

Giandonato Caggiano*

*La progressiva privazione della cittadinanza e la negazione
di un rifugio alla conferenza di Evian del 1938*

1.

Il presente contributo intende evidenziare la connessione fra la politica di privazione della cittadinanza a persone appartenenti a gruppi etnici o religiosi, lo *status* di apolidia e la difficoltà di una protezione internazionale dopo i trasferimenti coercitivi di massa o a seguito di persecuzioni.

La progressiva privazione della cittadinanza agli Ebrei tedeschi da parte della Germania, sino all'annullamento di qualsiasi diritto civile e alla deportazione nei campi di concentramento, trova drammatico riscontro nell'indifferenza e nell'indisponibilità degli Stati terzi a offrire un visto di ingresso e un rifugio in un luogo qualsiasi idoneo a offrire una alternativa di vita.

La drammatica situazione delle persone coinvolte merita di essere ricordata e inserita nel quadro giuridico generale che riguardò fra le due guerre mondiali anche altri gruppi etnici. Molte le similitudini e paralleli i destini degli Ebrei italiani privati progressivamente di ogni diritto e deportati in Germania.

Dall'Olocausto e dalla tragedia della II guerra mondiale ha preso origine il regime attuale delle convenzioni sui rifugiati e la riduzione della apolidia.

2.

Dopo la I guerra mondiale, si manifestò la necessità di trovare una soluzione al fenomeno di massa degli "apatridi" (*Heimatlos*) che erano stati espulsi dal Paese di origine o si erano rifugiati in altri Paesi. I Trattati di pace che sancirono i confini dei nuovi Stati, sorti dalla dissoluzione dei grandi imperi ottocenteschi, determinarono l'abbandono del proprio Stato

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre.

di origine da parte di circa nove milioni di persone, quale conseguenza della persecuzione delle minoranze etniche e religiose.

La privazione della cittadinanza di individui appartenenti a gruppi etnici, religiosi e di opposizione politica divenne un fenomeno di massa. Gli Stati nazionali emergenti diventarono presto l'espressione di un solo popolo, mentre le minoranze compresero che, senza un proprio governo, avrebbero difficilmente potuto godere dei diritti individuali. Era evidente che l'esistenza di diversità etniche rappresentava di per sé una minaccia per l'identità dello Stato-nazione o, diversamente detto, un pericolo per la sovranità nazionale.

Negli anni tra le due guerre molti paesi europei decretarono la privazione della cittadinanza per gli individui che l'avevano acquisita in precedenza (de-naturalizzazione): la Francia nei confronti dei nativi di paesi nemici; il Portogallo per coloro che avevano il padre tedesco; il Belgio per la commissione di atti antinazionali; la Turchia e l'Egitto. Tuttavia, anche nel II dopo-guerra, altri casi simili ma a "minoranze rovesciate" riguardarono i cittadini di origine tedesca in alcuni Paesi dell'Est europeo (Cecoslovacchia per i cittadini di origine tedesca o ungherese, Polonia e Jugoslavia per i cittadini di origine tedesca).

Se a partire dalla Rivoluzione francese, i diritti dei cittadini erano stati tutelati nei confronti dello Stato di appartenenza, nella fase post-bellica la tutela dei senza-patria poteva essere efficace solo con un'azione a livello internazionale. Pertanto, il dibattito e la ricerca di possibili soluzioni si spostò in seno alla Società delle Nazioni. In mancanza di un adeguato regime di protezione internazionale dei diritti umani, la privazione della cittadinanza rappresentava non solo un'offesa al principio di umanità ma anche un pericolo per ogni forma di cooperazione internazionale. A tale livello, furono raggiunti blandi rimedi e accordi "caso per caso" ma si stabilirono, comunque, documenti-standard di identità e di viaggio per alcune specifiche nazionalità.

3.

Nei primi accordi della Società delle Nazioni, l'approccio regolamentare riguardò la definizione del gruppo etnico/nazionale di appartenenza (approccio collettivo) in contrasto con la definizione individuale che oggi caratterizza lo *status* di rifugiato. La caratteristica principale delle persone

coinvolte era quella di essere al di fuori del proprio paese di origine, senza la condizione dell'esistenza di una persecuzione in atto; si affermava però qualche primo timido riferimento al principio cardine del non-respingimento verso il Paese di origine (*non-refoulement*).

