



Migranti: un'occasione per informarsi e riflettere

Bologna, Lunedì 29 gennaio,
5 febbraio, 12 febbraio ore 21

Chiesa di Santa Maria della Carità,
Via San Felice, 64



Da Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), trad. it. di A. Guadagnin, Edizioni di
Comunità, Torino, 1999,

Capitolo 9, Il tramonto dello stato nazionale
e la fine dei diritti umani

Capitolo nono

Il tramonto dello stato nazionale e la fine dei diritti umani

È tuttora pressoché impossibile descrivere quel che effettivamente avvenne in Europa il 4 agosto 1914. I giorni che precedettero e quelli che seguirono la prima guerra mondiale sono separati fra loro non come la fine di un vecchio periodo e l'inizio di uno nuovo, ma come il momento che precede e quello che segue un'esplosione. Il paragone è tuttavia inesatto come tutti gli altri, perché non è finora venuta la calma del dolore che cala sull'infelicità dopo una catastrofe. La prima esplosione sembra aver provocato una reazione a catena che non si è ancora arrestata. L'inflazione distrusse l'intera classe dei piccoli proprietari al di là di ogni speranza di ripresa: cosa che nessuna crisi monetaria aveva fino allora compiuto in modo così radicale. La disoccupazione raggiunse proporzioni favolose, non fu più circoscritta alla classe operaia, ma travolse, salvo eccezioni insignificanti, intere nazioni. Le guerre civili scoppiate nel periodo fra i due conflitti mondiali furono più sanguinose e crudeli che in passato; e diedero luogo a migrazioni di gruppi che a differenza dei loro più fortunati predecessori, i profughi delle guerre religiose, non furono accolti e assimilati in nessun paese. Una volta lasciata la patria d'origine essi rimasero senza patria, una volta lasciato il loro stato furono condannati all'apolidicità. Privati dei diritti umani garantiti dalla cittadinanza, si trovarono ad essere senza alcun diritto, la schiuma della terra. A niente di quanto avvenne dopo la prima guerra mondiale si poté porre rimedio; e, per quanto prevista, nessuna sciagura, neppure lo scoppio di un secondo conflitto mondiale, poté essere impedita. Ogni avvenimento ebbe la definitività di un giudizio universale, un giudizio che appariva come l'espressione di una stupida irreparabile fatalità.

Prima che l'azione totalitaria attaccasse e parzialmente distruggesse la struttura della civiltà europea, l'esplosione del 1914

e l'instabilità da essa causata avevano già tanto sconvolto la facciata del sistema politico del continente da metterne a nudo la trama riposta. Per gruppi sempre più numerosi di persone cesarono improvvisamente di aver valore le norme del mondo circostante. E l'apparente stabilità di questo mondo fece apparire ogni gruppo espulso dai suoi limiti protettivi come una sfortunata eccezione a una regola altrimenti sana e normale, riempiendo di eguale cinismo vittime e osservatori di un destino palesemente anormale e ingiusto. Gli uni e gli altri scambiarono tale cinismo per una maggiore saggezza, mentre in realtà erano più che mai sconcertati e ignari delle cose di questo mondo. L'odio, che non era certo mancato prima del conflitto, venne a svolgere una parte centrale negli affari pubblici, di modo che la scena politica degli anni venti, apparentemente tranquilli, assunse l'atmosfera sinistra e opprimente, carica di diffusa irritabilità, di un dramma familiare di Strindberg. Nulla forse illustra la generale disintegrazione della vita politica meglio di questo odio vago di tutto e di tutti, senza un oggetto definito, senza poter addossare la colpa della situazione a qualcuno, il governo, la borghesia o una potenza straniera. Esso si rivolgeva dunque in tutte le direzioni, a caso e imprevedibilmente, incapace di risparmiare qualcosa sotto il sole.

Questa atmosfera di disgregazione, benché caratteristica dell'intera Europa nel periodo fra le due guerre, fu più intensa e visibile nei paesi sconfitti che in quelli vittoriosi, e si sviluppò completamente negli stati sorti dopo la rovina dell'Austria-Ungheria e dell'impero zarista. Gli ultimi residui di solidarietà fra le nazioni non emancipate della « fascia di popolazioni miste » svanirono immediatamente con la scomparsa della dispotica burocrazia accentrata, che era dopotutto servita a tenerle unite e a stornare dall'una e dall'altra gli odi accumulati e le contrastanti rivendicazioni. Ora ogni gruppo era contro tutti gli altri, ma più ancora contro i propri immediati vicini: gli slovacchi contro i cechi, i croati contro i serbi, gli ucraini contro i polacchi. E ciò non era conseguenza del conflitto fra gruppi etnici e popoli investiti dell'autorità statale, fra minoranze e maggioranze; gli slovacchi sabotavano l'azione del governo democratico ceco di Praga,

ma allo stesso tempo perseguitavano la compatta minoranza ungherese che viveva sul loro territorio. Un'analogia ostilità contro il popolo dominante, e fra le stesse minoranze insoddisfatte, esisteva in Polonia.

A prima vista questi fermenti del vecchio focolaio europeo di conflitti diedero l'impressione di meschine contese nazionalistiche senza alcuna conseguenza per i destini politici del continente. Ma qui si formarono ben presto due distinti gruppi di vittime, la cui posizione si rivelò diversa e incomparabilmente peggiore di tutti gli altri danneggiati dalla guerra, peggiore di quella della media borghesia espropriata, dei disoccupati, dei piccoli possidenti o dei pensionati, che avevano perso lo status sociale, il lavoro, i mezzi di sostentamento o la proprietà; perché questi gruppi avevano perso dei diritti che erano stati ritenuti inalienabili e indipendenti dalle circostanze politiche: i diritti umani. Gli apolidi e le minoranze, giustamente definiti « primi cugini »¹, non avevano un governo che li rappresentasse e li proteggesse, e perciò erano costretti a vivere o sotto la legge eccezionale dei trattati sulle minoranze, che tutti i governi (tranne quello cecoslovacco) avevano sottoscritto sotto riserva negandogli forza giuridica, o fuori di qualsiasi legge, alla mercé della tolleranza altrui.

Le minoranze dell'Europa orientale e meridionale e gli apolidi, che in folti gruppi si sparsero nell'Europa centro-occidentale, costituirono un nuovo elemento di disgregazione. La snazionalizzazione divenne un'arma efficace della politica dei governi totalitari, e l'incapacità costituzionale degli stati nazionali europei a garantire ai perseguitati i diritti umani più elementari consentì a quei governi di imporre all'estero i loro criteri. Quelli che i persecutori cacciarono dal paese come schiuma della terra — ebrei, trockisti, ecc. — vennero dovunque ricevuti come tali; quelli che erano stati definiti indesiderabili divennero gli *indésirables* d'Europa. L'organo ufficiale delle SS, lo « Schwarze Korps », affermò esplicitamente nel 1938 che, se il mondo non era ancora convinto

¹ Da S. Lawford CHILDS, *Refugees — a Permanent Problem in International Organization*, nella serie « War is not Inevitable. Problems of Peace » pubblicata dall'Ufficio internazionale del lavoro, Londra 1938.

che gli ebrei erano la feccia dell'umanità, si sarebbe ricreduto quando una schiera di mendicanti non identificabili, senza nazionalità, senza denaro, senza passaporto, avrebbe ben presto attraversato i confini². Questa propaganda dei fatti concreti era più efficace della retorica di Goebbels; essa riusciva non solo a fare realmente degli ebrei la schiuma della terra, ma anche, cosa infinitamente più importante per il regime totalitario, a mostrare praticamente, con l'esempio dell'incredibile miseria di esseri innocenti, che gli inalienabili diritti dell'uomo erano una fandonia e le proteste delle democrazie pura e semplice ipocrisia. Il termine « diritti umani » divenne per tutti, nei paesi totalitari e democratici, per le vittime, i persecutori e gli spettatori indifferentemente, sinonimo d'idealismo ipocrita o ingenuo.

La « nazione delle minoranze » e il popolo degli apolidi

Le moderne condizioni del potere, che fanno della sovranità nazionale una farsa tranne che per i colossi, l'ascesa dell'imperialismo e i pan-movimenti avevano minato la stabilità del sistema europeo dall'esterno. Nessuno di tali fattori era scaturito direttamente dalla tradizione e dalle istituzioni degli stati nazionali. La disintegrazione interna di questi cominciò soltanto dopo la prima guerra mondiale, con la comparsa delle minoranze create dai trattati di pace e il continuo crescente afflusso di profughi a causa delle rivoluzioni.

² La prima persecuzione degli ebrei tedeschi da parte dei nazisti deve essere considerata, più che un'azione diretta a eliminarli, un tentativo di diffondere l'antisemitismo fra « i popoli che sono favorevolmente disposti verso gli ebrei, soprattutto le democrazie occidentali ». Una circolare inviata dal ministero degli esteri a tutte le autorità tedesche in paesi stranieri poco dopo i pogrom del novembre 1938 affermava: « L'emigrazione di circa 100 mila ebrei è già bastata a destare l'attenzione di molti paesi per il pericolo ebraico... La Germania ha interesse a mantenere la dispersione degli ebrei... l'afflusso di ebrei in ogni parte del mondo provoca l'opposizione della popolazione locale e costituisce perciò la migliore propaganda per la politica tedesca... Quanto più povero e quindi gravoso l'ebreo immigrato è per il paese che lo accoglie, tanto più decisamente questo reagirà ». V. *Nazi Conspiracy and Aggression*, Washington 1946, a cura del governo degli Stati Uniti, VI, p. 87 ss.

L'inadeguatezza dei trattati di pace è stata spesso spiegata con l'appartenenza dei negoziatori a una generazione formatasi alla luce delle esperienze del periodo prebellico e quindi incapace di comprendere veramente gli effetti della guerra. In proposito non c'è una prova migliore del loro tentativo di risolvere il problema delle nazionalità nell'Europa orientale e meridionale mediante la creazione di stati nazionali e la conclusione di trattati sulle minoranze. Se era discutibile la saggezza dell'estensione di una forma di governo che persino in paesi con un'antica solida tradizione nazionale non era in grado di affrontare i nuovi problemi della politica mondiale, era assolutamente dubbio che si potesse importarla in un'area in cui mancavano le condizioni necessarie: l'omogeneità della popolazione e il radicamento alla terra. Ma supporre che si potessero creare degli stati nazionali coi metodi dei trattati di pace era semplicemente assurdo. È facile infatti convincersi, con « un semplice sguardo alla carta etnografica dell'Europa, che è impossibile introdurre il principio dello stato nazionale nell'est europeo »³. Raggruppati più popoli in uno stato, i trattati affidarono il governo a uno di essi, promosso al rango di « popolo statale », tacitamente presumendo che gli altri importanti (come gli slovacchi in Cecoslovacchia, i croati e gli sloveni in Jugoslavia) avessero una parte adeguata nell'amministrazione del paese, il che naturalmente non fu⁴. Altrettanto arbitrariamente formarono poi col resto un terzo gruppo di nazionalità definite « minoranze », aggiungendo così alle molte gravose incombenze dei nuovi stati la briga di osservare speciali norme per una parte della popolazione⁵. Il risultato fu che i popoli, minoranze ufficiali o semplici

³ Kurt TRAMPLES, *Völkerbund und Völkerfreiheit*, in « Süddeutsche Monatshefte », XXVI, luglio 1929.

⁴ La lotta degli slovacchi contro il governo « ceco » di Praga finì con l'indipendenza della Slovacchia sotto il patronato di Hitler; la costituzione jugoslava del 1921 venne « approvata » in parlamento contro i voti di tutti i rappresentanti croati e sloveni. Per un buon sommario della storia jugoslava fra le due guerre v. *Propyläen Weltgeschichte. Das Zeitalter des Imperialismus*, 1933, vol. 10, p. 471 ss.

⁵ Mussolini non aveva torto quando dopo la crisi di Monaco disse: « Se oggi la Cecoslovacchia si trova in un momento che si potrebbe chiamare delicato, gli è perché non era semplicemente, — ormai si può dire "era" — Cecoslovacchia, ma Ceco-tedesco-polacco-magiario-ruteno-romeno-slovacchia... » (Discorso del 21 set-

nazionalità che fossero, ai quali non era stata concessa la dignità di stato, considerarono i trattati come un gioco arbitrario che aveva assegnato il governo ad alcuni e una condizione di servitù agli altri. Per contro, i nuovi stati, ai quali era stata assicurata una sovranità eguale a quella dei paesi occidentali, giudicarono i trattati sulle minoranze un'aperta violazione della promessa e un atto discriminatorio perché soltanto essi vi erano stati obbligati, e non ad esempio la Germania sconfitta.

L'imbarazzante vuoto di potenza creato dal dissolvimento dell'impero asburgico e dalla liberazione della Polonia e dei paesi baltici dal dispotismo zarista non era stato l'unico fattore che aveva spinto gli statisti a questo esperimento disastroso. Un peso ben più decisivo aveva avuto l'impossibilità di negare ulteriormente a 100 milioni di europei quell'autodeterminazione e indipendenza che i popoli coloniali già reclamavano e si erano visti riconoscere in linea di principio. In fondo si trattava anche qui, come nel caso del proletariato nell'Europa centro-occidentale, del problema vitale dell'emancipazione di tutti i gruppi fino allora oppressi e politicamente passivi: un ruolo svolto in questo settore geografico dai cosiddetti « popoli senza storia »⁶. I movimenti di liberazione nazionale dell'est erano rivoluzionari nello stesso senso del movimento operaio dell'ovest; entrambi rappresentavano gli strati « storici » della popolazione europea e miravano a ottenere una partecipazione effettiva al potere e all'azione politica. Poiché a Versailles l'obiettivo era quello di conservare lo *status quo*, non

tembre 1938 a Treviso, citato da Hubert RIPKA, *Munich: Before and After*, Londra 1939, p. 117).

⁶ L'espressione fu coniata da Otto BAUER, *Die Nationalitätenfrage und die österreichische Sozialdemokratie* (Vienna 1907).

