

# Storia sulle origini e sulle cause dell'apolidia in Europa nel XX° secolo

## **1. L' "Heimathlosat" e l' "apatride"**

Prima della grande guerra, il fenomeno dell'apolidia si riscontrava raramente, in quanto evento eccezionale.

All'epoca la principale causa dell'apolidia era determinata dalle disposizioni contrastanti delle legislazioni dei vari Stati in materia di cittadinanza.

La lingua giuridica della Svizzera tedesca, la prima e da tanto tempo, aveva definito gli individui che non appartenevano a nessuna nazione e non avevano nessun posto come casa, con l'espressione, "*Heimathlose*".

L'articolo 56 della Costituzione elvetica del 1848 ("*Sarà realizzata una legge federale per determinare a quali Cantoni appartengono le persone senza patria e per impedire che se ne formino di nuove*"), combinando la parola *Heimath*, luogo o paese di nascita e *los*, libero ovvero separato, aveva tentato di risolvere la questione senza però riuscirvi.

L'articolo 1 della legge federale svizzera del 3 dicembre 1850 incorporò in questa categoria di "*Heimathlose*", "*tutte le persone residenti in Svizzera che non appartenevano a un Cantone come cittadini o a uno Stato straniero, come diritto di origine*". Questa formula negativa, cittadini non stranieri e non nazionali, è rimasta per indicare i soggetti apolidi.

Poiché questa terminologia germanica risvegliava all'epoca, in Europa, certe suscettibilità, si pensò di fare riferimento alla lingua greca, per qualificare lo status di questi soggetti.

Fu pertanto il giurista francese Charles Claro che adottò il termine "*apatride*" (dal greco: *alfa*, privativo e *patris*, patria), vocabolo che apparve per la prima volta in un articolo del giornale "*La Loi*" pubblicato nel 1918 che in breve tempo sostituì quello poco armonioso e straniero di "*Heimathlose*".

Questo termine, adottato anche dalla Società delle Nazioni, venne preferito al termine "*apolidi*" perché la città (*polis*) dopo tanto tempo si era ingrandita ed era diventata patria.

## **2. La definizione di apolide e le diverse categorie di apolidia all'inizio del '900**

Nel 1896, l'Istituto del Diritto Internazionale, per limitare il fenomeno dell'apolidia, adottò una risoluzione sulla nazionalità, di cui due erano gli articoli di particolare interesse.

L'articolo 3 raccomandava che "*un minore nato sul territorio di uno Stato di cui il padre vi è nato ugualmente e vi è stato residente tra le due nascite avrà la nazionalità di questo Stato*" (in quel periodo la principale causa dell'apolidia erano i conflitti dei modi di attribuzione della nazionalità, lo *jus soli* e lo *jus sanguinis*)

L'articolo 6 prevedeva invece che la perdita della nazionalità non poteva essere pronunciata dallo Stato a titolo di pena nei confronti dell'individuo.

Gli studiosi di diritto dell'epoca suddividevano le diverse categorie di apoli-

dia nei seguenti tipi:

**a. L'apolidia trasmessa dalla nascita**

L'apolidia poteva essere trasmessa a una persona fin dalla sua nascita, quando i genitori appartenevano, in base alla loro nazionalità, a uno Stato dove era in vigore soltanto lo *jus soli* mentre il loro figlio era nato in un paese dove invece veniva applicato lo *jus sanguinis*. Era il caso di un bambino nato in Germania da genitori argentini: questo era apolide perché la legge argentina richiedeva ai soggetti nati all'estero un'opzione formale per la nazionalità, mentre la legge tedesca non riteneva la nascita sul territorio della Germania come un fondamento sufficiente per l'acquisto della nazionalità tedesca.

**b. L'apolidia derivata dal matrimonio**

All'epoca veniva ricordato la situazione di una donna della Libera Città di Danzica che aveva sposato uno straniero senza celebrare il matrimonio religioso. Secondo la legge della Libera Città di Danzica la donna perdeva la sua nazionalità ma, secondo la legge del paese di cui il marito era cittadino, lei poteva essere considerata come legittimamente coniugata non potendo però acquistare la nazionalità di suo marito.

La Libera Città di Danzica, città-stato che comprendeva, oltre a Danzica e al suo porto sul Mar Baltico, più di duecento cittadine, villaggi ed insediamenti, fu istituita il 10 gennaio 1920 ai sensi del Trattato di Versailles del 1919, che la divise dalla Repubblica di Weimar (Germania) e venne posta sotto la "protezione" della Società delle Nazioni.

***c. L'apolidia a seguito della revoca della nazionalità a titolo di pena***

Il decreto francese del 27 aprile 1848 prevedeva all'articolo 8 il divieto per i francesi, anche se all'estero, di possedere, acquistare o vendere degli schiavi e di partecipare direttamente o indirettamente al traffico o allo sfruttamento della schiavitù, sotto pena, in caso di violazione, della revoca della qualità di cittadino francese.

***d. L'apolidia a seguito della revoca della nazionalità ottenuta per naturalizzazione in modo fraudolento dal soggetto***

La Gran Bretagna, con la legge del 7 agosto 1914, prevedeva all'articolo 7 delle disposizioni concernenti la revoca della naturalizzazione in caso di mendaci dichiarazioni rese dalla persona al fine di ottenere la naturalizzazione.

***e. L'apolidia per rinuncia alla nazionalità da parte del soggetto***

Vi erano dei paesi, come l'Unione Sovietica, la cui legislazione, con il decreto del 29 ottobre 1924, autorizzava il potere esecutivo o il Capo dello Stato a sciogliere il vincolo che legava la persona allo Stato senza alcuna restrizione.

***f. L'apolidia per motivi politici***

Molto spesso la perdita della cittadinanza per motivi politici, dichiarata dai diversi Stati, era collettiva. Basti pensare alla situazione degli emigrati russi e italiani nel corso del XIX° secolo.