I rifugiati dell'epoca, secondo l'attuale definizione concettuale, sarebbero per lo più inquadrabili come apolidi. All'epoca non era facile separare le questioni dei rifugiati e degli apolidi, che oggi hanno diversi presupposti giuridici. Gli strumenti internazionali conclusi tra le due guerre mondiali si occupavano allo stesso tempo degli apolidi e dei rifugiati. Il concetto di rifugiato è collegato all'abbandono del Paese di origine mentre gli apolidi sono persone che non hanno alcuna cittadinanza. L'apolidia si verifica e cessa non a causa della presenza/assenza dal territorio dello Stato di origine, ma perché una disposizione normativa designa alcune condizioni come determinanti per la perdita della cittadinanza. Le caratteristiche di entrambe le figure giuridiche possono evidentemente essere presenti nella stessa persona. Secondo la terminologia odierna, la posizione delle persone private della cittadinanza può diventare quella di straniero (se possiede o acquisisce un'altra cittadinanza) o, più verosimilmente, quella di apolide o *displaced people*, perché perde la protezione dello Stato di appartenenza, pur permanendo all'interno del suo territorio. La nascita di un sistema di protezione internazionale sarebbe stata fondamentale e parallela, poiché entrambe le categorie di persone non beneficiano o hanno perso la protezione dello Stato di appartenenza.

Tuttavia, occorre riconoscere che il diritto dello Stato di privare un individuo della propria cittadinanza è stato considerato a lungo come un aspetto del potere discrezionale dello Stato medesimo di determinare la composizione e le caratteristiche dei propri sudditi/cittadini. In dottrina, si discute sulla data di formazione che vieta fattispecie della privazione di massa della cittadinanza sulla base di razza o religione. La tolleranza generale di tale prassi e le incertezze della dottrina al riguardo (espresse dalla Commissione di diritto internazionale agli inizi degli anni '50) fanno ritenere che tale divieto non si fosse ancora formato nel periodo fra le due guerre mondiali.

4.

Nell'ambito della Società delle Nazioni furono creati gli Alti Commissari incaricati di occuparsi di determinati gruppi di rifugiati per nazionalità o

Stato di origine (i Russi, gli Armeni, i Tedeschi). L'Alto Commissario per i rifugiati fu istituito con il compito di assicurare una definizione dello *status* giuridico, ivi compreso il rimpatrio in Russia o il trasferimento in altri Paesi.

I "passaporti Nansen" furono il primo passo verso un sistema di protezione dei rifugiati russi sulla base della nazionalità. In due conferenze del 1921 e del 1922, l'Alto Commissario per i rifugiati russi della Società delle Nazioni, trovò un'intesa sulla forma dei certificati di identità e di viaggio che distingueva i rifugiati secondo la nazionalità dello Stato di cui erano originari. L'accordo stabiliva che il certificato di identità non avrebbe comportato alcuna deroga alle leggi e ai regolamenti sulla polizia degli stranieri in vigore in ciascuno Stato. Il rilascio del certificato non implicava in alcun modo il diritto a tornare nello Stato che lo aveva emesso, senza un'autorizzazione speciale. La validità del certificato sarebbe cessata se il suo possessore avesse fatto re-ingresso in Russia. Nel 1924 venne definito un ulteriore accordo che prevedeva la istituzione di un certificato di identità anche per i circa trecentomila rifugiati armeni. La Conferenza di Ginevra del 1928 elaborò un accordo relativo allo *status* concernente i rifugiati russi e armeni (circa un milione e mezzo), ma le raccomandazioni adottate vennero estese anche ai rifugiati assiri, assiri-caldeo e turchi.