La coscienza storica ebbe una parte notevole nella formazione della coscienza nazionale. L'emancipazione delle nazioni dal dominio dinastico e dall'autorità dell'aristocrazia internazionale fu accompagnata dall'emancipazione della letteratura dal linguaggio « internazionale » dei dotti (il latino prima e il francese poi) e dallo sviluppo delle lingue nazionali dal vernacolo popolare. Sembrò che i popoli dotati di una lingua adatta alla letteratura avessero raggiunto la maturità nazionale per definizione. I movimenti d'indipendenza dei gruppi etnici estereuropei cominciarono quindi con una specie di rinascita filologica (i risultati furono a volte grotteschi e a volte fecondi), la cui funzione politica era di dimostrare che il popolo provvisto di una propria letteratura e di una propria storia aveva diritto alla sovranità nazionale.

rimaneva altro che accordare l'autodeterminazione e l'indipendenza a tutti i popoli dell'est; l'unica alternativa sarebbe stata l'introduzione di metodi coloniali in Europa, cosa che del resto i panmovimenti avevano già proposto⁷.

Il fatto è che lo *status quo* non poteva essere conservato, anche perché l'Europa era stata governata per oltre centocinquanta anni da un sistema che non teneva conto delle esigenze di almeno un quarto della sua popolazione. Il male non fu tuttavia eliminato con la creazione dei nuovi stati, perché circa il 30 per cento dei loro 100 milioni di abitanti costituiva delle eccezioni ufficialmente riconosciute e protette da speciali trattati sulle minoranze. Tale cifra non dà comunque un'idea completa della situazione; indica soltanto la differenza fra i popoli con un proprio governo e quelli ritenuti troppo piccoli e troppo sparsi per aver diritto alla dignità nazionale. I trattati sulle minoranze riguardavano soltanto quelle nazionalità che disponevano di una notevole forza numerica in almeno due degli stati recentemente fondati, ma trascuravano tutte le altre senza un proprio governo, di modo che in alcuni paesi i popoli delusi nelle loro aspirazioni nazionali costituivano il 50 per cento della popolazione complessiva⁸. Era inevitabile che i popoli che avevano ottenuto la sovranità nazionale a spese degli altri si trovassero fin da principio costretti al ruolo

⁷ Naturalmente non si trattava sempre di un'alternativa netta. Finora nessuno si è preoccupato di studiare le peculiari analogie fra lo sfruttamento coloniale e quello delle minoranze. Soltanto Jacob ROBINSON (*Staatsbürgerliche und wirtschaftliche Gleichberechtigung*, in «Süddeutsche Monatshefte», XXVI, luglio 1929) ha osservato incidentalmente: «È apparso un singolare protezionismo economico, diretto non contro altri paesi, ma contro certi gruppi della popolazione. Sorprendentemente, si sono potuti osservare certi metodi di sfruttamento coloniale nel centro dell'Europa».

⁸ Si è calcolato che prima del 1914 circa 100 milioni di individui non avessero visto riconosciute le loro aspirazioni nazionali (vedi Charles Kingsley WEBSTER, «Minorities: History», in *Encyclopedia Britannica*, 1929). Le minoranze contavano approssimativamente 25-30 milioni di persone (P. DE AZCARATE, «Minorities: League of Nations», *ibidem*). La situazione effettiva in Cecoslovacchia e in Jugoslavia era molto peggiore. Nella prima il «popolo statale», i cechi, costituivano coi loro 7.200.000 membri circa il 50 per cento della popolazione, e nella seconda i 5 milioni di serbi formavano appena il 42 per cento del totale. Cfr. W. WINKLER, *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten*, Vienna 1931; e Otto JUNGHANN, *National Minorities in Europe*, 1932. Cifre lievemente diverse indica TRAMPLES, *op. cit.*

di oppressori, e che, peggio ancora, i gruppi frustrati, animati da ostilità contro un governo loro imposto, si convincessero che la libertà non era possibile senza autodeterminazione e sovranità nazionale, che senza un loro governo erano defraudati dei diritti umani. Tale convinzione, suffragata fra l'altro dal fatto che la rivoluzione francese aveva combinato la sovranità nazionale con la dichiarazione dei diritti dell'uomo, fu rafforzata dai trattati sulle minoranze che affidarono alla Lega delle nazioni, anziché ai governi interessati, la tutela dei diritti dei gruppi che, a causa delle divisioni territoriali, erano stati lasciati senza un proprio stato nazionale.

Non c'era motivo perché le minoranze avessero più fiducia nella Lega delle nazioni. Questa era dopotutto formata da statisti le cui simpatie andavano agli infelici nuovi governi, ostacolati e avversati dal 25-50 per cento dei loro cittadini. Perciò gli autori dei trattati furono ben presto costretti a dare un'interpretazione restrittiva alle loro intenzioni insistendo sui «doveri» dei gruppi allogeni verso i rispettivi stati⁹; ora risultò che i trattati erano stati concepiti semplicemente come un metodo umano, indolore di assimilazione, un'interpretazione che naturalmente mandò su tutte le furie le minoranze¹⁰. Ma non ci si poteva aspettare nulla di diverso in un sistema di stati nazionali sovrani; se i trattati sulle minoranze fossero stati intesi come qualcosa più di un rimedio temporaneo per una situazione intricata, la limitazione alla sovranità nazionale in essi implicita avrebbe sminuito anche la sovranità delle vecchie potenze europee. I rappresentanti delle grandi nazioni sapevano fin troppo bene che i gruppi allogeni all'interno

⁹ P. DE AZCARATE, *op. cit.*: «I trattati non contengono clausole relative ai "doveri" delle minoranze verso gli stati di cui fanno parte. La terza assemblea ordinaria della Lega... ha tuttavia adottato nel 1922... delle risoluzioni concernenti tali "doveri"».

¹⁰ I delegati francesi e inglesi furono i più franchi a tale riguardo. Briand disse: «Il processo a cui dobbiamo mirare non è la scomparsa delle minoranze, ma una specie di assimilazione». E Austen Chamberlain, rappresentante britannico, indicò addirittura come «fine dei trattati sulle minoranze... quello di assicurare... il clima di protezione e giustizia capace di prepararle gradualmente alla fusione con la collettività nazionale a cui appartengono» (C. A. MACARTNEY, *National States and National Minorities*, Londra 1934, pp. 276, 277).

degli stati nazionali dovevano prima o poi essere assimilati o liquidati. Non importava che fossero mossi da considerazioni umanitarie a proteggere i gruppi minoritari dalla persecuzione, o che per considerazioni politiche si opponessero alla stipulazione di trattati bilaterali fra i nuovi stati e quelli dei popoli a cui appartenevano le loro minoranze (dopotutto, i tedeschi erano la più forte, numericamente ed economicamente, delle minoranze ufficialmente riconosciute); essi non volevano né potevano buttare a mare le leggi dell'esistenza degli stati nazionali¹¹.

Né la Lega delle nazioni né i trattati sulle minoranze avrebbero potuto impedire agli stati recentemente istituiti di assimilare, più o meno coattivamente, i gruppi allogeni viventi sul loro territorio. Il maggior ostacolo all'assimilazione era la debolezza numerica e culturale dei cosiddetti « popoli statali ». La minoranza russa e quella ebraica in Polonia non consideravano la cultura polacca superiore alla propria, e neppure si lasciavano impressionare dal fatto che i polacchi costituivano all'incirca il 60 per cento della popolazione.

Le nazionalità amareggiate decisero ben presto di ignorare completamente la Lega delle nazioni sostenendo direttamente la loro causa. Si riunirono in un congresso che si fece notare per più aspetti. Esso contraddisse il principio dei trattati della Lega dandosi ufficialmente il nome di « Congresso dei gruppi nazionali organizzati negli stati europei » e rendendo così vana la fatica con cui si era evitato l'infuato termine « nazionale » durante i negoziati di pace¹². Ciò consentì a tutti i gruppi etnici, e non soltanto

¹¹ È vero che alcuni uomini politici cechi, i più liberali e democratici, avevano una volta sognato di fare della repubblica cecoslovacca una specie di Svizzera. La ragione per cui neppure Beneš tentò mai seriamente di attuare una simile soluzione era che la Svizzera non era un modello imitabile, ma piuttosto un'eccezione fortunata che confermava la regola. Gli stati recentemente istituiti non si sentivano tanto sicuri da abbandonare l'accentramento e non potevano creare di punto in bianco quell'ampia autonomia di comuni e cantoni su cui si basa il sistema federale svizzero.

¹² Wilson, che era stato un fervente fautore della concessione dei « diritti etnici, religiosi e linguistici alle minoranze », « temeva che i « diritti nazionali » si sarebbero rivelati dannosi esponendo i gruppi minoritari trattati come entità separate « a gelosie e ad attacchi » (Oscar J. JANOWSKY, *The Jews and Minority Rights*, New York 1933, p. 351). MACARTNEY, *op. cit.*, p. 4, descrive la situazione

alle minoranze riconosciute, di unirsi a formare una specie di « nazione delle minoranze », che era numericamente di gran lunga superiore ai « popoli statali » messi insieme. Il « Congresso » inferse però un altro colpo decisivo ai trattati della Lega. Uno degli aspetti più sconcertanti del problema est europeo (più sconcertante del gran numero e delle piccole dimensioni dei popoli coinvolti nella « fascia di popolazioni miste »¹³) era il carattere interregionale dei gruppi etnici che, ponendo i loro interessi nazionali al di sopra degli interessi dei rispettivi governi, rappresentavano un evidente rischio per la sicurezza degli stati in cui vivevano¹⁴. La Lega aveva cercato di ignorare questo carattere interregionale concludendo un trattato separato con ciascun paese, come se non ci fosse, ad esempio, nessun'altra minoranza ebraica o tedesca oltre i suoi confini. Il « Congresso dei gruppi nazionali » eluse il principio territoriale della Lega. Esso era naturalmente dominato dalle due nazionalità che erano presenti in tutti gli stati successori e quindi in grado, volendo, di far sentire il loro peso in tutta l'Europa orientale e meridionale: i tedeschi e gli ebrei. Le minoranze tedesche della Romania e della Cecoslovacchia votavano naturalmente con le minoranze tedesche della Polonia e dell'Ungheria, e altrettanto facevano gli altri gruppi. D'altronde, nessuno poteva aspettarsi che, ad esempio, gli ebrei polacchi rimanessero indifferenti al trattamento discriminatorio del governo romeno. In altre parole, gli interessi nazionali, e non quelli comuni alle minoranze in quanto tali, formavano la vera base del Congresso¹⁵, che era

e il « prudente lavoro del comitato estero congiunto » che si sforzò di evitare il termine « nazionale ».

¹³ L'espressione è di MACARTNEY, *op. cit.*, *passim*.

¹⁴ « Il risultato dei trattati di pace fu che ogni stato nella fascia di popolazioni miste... si considerò ora uno stato nazionale. Ma i fatti gli erano contro... Non uno di questi stati era in realtà uninazionale, e non c'era, d'altronde, una sola nazione che avesse tutti i suoi membri riuniti in un unico stato » (MACARTNEY, *op. cit.*, p. 210).

¹⁵ Nel 1933 il presidente del Congresso dichiarò esplicitamente: « Una cosa è certa: non ci raduniamo nelle nostre assemblee semplicemente come membri di minoranze astratte; ognuno di noi appartiene anima e corpo a un determinato popolo, il proprio, e si sente legato alla sorte di esso in bene e in male. Quindi ognuno di noi è qui presente, se così si può dire, come un tedesco o un ebreo purosangue, come un ungherese o un ucraino purosangue ». V. *Sitzungsberichte*

tenuto in vita dall'armonia dei rapporti fra gli ebrei e i tedeschi (la repubblica di Weimar aveva assunto con successo il ruolo di protettrice delle minoranze). Perciò nel 1933, quando la delegazione ebraica chiese una mozione di protesta contro il trattamento degli ebrei nel Terzo Reich (una richiesta che, a rigore, non aveva diritto di avanzare perché gli ebrei tedeschi non erano una minoranza) e i tedeschi annunciarono la loro solidarietà con la Germania ricevendo l'appoggio della maggioranza dell'assemblea (l'antisemitismo era maturo in tutti gli stati dell'est), la delegazione ebraica abbandonò l'aula per sempre e il Congresso cadde nell'ombra.

L'importanza dei trattati sulle minoranze non consisteva nella loro applicazione pratica, bensì nel fatto di esser garantiti da un organismo internazionale, la Lega delle nazioni. C'erano state delle minoranze anche in passato, ma la minoranza come istituzione permanente, il riconoscimento che milioni di persone vivevano fuori della normale protezione giuridica e avevano bisogno per i loro diritti elementari di un'ulteriore garanzia da un organismo esterno, la presunzione che questo stato di cose non fosse temporaneo e occorressero dei trattati per stabilire un *modus vivendi* durevole — tutto ciò era qualcosa di nuovo nella storia europea, almeno su tale scala¹⁶. I trattati sulle minoranze dicevano a chiare lettere quel che fino allora era stato implicito nel sistema degli stati nazionali, cioè che soltanto l'appartenenza alla nazione dominante dava veramente diritto alla cittadinanza e alla protezione giuridica, che i gruppi allogeni dovevano accontentarsi delle leggi eccezionali finché non erano completamente assimilati e non avevano fatto dimenticare la loro origine etnica. I discorsi interpre-

des Kongresses der organisierten nationalen Gruppen in den Staaten Europas, 1933, p. 8.

¹⁶ Le prime minoranze erano sorte quando il principio protestante della libertà di coscienza aveva avuto la meglio sul principio « *cuius regio eius religio* ». Già il congresso di Vienna nel 1815 aveva cercato di garantire certi diritti alle popolazioni polacche in Russia, Prussia e Austria, diritti che non erano certo meramente « religiosi ». È tuttavia caratteristico che tutti i successivi trattati (il protocollo del 1830 per l'indipendenza della Grecia, quello del 1856 per l'indipendenza della Moldavia e della Valacchia, e il congresso di Berlino del 1878 concernente la Romania) parlassero di minoranze « religiose », e non « nazionali », concedendo loro i diritti « civili », ma non quelli « politici ».

tativi degli statisti dei paesi senza problemi di minoranze, in merito ai trattati della Lega, parlavano un linguaggio ancora più franco: era logico, a loro avviso, che la legge di un paese non si estendesse alle persone inassimilabili, attaccate a una nazionalità diversa¹⁷. Essi ammettevano così — e il problema dei profughi e degli apolidi l'avrebbe ben presto dimostrato in tutta l'Europa con la precisione di un esperimento ripetibile — che la trasformazione dello stato da uno strumento giuridico in uno strumento nazionale era un fatto compiuto. « La nazione aveva conquistato lo stato », gli interessi nazionali avevano preso il sopravvento sul diritto molto prima che Hitler potesse proclamare: « Diritto è quel che giova al popolo tedesco ». Ancora una volta il linguaggio della plebe era il linguaggio dell'opinione pubblica spogliato di ogni ritegno e ipocrisia.