***g. L'apolidia a causa del soggiorno prolungato all'estero dell'individuo***

Vi erano molti Stati che non desideravano avere come cittadini dei soggetti

che passavano tutta la loro vita all'estero e che non avevano interesse a conservare la loro nazionalità, non intrattenendo più alcuna relazione con il proprio paese. La Gran Bretagna prevedeva sette anni di soggiorno all'estero.

#### ***h. L'apolidia per motivi religiosi, etnici e nazionali***

Si faceva riferimento alla situazione degli ebrei dei Principati della Valacchia e della Moldavia, nel periodo precedente e successivo alla formazione, su questi territori, dello Stato della Romania. L'articolo 16 del Codice civile del 1864 considerava stranieri la popolazione di fede non cristiana, originaria dei Principati della Valacchia e della Moldavia. Questa norma venne successivamente inserita all'articolo 7 della Costituzione del 1886. In tal modo gli ebrei divennero apolidi.

#### ***i. L'apolidia a seguito dell'accettazione delle funzioni pubbliche e dell'arruolamento militare all'estero***

L'apolidia, a seguito dell'accettazione delle funzioni pubbliche e dell'arruolamento militare all'estero, costituiva una fattispecie prevista in molti paesi.

#### ***l. L'apolidia quale effetto del trasferimento di sovranità territoriale***

Veniva ricordata la situazione verificatasi in conseguenza al Trattato di Vienna del 30 ottobre 1864, in base al quale la Danimarca fu costretta a cedere alla Prussia e all'Austria i Ducati di Sleswig e di Holstein.

Nel 1898-1899, il Governo prussiano ricorse, per motivi politici, all'espulsione di massa dal territorio dello Sleswig settentrionale degli abi-

tanti di questa regione che avevano scelto la nazionalità danese. I figli di questi ultimi divennero automaticamente apoliti, in quanto per diventare prussiani, occorreva non solo la scelta personale da parte dell'interessato ma altresì una sua formale naturalizzazione. Con un'ordinanza del Governo prussiano del 6 giugno 1904 venne stabilito che i figli minori degli "optanti" venissero considerati come coloro i quali avevano in precedenza perduto la loro nazionalità, senza acquistarne una nuova.

## La fine della I guerra mondiale. Il crollo dei grandi Imperi in Europa e la nascita di nuovi Stati

L'evento che a livello europeo scatenò definitivamente e con veemenza il problema dell'apolidia fu la grande guerra. I trattati di pace, che seguirono alla conclusione del conflitto, sancirono i confini dei nuovi Stati nati sulle ceneri dei precedenti grandi Imperi europei.

Vediamo prima di tutto un filmato in cui viene riassunta brevemente il percorso del primo conflitto mondiale.

### **VIDEO 1 - La prima guerra mondiale**

L'accordo di pace più importante alla fine della grande guerra fu senz'altro il Trattato di Versailles

### **VIDEO 2 – The Treaty of Versailles**

Ma per quanto concerne più da vicino il tema dell'apolidia due sono gli accordi pace che interessarono maggiormente il problema dell'apolidia, il Trattato di St. Germain e il Trattato di Trianon.

### **VIDEO 3 - The Treaties of St Germain and Trianon**

## ***1. Lo smembramento dell'Impero Austro-Ungarico dopo la I° guerra mondiale***

### ***a. La fine della I° Guerra Mondiale nell'Europa centrale***

La prima guerra mondiale finì nel caos: fame nell'Europa centrale, un'epidemia d'influenza su scala mondiale che fece più vittime dello stesso conflitto, guerra civile in Russia, inflazione galoppante e agitazioni sociali in molti paesi.

La Monarchia asburgica si disintegrò.

Infatti, la pena che colpì l'Austria-Ungheria fu assai più severa di quella inflitta alla Germania, perché, seppure quest'ultima usciva umiliata e sminuita dalla guerra, essa era comunque sopravvissuta, mentre l'Impero asburgico venne condannato alla disgregazione.

Non vi fu alcun negoziato, né a Versailles, né a Trianon, né a Saint-Germain e si creò in questo modo un precedente diplomatico carico di conseguenze.

Con i Trattati di pace nacque una nuova Europa e la nuova carta politica dell'Europa accentuò ulteriormente il sentimento nazionale delle popolazioni europee.

I trattati che seguirono alla grande guerra aumentarono in modo considerevole il numero degli apolidi.

Il Trattato di Saint Germain con l'Austria e il Trattato di Trianon con l'Ungheria comportarono conseguenze particolarmente gravi e dolorose alle

popolazioni che risiedevano nei territori interessati da tali accordi.

Vennero formati nuovi Stati dove trovavano una definitiva sistemazione i vari gruppi etnici e nazionali:

a) la Cecoslovacchia, che assorbì 3 milioni di slovacchi, 500.000 ungheresi ed ucraini, 3 milioni di tedeschi;

b) la Jugoslavia, in cui vennero riuniti i Croati, gli Sloveni, i Montenegrini, i Serbi, i Macedoni, popoli che, dopo aver eliminato i distretti di etnia bulgara, dominavano su 500.000 tedeschi, 500.000 ungheresi, 400.000 turchi e albanesi e 200.000 romeni;

c) la Romania che acquistò i territori di lingua romena nell'Ungheria orientale, la Transilvania, la Bessarabia, la Bucovina, una parte del Banato ungherese. La Romania si prese, come cittadini di secondo ordine, oltre 2 milioni e mezzo di ungheresi, circa 800.000 ebrei, 700.000 tedeschi, 500.000 ucraini, 300.000 bulgari, 300.000 russi e 60.000 serbi.

d) L' Ungheria dove fu costituito un governo repubblicano

In quel periodo in Europa, circa nove milioni di persone furono costrette ad emigrare, ad abbandonare il proprio paese per trasferirsi in un altro Stato, con conseguenze tragiche e dolorose, tra cui la perdita della propria nazionalità che determinò il moltiplicarsi di casi di apolidia.

Nuove e numerose minoranze etniche e religiose, che non venivano riconosciute dal proprio paese, venivano invece oppresse, perseguitate e combattute.

Entriamo adesso strettamente nel merito del tema dell'apolidia analizzando

dettagliatamente le conseguenze dei trattati di Trattati di Saint-Germain del 10 settembre 1919 con l'Austria, e di Trianon con l'Ungheria del 4 giugno 1920.