Alla Conferenza di Ginevra del 28 ottobre 1933 fu elaborato il primo accordo internazionale che prevedeva uno *status* legale per i rifugiati. Ciascun Stato contraente si impegnava a rilasciare, ai rifugiati regolarmente residenti nel suo territorio, i passaporti Nansen che avrebbero consentito l'uscita e il ritorno dallo Stato. La Convenzione non conteneva alcuna regola riguardante i visti di ingresso in quanto la maggioranza dei governi era contraria a una regolamentazione dei visti. La questione dell'espulsione e del respingimento era particolarmente importante per i rifugiati che erano generalmente obbligati a restare sul territorio del paese che li aveva espulsi e condannati per violazione dell'ordinanza di espulsione. Dopo numerose sollecitazioni, diversi Stati accettarono di non espellere i rifugiati che non avevano l'autorizzazione a recarsi in paesi limitrofi, pur consentendo il diritto di applicare misure diverse per la sicurezza dello Stato (es. l'internamento in una determinata località con divieto di allontanamento).

Rispetto alle raccomandazioni precedenti va segnalata l'introduzione del diritto al non respingimento e l'impegno in ogni caso a non rifiutare l'ingresso ai rifugiati alle frontiere dei loro paesi di origine. La Convenzione del 1933 conteneva anche una sostanziale abolizione della reciprocità dal momento che i rifugiati non hanno più la protezione dello Stato di origine con cui confrontare il trattamento. La decisione di assimilare i diritti

dei rifugiati alla protezione degli stranieri, piuttosto che fornire parità di trattamento con i cittadini o procedere alla loro naturalizzazione, non consentì grandi avanzamenti nei diritti delle persone coinvolte.

Un diplomatico americano James G. McDonald fu nominato, nel 1933 dal Consiglio della Società delle Nazioni, "Alto commissario per i rifugiati (Ebrei e altri) proveniente dalla Germania", ma la situazione in Germania peggiorò dopo le leggi di Norimberga al punto che ritenne di doversi dimettere in assenza di una presa di posizione della Comunità internazionale. Si dimise, solo due anni dopo la nomina, affermando che "le condizioni in Germania che creano rifugiati si sono sviluppate in modo così catastrofico che una riconsiderazione da parte della Società delle Nazioni dell'intera situazione è essenziale" ed esortando a intraprendere un'azione politica per condannare le politiche tedesche al riguardo. In un rapporto dettagliato allegato alla lettera di dimissioni, McDonald concluse che uno degli obiettivi primari della politica nazista era rendere la vita in Germania insopportabile per gli Ebrei privandoli delle loro professioni, risorse finanziarie, cittadinanza e diritti civili.

Successivamente, la Società delle Nazioni promosse soltanto un inconsistente accordo provvisorio relativo allo *status* dei rifugiati provenienti dalla Germania e una Convenzione omonima del 1938 di cui è assai dubbia l'effettiva utilizzazione.

5.

Per le sue estreme peculiarità, la situazione degli Ebrei tedeschi deve essere considerata e differenziata all'interno del fenomeno delle privazioni di cittadinanza. Una complessa situazione giuridica riguardò la condizione degli Ebrei tedeschi che, in parte riuscirono a fuggire all'estero, in gran parte furono impossibilitati a partire per mancanza di visti da parte di Stati-terzi. Gli Ebrei tedeschi furono progressivamente degradati in una situazione con pochi diritti e, in molti, cercarono di fuggire utilizzando le quote di immigrazione concesse da alcuni Paesi occidentali. Le disponibilità risultavano però del tutto inadeguate e proporzionate alle richieste (oltre trecentomila). In centinaia di migliaia furono costretti a restare "invisibili" e "indesiderati" in Germania, pur continuando a sperare con tutti i mezzi di raggiungere qualsiasi altro luogo di possibile rifugio.

Appena salito al potere, Hitler revocò la concessione della cittadinanza

agli Ebrei naturalizzati dopo la Prima guerra mondiale, (de-naturalizzazione). L'intenzione di privare qualunque cittadino ebreo di diritti politici, giuridici e civili fu realizzata nel periodo di tempo dal 1933 al 1939. Pertanto, gli Ebrei tedeschi non furono privati della cittadinanza con un solo provvedimento, ma conservarono uno *status* fittizio di "appartenenza allo Stato" a cui progressivamente non corrisposero più diritti politici e civili.