Certo, questa evoluzione è stata un pericolo inerente alla struttura dello stato nazionale fin dai suoi inizi. Ma poiché aveva coinciso con l'instaurazione di un governo costituzionale, tale forma di stato si era basata sull'autorità della legge contro l'amministrazione arbitraria e dispotica. Appena fu infranto il precario equilibrio fra nazione e stato, fra interesse nazionale e istituzioni giuridiche, la disintegrazione dello stato nazionale avvenne con terribile rapidità. Fatto curioso, essa cominciò nel preciso istante in cui il diritto all'autodeterminazione veniva riconosciuto per la prima volta in tutta l'Europa e la supremazia della volontà nazionale su ogni principio « astratto » e istituzione giuridica veniva universalmente accettata.

Gli autori dei trattati sulle minoranze sostennero a quel tempo, come giustificazione, che, essendo le costituzioni dei vecchi stati europei fondate, implicitamente o esplicitamente (come nel caso della Francia, la *nation par excellence*), sui diritti dell'uomo, i gruppi allogeni eventualmente esistenti entro i loro confini non avevano bisogno di una legge aggiuntiva, come invece era tempo-

¹⁷ De Mello Franco, il delegato brasiliano al consiglio della Lega delle nazioni, formulò chiaramente il problema: « Mi sembra evidente che gli autori di questo sistema di protezione non si sognassero assolutamente di creare entro certi stati un gruppo di abitanti decisi a considerarsi permanentemente stranieri rispetto all'organizzazione generale del paese » (MACARTNEY, *op. cit.*, p. 277).

raneamente necessario negli stati successori¹⁸. L'afflusso degli apolidi pose fine a tale illusione.

Le minoranze erano senza stato solo a metà; almeno *de jure* appartenevano a un organismo statale, anche se avevano bisogno di una protezione supplementare e di speciali garanzie per godere di certi diritti. Alcuni di questi, di natura culturale, come il diritto alla propria lingua e alle proprie scuole, quello al proprio ambiente sociale, culturale e religioso, correvano un certo pericolo ed erano tepidamente tutelati da un organismo estraneo. Ma altri diritti, più elementari, quello alla residenza e al lavoro, non venivano presi in considerazione. Gli autori dei trattati sulle minoranze non prevedevano che fosse possibile trasferire intere popolazioni dalla loro zona o che gruppi di persone sarebbero diventati « inesiliabili » perché nessun paese sulla terra avrebbe loro accordato il diritto di soggiorno. Le minoranze potevano essere ancora considerate un fenomeno eccezionale, proprio di determinati territori che deviavano dalla norma. Tale ragionamento era seducente perché lasciava il sistema intatto; in certo qual modo esso è sopravvissuto alla seconda guerra mondiale, i cui vincitori, convinti dell'inattuabilità dei trattati sulle minoranze, hanno provveduto a « rimpatriare » coattivamente i gruppi allogeni nella misura più completa possibile, nello sforzo di districare la « fascia di popolazioni miste »¹⁹. Questo forzato « rimpatrio » su vasta scala non era la conseguenza diretta delle esperienze cata-

¹⁸ « Il regime per la protezione delle minoranze era inteso a fornire un rimedio nei casi in cui la sistemazione territoriale fosse imperfetta dal punto di vista della nazionalità » (Joseph ROUCEK, *The Minority Principle as a Problem of Political Science*, Praga 1928, p. 29). Il guaio era che l'imperfezione dell'assetto territoriale riguardava non soltanto la sistemazione delle minoranze, ma anche la creazione degli stati successori, perché non c'era in questa regione un territorio che non fosse rivendicato da più nazionalità.

¹⁹ Una prova quasi simbolica del mutamento d'opinione si può trovare nelle dichiarazioni di Eduard Beneš, il presidente della Cecoslovacchia, l'unico paese che dopo la prima guerra mondiale si fosse sottomesso di buona grazia agli obblighi dei trattati sulle minoranze. Poco dopo lo scoppio della seconda guerra mondiale Beneš cominciò ad appoggiare il principio del trasferimento delle popolazioni, che alla fine condusse all'espulsione della minoranza tedesca e alla aggiunta di un'altra categoria alla massa crescente delle *displaced persons*. Per la posizione di Beneš vedi Oscar JANOWSKY, *Nationalities and National Minorities*, New York 1945, p. 136 ss.

strofiche seguite ai trattati sulle minoranze. Con un simile provvedimento si sperava piuttosto di risolvere definitivamente un problema che nei decenni precedenti aveva assunto proporzioni sempre più ampie e per cui non esisteva una disciplina internazionalmente riconosciuta: il problema dei gruppi di popolazione senza stato.

L'apolidicità è il fenomeno di massa più moderno, e gli apolidi sono il gruppo umano più caratteristico della storia contemporanea²⁰. La loro esistenza non può essere attribuita a un unico fattore. Dalla fine della prima guerra mondiale in poi ogni avvenimento politico, guerra o rivoluzione, ha aggiunto con monotona regolarità un nuovo gruppo a quelli che già vivevano al di fuori della legge, e nessuno di essi, per quanto mutasse la situazione originaria, è potuto ritornare alla normalità²¹.

²⁰ « Il problema dell'apolidicità acquistò importanza dopo la grande guerra. Prima del conflitto in alcuni paesi, specialmente negli Stati Uniti, esistevano delle disposizioni che prevedevano la revoca della naturalizzazione nei casi in cui la persona naturalizzata mostrava di non possedere un genuino attaccamento per il paese adottivo. La persona snaturalizzata diventava apolide. Durante la guerra i principali stati europei ritennero necessario emendare le loro leggi sulla nazionalità in modo da riservarsi la facoltà di annullare la naturalizzazione » (John Hope SIMPSON, *The Refugee Problem*, Institute of International Affairs, Oxford 1939, p. 231). La categoria di apolidi creata dalla revoca della naturalizzazione era veramente esigua, ma stabilì un precedente; di modo che, nel periodo fra le due guerre, i cittadini naturalizzati furono di regola i primi a diventare apolidi. L'annullamento in massa delle naturalizzazioni, come quello attuato dalla Germania nazista nel 1933 contro i tedeschi naturalizzati di origine ebraica, precedette usualmente la perdita della cittadinanza da parte dei cittadini di nascita della stessa categoria; e la promulgazione di leggi che consentivano la snaturalizzazione mediante semplice decreto, come quelle introdotte nel Belgio e in altre democrazie occidentali negli anni trenta, precedette di solito l'effettiva snaturalizzazione in massa. Significativo è l'atteggiamento del governo greco nei confronti dei profughi armeni: dei 45 mila profughi, mille furono naturalizzati fra il 1923 e il 1928; dopo il 1928 una legge che prevedeva la naturalizzazione di tutti i profughi al di sotto dei ventidue anni fu sospesa, e nel 1936 tutte le naturalizzazioni furono annullate (vedi SIMPSON, *op. cit.*, p. 41).

²¹ Si è calcolato che, del milione e mezzo di profughi russi, almeno 350-450 mila fossero ancora apolidi venticinque anni dopo la rivoluzione: una cifra enorme se si considera che da allora era passata un'intera generazione, che una parte considerevole si era trasferita oltremare e che un'altra parte aveva acquistato la cittadinanza in diversi paesi in seguito al matrimonio. Cfr. SIMPSON, *op. cit.*, p. 559; Eugene M. KULISCHER, *The Displacement of Population in Europe*, Montreal 1943; Winifred N. HADSEL, *Can Europe's Refugees Find New Homes?*, in « Foreign Policy Reports », agosto 1943, X, n. 10.

Fra loro si trovava, e si trova ancora, il più vecchio gruppo di apolidi, gli *Heimatlose* prodotti dai trattati di pace del 1919, dal dissolvimento dell'Austria-Ungheria e dalla creazione degli stati baltici. A volte la loro vera origine non poteva essere determinata, specialmente se alla fine del conflitto per un motivo o per l'altro non avevano risieduto nella città natale²²; a volte il loro luogo d'origine aveva cambiato mani così spesso nel turbine delle contese del dopoguerra da dare ai suoi abitanti una nazionalità diversa di anno in anno (come Vilna, definita da un funzionario francese « *la capitale des apatrides* »); a volte, e più spesso di quanto si immagini, dopo la prima guerra mondiale la gente si era rifugiata nell'apolidicità per rimanere dove stava ed evitare di essere rispedita in una « patria » dove sarebbe stata straniera (come nel caso di molti ebrei polacchi e romeni in Francia e Germania, aiutati dall'atteggiamento antisemitico dei rispettivi consoli).

Di per sé insignificante, una palese anomalia giuridica, l'*apatride* ricevette un'attenzione piuttosto tardiva quando nel dopoguerra vennero a trovarsi nella sua condizione i profughi che erano stati costretti in seguito a vicende rivoluzionarie ad allontanarsi dai loro paesi ed erano stati immediatamente privati della cittadinanza dai governi vittoriosi. Di questa categoria entrarono a far parte, in ordine cronologico, milioni di russi, centinaia di migliaia di armeni, migliaia di ungheresi, centinaia di migliaia di tedeschi e oltre mezzo milione di spagnoli, per enumerare soltanto i gruppi più importanti. Il comportamento dei loro governi può oggi apparire una naturale conseguenza della guerra civile; ma a quel tempo la privazione in massa della cittadinanza era una cosa

È vero che gli Stati Uniti hanno posto gli immigranti apolidi su un piede di completa eguaglianza con gli altri stranieri, ma ciò è stato possibile soltanto perché questo, il paese dell'immigrazione per eccellenza, ha sempre considerato i nuovi venuti come propri possibili cittadini, a prescindere dai precedenti vincoli nazionali.

²² L'« American Friends Service Bulletin (General Relief) » del marzo 1943 pubblica il resoconto di una delle sue assistenti sociali che si era trovata perplessa di fronte al problema di « un uomo che è nato a Berlino in Germania, ma è di origine polacca perché polacchi erano i suoi genitori ed è quindi... apolide, ma reclama la nazionalità ucraina ed è stato chiesto dal governo russo per il rimpatrio e il servizio nell'Armata rossa ».

assolutamente nuova e impreveduta. Essa presupponeva una struttura statale che, se non ancora completamente totalitaria, non tollerava alcuna opposizione e preferiva perdere dei cittadini piuttosto che albergare nel suo seno dei dissenzienti. E inoltre rivelava qualcosa di latente nella storia della sovranità nazionale, che le sovranità dei paesi limitrofi potevano entrare in un conflitto implacabile anche in tempo di pace, e non soltanto nel caso estremo della guerra. Ora era chiaro che la piena sovranità nazionale era possibile solo finché sussisteva il concerto delle nazioni europee; era infatti questo spirito di spontanea solidarietà e tacita intesa che vietava ad ogni governo il pieno esercizio del suo potere sovrano. Teoricamente, nella sfera del diritto internazionale, allo stato era sempre stata riconosciuta una sovranità assoluta in materia di « emigrazione, naturalizzazione, nazionalità ed espulsione »²³; ma considerazioni pratiche e la constatazione della comunanza di interessi ne avevano frenato l'esercizio fino all'avvento dei regimi totalitari. Si è quasi tentati di misurare il grado d'infezione totalitaria di un governo dall'uso fatto della privazione della cittadinanza: è in proposito interessante scoprire che l'Italia mussoliniana fu piuttosto riluttante a trattare in tal modo i suoi fuorusciti²⁴. Va tuttavia ricordato che quasi tutti i paesi del continente adottarono nel periodo fra le due guerre una legislazione formulata in modo da consentire l'espulsione dei cittadini sgraditi al momento opportuno²⁵.

²³ Lawrence PREUSS, *La Dénationalisation imposée pour des motifs politiques*, in « Revue Internationale Française du Droit des Gens » (1937), IV, n. 1, 2, 5.

²⁴ Una legge italiana del 1926 contro l'« emigrazione abusiva » sembrò preannunciare misure intese a privare della cittadinanza i fuorusciti antifascisti. Tuttavia dopo il 1929 tale politica venne abbandonata, e furono istituite le organizzazioni fasciste all'estero. Dei 40 mila membri dell'Unione popolare italiana in Francia, almeno 10 mila erano autentici fuorusciti antifascisti, ma soltanto 3 mila erano privi di passaporto. Cfr. SIMPSON, *op. cit.*, p. 122 ss.

²⁵ Il primo provvedimento di questo tipo fu una legge francese adottata durante la guerra nel 1915 e concernente soltanto i cittadini naturalizzati che erano originari di un paese nemico e ne avevano conservato la cittadinanza. Il Portogallo andò molto più in là con un decreto del 1916 che automaticamente snaturalizzava tutte le persone che avevano il padre tedesco. Il Belgio emanò nel 1922 una legge che annullava la naturalizzazione delle persone che avevano commesso atti antinazionali durante la guerra, e la riconfermò nel 1934 con un decreto che,

Nessun paradosso della politica contemporanea è più pervaso di amara ironia del divario fra gli sforzi di sinceri idealisti, che insistono tenacemente a considerare « inalienabili » diritti umani in realtà goduti soltanto dai cittadini dei paesi più prosperi e civili, e la situazione degli individui privi di diritti, che è costantemente peggiorata, sino a fare del campo d'internamento (prima della seconda guerra mondiale l'eccezione piuttosto che la regola per gli apolidi) la soluzione corrente del problema della residenza delle « *displaced persons* ».