***b. Il diritto di “incolato” (“Heimatrecht” o “indigénat”) previsto dai Trattati di Saint-Germain del 10 settembre 1919 e di Trianon del 4 giugno 1920***

La divisione dell'Impero asburgico venne completata dai Trattati di Saint-Germain del 10 settembre 1919 con l'Austria, e di Trianon con l'Ungheria del 4 giugno 1920.

Con i trattati di Saint-Germain e di Trianon fu fatto ricorso a delle finzioni.

La prima di queste era quella dell'esistenza dell'antico Impero d'Austria fino all'entrata in vigore del trattato. Infatti, se l'Impero aveva cessato di esistere alla fine di ottobre del 1918, il Preambolo del Trattato di Saint-Germain del 10 settembre 1919, dichiarava che *“Considerando che l'antica monarchia austro-ungarica è cessata oggi di esistere, facendo posto in Austria a un governo repubblicano ...”*.

La seconda finzione consisteva nella continuità della nazionalità dell'antico Impero, mentre la terza finzione si riferiva all'identità della Repubblica che si era formata, secondo i principi dell'autodeterminazione nazionale, a seguito della scomparsa dell'Impero.

Il carattere originale di queste convenzioni sta nel fatto che queste non riconoscono come fattore determinante del diritto alla nazionalità dello Stato al quale è stato unito un determinato territorio, il domicilio o l'origine della

persona, ma l' "incolato" ("*Heimatrecht*" o "*indigénat*").

L'adozione di tale indice, talvolta inesistente nella realtà, è stata la causa principale della nuova apolidia venutasi a creare sui territori degli Stati successori della monarchia Austro-ungarica.

Il testo primitivo del Trattato con l'Austria prevedeva, sulla questione della nazionalità, la stessa regolamentazione che era stata prevista dal Trattato con la Germania, ovvero fondata sul domicilio. Fu soltanto a seguito della controproposta della delegazione austriaca che gli Alleati riconobbero il principio dell'incolato.

La delegazione austriaca aveva proposto l'introduzione di una regola chiara e precisa di domicilio legale, cioè ogni persona doveva appartenere allo Stato al quale il comune del suo incolato era incorporato. Costituivano delle eccezioni a tale regola le persone originarie di un altro Stato, gli abitanti dei territori contestati e sottoposti a plebiscito e le persone di razza e di lingua straniera che potevano scegliere come patria, attraverso il diritto di opzione, lo Stato da cui esse provenivano o al quale appartenevano per razza o lingua.

Infatti, il sistema previsto dal Trattato di Saint-Germain e dal Trattato di Trianon prende come principio fondamentale non il domicilio, ma l' "*Heimatrecht*".

L' "*Heimatrecht*" è un istituto del diritto Austriaco che si ritrova, seppure con certe differenze, anche nel diritto ungherese. Il cittadino Austriaco deve possedere la nazionalità austriaca e, inoltre, un "*Heimatrecht*" in un comune

dell'Impero Austro-ungarico.

L' "*Heimatrecht*", che riconosce il diritto di soggiorno e all'assistenza delle persone bisognose, è un diritto individuale di appartenenza, in modo duraturo, ad un comune Austriaco, diritto che presuppone la nazionalità austriaca e che, di conseguenza, viene automaticamente perduto quando questa viene meno.

L'articolo 70 del Trattato di Saint-Germain e l'articolo 61 del Trattato di Trianon, prevedevano che ogni persona che aveva l'incolato su un territorio che in precedenza aveva fatto parte dei territori della monarchia Austro-ungherese, acquistava di diritto la nazionalità dello Stato successore che esercitava la sovranità sui suddetti territori, ad esclusione della nazionalità austriaca ed ungherese.

In altre parole, ai sensi dell'articolo 70 del Trattato di Saint-Germain, una famiglia di Vienna, di lingua tedesca, nata da generazioni a Vienna, il cui bis-nonno aveva avuto, quale funzionario di Stato, il proprio incolato a Cracovia, all'entrata in vigore del trattato, possedeva l' "*Heimatrecht*" in quella città, anche se non conosceva neanche una parola di polacco.

### ***c. L'opzione della nazionalità del Trattato di Saint-Germain e del Trattato di Trianon***

Il sistema previsto dal Trattato di Saint-Germain prevedeva tre forme di opzione di nazionalità.

a) l'opzione degli abitanti di un territorio sottoposto a plebiscito, di cui all'articolo 79, in favore della nazionalità dello Stato al quale non era stata

assegnata questa regione. Il diritto di opzione doveva essere esercitato entro sei mesi dall'attribuzione definitiva della regione o dalla data in cui si era tenuto il plebiscito.

b) l'opzione in base all'incolato anteriore, prevista dall'articolo 78 del Trattato. Le persone, che ai sensi dell'articolo 70 acquistavano di diritto una nuova nazionalità, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del trattato, avevano il diritto di optare per la nazionalità dello Stato nel quale esse avevano avuto il proprio "*Heimatrecht*", prima di acquistare l' "*Heimatrecht*" nel territorio che era stato trasferito.

c) l'opzione, prevista dall'articolo 80 del trattato, che si fondava sulla razza e sulla lingua. Le persone che avevano l'incolato in un territorio dell'antica monarchia Austro-ungarica e che erano diverse dal resto della popolazione per razza e lingua, potevano optare, entro sei mesi, per uno dei sei Stati successori, la cui maggioranza della popolazione era composta da persone che parlavano la stessa lingua ed erano della stessa razza.

## **2. LA SCOMPARSA DELL'IMPERO RUSSO NEL 1917**

Un'ulteriore situazione gravida di conseguenza sul tema dell'apolidia fu generata dalla scomparsa dell'Impero Russo. Vediamo un breve filmato che presenta i momenti salienti del crollo di questo impero e della nascita della Unione sovietica.