Una delle leggi emanate a Norimberga nel 1935 prevedeva la divisione della popolazione in cittadini di sangue tedesco e semplici "appartenenti allo Stato", definiti "membri di razze estranee". La popolazione veniva così divisa in due categorie: cittadini con pieni poteri politici e persone con poteri e diritti limitati. La cittadinanza del Reich veniva riservata ai discendenti «di sangue tedesco o affine» (indicati in precedenza come di «discendenza ariana» terminologia a cui non era possibile attribuire un preciso significato giuridico). La nascita sul suolo tedesco non determinava la cittadinanza ma la più limitata condizione di «appartenenza allo Stato» che non consentiva l'accesso alle funzioni pubbliche né l'esercizio dei diritti politici ed elettorali. Potevano diventare cittadini anche gli appartenenti agli altri popoli europei tramite la concessione della «patente di cittadinanza». Nella legge stessa non vengono peraltro mai nominati gli Ebrei, due mesi dopo viene però emanato il primo decreto attuativo che traduce con precisione nella pratica il contenuto della legge fornendo delle definizioni di "ebreo" su base genealogica. I regolamentati adottati riguardavano il licenziamento dei funzionari pubblici e notai; il divieto di esercizio per medici, dentisti, veterinari, farmacisti e avvocati; l'obbligo di segnalazione e schedatura delle attività artigiane; lo scioglimento di qualsiasi associazione o organizzazione ebraica; l'esclusione dall'assistenza sanitaria e dalle scuole pubbliche, il sequestro del patrimonio in caso di decesso, la giurisdizione della Gestapo e non della giustizia civile.

Seguirono la legge sul passaporto degli Ebrei del 1938 e l'undicesima ordinanza sulla legge della cittadinanza del Reich del 1941 completarono l'eliminazione della cittadinanza. L'insieme delle regole che determinarono lo statuto speciale degli Ebrei si articolò in una sequela di dodici regolamenti attuativi e centinaia di provvedimenti amministrativi (dal 21 dicembre 1935 al 1° luglio 1943).

La progressiva riduzione dei diritti dei non-cittadini del Reich si manifestò tramite l'ulteriore aumento dei divieti e la generale proscrizione degli Ebrei da ogni attività economica, professione o mestiere, in particolare tramite la definitiva perdita di ogni forma di cittadinanza in caso di espatrio e il contestuale sequestro del patrimonio.

Dal punto di vista giuridico, il processo di esclusione dalla società tedesca

è del tutto assimilabile alla privazione della cittadinanza di persone che non si sono mai mosse dallo Stato in cui sono nate. La politica di persecuzione degli Ebrei ha fatto sì che col tempo, diverse misure legislative e amministrative li avessero gradualmente privati di tutti i diritti normalmente attribuiti a un cittadino dalla legge nazionale. La persecuzione era tale che il loro *status* divenne inferiore a quello dello straniero, determinando, in ultimo, l'emigrazione forzata dalla Germania. Si può però dire che il fenomeno fu assai più grave di quanto avrebbe potuto essere un singolo provvedimento di privazione della cittadinanza, perché riguardò l'*annientamento* progressivo di qualsiasi diritto e della vita stessa.

Dalla presa del potere di Hitler alla Conferenza di Evian del 1938, la condizione giuridica degli Ebrei tedeschi divenne sempre più difficile e le frontiere del Reich costituirono una gabbia insormontabile anche per l'indifferenza e indisponibilità dei paesi confinanti a concedere un varco di fuga. Le frontiere del Reich furono così "sigillate" con la complicità degli Stati confinanti, aprendo la strada ai campi di concentramento e alla Shoah.

6.