Persino la terminologia è peggiorata. Il termine « apolide » riconosceva, se non altro, che tali individui avevano perso la protezione del loro governo e avevano bisogno dell'intervento di accordi internazionali per la tutela del loro status giuridico. Il termine postbellico « *displaced persons* » fu inventato durante la guerra con l'esplicito intento di liquidare una volta per sempre l'apolidicità ignorandone l'esistenza. Il mancato riconoscimento dell'apolidicità significa in ogni caso il rimpatrio, cioè il rinvio a un paese d'origine che si rifiuta di accettare il rimpatriato come cittadino o, al contrario, lo vuole urgentemente di ritorno per punirlo. Poiché i paesi non totalitari, a dispetto dei cattivi propositi ispirati dal clima di guerra, si sono in genere astenuti dai rimpatri di massa, il numero degli apolidi, a oltre vent'anni dalla fine dell'ultima guerra, è più grande che mai. La decisione degli statisti di risolvere il problema ignorandolo è rivelata fra l'altro dalla mancanza di statistiche attendibili in materia. Questo, tuttavia, è certo: al milione di apolidi « riconosciuti » si aggiungono oltre dieci milioni di cosiddetti « apolidi *de facto* »; e mentre il problema relativa-

mente innocuo « degli apolidi *de jure* » viene di quando in quando discusso nelle conferenze internazionali, la sorte della massa, che si identifica col problema dei profughi, non viene neppure menzionata. Quel che è peggio, il numero degli apolidi potenziali è in continuo aumento. Prima dell'ultima guerra, soltanto le dittature totalitarie o semitotalitarie ricorrevano all'arma della snaturalizzazione contro i cittadini di nascita; ora si è giunti al punto in cui persino dei paesi democratici come gli Stati Uniti hanno a un certo momento esaminato la possibilità di privare della cittadinanza gli americani comunisti. L'aspetto sinistro della cosa è che misure simili siano prese in considerazione in tutta innocenza. Ma, per rendersi conto delle vere implicazioni dell'apolidicità, basta ricordare l'estrema cura con cui i nazisti insistevano affinché gli ebrei non tedeschi perdessero « la loro cittadinanza prima del trasporto o al più tardi il giorno della deportazione »²⁶. Per gli ebrei tedeschi ciò non era necessario perché nel Terzo Reich una legge li privava automaticamente della cittadinanza appena lasciavano il territorio nazionale, anche se naturalmente perché deportati in un *Lager* polacco.

Il primo grave danno derivante alla compagine dello stato nazionale dall'arrivo di centinaia di migliaia di apolidi fu il venir meno del diritto di asilo, l'unico diritto che avesse sempre campeggiato come simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali. La sua lunga veneranda storia risaliva agli inizi della vita politica organizzata. Fin dai tempi antichi esso aveva impedito, per il fuggiasco e per il paese ospitante, il verificarsi di casi di persone costrette a diventare fuorilegge da circostanze estranee alla loro volontà. Era l'unico residuo moderno del principio medievale secondo cui « *quidquid est in territorio est de territorio* », perché in tutti gli altri campi lo stato tendeva a proteggere i suoi cittadini anche oltre le frontiere e provvedeva, mediante trattati

nella vaga maniera dell'epoca, parlava di persone « *manquant gravement à leurs devoirs de citoyen belge* ». In Italia, dopo il 1926, potevano essere snaturalizzati tutti coloro che non erano « degni » della cittadinanza italiana o rappresentavano una minaccia per l'ordine pubblico. L'Egitto e la Turchia promulgarono, rispettivamente nel 1926 e nel 1928, leggi che prevedevano la snaturalizzazione di chi costituiva un pericolo per l'ordinamento sociale. Nel 1927 la Francia minacciò di snaturalizzare i nuovi cittadini che avessero commesso atti contrari ai suoi interessi. Nel 1933 l'Austria si dispose a privare della cittadinanza chi all'estero avesse partecipato ad azioni ostili nei suoi confronti. Infine nel 1933 la Germania seguì l'esempio dei vari decreti emanati dai russi dopo il 1921 dichiarando che tutte le persone « residenti all'estero » potevano discrezionalmente esser private della cittadinanza tedesca.

²⁶ La citazione proviene da un ordine del Hauptsturmführer Dannecker, datato 10 marzo 1943 e concernente la « deportazione di 5.000 ebrei dalla Francia, quota 1942 ». Il documento (di cui esiste una copia fotostatica presso il Centre de Documentation Juive di Parigi) fa parte dei « Documenti di Norimberga », RF 1216. Analoghe disposizioni vennero emanate per gli ebrei bulgari. Cfr. *ibidem* il memorandum di L. R. Wagner, datato 3 aprile 1943, documento NG 4180.

di reciprocità, a mantenerli soggetti alle sue leggi. Benché in singoli casi sopravvivesse alle due guerre mondiali, il diritto di asilo era ormai considerato un anacronismo, in conflitto coi diritti internazionali dello stato. Perciò non se ne faceva parola nella legge scritta, nelle costituzioni, negli accordi internazionali e neppure nel patto della Lega delle nazioni; esso condivideva, a tale riguardo, la sorte dei diritti dell'uomo che, mai diventati legge, conducevano un'esistenza crepuscolare ed erano invocati in singoli casi eccezionali per cui non bastavano le normali istituzioni giuridiche²⁷.

Un'altra conseguenza prodotta dall'afflusso dei profughi²⁸ fu la constatazione che era impossibile sbarazzarsene o trasformarli in cittadini del paese ospitante. Fin dall'inizio era stata opinione concorde che ci fossero due modi per risolvere il problema: il rimpatrio o la naturalizzazione²⁹. Quando l'esempio delle prime

²⁷ S. Lawford CHILDS (*op. cit.*) deplora che il patto della Lega non contenesse «nessuna carta per i profughi politici, nessun conforto per gli esuli». Il più recente tentativo dell'ONU di ottenere un miglioramento dello status giuridico almeno per un piccolo gruppo di apolidi, i cosiddetti «apolidi *de jure*», non è stato che un semplice gesto, inteso a riunire i rappresentanti di una ventina di stati, ma con l'esplicita assicurazione che la partecipazione a tale conferenza non avrebbe comportato obblighi di sorta. Persino in queste condizioni rimane estremamente dubbio che la conferenza possa essere convocata. V. il «New York Times» del 17 ottobre 1954, p. 9.

Gli unici tutori del diritto di asilo erano le poche associazioni che si preoccupavano della protezione dei diritti umani. La più importante di esse, la Ligue des Droits de l'Homme, patrocinata dai francesi ma con agenzie in tutti i paesi democratici europei, si comportava come se si trattasse ancora semplicemente di salvare degli individui perseguitati per le loro convinzioni e attività politiche. Questa presunzione, già fuori posto nel caso dei milioni di profughi russi, diventava addirittura assurda nel caso degli ebrei e degli armeni. La Ligue non era preparata, né ideologicamente né amministrativamente, ad affrontare i nuovi problemi. Così finì per accollarsi compiti che erano infinitamente meglio assolti dai molti enti assistenziali che gli stessi profughi avevano creato con l'aiuto dei loro compatrioti. Il fatto poi che fosse un'organizzazione assistenziale particolarmente inefficiente a occuparsi del diritto d'asilo e dei diritti umani contribuì a screditare ulteriormente tali idee.

²⁸ I vari tentativi compiuti dai giuristi per semplificare il problema stabilendo una differenza fra l'apolide e il profugo — sostenendo ad esempio che «lo status dell'apolide è caratterizzato dal fatto di non avere alcuna cittadinanza, mentre quello del profugo è determinato dalla perdita della protezione diplomatica» (SIMPSON, *op. cit.*, p. 232) — sono sempre falliti perché «tutti i profughi sono agli effetti pratici apolidi» (SIMPSON, *op. cit.*, p. 4).

²⁹ La formulazione più ironica di questa opinione generale fu quella di R. Yewdall JERMINGS, «Some International Aspects of the Refugee Question», in

ondate russe e armene dimostrò che nessuna delle due soluzioni dava risultati tangibili, i paesi ospitanti si rifiutarono di riconoscere l'apolidicità dei gruppi successivamente arrivati, rendendo così ancor più intollerabile la situazione dei profughi³⁰. Dal punto di vista dei governi interessati era comprensibile che facessero presente alla Lega delle nazioni «che l'operazione profughi doveva essere liquidata con la massima rapidità»³¹; essi avevano motivo di temere che gli espulsi dalla vecchia trinità stato-popolo-territorio, che formava tuttora la base dell'organizzazione politica europea, costituissero soltanto l'inizio di un movimento crescente, il primo rivoletto di una riserva inesauribile. Era ovvio, e anche la conferenza di Evian lo riconobbe nel 1938, che tutti gli ebrei tedeschi e austriaci fossero potenzialmente apolidi; ed era naturale che i paesi con forti minoranze fossero incoraggiati dall'esempio della Germania a usare gli stessi metodi per sbarazzarsi di almeno qualcuno dei gruppi allogeni³². Fra le minoranze gli ebrei e gli armeni correvano i rischi maggiori e contarono ben presto la più alta percentuale di apolidi; il loro esempio mostrò che i trattati sulle minoranze, lungi dall'offrire una protezione sicura, potevano ser-

British Yearbook of International Law (1939): «Lo status di un profugo non è naturalmente permanente. Ci si aspetta che egli si sbarazzi di tale status appena possibile, o col rimpatrio o con la naturalizzazione nel paese ospitante».

³⁰ Solo i russi, sotto ogni aspetto l'aristocrazia della gente senza stato, e gli armeni, a loro equiparati, erano ufficialmente riconosciuti come «apolidi», posti sotto la protezione dell'Ufficio Nansen della Lega delle nazioni e muniti di documenti di viaggio.

³¹ CHILDS, *op. cit.* Tale sollecitazione era dovuta al timore che il più piccolo gesto positivo «potesse incoraggiare certi paesi a sbarazzarsi dei cittadini indesiderati e inducesse a emigrare molti che sarebbero altrimenti rimasti in patria anche nelle condizioni più gravi» (Louise W. HOLBORN, *The Legal Status of Political Refugees, 1920-38*, in «American Journal of International Law», 1938).

V. inoltre Georges MAUCO (in «Esprit», VII, n. 82, luglio 1939, p. 590): «Un'equiparazione dei profughi tedeschi agli altri profughi assistiti dall'Ufficio Nansen sarebbe naturalmente stata la soluzione più semplice e migliore per gli stessi interessati. Ma i governi non desideravano estendere i privilegi già concessi in passato a una nuova categoria di profughi che, per giunta, minacciava di aumentare all'infinito».

³² Ai 600 mila ebrei della Germania e dell'Austria, potenzialmente apolidi nel 1938, bisognava aggiungere quelli della Romania (dato che il presidente della sua commissione federale per le minoranze, professor Dragomir, aveva annunciato al mondo l'imminente revisione della cittadinanza di tutti gli ebrei romeni) e della Polonia (il cui ministro degli esteri Beck aveva ufficialmente dichiarato che nel paese c'era un milione di ebrei di troppo). Vedi SIMPSON, *op. cit.*, p. 235.

vire come strumento per preparare l'espulsione di certi gruppi.

Quasi altrettanto preoccupante fu il nuovo atteggiamento verso i conflitti « ideologici » diffusi in Europa. Folti gruppi di persone di tutti i paesi, ivi incluse le democrazie occidentali, si recarono volontariamente a combattere nelle guerre civili scoppiate all'estero (cosa che fino allora soltanto pochi idealisti o avventurieri avevano fatto), anche quando ciò significava il distacco dalla propria comunità nazionale. Questa fu una delle ragioni per cui i governi furono così spaventati dalla Brigata internazionale durante la guerra civile spagnola. Non sarebbe stato nulla se in tal modo la gente, non più attaccata alla propria nazione, avesse manifestato la disposizione a lasciarsi assimilare da un'altra comunità. Ma non era così. Gli apolidi avevano già rivelato una sorprendente tenacia nel conservare la loro nazionalità; in ogni senso i profughi rappresentavano minoranze straniere separate, che spesso non si curavano di farsi naturalizzare e non si coalizzavano mai, come le minoranze avevano fatto temporaneamente, per difendere interessi comuni³³. La Brigata internazionale era organizzata in battaglioni nazionali, nelle cui file i tedeschi sentivano di combattere contro

³³ È difficile dire che cosa venisse prima: la riluttanza degli stati nazionali a naturalizzare i profughi (col loro afflusso la pratica della naturalizzazione divenne sempre più limitata e quella della snaturalizzazione sempre più comune) o la riluttanza dei profughi ad accettare un'altra cittadinanza. Nei paesi con gruppi minoritari come la Polonia, i profughi (russi ed ucraini) avevano una spiccata tendenza ad assimilarsi alle minoranze senza chiedere la cittadinanza polacca. Vedi SIMPSON, *op. cit.*, p. 364.

Il comportamento dei profughi russi era caratteristico. Il passaporto Nansen descriveva il suo possessore come « *personne d'origine russe* », perché « nessuno avrebbe osato dire all'emigrato russo che era senza nazionalità o di dubbia nazionalità » (vedi Marc VICHNIAC, « *Le Statut International des Apatrides* », in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, XXXIII, 1933). Il tentativo di fornire carte d'identità uniformi a tutti gli apolidi fu vivacemente contrastato dai titolari dei passaporti Nansen che in questo vedevano « un segno del riconoscimento giuridico del loro status peculiare » (vedi JERMINGS, *op. cit.*). Prima dello scoppio della guerra persino i profughi dalla Germania erano tutt'altro che inclini a confondersi con la massa degli apolidi e preferivano la descrizione « *réfugié provenant d'Allemagne* » col suo residuo di nazionalità.

Più convincenti delle lamentele dei paesi europei sulla difficoltà di assimilare i profughi sono le affermazioni d'oltremare che, « di tutti gli immigranti europei, i meno facilmente assimilabili sono quelli provenienti dal sud, dall'est e dal centro » (v. « *Canada and the Doctrine of Peaceful Changes* », a cura di H. F. Angus, in *International Studies Conference: Demographic Questions, Peaceful Changes*, 1937, pp. 75-6).

Hitler e gli italiani contro Mussolini, come qualche anno più tardi, militando nella resistenza francese contro Vichy, gli esuli spagnoli avrebbero pensato di combattere contro Franco. Quel che impauriva i governi europei era che i nuovi apolidi non potevano più esser definiti « *de nationalité indéterminée* ». Anche se, avendo rinunciato alla cittadinanza, non avevano più alcun legame col loro paese e non identificavano la loro nazionalità con un governo visibile e riconosciuto, essi conservavano un forte attaccamento per la loro origine nazionale. I gruppi e le minoranze senza profonde radici nel territorio, senza vincoli o rapporti con lo stato, avevano cessato di essere una prerogativa soltanto dell'est. Essi si erano introdotti, con i profughi e gli apolidi, nei vecchi stati nazionali dell'ovest.