### **VIDEO 4 - LA RIVOLUZIONE RUSSA**

#### ***a. Il colpo di Stato in Russia del 1917. L'esilio degli apolidi e dei rifugiati russi***

Il colpo di Stato del 7 novembre 1917 avvenuto in Russia ad opera del partito bolscevico provocò l'unanime opposizione di tutti i numerosi partiti e fazioni allora esistenti nel paese.

Quando, all'inizio del 1918, il potere dei Soviet sciolse l'Assemblea Costituente, ebbe inizio una lotta armata che venne portata avanti, non solo dai cosacchi e dagli ufficiali dell'armata bianca, ma anche da parte degli operai, dei contadini e degli intellettuali.

Nel novembre del 1920 tutti i fronti interni in Russia erano liquidati ed i bolscevichi, che nel frattempo avevano preso il nome di comunisti, divennero i vincitori.

A seguito di tali sconfitte, l'esodo delle popolazioni acquistò maggiore vigore. Si assistette così ad imponenti trasferimenti di popolazioni, in particolare

in Ucraina tra il 1919 e il 1921, nella regione di Odessa e nella Siberia occidentale. Dalla primavera 1920 fino al marzo 1921, in Polonia si concentrò una massa di rifugiati che era scappata a causa della guerra russo-polacca. Inoltre, a Costantinopoli, a causa del grande affollamento di esiliati russi che si erano diretti verso la capitale ottomana, si rese necessaria l'evacuazione dei rifugiati verso diversi paesi europei. La Germania e la Francia accolsero il più grande numero di rifugiati, vennero poi la Romania, la Polonia, la Jugoslavia e la Cecoslovacchia. Nel 1921 gli emigrati e i rifugiati russi erano oltre un milione.

L'imponente massa di rifugiati, proveniente all'inizio del decennio dall'antico Impero degli Zar e la legislazione bolscevica che privava della nazionalità, in modo automatico, coloro che avevano lasciato il territorio dell'Impero durante la guerra civile, avevano creato negli anni venti un nuovo status, quello di rifugiato russo.

I cittadini russi che si trovavano all'estero, diventarono così apolidi e rifugiati allo stesso tempo in quanto, avendo caratteristiche ed effetti giuridici analoghi, era difficile distinguere e separare i due fenomeni.

#### ***b. Il decreto sovietico del 28 ottobre 1921***

Gli Stati che avevano riconosciuto la Repubblica Sovietica dovevano tener conto del Decreto del Consiglio dei Commissari del Popolo del 28 ottobre 1921 su *“la privazione dei diritti della nazionalità di certe categorie di persone residenti all'estero”*.

Il paragrafo a) dell'art. 1 del decreto stabiliva che i russi che si trovavano

all'estero al momento della dichiarazione di guerra, gli internati, gli individui emigrati all'epoca zarista, i membri dei corpi di spedizione russi, erano tutti privati della nazionalità russa, indipendentemente dalla loro posizione nei confronti del Governo sovietico e solo sul dato formale di aver soggiornato all'estero per più di cinque anni senza interruzione, senza aver richiesto prima del 1 marzo 1922 un passaporto o un certificato sovietico ai rappresentanti sovietici all'estero.

Il successivo paragrafo b) dell'articolo in esame prevedeva il ritiro della nazionalità nei confronti di coloro che avevano lasciato la Russia dopo la rivoluzione bolscevica, senza autorizzazione del Governo sovietico. In questa categoria rientravano quelli che avevano attivamente combattuto contro il Governo sovietico e i rifugiati "*passivi*" che erano riusciti ad abbandonare i territori per scappare al terrore sovietico.

Il paragrafo c) del medesimo articolo privava della nazionalità russa le persone che nell'esercito avevano lottato contro il potere sovietico ovvero avevano fatto parte di organizzazioni contro-rivoluzionarie. In considerazione del significato quasi illimitato che veniva dato al termine "*contro-rivoluzione*", questo paragrafo permetteva di ritirare la nazionalità russa a tutti coloro che non condividevano le idee e le teorie delle autorità sovietiche.

Nel paragrafo d) si faceva espresso riferimento all'apolidia che risultava dal trasferimento della sovranità territoriale, la quale prevedeva la privazione della nazionalità nei confronti di coloro "*che hanno avuto la possibilità di*

*optare per la nazionalità russa, ma che non ne hanno approfittato per la scadenza del termine a loro accordato”.*

Tuttavia, poiché l'opzione della nazionalità russa comportava la sottomissione al potere sovietico, un gran numero di ex cittadini russi residenti nei paesi limitrofi preferirono non utilizzare il diritto di opzione, diventando così apolidi.

### ***c. Il decreto sovietico del 29 ottobre 1924***

Il decreto del 1921 sulla privazione della nazionalità russa fu confermato e completato con la trasformazione dello Stato sovietico in una sorta di confederazione delle repubbliche socialiste libere ed indipendenti, l'URSS. L'articolo 7 della nuova Costituzione del 6 luglio 1923 stabiliva una sola ed unica cittadinanza federale sovietica per tutta la popolazione facente parte dell'Unione.

Il Comitato centrale sovietico pubblicò il 29 ottobre 1924 un decreto il cui articolo 12 enumerava le categorie di persone private della nazionalità.

La vera novità del decreto del 29 ottobre 1924, in relazione al precedente decreto del 28 ottobre 1921, era il paragrafo b) che stabiliva il ritiro della cittadinanza sovietica nei confronti di coloro che, abbandonato il territorio dell'Unione con o senza l'autorizzazione delle autorità sovietiche, *“non sono ritornati o non ritornarono nonostante l'ordine degli organi competenti del Governo”*. Quelli che rifiutarono di ritornare in Russia, i *“nevosvrachenzi”*, divennero apolidi. E' questa la terza ondata dell'emigrazione russa. Per questi *“non ritornati”* diventati emigrati, era particolarmente difficile provare

il fatto negativo della perdita della nazionalità, tanto più che lo Stato sovietico dove essi prima risiedevano, oltre a rifiutarsi di proteggerli e di prolungare i loro passaporti, reclamava il loro ritorno in patria.

La perdita della nazionalità veniva considerata come una sanzione penale, come un mezzo di lotta politica e di azione contro gli avversari politici.