Successivamente alla Rivoluzione di ottobre, l'Unione sovietica privò circa due milioni di persone della cittadinanza. Alla fine dell'Ottocento l'Impero russo ospitava la più vasta comunità ebraica del mondo. Tra la fine dell'Ottocento e la Prima guerra mondiale si erano già avute le prime ondate di Ebrei che fuggivano dalle persecuzioni e dalla violenza etnica causata dall'antisemitismo dominante nel periodo zarista. Gli Ebrei russi furono a lungo considerati come un'etnia separata dagli slavi russi, classificazione ufficializzata secondo le teorie di Stalin. Per includere gli Ebrei nella definizione generalizzata delle nazionalità, fu persino istituita una regione autonoma a loro destinata nell'estremo oriente al confine con la Cina (Oblast') in cui la lingua ufficiale sarebbe stata l'Yiddish. Nonostante la massiccia propaganda volta a ripopolare quella lontana regione l'emigrazione ebraica in quella provincia non divenne mai maggioritaria. La sperimentazione fu sospesa alla metà degli anni Trenta, durante la prima delle Purghe staliniane.

Dopo il 1933 e l'emanazione delle prime leggi razziali da parte di Hitler, un altissimo numero di Ebrei decise di lasciare la Germania trovando rifugio nei paesi vicini: in Svizzera, Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Cecoslovacchia. Le leggi razziali spinsero centinaia di migliaia di persone

di religione ebraica a cercare di emigrare in un altro Paese fuggendo dalle persecuzioni in Germania e in Austria (dopo l'annessione al Reich nel marzo del 1938). Il problema riguardò soprattutto la comunità ebraica, di cui 600 mila persone nella Germania e altre 250 mila nell'Austria annessa. Una gran parte di quegli stessi profughi in fuga nel 1938 furono, pochi anni dopo, le vittime dei campi di sterminio nazisti. Le persecuzioni riguardarono non solo la Germania ma la Polonia, la Romania, l'Ungheria, l'Italia. La richiesta di aumentare le quote di emigrazione era rivolta ai Paesi democratici, come Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Canada, Australia.

E in effetti, fino al luglio 1938, erano moltissimi gli Ebrei in fila presso le ambasciate e i consolati a Berlino e a Vienna per ottenere un visto. Le domande vennero quasi tutte respinte, soprattutto quelle di un visto turistico.

7.

Il Presidente Roosevelt ritenne utile convocare la Conferenza di Evian dal 6 al 15 luglio del 1938 presso l'omonima cittadina francese, per condividere una risposta a tale pressione migratoria tra più Stati, trovare una soluzione all'emergenza creata dalle leggi razziali in Germania invocando le responsabilità di tutti e l'impegno ad accogliere i profughi. Il Reich, che non partecipò alla Conferenza, avrebbe lasciato partire gli Ebrei, pur di cancellare ogni traccia dei loro diritti pregressi e ogni loro patrimonio. La Comunità internazionale avrebbe dovuto assumere le proprie responsabilità, con una formula di ripartizione degli aspiranti migranti discriminati tra tutti i paesi in base alle loro dimensioni. La conferenza si concluse con un insuccesso, poiché nessuno degli Stati europei acconsentì a elevare le quote di rifugiati previste per il proprio territorio in quell'anno. La conclusione fu un grave e assoluto insuccesso a fronte dell'indisponibilità ad accogliere gli Ebrei in fuga dalle persecuzioni naziste.

In vista della conferenza di Évian, la comunità ebraica internazionale preparò molte proposte al riguardo. *In primis*, la condanna esplicita da parte della comunità internazionale della Germania nazista per le politiche di discriminazione razziale. Un'altra richiesta proponeva di agevolare la migrazione verso la Palestina, superando le soglie imposte dal Regno Unito e consentendo il trasferimento delle proprie risorse economiche. In fine, le associazioni dei rappresentanti degli Ebrei chiedevano che la questione fosse "internazionalizzata".

Il senatore Bérenger accolse, a nome del governo di Francia, le delegazioni ufficiali di 32 paesi aderenti alla Società delle Nazioni e inaugurò la Conferenza internazionale sull'emergenza rifugiati.

Gli interventi dei paesi europei si dimostrano tutti molto scettici sugli obiettivi della Conferenza. Quasi tutti i paesi europei fecero riferimento "alle decina di migliaia" di rifugiati che avevano già accolto, includendovi anche i rifugiati della I guerra mondiale. Non mancarono motivazioni di ordine economico interno, a seguito anche della grande depressione. L'unica soluzione prospettata erano i visti di transito per brevi periodi, per coloro che erano in possesso di un visto d'immigrazione per altri paesi.