I guai cominciarono appena si cercò di porre in opera i due rimedi riconosciuti, il rimpatrio e la naturalizzazione. Le misure di rimpatrio naturalmente fallirono quando non si trovò un paese dove mandare questa gente. Ciò non per riguardo verso gli apolidi (come può avvenire oggi quando l'URSS pretende la restituzione di ex cittadini e i paesi democratici devono proteggerli da un rimpatrio non desiderato) né per spirito umanitario da parte dei paesi inondati di profughi, ma per la riluttanza del paese d'origine e di ogni altro ad accettarli. Era come se la stessa indeportabilità degli apolidi impedisse ai governi di espellerli; ma poiché l'uomo senza uno stato era « un'anomalia per cui non c'era una nicchia appropriata nella struttura del diritto generale »³⁴, un fuorilegge per definizione, si trovava completamente alla mercé della polizia che non si faceva scrupolo di commettere qualche illegalità pur di diminuire il fardello degli *indésirables*³⁵. In altre parole, lo stato, insistendo sul suo sovrano diritto di espulsione, era costretto dalla natura illegale dell'apolidicità ad atti dichiaratamente illegali³⁶.

³⁴ JERMINGS, *op. cit.*

³⁵ Una circolare delle autorità olandesi (7 maggio 1938) definiva esplicitamente ogni apolide uno « straniero indesiderabile », uno « straniero che ha lasciato il suo paese sotto la pressione delle circostanze » (v. *L'Emigration, Problème Révolutionnaire*, in « *Esprit* », VII, n. 82, luglio 1939, p. 602).

³⁶ Così Lawrence PREUSS, *op. cit.*, descrive il diffondersi dell'illegalità: « L'iniziale atto illegale di privazione della cittadinanza... pone il paese che lo

Deportava clandestinamente gli apolidi espulsi nei paesi limitrofi, col risultato che questi gli rendevano la pariglia. La soluzione ideale del rimpatrio, la deportazione clandestina del profugo nel paese d'origine, era attuabile solo in alcuni casi importanti, in parte perché una polizia non totalitaria era ancora frenata da considerazioni etiche, sia pure rudimentali, in parte perché l'apolide poteva essere riespulso clandestinamente dal suo paese come da qualsiasi altro, e infine perché un traffico del genere poteva avvenire soltanto coi paesi confinanti. Le conseguenze di questo contrabbando di persone furono una serie di piccole guerre di frontiera fra le opposte polizie, che non giovarono indubbiamente a stabilire buone relazioni internazionali, e un'accumulazione di pene detentive per l'apolide che, con l'aiuto della polizia di un paese, era passato « illegalmente » nel territorio di un altro.

Ogni tentativo, da parte di conferenze internazionali, di istituire uno status giuridico per gli apolidi è fallito perché nessuno status internazionalmente garantito poteva sostituire il territorio dove cacciare uno straniero indesiderato. Tutte le discussioni sul problema si sono impennate da oltre trent'anni a questa parte su un solo interrogativo: come si può rendere nuovamente esiliabile il profugo? L'unico surrogato pratico del territorio nazionale di cui è privo sono sempre stati i campi d'internamento. Già negli anni trenta questa era l'unica patria che il mondo aveva da offrire all'apolide ³⁷.

compie nella posizione di trasgressore del diritto internazionale, perché le sue autorità violano la legge del paese in cui l'apolide espulso viene mandato. Questo paese, a sua volta, non può sbarazzarsi di lui... se non violando... la legge di un terzo paese... L'apolide infine non ha che una scelta: o violare la legge del paese in cui risiede... o violare la legge del paese in cui è cacciato dopo l'espulsione ».

John Fischer WILLIAMS (« Denationalization », in *British Year Book of International Law*, VII, 1927) afferma di fronte a tale situazione che la privazione della cittadinanza è contraria al diritto internazionale; comunque, alla Conferenza per la codificazione del diritto internazionale all'Aia nel 1930, soltanto il governo finlandese sostenne che « la perdita della cittadinanza... non dovrebbe mai costituire una punizione... né esser decretata per sbarazzarsi di una persona indesiderabile con l'espulsione ».

³⁷ Dopo aver concluso tristemente che « la vera difficoltà nell'ospitare un profugo è che, se egli si comporta male, ... non c'è modo di liberarsene », CHILDS (*op. cit.*) proponeva dei « *transitional centres* », cioè dei campi in cui uno stato sovrano potesse deportare i suoi profughi.

D'altronde, anche la naturalizzazione si rivelò un fallimento, per le stesse ragioni che avevano fatto relegare in soffitta il diritto di asilo. Essa era essenzialmente un'appendice della legislazione dello stato nazionale, che riguardava soltanto persone nate sul suo territorio, cittadini di nascita. Occorreva in casi eccezionali, per singoli individui che le circostanze avevano cacciato in un territorio straniero. L'intero procedimento venne meno di fronte alla prospettiva di una massa di decine di migliaia, centinaia di migliaia, milioni di persone da naturalizzare ³⁸: anche dal punto di vista puramente amministrativo, nessun apparato statale europeo sarebbe stato all'altezza del problema. Invece di naturalizzare almeno una piccola parte dei nuovi arrivati, tutti i paesi cominciarono ad annullare le naturalizzazioni già accordate, un po' per il panico, e un po' perché l'afflusso di grandi masse di profughi modificava la precaria posizione dei cittadini naturalizzati della stessa origine ³⁹. L'annullamento della naturalizzazione, o la promulgazione di nuove leggi che ovviamente aprivano la via a una snaturalizzazione di massa ⁴⁰, faceva svanire la speranza di crearsi una nuova vita normale;

³⁸ Due casi di naturalizzazione in massa verificatisi nel Medio Oriente furono palesemente eccezionali. Uno riguardò i profughi greci dalla Turchia, che il governo greco naturalizzò in blocco nel 1922, perché si trattava in realtà del rimpatrio di una sua minoranza, e non di cittadini stranieri. L'altro andò a vantaggio dei profughi armeni che dalla Turchia si erano rifugiati in Siria, nel Libano e in altri paesi precedentemente turchi; ma si trattava di una popolazione con cui il Medio Oriente aveva condiviso una cittadinanza comune appena qualche anno prima.

³⁹ Dove un'ondata di profughi trovò una colonia di connazionali già sistemati (il caso degli armeni e degli italiani in Francia, e degli ebrei dappertutto), si notò un certo regresso nell'assimilazione dei vecchi immigrati. Per mobilitare la loro solidarietà bisognava infatti fare appello alla nazionalità originaria. Era una cosa di interesse immediato per i paesi inondati di profughi, ma incapaci o riluttanti ad aiutarli direttamente o a riconoscerne il diritto al lavoro. In tutti questi casi lo spirito nazionale del gruppo più vecchio si dimostrò « uno dei principali fattori per la felice sistemazione dei profughi » (SIMPSON, *op. cit.*, pp. 45-6), ma facendo leva sulla coscienza e solidarietà nazionale degli immigrati i paesi ospitanti aumentarono il numero degli stranieri non assimilati. Tanto per citare un esempio particolarmente interessante, bastarono 10 mila profughi italiani per rimandare alle calende greche l'assimilazione di quasi un milione di connazionali immigrati in Francia.

⁴⁰ Durante gli anni trenta il governo francese, seguito da altri paesi occidentali, introdusse un crescente numero di restrizioni per i cittadini naturalizzati: essi non poterono esercitare certe professioni per dieci anni dopo la loro naturalizzazione, furono esclusi dai diritti politici, ecc.

se l'assimilazione in un paese diverso dal proprio poteva una volta apparire come un piccolo tradimento, ora era semplicemente ridicola. La differenza fra un cittadino naturalizzato e un residente apolide non era poi così forte da giustificare l'assunzione di fastidi, tanto più che il primo era spesso spogliato di importanti diritti civili e continuamente esposto al pericolo di subire la sorte del secondo. La condizione dei naturalizzati era in larga misura equiparata a quella degli stranieri ordinari e, poiché i primi avevano già perso la cittadinanza precedente, tali provvedimenti facevano pendere sul capo di un altro folto gruppo la minaccia dell'apolidicità.

Era quasi patetico vedere quanto impotenti fossero i governi europei, malgrado la consapevolezza del pericolo dell'apolidicità per le loro istituzioni giuridiche e politiche e lo sforzo compiuto per arginare la fiumana. Non erano più necessari avvenimenti esplosivi. Una volta ammesso in un paese normale un certo numero di apolidi, l'apolidicità si diffondeva come una malattia contagiosa. Non solo i cittadini naturalizzati correvano il pericolo di ritornare allo status di *apatrides*, ma anche le condizioni di vita degli stranieri in genere erano destinate a peggiorare notevolmente. Negli anni trenta divenne sempre più difficile operare una netta distinzione fra i profughi senza stato e i normali stranieri residenti. Appena un governo tentava di rimpatriare un residente straniero suo malgrado, questi faceva del suo meglio per trovare rifugio nell'apolidicità. Durante la prima guerra mondiale gli appartenenti a paesi nemici ne avevano già scoperto i vantaggi. Ma quella che allora era stata l'astuzia di individui che avevano trovato una scappatoia nella legge era ora diventata la reazione istintiva delle masse. La Francia, il paese europeo con la più alta quota di immigranti⁴¹, che da tempo cercava di disciplinare il caotico mercato del lavoro richiedendo manodopera straniera nei periodi di bisogno e rispeditandola ai luoghi di origine nei periodi di disoccupazione e di crisi, impartì ai suoi stranieri una lezione sui vantaggi dell'apolidicità che essi non dimenticarono tanto facilmente.

⁴¹ SIMPSON, *op. cit.*, p. 289.

Dopo il 1935, l'anno del rimpatrio in massa disposto dal governo Laval con l'unica eccezione degli apolidi, i cosiddetti « immigranti economici » e gli altri gruppi di più vecchia origine — balcanici, italiani, polacchi e spagnoli — si mescolarono alle ondate di profughi dando luogo a un groviglio inestricabile.

Molto peggiore del danno causato ai diritti sovrani in materia di nazionalità ed espulsione fu quello dell'illegalità introdotta nella vita interna dei vari paesi quando un numero crescente di residenti dovette vivere al di fuori dell'ordinamento giuridico statale. L'apolide, privo del diritto alla residenza e del diritto al lavoro, era continuamente costretto a violare la legge. Era passibile di pene detentive senza aver commesso alcun delitto. L'intera gerarchia di valori propria dei paesi civili era capovolta nel suo caso. Poiché era un'anomalia non contemplata dalla legge, egli poteva normalizzarsi soltanto commettendo un'infrazione alla norma che fosse contemplata, cioè un delitto.

Per stabilire se qualcuno è stato spinto ai margini dell'ordinamento giuridico basta chiedersi se giuridicamente sarebbe avvantaggiato dall'aver commesso un reato comune. Se un piccolo furto con scasso migliora la sua posizione legale, almeno temporaneamente, si può star sicuri che egli è stato privato dei diritti umani. Perché allora un reato diventa il modo migliore per riacquistare una specie di eguaglianza umana, sia pure come eccezione riconosciuta alla norma. L'importante è che questa eccezione sia contemplata dalla legge. Come delinquente l'apolide non sarà trattato peggio di un altro delinquente, cioè sarà trattato alla stregua di qualsiasi altra persona. Solo come violatore della legge egli può ottenere protezione da essa. Finché durano il processo e la pena, è al sicuro dall'arbitrio poliziesco contro il quale non ci sono né avvocati né ricorsi. Lo stesso uomo che ieri era in prigione per il semplice fatto di esistere in questo mondo, che non aveva alcun diritto e viveva sotto la minaccia dell'espulsione, o che senza processo è stato confinato in un campo d'internamento perché aveva cercato di lavorare e di guadagnarsi da vivere, può diventare quasi un cittadino in piena regola mercé un piccolo furto. Anche se non ha un soldo, può ora disporre di un avvocato,

lamentarsi dei suoi carcerieri, e sarà ascoltato rispettosamente. Non è più la schiuma della terra, ma tanto importante da venir informato di tutti i particolari della legge in base alla quale si svolge il suo processo. È diventato una persona rispettabile⁴².

Un modo meno sicuro, e molto più difficile, per salire dal rango di anomalia non riconosciuta allo status di eccezione riconosciuta sarebbe quello di diventare un genio. Come la legge conosce una sola differenza fra gli esseri umani, la differenza fra la persona normale non criminale e l'anomalo criminale, così la società borghese ha ammesso un'unica forma di individualismo, il genio, facendone una specie di mostro destinato a creare eccitazione e a rimanere al di fuori delle leggi umane. La perdita della cittadinanza priva l'individuo, oltre che della tutela giuridica, della sua identità ufficialmente documentata; ne è simbolo l'ansia disperata dei profughi di procurarsi almeno un certificato di nascita dal paese di origine. Uno dei loro problemi è risolto quando essi raggiungono il grado di distinzione che li salva dalla folla anonima. Solo la fama può placare la ripetuta lagnanza dei profughi di tutti gli strati, « nessuno qui sa chi sono ». Le probabilità di sopravvivenza aumentano per il profugo famoso, come in fondo le probabilità di sopravvivenza del cane munito di un collare e di un nome rispetto al randagio che è soltanto un cane generico, e nulla più⁴³.

⁴² In pratica, qualsiasi condanna inflittagli avrà scarso peso in confronto di un ordine di espulsione, dell'annullamento di un permesso di lavoro o di un decreto che lo spedisca in un campo d'internamento. Un nippo-americano della costa occidentale che si fosse trovato in prigione quando le forze armate ordinarono durante la guerra l'internamento di tutti gli americani di origine giapponese non sarebbe stato costretto a liquidare i suoi beni a un prezzo irrisorio. Egli sarebbe rimasto dov'era, provvisto di un avvocato per la cura dei suoi interessi; e se fosse stato tanto fortunato da ricevere una pena abbastanza lunga, sarebbe potuto ritornare tranquillamente alla sua occupazione di prima, magari quella di ladro di professione. La condanna gli garantiva i diritti costituzionali che niente altro — né le proteste di lealtà né i ricorsi — avrebbe potuto ottenergli una volta diventata incerta la sua cittadinanza.