#### ***d. Il comportamento degli Stati nei confronti degli apolidi e dei rifugiati russi***

Ogni volta che un paese riconosceva il Governo sovietico, questo riconoscimento modificava profondamente lo status degli emigrati russi residenti in quel paese.

Inizialmente, distinguendo tra il popolo russo e il Governo sovietico, gli Stati stranieri avevano considerato questo Governo come irregolare e illegale. E poiché il Governo sovietico non era stato riconosciuto, gli Stati potevano legittimamente ignorare il suo diritto e la sua legislazione e considerarli come giuridicamente inesistenti.

Questi Stati, quali per esempio la Gran Bretagna, l'Italia, la Francia, il Belgio, la Svizzera, senza applicare ai russi che si trovavano all'estero il diritto sovietico o il diritto nazionale del paese di residenza, facevano finta che il diritto pre-sovietico fosse sopravvissuto nonostante l'esistenza di fatto di un nuovo regime. Questa finzione era soprattutto seguita in quegli Stati dove la legislazione applicava agli stranieri la loro legge nazionale.

Con il passare degli anni diventava sempre più difficile seguire questo indirizzo. La stessa giurisprudenza dei vari Stati europei si accorgeva dei gravi

ostacoli esistenti per mantenere in vita un diritto ed una legislazione di un paese ormai che non esisteva più.

In Francia, dopo il riconoscimento del Governo sovietico da parte dello Stato francese, avvenuto il 28 ottobre 1924, le condizioni del rifugiato russo non erano più le stesse di prima. Il rifugiato non veniva più considerato come un russo che aveva perduto la propria residenza nel suo paese: esso diventava un ex-cittadino, russo di origine, ma che aveva perduto la sua nazionalità. In considerazione di ciò, i Tribunali francesi non potevano chiedere, né ammettere la prova della perdita della nazionalità di un rifugiato solo per il fatto che questi apparteneva a un gruppo di persone qualificate dai decreti sovietici come “*contro-rivoluzionari*”. Certo è che non potevano non tenere conto dei diritti acquistati dai rifugiati come delle esigenze di ordine pubblico. Per uscire da questa situazione, che impediva di applicare ai rifugiati russi sia la precedente legislazione russa che il nuovo diritto sovietico, i Tribunali, a seguito della circolare del 28 aprile 1925 del Ministro della Giustizia indirizzata ai pubblici ministeri, iniziarono ad applicare, in materia di status personale, la legge del loro domicilio, ovvero il diritto francese.

In altre parole, gli apolidi russi si trovarono nella situazione di stranieri meno favoriti. In caso di espulsione dalla Francia, essi non potevano certo ricorrere ai rappresentati del loro paese. Inoltre, in assenza di reciprocità, gli apolidi russi avevano difficoltà a trovare lavoro, erano privi di assistenza medica gratuita e obbligatoria, non godevano dei vantaggi invece previsti per gli

stranieri in materia di locazione, di proprietà commerciale, di incidenti sul lavoro. Dall'altro lato, lo Stato francese aveva imposto per legge ai rifugiati russi residenti in Francia l'obbligo del servizio militare.

In Italia, il Tribunale di Genova, dopo aver scartato il diritto pre-sovietico perché era diventato "*un cadavere legislativo*", il diritto sovietico perché nel 1923 il Governo sovietico non era stato ancora riconosciuto dall'Italia, il diritto italiano (*lex fori*) perché nella fattispecie le sue disposizioni erano troppo speciali, decise che il processo dovesse essere necessariamente giudicato secondo i principi generali del diritto.

In Gran Bretagna, dopo l'instaurazione delle relazioni commerciali e diplomatiche con i Soviet, i giudici inglesi si rifiutarono di esaminare l'ammissibilità e la legalità dei decreti sovietici.

Ai sensi dell'art. 29 della legge introduttiva al Codice civile tedesco, quando una persona non apparteneva ad alcuno Stato, i suoi rapporti giuridici erano disciplinati dalle leggi dell'ultimo Stato dove lei aveva vissuto. In considerazione di ciò, nonostante che il diritto sovietico avesse privato gli esiliati russi della loro nazionalità, in Germania il loro status personale veniva regolamentato dalla legge sovietica, senza fare distinzione alcuna tra i cittadini sovietici residenti in URSS e i rifugiati russi.

Questa regola, applicata agli emigrati, appariva così contraria ai principi di equità che i tribunali tedeschi esitarono ad applicarla.

### **3. LA FINE DELL'IMPERO OTTOMANO E LA QUESTIONE ARMENA**

Un ulteriore drammatico tassello che rese ancor più grave e drammatico il problema dell'apolidia fu la persecuzione e il genocidio della popolazione armena da parte della Turchia.

#### **VIDEO 5 - Il genocidio degli armeni**

##### ***a. La prima guerra mondiale. I Giovani Turchi***

Nel periodo precedente la prima guerra mondiale all'impero ottomano era succeduto il governo dei "*Giovani Turchi*".

La Grande Guerra, nella quale la Turchia combatteva a fianco delle Potenze centrali, offriva al governo turco, che temeva che gli armeni potessero allearsi coi russi di cui erano nemici, l'opportunità di definire una volta per tutte la questione armena.

Sul confine fra Turchia e Russia si verificarono gli scontri più duri, a tutto favore di quest'ultima. Nella loro ritirata attraverso la regione armena, i soldati turchi si convinsero che buona parte della responsabilità della sconfitta risiedeva nei "*traditori*" armeni.

I "*Giovani turchi*" procedettero così all'esecuzione e alla deportazione di buona parte del popolo armeno dall'Anatolia, dove abitavano da millenni, verso i deserti della Siria e della Mesopotamia.

Tra il dicembre 1914 e il febbraio 1915, il Comitato centrale del partito Unione e Progresso pianificò la totale soppressione degli armeni come popolo: in un solo anno furono uccisi un milione e mezzo di armeni.

