un rapporto in cui si sollecitava un accordo internazionale per assicurare una uniforme protezione legale agli apolidi, fatta di attestati di identità e passaporti riconosciuti internazionalmente, in modo da permettere loro una certa stabilità personale e libertà di movimento. Ma la proposta non ebbe seguito, schiacciata dalle

³² Farci, *Apolidia*, pp. 119-122.

³³ A. K. Kuhn, *International Measures for the Relief of Stateless Persons*, «The American Journal of International Law», 30 (luglio 1936), pp. 495-499. Rubinstein, *The Refugee Problem*, era meno ottimista.

³⁴ Come noto ai rifugiati tedeschi non fu riconosciuto il rilascio del passaporto Nansen.

pressioni interne agli Stati occidentali per favorire l'impiego dei nazionali nel mercato del lavoro e dal timore dei governi di creare un regime internazionale di cui avrebbero potuto godere i fuoriusciti attuali e futuri dalla Germania³⁵.

All'inizio del 1938 John H. Simpson stimava ancora prossimo ai 300.000 il numero degli apolidi «storici» in Europa³⁶. La soluzione del problema gli pareva comunque vicina: negli Stati che avevano accolto il maggior numero di apolidi, in primis la Francia, vigeva il principio che il figlio di padre apolide se nato nel paese assumeva la cittadinanza francese, salvo opzione diversa raggiunta la maggiore età. Era quindi una questione di tempo per una comunità destinata a sgonfiarsi nel tempo. Almeno si sperava.

³⁵ La diplomazia anche all'interno della Società delle Nazioni fece molta attenzione a non confondere i rifugiati tedeschi, privati della nazionalità, con gli apolidi degli anni Venti.

³⁶ Simpson, *The Refugee Problem*, p. 609.