⁴³ Il fatto che lo stesso principio di formazione di un'élite funzionasse poi nei Lager totalitari, dove l'« aristocrazia » era composta da una maggioranza di delinquenti e da alcuni « geni », cioè artisti ed elementi del mondo dello spettacolo, mostra quanto strettamente legate fossero le posizioni sociali di questi gruppi.

Lo stato nazionale, incapace di fornire una legge per chi aveva perso la protezione di ogni governo, demandò l'intera faccenda alla polizia. Era la prima volta che nell'Europa occidentale la polizia veniva autorizzata ad agire per conto proprio, a disporre direttamente delle persone; in una sfera della vita pubblica essa non era più lo strumento per imporre l'osservanza della legge, ma un'autorità indipendente dal governo⁴⁴. La sua forza e la sua autonomia crebbero in proporzione diretta all'afflusso di profughi. Quanto più numerosa era la schiera degli apolidi e degli apolidi potenziali rispetto alla popolazione di un paese (nella Francia d'anteguerra essa aveva raggiunto il 10 per cento del totale), tanto più grave era il pericolo della trasformazione graduale in uno stato di polizia.

Naturalmente i regimi totalitari, in cui la polizia era salita al vertice del potere, avevano uno spiccato interesse a consolidarne la posizione affidandole il dominio di vasti gruppi di persone che, a prescindere da un reato individualmente commesso, si trovavano fuori della legge. Nella Germania nazista le leggi di Norimberga, con la loro distinzione fra « *Reichsbürger* » (cittadini con pienezza di diritti) e « *Staatsangehörige* » (cittadini di seconda classe, senza diritti politici), aprirono la via a un processo al termine del quale con un decreto si sarebbero potuti privare gli « *Staatsangehörige* » di « sangue straniero » della cittadinanza; solo lo scoppio della guerra impedì una legislazione del genere, che era stata preparata fin nei particolari⁴⁵. D'altronde, il numero crescente degli apolidi

⁴⁴ In Francia, ad esempio, era normale che un ordine di espulsione emanato dalla polizia fosse molto più grave di quello emesso « appena » dal ministro degli interni, e che questi solo in rari casi potesse annullare l'ordine della polizia, mentre per il procedimento opposto spesso bastava semplicemente una bustarella. Ciò benché, costituzionalmente, la polizia fosse soggetta all'autorità del ministero degli interni.

⁴⁵ Nel febbraio del 1938 il ministero degli interni del Reich e della Prussia presentò « un progetto di legge concernente l'acquisto e la perdita della cittadinanza tedesca » che andava molto più in là della legislazione di Norimberga. Esso disponeva che tutti i figli di « ebrei, ebrei di razza mista o altre persone di sangue straniero » (che non potevano mai in ogni caso diventare cittadini del Reich) non avessero più diritto alla cittadinanza, « neppure se il padre possiede la cittadinanza tedesca dalla nascita ». Che tali misure non rientrassero più semplicemente nel quadro della legislazione antiebraica, risulta evidente dal parere espresso il 19 luglio 1939 dal ministro della giustizia, il quale raccomandò di

nei paesi democratici condusse a una forma di illegalità, organizzata dalla polizia, che praticamente si risolveva nell'adeguamento del mondo libero ai metodi dei regimi totalitari. Che fossero alla fine predisposti dei campi di concentramento per gli stessi gruppi in tutti i paesi, pur con una notevole differenza di trattamento, era estremamente caratteristico, dato che la scelta dei gruppi era lasciata esclusivamente all'iniziativa di quei regimi: se la persona rinchiusa dai nazisti in un *Lager* riusciva a fuggire, ad esempio, in Olanda, era messa dagli olandesi in un campo d'internamento. Così, molto prima dello scoppio della guerra, la polizia di parecchi paesi occidentali, col pretesto della « sicurezza nazionale », aveva stabilito di propria iniziativa stretti contatti con la Gestapo e la GPU, di modo che si poteva già parlare di una sua politica estera autonoma. Tale politica si svolgeva in completa indipendenza dai governi ufficiali; le relazioni fra la Gestapo e la polizia francese non furono mai così cordiali come al tempo del governo di fronte popolare di Léon Blum, che seguiva un indirizzo decisamente antitedesco. A differenza dei governi, le polizie non si lasciavano mai impacciare da « pregiudizi » contro i regimi totalitari; gradivano le informazioni e denunce ricevute dagli agenti della GPU quanto quelle degli agenti fascisti o della Gestapo. Erano al corrente del ruolo di primo piano dell'apparato poliziesco in quei regimi, della sua elevata posizione sociale, della sua importanza politica, e non facevano mistero delle loro simpatie. Se poi i nazisti incontrarono così scarsa resistenza da parte della polizia dei paesi occupati e poterono organizzare il terrore col suo aiuto, fu dovuto, almeno in una certa misura, alla posizione di potere da

« evitare se possibile nella legge le parole "ebreo ed ebreo di razza mista", sostituendole con "individui di sangue straniero" o con "persone di sangue non tedesco e non affine" ». Un aspetto interessante di questa progettata estensione della popolazione apolide nella Germania nazista era il trattamento riservato ai trovati, da considerare apolide « finché non sia possibile un esame delle loro caratteristiche razziali ». Era così deliberatamente capovolto il principio secondo cui ogni individuo nasce con diritti inalienabili garantiti dalla sua cittadinanza: ogni individuo era per natura senza diritti, senza stato, a meno che non si decidesse altrimenti.

Il dossier originale riguardante la preparazione di questo progetto, ivi inclusi i pareri dei vari ministeri e dell'alto comando della Wehrmacht, si trova nell'archivio dell'Yiddish Scientific Institute di New York (G-75).

essa acquistata nei lunghi anni di illimitato e arbitrario dominio sui profughi e sugli apolidei.

Sia nella storia della « nazione delle minoranze » sia nella formazione dell'esercito degli apolidei gli ebrei ebbero una parte di prim'ordine. Essi furono alla testa del movimento dei gruppi minoritari perché spinti dall'estremo bisogno di protezione (egualgiato soltanto da quello degli armeni) e favoriti dalle eccellenti relazioni internazionali, ma soprattutto perché, non costituendo la maggioranza in nessun paese, erano considerati la « *minorité par excellence* », cioè l'unica i cui interessi potevano esser difesi soltanto sul piano internazionale ⁴⁶.

Le loro particolari esigenze furono la scusa migliore per negare che i trattati sulle minoranze fossero un compromesso fra i nuovi stati, tendenti ad assimilare di forza i gruppi allogeni, e le nazionalità a cui per ragioni di opportunità non si poteva accordare il diritto all'autodeterminazione.

Un caso analogo portò gli ebrei alla ribalta nella discussione del problema dei profughi e degli apolidei. I primi *Heimatlose* o *apatrides*, creati dai trattati di pace, furono in maggioranza ebrei provenienti dagli stati successori, dove non erano riusciti ad adattarsi alla nuova situazione. E quando gli ebrei tedeschi furono costretti ad emigrare, andarono a ingrossarne le file. Negli anni successivi i paesi con forti minoranze cominciarono a pensare alla possibilità di espellerle; ed era naturale che affrontassero per primo il gruppo che non aveva altra protezione all'infuori del sistema di trattati, ormai ridotto a una farsa.

Col pretesto che l'apolidicità riguardava principalmente il popolo ebraico ⁴⁷ tutti i governi cercarono di superare il problema

⁴⁶ Sul ruolo degli ebrei nella formulazione dei trattati sulle minoranze vedi MACARTNEY, *op. cit.*, pp. 4, 213, 281 e *passim*; David ERDSTEIN, *Le Statut juridique des Minorités en Europe*, Parigi 1932, p. 11 ss.; JANOWSKY, *op. cit.*

⁴⁷ Non era un'opinione esclusiva dei nazisti, benché soltanto un loro autore osasse esprimerla: « Anche se la questione ebraica verrà risolta, continuerà a esistere un problema dei profughi, ma notevolmente semplificato, dato che gli ebrei costituiscono un'alta percentuale di essi » (KABERMANN, *Das internationale Flüchtlingsproblem*, in « Zeitschrift für Politik », XXIX, n. 3, 1939).

ignorandolo. Nessuno capì che la soluzione hitleriana, consistente nel ridurre anzitutto gli ebrei tedeschi allo stato di minoranza non riconosciuta e nel cacciarli come apolidi oltre i confini, per poi raccogliarli accuratamente da ogni angolo d'Europa nei campi di sterminio, mostrava al mondo intero nel modo più chiaro come si potevano « liquidare » i problemi delle minoranze e degli apolidi. Dopo la guerra la questione ebraica, che era stata considerata l'unica insolubile, venne in effetti risolta con la colonizzazione e la conquista di un territorio; ma, lungi dal risolvere il problema delle minoranze e degli apolidi, e al pari di quasi tutti gli avvenimenti del nostro secolo, tale soluzione produsse una nuova categoria, i profughi arabi, aumentando di altre 700-800 mila unità il numero delle persone senza stato e senza diritti. E quel che era avvenuto in Palestina entro i limiti di un minuscolo territorio con centinaia di migliaia di persone si ripeté più tardi in India coinvolgendo masse di milioni in uno spazio immenso. Dai trattati di pace del 1919 e 1920 in poi, profughi e apolidi hanno accompagnato come una maledizione il sorgere dei nuovi stati, fondati sulla falsariga dello stato nazionale.

Questa maledizione contiene i germi di una malattia mortale per i nuovi organismi. Perché lo stato nazionale non può esistere una volta infranto il principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge. Senza questa eguaglianza, che in origine era destinata a sostituire i vecchi ordinamenti della società feudale, esso si dissolve in una massa anarchica di privilegiati e di diseredati. Le leggi che non sono eguali per tutti danno luogo a privilegi, qualcosa che contrasta con la stessa natura dello stato nazionale. Quando questo non è in grado di trattare gli apolidi come soggetti giuridici e lascia ampio campo d'azione all'arbitrio delle misure poliziesche, difficilmente resiste alla tentazione di privare tutti i cittadini del loro status e di governarli con una polizia onnipotente.

Le incertezze dei diritti umani

La dichiarazione dei diritti dell'uomo alla fine del XVIII se-

colo segnò una svolta nella storia. Essa significava che d'allora in poi l'uomo, e non il precetto divino o gli usi consacrati dalla tradizione, sarebbe stato la fonte del diritto. Incurante dei privilegi assicurati dalla storia a certi strati della società e a certe nazioni, documentava l'emancipazione del genere umano da qualsiasi tutela, la sua condizione di maggiorenne.

Vi era però anche un'altra implicazione, di cui gli autori della dichiarazione non si erano resi perfettamente conto. Essa intendeva essere una garanzia per gli individui che, con l'inizio della nuova epoca, non erano più sicuri della condizione acquistata con la nascita o dell'eguaglianza di fronte a Dio come cristiani. In altre parole, nella nuova società secolarizzata gli uomini non erano più sicuri dei diritti sociali e umani che fino allora erano stati sottratti all'ordinamento politico e garantiti non dal governo e dalla costituzione, bensì da forze sociali, spirituali e religiose. Perciò, durante il XIX secolo, fu opinione concorde che i diritti umani dovessero essere invocati ogni qual volta gli individui avevano bisogno di protezione contro la sovranità dello stato e l'arbitrio della società.

Poiché tali diritti erano inalienabili e irriducibili e non derivavano la loro validità da altri diritti o leggi, non occorre nessuna autorità per istituirli; l'uomo stesso ne era la fonte e il fine ultimo. Non si riteneva inoltre necessaria alcuna legge speciale per garantirli, dato che, a quanto si presumeva, tutte le leggi erano basate su di essi. L'uomo appariva l'unico sovrano in materia di diritto, non diversamente dallo stato in materia di governo. La sovranità popolare (a differenza di quella del principe) non era proclamata per grazia di Dio, bensì in nome dell'uomo, di modo che sembrava naturale che gli inalienabili diritti umani trovassero la loro garanzia nel diritto del popolo all'autogoverno e ne diventassero una parte integrante.

L'uomo si era appena affermato come un essere completamente isolato, emancipato da qualsiasi autorità e vincolo, come un essere che portava in se stesso la sua dignità senza riferimento a un ordine superiore più vasto, che già si riduceva a membro di un popolo. Il paradosso implicito nella dichiarazione degli ina-

lienabili diritti umani consisteva nel prendere in considerazione un uomo « astratto », che non esisteva in nessun luogo, perché persino i selvaggi vivevano in qualche forma di ordinamento sociale. Se una comunità tribale o « arretrata » non godeva dei diritti umani, era manifestamente perché nel suo insieme non aveva ancora raggiunto il necessario stadio di civiltà, lo stadio della sovranità popolare e nazionale, ma era oppressa da despoti stranieri o indigeni. La questione dei diritti umani si intrecciò ben presto inestricabilmente con quella dell'emancipazione nazionale; solo la sovranità del popolo, del proprio popolo, sembrò capace di garantirli. Poiché, fin dai tempi della rivoluzione francese, l'umanità era concepita come una famiglia di nazioni, si stabilì a poco a poco che il popolo, e non l'individuo, era l'immagine dell'uomo.

La portata di tale identificazione dei diritti umani coi diritti dei popoli nel sistema europeo degli stati nazionali venne in luce soltanto quando apparve una schiera crescente di persone e di gruppi etnici i cui diritti elementari erano tanto poco salvaguardati nel cuore dell'Europa quanto lo sarebbero stati nelle regioni selvagge dell'Africa. Dopotutto, i diritti dell'uomo erano stati definiti inalienabili perché si presumeva che fossero indipendenti dai governi; ma ora si scoprì che, appena gli individui perdevano la protezione del loro governo ed erano costretti a contare sul minimo di diritti che dovevano avere acquistato con la nascita, non trovavano nessuna autorità disposta a garantirlo. O quando, come nel caso delle minoranze, un organismo internazionale si incaricava di questa tutela, andava incontro a un palese insuccesso ancor prima di attuare completamente le sue misure; non solo i governi si opponevano più o meno apertamente a tale menomazione della loro sovranità, ma i gruppi allogeni, restii ad accettare una tutela non nazionale, diffidavano di una protezione limitata ai meri diritti umani (« linguistici, religiosi ed etnici ») e preferivano ricorrere, come i tedeschi e gli ungheresi, alla difesa della « madrepatria » o, come gli ebrei, alla solidarietà internazionale⁴⁸.