***b. Il Trattato di Pace di Sèvres del 10 agosto 1920. L'indipendenza dello Stato armeno***

Nell'agosto 1920 presso la città francese di Sèvres, finita la Prima guerra mondiale con la sconfitta delle Potenze centrali e dei suoi alleati, venne convocata la Conferenza di Pace durante la quale, il 10 agosto 1920, fu firmato il Trattato di Pace tra le potenze alleate e l'Impero ottomano.

**VIDEO 6 - The Treaty of Sevres 1920**

Con il Trattato di Sèvres, l'Impero ottomano si ritrovò dunque ridotto ad un modesto Stato entro i limiti della penisola anatolica.

Questo accordo prevedeva che le province armene dell'Anatolia orientale sarebbero state riunite in uno Stato libero ed indipendente, l'Armenia, riconosciuto dalla Turchia.

Il Trattato di Sèvres, che non venne mai ratificato dal Parlamento ottomano, fu fortemente osteggiato dai nazionalisti Turchi di Mustafa Kemal Pasha, che risultarono vincitori della Guerra d'indipendenza turca.

Nell'indifferenza generale e con assoluto disprezzo delle disposizioni del Trattato di Sèvres, Kemal ordinò alle proprie truppe di invadere l'Armenia attuando così la fase finale del genocidio, il cui epilogo avvenne nel set-

tembre 1922 con l'incendio di Smirne e con i Greci vinti ed espulsi dall'Asia Minore.

La successione di questi eventi costrinse pertanto le Potenze Alleate della Prima guerra mondiale a tornare al tavolo del negoziato con i turchi. Il 24 luglio 1923 alla Conferenza di Losanna venne così firmato un nuovo accordo che annullava e sostituiva il precedente Trattato di Sèvres assegnando così alla Turchia grandi porzioni dell'Anatolia e della Tracia.

***c. La riapertura delle trattative di pace tra la Turchia e le Potenze alleate. Il Trattato di Losanna del 24 luglio 1923***

Ai negoziati di pace con la Turchia a Losanna, tenutisi dal novembre 1922 a giugno 1923, vennero cancellate tutte le norme previste in favore degli Armeni dal precedente Trattato di Sèvres.

In tal modo, nonostante il riconoscimento dell'indipendenza dell'Armenia sancita dal Trattato di Sèvres del 1920, a seguito della firma del successivo Trattato di Losanna del 1923, la popolazione armena venne suddivisa tra la Turchia, la Unione Sovietica e la Persia (i Curdi, invece, vennero distribuiti tra l'Unione Sovietica, l'Iraq, la Siria, la Turchia e la Persia).

Formalmente il Trattato di Losanna riconosceva, sotto la garanzia della Società delle Nazioni, i diritti civili e politici ai cittadini turchi appartenenti alle minoranze non musulmane. La protezione garantita dalla Società delle Nazioni alla minoranza armena appariva legittima, non solo per motivi morali, ma anche perché trovava conferma negli atti firmati a Losanna e nei processi verbali della Conferenza medesima.

Tuttavia, nonostante queste garanzie e la proclamazione dell'amnistia agli abitanti della Turchia e alle persone che in precedenza erano state residenti in Turchia, la maggioranza degli Armeni venne privata della propria nazionalità turca, in quanto non avevano preso parte alla lotta nazionale e perché non erano stati autorizzati dal Governo turco a ritornare in Turchia.

Il Governo turco privava di fatto della loro qualità di cittadini turchi la maggioranza dei suoi sudditi di razza armena che si trovavano all'estero

Il Governo turco si rifiutò pertanto di trattare come suoi cittadini: a) gli Armeni che si erano rifugiati in Europa durante i massacri del 1915; b) gli Armeni che avevano lasciato Smirne su ordine categorico del comandante dell'esercito turco; c) gli Armeni che avevano lasciato la Turchia con i passaporti rilasciati, durante l'occupazione, dalle autorità alleate; d) gli Armeni che avevano lasciato la Turchia durante o dopo la guerra, muniti di passaporti rilasciati dalle autorità turche, e inoltre quelli stabiliti all'estero prima della guerra.

In tutta Europa, degli avvisi speciali invitavano i cittadini turchi a presentarsi ai Consolati della Turchia per regolarizzare la loro situazione, ma gli avvisi in questione riguardavano soltanto i Greci e gli Ebrei e non gli Armeni.

Le autorità consolari turche non rilasciavano i passaporti nazionali a queste categorie di cittadini, rifiutandosi altresì di rilasciare loro dei documenti di identità. In tal modo non potendo gli Armeni residenti all'estero veder riconosciuto il proprio status personale, né ottenere il rilascio di documenti di identità da parte della autorità consolari turche, tutte le loro questioni con-

cernenti successioni, testamenti, tutela, emancipazione, ecc. rimanevano in sospeso.

Appariva quindi evidente che lo spoglio nei confronti degli Armeni dei loro diritti civili, che colpì quasi tutti gli Armeni residenti all'estero, avesse un carattere penale.

***d. La confisca dei beni e delle proprietà dei cittadini turchi di razza armena***

Contrariamente alle dichiarazioni dei suoi delegati alla Conferenza di Losanna, il Governo di Ankara non permise a quasi nessuno dei suoi cittadini Armeni che si trovavano all'estero di ritornare in Turchia.

Il Governo turco, con la scusa che si trattava di "*beni abbandonati dai fuggitivi*", adottò delle misure legislative per impadronirsi di tutti i loro beni.

La legge del 15 aprile 1923, detta "*la legge dei beni abbandonati*", stabilì l'estensione della confisca a tutte le proprietà degli assenti, indipendentemente dalla data, dai motivi e dalle condizioni della loro partenza.

Le disposizioni di diritto interno che colpivano le proprietà dei cittadini Armeni erano in aperto contrasto con gli obblighi presi dal Governo turco nei confronti dei membri delle minoranze non musulmane.

Sulla base del comune diritto internazionale, le autorità turche non potevano trattare in questo modo, come fossero degli stranieri, i cittadini e gli abitanti armeni arrivando addirittura alla confisca delle loro proprietà. Anzi, proprio in base agli accordi da lui sottoscritti il Governo turco avrebbe dovuto difenderli e conservarli, con il dovere di consegnarli ai legittimi proprietari.