La Gran Bretagna, la Francia e gli Stati Uniti rifiutarono ogni prospettiva di immigrazione illimitata degli Ebrei. In particolare, per il Regno Unito le soglie per le migrazioni degli Ebrei in Palestina non potevano essere in alcun modo superate. Altrettanto negativa la posizione della Francia che aveva appena introdotto disposizioni a favore dei lavoratori francesi e limitazioni degli stranieri nelle industrie nazionali.

La Svizzera, che aveva rifiutato di ospitare la Conferenza, affermò di essere solo un paese di transito, dichiarandosi indisponibile ad accogliere gli Ebrei tedeschi e austriaci. Il suo delegato, da un lato, rivendicò la tradizione liberale di accoglienza di rifugiati politici; dall'altro, sottolineò la necessità di fare qualcosa "per proteggere la Svizzera contro l'immenso flusso di Ebrei viennesi". Da quel momento tutti avrebbero dovuto avere un visto, le autorità viennesi dovevano fare qualcosa e "la Svizzera, che non ha una tradizione con questi Ebrei come ce l'ha la Germania, prenderà delle misure per proteggersi contro l'invasione di Ebrei con l'aiuto della polizia viennese".

Il delegato del Canada affermò: "(...) uno solo sarebbe di troppo". Il Messico, la Danimarca e l'Olanda offrirono asilo a qualche centinaio di Ebrei. Solo la Repubblica di Santo Domingo e la Bolivia si dichiararono disponibili a una quota adeguata di immigrati (sulla base della grandezza e della popolazione dei due paesi).

I paesi del Commonwealth (Australia, Canada, Irlanda, Nuova Zelanda, Regno Unito, Sud Africa, Rhodesia) avevano in comune grandi spazi scarsamente abitati. Il delegato dell'Australia Thomas Walter White, al secondo incontro pubblico del 7 luglio 1938, disse: "Ad oggi non abbiamo problemi razziali. Per questo, non siamo desiderosi di importarne uno con programmi d'immigrazione di stranieri su larga scala".

Solo l'ultimo giorno della conferenza, e soltanto perché durante gli incontri e le udienze venne menzionata più volte la prospettiva della Palestina come paese di asilo, il delegato del Regno Unito Lord Winterton

dichiarò che era inconcepibile che la questione si potesse risolvere “(...) solo spalancando i cancelli della Palestina agli immigranti ebrei senza alcuna limitazione. Innanzi tutto, la Palestina non è un grande paese, e a parte questo, ci sono considerazioni speciali che emergono dalle condizioni del mandato e dalla situazione locale che è impossibile ignorare”.

Molti delegati degli Stati americani non avevano compreso bene la situazione di emergenza che erano chiamati ad affrontare. Erano favorevoli all’impegno umanitario di Roosevelt, ma la maggior parte indicò leggi e restrizioni nazionali quali ostacoli alla ammissione di rifugiati politici.

L’unica eccezione fu il rappresentante della Repubblica dominicana Virgilio Trujillo (fratello del dittatore Raffaele Trujillo), che lasciò intravedere la possibilità di una colonizzazione agricola su vasta scala: “il Governo dominicano, che per molti anni ha incoraggiato e promosso lo sviluppo dell’agricoltura attraverso interventi specifici e che garantisce servizi agli agricoltori che desiderino stabilirsi nel paese come coloni, sarebbe pronto a dare il suo contributo riconoscendo concessioni particolarmente vantaggiose agli esuli austriaci e tedeschi, agli agricoltori con una condotta irreprensibile che soddisfi le condizioni stabilite dalla legislazione dominicana sulla immigrazione”. Si trattava di un evidente tentativo di legittimazione di una dittatura. La scelta della terra da destinare agli Ebrei riguardò una regione paludosa e malarica quasi disabitata della Repubblica Dominicana dove nacque la cittadina di Sosù.