⁴⁸ Patetici esempi di questa fiducia esclusiva nei diritti nazionali furono, prima della seconda guerra mondiale, il consenso di quasi il 75 per cento della popolazione tedesca dell'Alto Adige a trasferirsi in Germania, il volontario rim-

Gli apolidi erano convinti, non meno delle minoranze, che la perdita dei diritti nazionali equivaleva alla perdita dei diritti umani, che la prima comportava inevitabilmente la seconda. Quanto più erano esclusi dal godimento di qualsiasi diritto, tanto più tendevano a reinserirsi in una comunità nazionale. I profughi russi furono soltanto i primi a insistere sulla loro nazionalità opponendosi furiosamente ai tentativi di metterli insieme con gli altri apolidi. Dopo di loro non c'è stato un solo gruppo di profughi che non abbia manifestato un fiero, violento attaccamento all'identità nazionale battendosi per i propri diritti come polacchi, ebrei o tedeschi, e solo come tali.

È stato un guaio che tutti i tentativi di giungere a una nuova carta dei diritti umani venissero patrocinati da figure marginali, giuristi internazionali o filantropi di professione. Le associazioni da essi formate, le dichiarazioni emesse mostravano una curiosa affinità di linguaggio e di composizione con le società per la protezione degli animali. Nessun uomo politico di rilievo poteva prenderli sul serio; e nessuno dei partiti liberali e radicali europei giudicava opportuno inserire nel proprio programma una nuova proclamazione dei diritti umani. Né prima né dopo la seconda guerra mondiale le vittime hanno invocato questi diritti fondamentali, ad esse manifestamente negati, nei loro vari tentativi di trovare una via d'uscita dal labirinto di filo spinato in cui gli avvenimenti le avevano cacciate. Anzi, hanno manifestato disprezzo e indifferenza per gli sforzi delle associazioni in favore del rispetto dei diritti umani.

La mancata promulgazione di una nuova carta non è stata certamente dovuta a malvolere. I diritti dell'uomo, solennemente proclamati dalle rivoluzioni francese e americana come la base delle società civili, non erano mai stati una questione politica

patrio di un'isola etnica tedesca dalla Slovenia dove era vissuta fin dal XIV secolo o, immediatamente dopo la fine della guerra, l'unanime rifiuto opposto dagli ebrei di un campo di profughi in Italia all'offerta di naturalizzazione in massa del governo italiano. Tenuto conto dell'esperienza dei popoli europei nel periodo fra le due guerre, sarebbe un grave errore interpretare tale comportamento semplicemente come un'altra manifestazione di nazionalismo fanatico; questa gente non si sentiva più sicura dei suoi diritti elementari se non erano protetti da un governo a cui era legata dalla nascita. Cfr. KULISCHER, *op. cit.*

pratica. Durante il XIX secolo essi erano stati invocati, in maniera piuttosto meccanica, per difendere gli individui dal crescente potere dello stato e mitigare l'insicurezza causata dalla rivoluzione industriale. Allora avevano acquistato un nuovo significato: erano divenuti lo *slogan* corrente dei protettori dei diseredati, una specie di norma supplementare, un diritto eccezionale necessario per chi non aveva nulla di meglio a cui ricorrere.

La ragione per cui essi sono stati trattati come una specie di cenerentola dal pensiero politico del XIX secolo, e poi dai partiti liberali e radicali del XX, sembra evidente: si presumeva che i diritti civili, cioè i diritti dei cittadini nei diversi paesi, dessero forma di norme tangibili agli eterni diritti umani, di per sé indipendenti dalla cittadinanza e dalla nazionalità. Tutti gli uomini erano cittadini di qualche comunità politica; se le leggi di questa non soddisfacevano le esigenze dei diritti umani, spettava ai suoi membri cambiarle, con l'attività legislativa nei paesi democratici, con l'azione rivoluzionaria nei regimi dispotici.

I diritti umani si sono rivelati inapplicabili, persino nei paesi che basavano su di essi la loro costituzione, ogni qual volta sono apparsi degli individui che non erano più cittadini di nessuno stato sovrano. A tale fatto, di per sé inquietante, va aggiunta la confusione creata dai recenti tentativi di redigere una nuova carta: nessuno sembra in grado di definire con sicurezza che cosa sono realmente questi diritti umani generali, cioè distinti dai diritti dei cittadini. Benché tutti siano d'accordo nel ritenere che il dramma degli apolidi consista appunto nella perdita dei diritti umani, nessuno sa quali diritti essi abbiano perduto.

La prima perdita da loro subita è stata quella della patria, cioè dell'ambiente circostante, del tessuto sociale in cui sono nati e in cui si sono creati un posto nel mondo. Una simile sventura è tutt'altro che senza precedenti; nella storia dei popoli le migrazioni forzate di individui o di interi gruppi, per ragioni politiche od economiche, assumono quasi l'aspetto di un avvenimento quotidiano. Quel che è senza precedenti non è la perdita di una patria, bensì l'impossibilità di trovarne una nuova. D'improvviso non c'è più stato nessun luogo sulla terra dove gli emigranti potessero

andare senza le restrizioni più severe, nessun paese dove potessero essere assimilati, nessun territorio dove potessero fondare una propria comunità. Ciò non aveva nulla a che fare con problemi materiali di soprapopolamento; non era un problema di spazio, ma di organizzazione politica. Nessuno si era accorto che l'umanità, per tanto tempo considerata una famiglia di nazioni, aveva ormai raggiunto lo stadio in cui chiunque veniva escluso da una di queste comunità chiuse, rigidamente organizzate, si trovava altresì escluso dall'intera famiglia delle nazioni, dall'umanità⁴⁹.

La seconda perdita è stata quella della protezione del governo, che implicava la perdita dello status giuridico in tutti i paesi, e non soltanto nel proprio. I trattati di reciprocità e gli accordi internazionali hanno tessuto intorno alla terra una rete che consente al cittadino di qualsiasi paese di portare con sé il proprio status giuridico dovunque vada. Ma chi non è più avvolto da essa, è fuori della legalità: così durante l'ultima guerra gli apolidi si sono invariabilmente trovati in una posizione peggiore degli stranieri nemici, che continuavano a essere indirettamente protetti dai loro governi in virtù degli accordi internazionali.

La perdita della protezione del governo è nella storia altrettanto nota che la perdita della patria. I paesi civili offrivano il diritto di asilo a chi per ragioni politiche era perseguitato dalle proprie autorità, e questa prassi, benché mai ufficialmente incorporata in una costituzione, ha funzionato in modo discreto nel XIX secolo e persino nel nostro. I guai sono cominciati quando è apparso evidente che le nuove categorie di perseguitati erano troppo numerose per una prassi riservata a casi eccezionali. Per giunta, la maggioranza non aveva titoli sufficienti per il diritto di asilo, che implicitamente presupponeva delle convinzioni politiche o religiose non vietate nel paese ospitante. I nuovi esuli erano perseguitati non per quel che avevano fatto o pensato, ma

⁴⁹ Le poche possibilità di reinserimento aperte ai nuovi emigranti erano per lo più basate sulla loro nazionalità. I profughi spagnoli, ad esempio, furono in una certa misura favorevolmente accolti nel Messico. All'inizio degli anni venti gli Stati Uniti adottarono un sistema di quote, in virtù del quale ogni nazionalità già rappresentata nel paese otteneva, per così dire, il diritto di ricevere un numero di compatrioti proporzionato alla sua consistenza numerica.

per quel che erano immutabilmente, perché nati nella razza o nella classe sbagliata, o reclutati dal governo sbagliato, come nel caso dell'esercito repubblicano spagnolo⁵⁰.

Col crescere del numero delle persone prive di diritti si tendeva a prestar meno attenzione ai misfatti dei governi persecutori che allo status dei perseguitati. Questi, pur dovendo la loro sorte a una causa politica, non erano più, come in ogni altro periodo della storia, una passività e una vergogna per i persecutori; non erano neppure considerati dei nemici attivi (le poche migliaia di cittadini sovietici che, abbandonata volontariamente la Russia dopo la seconda guerra mondiale, hanno trovato asilo nei paesi democratici, hanno arrecato al prestigio dell'URSS più danno dei milioni di profughi degli anni venti, che appartenevano alla classe sbagliata); ma erano e apparivano nient'altro che esseri umani la cui stessa innocenza, specialmente dal punto di vista del governo persecutore, era la loro massima disgrazia. L'innocenza, nel senso di assoluta mancanza di responsabilità, era il contrassegno della perdita di ogni diritto, oltre che dello status politico.

Solo in apparenza, quindi, le esigenze di un consolidamento dei diritti umani riguardano la sorte degli autentici profughi politici. Questi, necessariamente pochi, beneficiano ancora in molti paesi del diritto di asilo, che sostituisce, in modo non formale, la legge del paese di origine.

Uno degli aspetti più sorprendenti dell'esperienza moderna è che è manifestamente più facile privare della capacità giuridica una persona completamente innocente che l'autore di un reato. La celebre battuta di Anatole France, « Se mi accusano di aver rubato le torri di Notre Dame, non mi resta che fuggire dal paese », è diventata un'orrenda realtà. Abituati come sono a concepire la legge in termini di pena, di per sé consistente nella privazione di certi diritti, i giuristi avranno forse più difficoltà dei profani a

⁵⁰ Quanto pericolosa potesse essere l'innocenza nei riguardi del governo persecutore, divenne chiaro quando, durante l'ultima guerra, il governo americano offrì asilo ai profughi tedeschi minacciati dalla clausola di estradizione dell'armistizio franco-tedesco. La condizione era che il richiedente potesse provare di aver fatto qualcosa contro il regime nazista. I profughi rispondenti a tale requisito erano molto pochi e, strano ma vero, non erano quelli che correvano più pericolo.

comprendere che la privazione della legalità, cioè di tutti i diritti, non ha più alcuna relazione con specifici reati.

Tale situazione mette in luce le molte incertezze inerenti al concetto dei diritti umani. A prescindere dalle definizioni date di essi in passato (come diritto alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità, secondo la versione americana, o come eguaglianza di fronte alla legge, libertà, diritto alla proprietà e sovranità nazionale, secondo la versione francese), e dalla possibilità di correggere una formulazione ambigua come il perseguimento della felicità, o antiquata come il diritto incondizionato alla proprietà, la situazione reale degli uomini messi al bando della legge nel XX secolo mostra che quelli enunciati sono diritti spettanti ai cittadini, la cui perdita non comporta l'assoluta mancanza di diritti. Il soldato in guerra è privato del diritto alla vita, il criminale del diritto alla libertà, tutti i cittadini nei momenti d'emergenza del diritto al perseguimento della felicità, ma in nessuno di tali casi si può sostenere che ci sia stata una perdita dei diritti umani. Quei particolari diritti, d'altronde, possono essere accordati anche in condizioni di fondamentale mancanza di diritti.

La disgrazia degli individui senza status giuridico non consiste nell'essere privati della vita, della libertà, del perseguimento della felicità, dell'eguaglianza di fronte alla legge e della libertà di opinione (formule intese a risolvere i problemi nell'ambito di determinate comunità), ma nel non appartenere più ad alcuna comunità di sorta, nel fatto che per essi non esiste più nessuna legge, che nessuno desidera più neppure opprimerli. Solo nei regimi totalitari, nell'ultima fase di un lungo processo, il loro diritto alla vita è minacciato; solo se rimangono perfettamente « superflui », se non si trova nessuno che li « reclaims », la loro vita è in pericolo. Anche i nazisti, nella loro opera di sterminio, hanno per prima cosa privato gli ebrei di ogni status giuridico, della cittadinanza di seconda classe, e li hanno isolati dal mondo dei vivi ammassandoli nei ghetti e nei *Lager*; e, prima di azionare le camere a gas, li hanno offerti al mondo constatando con soddisfazione che nessuno li voleva. In altre parole, è stata creata una condizione di completa assenza di diritti prima di calpestare il diritto alla vita.

Lo stesso vale per il diritto alla libertà, che è talvolta considerato l'essenza dei diritti umani. Senza dubbio, gli individui messi al bando della legge hanno maggiore libertà di movimento del delinquente legalmente incarcerato, e nei campi d'internamento dei paesi democratici godono una libertà di opinione maggiore di quella che godrebbero in una normale tirannide, per non parlare dei regimi totalitari⁵¹. Ma né la sopravvivenza fisica, assicurata da qualche ente assistenziale pubblico o privato, né la libertà di opinione cambiano menomamente la loro situazione di fondamentale assenza di diritti. La continuazione della loro vita è dovuta alla carità, e non al diritto, perché non esiste alcuna legge che costringa la nazione a sfamarli; la libertà di movimento, se ce l'hanno, non dà loro il diritto alla residenza che è goduto persino dal delinquente incarcerato; e la loro libertà di opinione è la libertà dei matti, perché quel che pensano non ha alcuna importanza per nessuno.

Qui è il nocciolo del problema. La privazione dei diritti umani si manifesta soprattutto nella mancanza di un posto nel mondo che dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto. Qualcosa di molto più essenziale della libertà e della giustizia, che sono diritti dei cittadini, è in gioco quando l'appartenenza alla comunità in cui si è nati non è più una cosa naturale e la non appartenenza non è più oggetto di scelta, quando si è posti in una situazione in cui, a meno che non si commetta un delitto, il trattamento subito non dipende da quel che si fa o non si fa. Questa situazione estrema è la sorte delle persone private dei diritti umani. Esse sono prive, non del diritto alla libertà, ma del diritto all'azione; non del diritto a pensare qualunque cosa loro piaccia, ma del diritto all'opinione.