## **4. LA SOCIETA' DELLE NAZIONI E L'OPERA DELL'ALTO COMMISSARIATO. GLI APOLIDI DELLA RUSSIA E DELLA TURCHIA**

### **a. La Conferenza di Ginevra del 24 agosto 1921**

Dopo la prima guerra mondiale e la guerra civile in Russia, si riversarono nei paesi dell'Europa occidentale ondate successive di rifugiati, di tutte le classi sociali e di gruppi politici.

Nell'agosto del 1921, l'Alto Commissario per i rifugiati russi, Fridtjof Nansen, riunì a Ginevra i rappresentanti degli Stati e delle organizzazioni private che si occupavano dei rifugiati russi, in una conferenza internazionale avente lo scopo di permettere ai rifugiati russi di uscire dai paesi dove questi si erano rifugiati e di entrare nei paesi che erano disposti a riceverli.

La Conferenza riteneva pertanto che tutti i Governi avrebbero dovuto adottare una condotta comune per permettere ai rifugiati di procurarsi dei documenti di identità che avrebbe loro permesso di trasferirsi da uno Stato in un altro.

Questi apolidi, privi di una legge nazionale e di un proprio status personale, non potevano godere di determinati diritti per mancanza di reciprocità, anche in considerazione del fatto che i rapporti tra gli Stati sulle questioni della nazionalità si basavano ormai, in particolar modo dopo la Prima Guerra

mondiale, sulla nozione di reciprocità.

***b. L'accordo di Ginevra del 5 luglio 1922. Il passaporto Nansen***

La difficile ed urgente situazione di Costantinopoli e la decisione del Governo francese di non accogliere più i rifugiati che vi si trovavano, indusse l'Alto Commissario della Società delle Nazioni, Fridtjof Nansen, alla convocazione di una conferenza intergovernativa per i passaporti ai rifugiati russi che si tenne a Ginevra nel luglio 1922.

Il filmato che adesso vedremo ci rivela la grande sensibilità dell'alto commissario rispetto al tema degli apolidi.

**VIDEO 7 - Nansen**

L'Alto Commissario della Società delle Nazioni, Fridtjof Nansen, redasse un progetto di certificato che venne sottoposto ad una nuova Conferenza convocata a Ginevra il 3 luglio 1922 dove venne trovata un'intesa sulla forma dei certificati di identità e un accordo per il loro rilascio.

L'accordo del 1922, a cui aderirono ben 51 Stati, prevedeva che il certificato di identità non avrebbe derogato alle leggi e ai regolamenti sulla polizia degli stranieri in vigore in ciascuno Stato (art. 1). Inoltre, l'art. 2 stabiliva che il suddetto documento non avrebbe in alcun modo influenzato le norme speciali relative alle persone di nazionalità russa, comprese quelle che avevano perso questa nazionalità senza averne acquistata un'altra. Il successivo art. 3 dichiarava che il rilascio del certificato non implicava in alcun

modo per il rifugiato il diritto a tornare nello Stato dove lo aveva ottenuto, senza autorizzazione speciale da parte di questo Stato. Infine, l'art. 4 chiariva che lo Stato che rilasciava il certificato era soltanto competente in caso di rinnovo, purchè il rifugiato avesse continuato a risiedere sul suo territorio. L'accordo stabiliva che la validità del certificato sarebbe cessata se il suo possessore avesse fatto ingresso in qualunque momento in Russia.

Il documento, costituito da un certificato di identità e di viaggio, rilasciato dall'Alto Commissariato della Società delle Nazioni per i rifugiati negli anni Venti e denominato "*passaporto Nansen*", non distingueva i rifugiati secondo la loro comunità di appartenenza ma in funzione della nazionalità dello Stato di cui erano originari.

#### ***c. L'accordo di Ginevra del 31 maggio 1924***

Nel 1924 venne definito un altro accordo dal Consiglio della Società delle Nazioni, che prevedeva, sulla base degli stessi principi dell'accordo del 1922 per i rifugiati russi, la istituzione di un certificato di identità per i circa 300.000 rifugiati ameni che venne adottato da 38 Stati.

#### ***d. La Conferenza di Ginevra del 12 maggio 1926***

L'accordo firmato alla Conferenza di Ginevra il 12 maggio 1926 a cui parteciparono 24 paesi, "*relativo al rilascio dei certificati di identità ai rifugiati russi e armeni*", definiva i rifugiati russi (e turchi), "*la persona di origine russa che non gode, o non gode più, della protezione del Governo dell'URSS e che non ha acquistato un'altra nazionalità*", era stato preceduto da un lungo lavoro preparatorio da parte dei rappresentanti delle organizzazioni russe.

Le persone, che “*non godono più*” della protezione del Governo sovietico o turco, erano quindi quelle persone che in diritto venivano considerate come cittadini dell’URSS o della Turchia ma che avevano rifiutato, o erano stati privati, della protezione del Governo sovietico o turco.

Questa Conferenza conteneva un certo numero di raccomandazioni dirette a facilitare la soluzione dei problemi concernenti i rifugiati. In particolare queste raccomandazioni riguardavano la definizione delle persone aventi diritto ai certificati di identità per i rifugiati, il ritorno dei rifugiati nel paese di emigrazione, il rilascio gratuito dei certificati di identità, dei visti di ingresso, di uscita e di transito ai rifugiati indigenti, la creazione di un fondo di rotazione attraverso l’emissione da parte dell’Alto Commissariato di un bollo di 5 franchi-oro che ogni anno il rifugiato avrebbe dovuto acquistare per provvedere al proprio sostentamento prima del rilascio del certificato di identità, della carta di identità o del permesso di soggiorno.

***e. La III° Conferenza generale delle Comunicazioni e del Transito di Ginevra del 23 agosto 1927 e la Convenzione di Ginevra del 30 giugno 1928***

Dopo la III° Conferenza generale delle Comunicazioni e del Transito, tenutasi a Ginevra dal 23 agosto al 2 settembre 1927, in cui apparivano evidenti le gravi difficoltà contro le quali si scontravano gli sforzi giuridici e politici che erano stati tentati dai vari Stati per la definizione di uno status internazionale degli apolidi, si tennero dal 28 al 30 giugno 1928, sotto gli auspici della Società delle Nazioni, i lavori della Conferenza di Ginevra allo scopo

di migliorare lo status giuridico dei rifugiati russi e armeni che all'epoca erano quasi un milione e mezzo.