Solo il delegato della Colombia, Jesus Maria Yepes espresse considerazioni non-ipocrite: “Può uno Stato, senza sconvolgere le basi della nostra civiltà, e, di fatto, di ogni civiltà, ritirare arbitrariamente la nazionalità a un’intera classe di cittadini, privandoli di uno Stato ma senza che nessun altro Stato abbia l’obbligo di riceverli nel proprio territorio? Può uno Stato, agendo in questo modo, inondare altri paesi di cittadini di cui si vorrebbe sbarazzare, e scaricare sugli altri le conseguenze di una cattiva politica interna? L’intera tragedia di queste migliaia di sfortunati, banditi di paese in paese in balia della polizia degli stranieri ed esposti alla villania dei funzionari doganali, sta nel fatto che questa domanda preliminare non è stata affrontata per tempo. (...)”.

Dalla Conferenza di Evian, non venne alcuna parola di condanna verso le leggi razziste tedesche. Piuttosto, l’affermazione della necessità di collaborare proprio in collaborazione con la Germania le modalità per l’emigrazione degli Ebrei tedeschi e austriaci. Nell’indifferenza generale, malgrado le espressioni verbali di solidarietà, non si trovarono Stati disposti ad accogliere queste persone divenute “invisibili” nell’ordinamento del Reich. Le giustificazioni furono, spesso, legate a questioni economiche e di occupazione ma anche al

rischio della diffusione dell'antisemitismo. In realtà, gli Stati partecipanti non volevano in alcun modo inimicarsi il Reich che trovò forse, nel rifiuto dei partecipanti alla Conferenza ad accogliere gli Ebrei in fuga, il "pretesto finale" per accelerare la deportazione nei campi di concentramento.

La Risoluzione finale della Conferenza di Evian rappresenta l'espressione di una generale politica di indifferenza nei confronti della situazione degli Ebrei. Le motivazioni per non accogliere i profughi riguardavano le conseguenze sull'economia globale, "turbata" dalla forzata emigrazione di massa degli Ebrei dopo la crisi economica. Nella Risoluzione finale si legge: "L'emigrazione involontaria di una grande massa di popolazione ha raggiunto proporzioni talmente ampie da acuire i problemi di razza e religione, [...] accresce il disagio internazionale e [...] rischia di ostacolare il processo di pacificazione in atto nelle relazioni internazionali."

In definitiva, l'unico risultato della Conferenza di Évian-les-Bains fu la creazione del Comitato Intergovernativo per i rifugiati (IGC), che in dodici mesi si riunirà tre volte. La definizione del suo mandato era ampia: "Il mandato del Comitato si estende a tutte le persone, ovunque si trovino, che come risultato di eventi in Europa, devono lasciare, o potrebbero dover lasciare, i loro paesi di residenza, a causa del pericolo per le loro vite o libertà politiche a causa della loro razza, religione o convinzioni politiche."

Poco tempo dopo la chiusura della convenzione di Evian, furono emanati provvedimenti restrittivi della condizione degli Ebrei tedeschi. Il governo tedesco emanò il *Decreto per l'eliminazione degli Ebrei dall'economia* che proibiva loro di possedere negozi al dettaglio, agenzie di commercio e altre attività economiche, nonché di vendere beni o servizi in qualunque luogo. Successivamente, le autorità tedesche proibirono poi ai bambini Ebrei di frequentare le scuole pubbliche, limitandone l'accesso alle scuole finanziate e amministrate dalle comunità ebraiche. Il *Decreto sull'utilizzo delle proprietà degli Ebrei* obbligò gli Ebrei a vendere a cittadini non Ebrei i propri beni immobili, i titoli di borsa e le proprie attività commerciali, di solito a prezzi molto inferiori a quelli di mercato.

8.

Non si può concludere questo contributo senza accennare alle leggi razziali in Italia che subentrarono non a caso poco dopo la Conferenza di Evian alla quale il governo fascista non ritenne di partecipare. Nel settembre

del 1938, cinque decreti-legge, tra i quali quello riguardante la privazione della cittadinanza per gli Ebrei stranieri (de-naturalizzazione), a cui fu anche vietato di fissare stabile dimora nel regno, in Libia e nei possedimenti dell'Egeo; furono, inoltre, revocate le concessioni di cittadinanza italiana posteriori al 1 gennaio 1919. Venne anche intimato loro di abbandonare il Regno entro sei mesi dalla pubblicazione del decreto” (R. D. L. 7 settembre 1938 n. 1381).

Altri due provvedimenti inerivano alla scuola e all'Università prevedendo la rimozione degli Ebrei, sia come discenti che come docenti (R. D. L. 1938 n. 1630, Istituzioni di scuole elementari per fanciulli di razza ebraica, poi assorbiti dal R. D. L. 1938 n. 1779, Integrazione e coordinamento in unico testo delle norme già emanate per la difesa della razza nella Scuola italiana).

Il provvedimento più importante fu il regio decreto-legge 17 novembre 1938 n. 1728 recante provvedimenti per la difesa della razza italiana. Secondo l'Art. 10: “I cittadini italiani di razza ebraica non possono: a) prestare servizio militare in pace e in guerra; b) esercitare l'ufficio di tutore o curatore di minori o di incapaci non appartenenti alla razza ebraica; c) essere proprietari o gestori, a qualsiasi titolo, di aziende dichiarate interessanti la difesa della Nazione (...), e di aziende di qualunque natura che impieghino cento o più persone, né avere di dette aziende la direzione né assumervi comunque l'ufficio di amministratore o di sindaco; d) essere proprietari di terreni che, in complesso, abbiano un estimo superiore a lire cinquemila; e) essere proprietari di fabbricati che, in complesso, abbiano un imponibile superiore a lire ventimila”. La legge 29 giugno 1939 n. 1054 disciplinava poi le professioni e, infine, la n. 517 del 19 aprile 1942, estrometteva gli Ebrei dallo spettacolo.

In conclusione di questo contributo, vale la pena di riportare quanto scritto dalla Corte costituzionale nella sentenza 1998 n. 268: “In questo contesto normativo, la discriminazione razziale si è manifestata con caratteristiche peculiari, sia per la generalità e sistematicità dell'attività persecutoria, rivolta contro un'intera comunità di minoranza, sia per la determinazione dei destinatari, individuati come appartenenti alla razza ebraica secondo criteri legislativamente stabiliti (...), sia per le finalità perseguite, del tutto peculiari e diverse da quelle che hanno caratterizzato gli atti di persecuzione politica: la legislazione antiebraica individua una comunità di minoranza, che colpisce con la “persecuzione dei diritti”, sulla quale si innesterà, poi, la “persecuzione delle vite””.

La Corte costituzionale nella più recente sentenza 22 ottobre 2014, n. 238 (Presidente/Redattore Tesaurò) sul risarcimento danni dei prigionieri italiani in Germania ha affermato: “Anche in una prospettiva di realizzazione

dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 e 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (...), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale. E ciò è sufficiente a escludere che atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità, possano giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno.”

Bibliografia di base

- A. ANNONI, S. FORLATI, *The Changing Role of Nationality in International Law*, London, New York, 2013.
- P.R. BARTROP, *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis*, 2017.
- R. J. BECK, *Britain and the 1933 Refugee Convention: National or State Sovereignty?* in *International Journal of Refugee Law*, 1999, p. 602 ss.
- G. BURGESS, *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany: James G. McDonald and Hitler's Victims*, London, 2016.
- R. DONNER, *The Regulation of Nationality in International Law*, II ed., Irvington-on-Hudson, New York, 1994.
- A. EDWARDS, L. VAN WAAS., *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, 2014.
- M. FOSTER, H. LAMBERT, *International Refugee Law and the Protection of Stateless Persons*, Oxford, 2019
- J.C. HATHAWAY, *The Evolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1984, p. 348 ss.
- A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 197 ss.
- L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel Diritto Internazionale*,

Napoli, 2008.

L.W. HOLBORN, *The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938*, in *The American Journal of International Law*, 1938, p. 680 ss.

P. WEISS, *Nationality and Statelessness in International Law*, London, 1956.

D.S. WEISSBRODT, C. COLLINS, *The Human Rights of Stateless Persons*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, p. 245ss.

DOCUMENTI INTERNAZIONALI

A/CN.4/50, Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Manley O. Hudson, Special Rapporteur, Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. II.

A/HRC/25/2819, December 2013, Report of the Secretary-General, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General.