La Conferenza di Ginevra elaborò vari documenti, tra cui il più importante fu l'accordo relativo allo status concernente i rifugiati russi e armeni, adottato dai 15 Stati partecipanti nell' *"Accordo relativo allo status giuridico dei rifugiati russi e armeni"*.

Questo accordo, tenuto conto che numerosi paesi avevano ormai allacciato rapporti economici e diplomatici con il Governo sovietico, non fornì dei risultati pratici, in quanto conteneva soltanto delle raccomandazioni che non prevedevano alcun obbligo nei confronti degli Stati contraenti.

Le raccomandazioni si potevano così riassumere:

- a) che lo status dei rifugiati russi e armeni fosse regolamentato, nei paesi dove la loro precedente legislazione non era più riconosciuta, dalla legge del loro domicilio e della loro residenza abituale o, in difetto, dalla legge della loro residenza;
- b) che il godimento di determinati diritti e il beneficio di certi favori previsti agli stranieri sotto condizione di reciprocità non venisse rifiutato ai rifugiati russi e armeni, in mancanza di reciprocità;
- c) che il beneficio dell'assistenza giudiziaria venisse accordato ai rifugiati russi e armeni senza condizione di reciprocità;
- d) che le regole restrittive in materia di manodopera straniera non fossero più applicate senza attenuazioni ai rifugiati russi e armeni nel paese dove risiedevano;

- e) che le espulsioni o le misure analoghe fossero evitate o sospese nei confronti dei rifugiati russi e armeni, almeno fin quando colui che ne venisse colpito era nell'impossibilità di entrare regolarmente in un paese vicino;
- f) che i rifugiati russi e armeni fossero soggetti in materia di imposte allo stesso regime dei cittadini del paese di residenza;
- g) che nel certificato di identità fosse indicato che *"il presente certificato è valido per il ritorno nel paese che l'ha rilasciato per tutta la durata della sua validità"* (la c.d. *"clausola del ritorno"*).

Infine, la stessa Conferenza raccomandò che le disposizioni contenute negli accordi del 5 luglio 1922, del 31 maggio 1924 e del 12 maggio 1926 fossero estese anche ai rifugiati assiri, assiri-caldeo e turchi.

#### ***f. La convenzione di Ginevra del 28 ottobre 1933***

Alla Conferenza di Ginevra del 28 ottobre 1933 della Società delle Nazioni fu elaborata dai delegati di 15 Stati rappresentati una nuova convenzione. Questa convenzione, che legava gli Stati firmatari e aderenti a degli obblighi precisi, costituiva il primo accordo internazionale che prevedeva uno status legale per gli apolidi, divenuti così numerosi dopo la I° guerra mondiale.

Tuttavia la Convenzione di Ginevra del 28 ottobre 1933 lasciava agli Stati firmatari una grande libertà: essi potevano a loro gradimento, eliminare un articolo o formulare delle riserve, mentre non veniva loro concessa la facoltà di apportare delle modifiche.

La convenzione, nel definire i rifugiati, rinviava semplicemente agli accordi

del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928.

Ciascun Stato contraente si impegnava a rilasciare, ai rifugiati regolarmente residenti nel suo territorio, i passaporti Nansen, con validità di almeno un anno, che dovevano prevedere una formula che autorizzava l'uscita e il ritorno dallo Stato.

La Convenzione non conteneva alcuna regola riguardante i visti di ingresso da concedere ai possessori dei certificati Nansen in quanto la maggioranza dei governi era ostile a una regolamentazione dei visti.

La questione dell'espulsione e del respingimento, prevista dall'art. 3 della convenzione, era una delle più importanti per i rifugiati.

I rifugiati, non potendo farsi ricevere da un paese limitrofo, erano generalmente obbligati a restare sul territorio del paese che li aveva espulsi e condannati per violazione all'ordinanza di espulsione e, dopo aver espiato la loro pena, venivano espulsi di nuovo.

Dopo numerose sollecitazioni da parte della Società delle Nazioni, diversi Stati avevano accettato di non espellere questi rifugiati. Il paragrafo 3 dell'articolo 3 prevedeva infatti che le ordinanze di espulsione, rese ai sensi del paragrafo 1 e concernenti i rifugiati che non avevano l'autorizzazione a recarsi in un paese limitrofo, non venivano messi in esecuzione, bensì sostituite da altre misure sufficienti però a salvaguardare la sicurezza dello Stato (es. l'internamento in una determinata località con divieto di allontanarsi).

La convenzione però non conteneva la regola di non ritirare il documento di

identità del rifugiato espulso, pratica purtroppo che si verificava di frequente e che rendeva la situazione dell'espulso assai difficile.

Veniva altresì previsto che lo status personale dei rifugiati sarebbe stato regolamentato dalla legge del loro domicilio o, in assenza, dalla legge di loro residenza, mentre la libertà di accesso ai Tribunali veniva formalmente riconosciuta ai rifugiati.

In materia di diritto al lavoro, la convenzione accordava ai rifugiati, regolarmente soggiornanti nel paese, la possibilità di lavorare, anche se tuttavia non veniva accettata da tutti gli Stati contraenti. In materia di imposte fiscali i rifugiati venivano equiparati ai cittadini.

La convenzione accordava ai rifugiati i diritti e i favori riconosciuti agli stranieri sotto la condizione di reciprocità.

Infine, l'articolo 22 prevedeva espressamente a ciascun Stato firmatario di non applicare le disposizioni ivi contenute a tutte le parti delle sue colonie, protettorati o territori sotto mandato.

Si arriva perciò alla seconda guerra mondiale che introduco con il seguente filmato dopo di che lascerò la parola al mio collega

## **VIDEO 8 - La seconda guerra mondiale**