Ci siamo accorti dell'esistenza di un diritto ad avere diritti (e ciò significa vivere in una struttura in cui si è giudicati per le proprie azioni e opinioni) solo quando sono comparsi milioni di

⁵¹ Persino sotto il dominio del terrore totalitario i *Lager* sono stati talvolta l'unico luogo dove sussistevano certi residui di libertà di pensiero e di discussione. Vedi David ROUSSET, *Les Jours de Notre Mort*, Parigi 1947, *passim*, su Buchenwald e Anton CILIGA, *The Russian Enigma*, Londra 1940, p. 200, sulle « isole di libertà » in alcuni campi sovietici.

individui che lo avevano perso e non potevano riacquistarlo a causa della nuova organizzazione globale del mondo. Questa sventura non derivava dai noti mali della mancanza di civiltà, dell'arretratezza e della tirannide; e non le si poteva porre rimedio perché non c'erano più sulla terra luoghi da « civilizzare », perché, volere o no, vivevamo ormai realmente in un « unico mondo ». Solo perché l'umanità era completamente organizzata la perdita della patria e dello status politico poteva identificarsi con l'espulsione dall'umanità stessa.

Prima di tale constatazione, quel che è oggi chiamato « diritto dell'uomo » sarebbe stato considerato una caratteristica generale della condizione umana, che nessun tiranno poteva conculcare. La sua perdita comporta la perdita della pertinenza e della realtà del discorso, in altre parole del linguaggio, nel senso datogli da Aristotele quando definiva l'uomo un essere dotato del potere di pensare e parlare (con ciò egli intendeva infatti non la capacità fisica, posseduta anche dai barbari e dagli schiavi, bensì la capacità di regolare nella convivenza, con la parola anziché con la forza, gli affari, soprattutto quelli pubblici). Ad essa si accompagna la perdita di ogni relazione umana, di una comunità pubblicamente garantita, della capacità di azione politica. Con queste due perdite vengono meno alcune delle caratteristiche essenziali della vita umana. Questa era in una certa misura la sorte degli schiavi, che non erano quindi annoverati fra gli esseri umani da Aristotele. Il principale delitto della schiavitù contro l'umanità non consisteva nel togliere la libertà (il che si verifica anche in altre circostanze), ma nell'escludere una categoria di persone dalla possibilità di combattere per la libertà, una possibilità che permane sotto la tirannide, e persino nelle disperate condizioni del terrore moderno, ma non nel campo di concentramento. Esso non cominciava quando un popolo sconfiggeva e asserviva i suoi nemici, ma quando la schiavitù diventava un sistema in cui alcuni uomini « nascevano » liberi e altri schiavi, quando si dimenticava che era stato l'uomo a privare della libertà i suoi simili e si attribuiva tale condizione alla natura. Ma alla luce dei recenti avvenimenti si può dire che persino gli schiavi appartenevano ancora

a una specie di comunità umana; il loro lavoro era richiesto, usato, sfruttato, e ciò li teneva entro i confini dell'umanità. Essere schiavi era dopotutto avere un posto nella società, qualcosa più della nudità astratta dell'essere uomini e nient'altro che uomini. Quindi, non la perdita di specifici diritti, ma la perdita di una comunità disposta e capace di garantire qualsiasi diritto è stata la sventura che si è abbattuta su un numero crescente di persone. L'individuo può perdere tutti i cosiddetti diritti umani senza perdere la sua qualità essenziale di uomo, la sua dignità umana. Soltanto la perdita di una comunità politica lo esclude dalla umanità.

Il diritto che, pur non essendo mai menzionato fra i diritti umani, corrisponde a questa perdita, non può essere formulato nelle categorie del XVIII secolo perché esse presuppongono che i diritti scaturiscano immediatamente dalla « natura » dell'uomo; a tale riguardo è relativamente indifferente che questa natura sia riferita alla legge naturale o a un essere creato a immagine di Dio, che concerna diritti « naturali » o precetti divini. Il punto decisivo è che tali diritti, e la dignità umana ad essi legata, dovrebbero rimanere validi e reali anche se un solo uomo esistesse sulla terra; essi sono indipendenti dalla pluralità umana e dovrebbero quindi conservare il loro valore anche se un individuo fosse espulso dalla società.

Quando furono proclamati per la prima volta, i diritti dell'uomo furono considerati indipendenti dalla storia e dai privilegi che la storia aveva accordato a certi strati sociali. Tale indipendenza costituiva la dignità dell'uomo, ora scoperta. Fin dall'inizio questa nuova dignità fu di natura piuttosto ambigua. I diritti storici furono sostituiti dai diritti naturali, e la « natura » messa al posto della storia, nella tacita presunzione che essa fosse meno estranea della storia all'essenza dell'uomo. Lo stesso linguaggio della *Declaration of Independence* e della *Déclaration des Droits de l'Homme* — che parlano di diritti « inalienabili », « dati con la nascita », e di « verità evidenti » — implica la fede in una « natura » umana che sarebbe soggetta alle leggi di sviluppo regolanti quella dell'individuo e da cui diritti e leggi potrebbero

esser desunti. Oggi siamo forse meglio in grado di giudicare che cosa contenga questa « natura » umana; in ogni caso essa ci ha mostrato potenzialità che non erano neppure sospettate dalla filosofia e dalla religione occidentale, che l'hanno definita e ridefinita per oltre tremila anni. Non è soltanto l'aspetto, per così dire, umano della natura che per noi è diventato discutibile. Da quando l'uomo ha imparato a dominarla al punto da rendere concepibile e tecnicamente possibile la distruzione di tutta la vita organica sulla terra con strumenti da lui fabbricati, se ne è estraniato. Da quando una conoscenza più profonda dei processi naturali ha destato seri dubbi sull'esistenza di leggi naturali degne di questo nome, la natura stessa ha assunto un aspetto sinistro. Come si può derivare leggi e diritti da un universo che manifestamente non conosce né l'una né l'altra categoria?

L'uomo del XX secolo si è emancipato dalla natura come quello del XVIII dalla storia. Storia e natura ci sono diventate altrettanto estranee, nel senso che l'essenza dell'uomo non può più essere compresa con le loro categorie. D'altronde, l'umanità che per il XVIII secolo non era, in termini kantiani, più di un'idea regolativa, è oggi diventata un fatto inevitabile. La nuova situazione, in cui l'« umanità » ha in effetti assunto il ruolo precedentemente attribuito alla natura o alla storia, implica in tale contesto che il diritto ad avere diritti, o il diritto di ogni individuo ad appartenere all'umanità, dovrebbe esser garantito dall'umanità stessa. Non è affatto certo che questo sia possibile. Perché, nonostante i benintenzionati tentativi umanitari di ottenere nuove dichiarazioni dei diritti umani dalle organizzazioni internazionali, bisogna ricordare che questa idea trascende l'attuale sfera del diritto internazionale, che opera tuttora mediante trattati e accordi fra stati sovrani; e una sfera al di sopra delle nazioni per il momento non esiste. Per giunta, questo dilemma non sarebbe eliminato dalla creazione di un « governo mondiale », che rientra sì nel novero delle possibilità, ma potrebbe in realtà differire notevolmente dalla versione patrocinata dalle associazioni idealistiche. I crimini contro i diritti umani, che sono diventati una specialità dei regimi totalitari, possono sempre venir giustificati

con l'affermazione che diritto è quanto è bene o utile per il tutto, tenuto distinto dalle sue parti. (La massima hitleriana « Diritto è quel che giova al popolo tedesco » è soltanto la forma volgarizzata di una concezione della legge che si trova diffusa dovunque e che in pratica rimane inoperante solo finché le vecchie tradizioni presenti nelle costituzioni lo impediscono.) L'identificazione del diritto con l'utile — per l'individuo, la famiglia, il popolo o il maggior numero di persone — diventa inevitabile una volta svanita l'autorità dei criteri assoluti e trascendenti della religione o del diritto naturale. La difficoltà non viene meno se la collettività a cui si riferisce il bene comune comprende l'umanità intera. Perché è perfettamente concepibile, e in pratica politicamente possibile, che un bel giorno un'umanità altamente organizzata e meccanizzata decida in modo democratico, cioè per maggioranza, che per il tutto è meglio liquidare certe sue parti. Qui, a contatto col reale, ci troviamo di fronte a uno dei più antichi dubbi della filosofia politica, che è potuto rimanere nascosto finché una solida teologia cristiana ha fornito la cornice per tutti i problemi politici e filosofici, ma che già a Platone aveva fatto dire: « Non l'uomo, ma un dio deve essere la misura di tutte le cose ».

Queste esperienze e riflessioni sembrano offrire un'ironica, amara, tardiva conferma dei famosi argomenti che Edmund Burke opponeva alla dichiarazione dei diritti dell'uomo prodotta dalla rivoluzione francese. Sembrano provare la sua affermazione che i diritti umani sono un'« astrazione », che è molto più saggio contare su un'« eredità tradizionale » di diritti trasmessi di padre in figlio come la vita e rivendicarli come i « diritti di un inglese » anziché come gli inalienabili diritti dell'uomo⁵². A suo avviso, i diritti che godiamo scaturiscono « dall'intimo della nazione », e la loro fonte non è né la legge naturale né il precetto divino, e tanto meno la « razza umana, sovrana della terra » di Robespierre⁵³.

La solidità pragmatica della concezione di Burke non lascia

⁵² Edmund BURKE, *Reflections on the Revolution in France* (1790), ed. a cura di E. J. Payne, Everyman's Library.

⁵³ Discorso di Robespierre del 24 aprile 1793.

adito a dubbi alla luce delle nostre molteplici esperienze. La perdita dei diritti nazionali ha portato con sé in tutti i casi la perdita dei diritti umani; il ristabilimento di questi, come dimostra il recente esempio dello stato d'Israele, è stato ottenuto finora soltanto con l'affermazione dei diritti nazionali. La concezione dei diritti umani è naufragata nel momento in cui sono comparsi individui che avevano perso tutte le altre qualità e relazioni specifiche, tranne la loro qualità umana. Il mondo non ha trovato nulla di sacro nell'astratta nudità dell'essere-uomo. E, date le condizioni politiche oggettive, è difficile dire come le idee dell'uomo su cui sono basati i diritti umani — e che lo vogliono creato a immagine di Dio (nella formula americana), o rappresentante dell'umanità, o portatore delle sacre esigenze della legge naturale (nella formula francese) — avrebbero potuto contribuire alla soluzione del problema.

I superstiti dei campi di sterminio, gli internati dei campi di concentramento e gli apolidi hanno potuto rendersi conto, senza bisogno degli argomenti di Burke, che l'astratta nudità dell'esserenient'altro-che-uomo era il loro massimo pericolo. Per causa sua erano considerati selvaggi; e, nel timore di finire con l'essere equiparati a bestie, essi insistevano fanaticamente sulla loro nazionalità, l'ultimo segno della cittadinanza perduta, come l'unico superstite legame con l'umanità. La loro diffidenza verso i diritti naturali derivava appunto dalla constatazione che essi erano riconosciuti persino ai selvaggi. Burke aveva temuto che gli « innati » diritti naturali si sarebbero ridotti soltanto ai diritti del « selvaggio nudo »⁵⁴, precipitando le nazioni civili nello stato di natura, nella barbarie. Poiché soltanto i selvaggi non hanno più nulla da esibire all'infuori del minimo dell'origine umana, gli apolidi si aggrappano disperatamente alla loro nazionalità, che li distingue da quelli, pur non assicurandogli più né protezione né diritti. Soltanto il loro passato con l'« eredità tradizionale » sembra testimoniare che essi appartengono ancora al mondo civile.

Se un individuo perde il suo status politico, dovrebbe trovarsi,

⁵⁴ Introduzione di Payne a BURKE, *op. cit.*

stando alle implicazioni degli innati e inalienabili diritti umani, nella situazione contemplata dalle dichiarazioni che li proclamano. Avviene esattamente l'opposto: un uomo che non è altro che un uomo sembra aver perso le qualità che spingevano gli altri a trattarlo come un proprio simile. Questa è una delle ragioni per cui è infinitamente più difficile distruggere la personalità giuridica di un criminale (cioè di un uomo che si è assunta la responsabilità per un atto le cui conseguenze ora determinano la sua sorte) che quella di un uomo a cui sono state tolte le comuni responsabilità umane.

Gli argomenti di Burke acquistano quindi un ulteriore significato se si considera soltanto la condizione umana generale degli individui esclusi da ogni comunità politica. A prescindere dal trattamento, dalla libertà e dall'oppressione, dalla giustizia e dall'ingiustizia, essi hanno perso il contatto con quelle parti del mondo e quegli aspetti dell'esistenza che sono frutto del comune lavoro. Se la tragedia delle tribù selvagge consiste nell'abitare in una natura immutata che non riescono a dominare, nel vivere e morire senza lasciar traccia, senza aver contribuito in nulla alla creazione di un mondo comune, gli apolidi moderni si trovano invero in una specie di stato di natura. Certo, essi non sono dei barbari; alcuni di loro provengono dai ceti più colti dei rispettivi paesi; cionondimeno, in un mondo che ha pressoché eliminato la vita selvaggia, essi appaiono come i primi segni di un possibile regresso della civiltà.

Quanto più una civiltà è evoluta, quanto più completo è il mondo da essa creato, quanto più familiare gli uomini trovano questo ambiente « artificiale », tanto più essi si sentono irritati da quel che non hanno prodotto, da tutto quel che è loro misteriosamente dato. L'individuo che ha perso il suo posto in una comunità, il suo status politico nella lotta contemporanea, la personalità giuridica che fa delle sue azioni e di parte del suo destino un tutto coerente, conserva quelle qualità che normalmente si estrinsecano soltanto nella sfera della vita privata e rimangono inarticolate, mera esistenza in tutte le questioni d'interesse pubblico. La mera esistenza, vale a dire tutto ciò che ci è misterio-

samente dato con la nascita e che include la forma del nostro corpo e le doti della nostra mente, può essere adeguatamente affrontata soltanto con gli imprevedibili rischi dell'amicizia e della simpatia, o con la grande incalcolabile grazia dell'amore, che dice con Agostino: « *Volo ut sis* », senza poter indicare una ragione particolare per questa affermazione suprema, insuperabile.

Fin dal tempo dei greci è ben noto che la vita politica evoluta nutre un profondo sospetto per questa sfera privata, una specie di astio contro il miracolo per cui ognuno di noi è fatto così com'è, unico, inimitabile, immutabile. Questo settore del meramente dato, relegato dalla società civile nella vita privata, rappresenta una costante minaccia per la sfera pubblica, che si basa sulla legge dell'eguaglianza come quella privata si basa sulla legge della diversità e dell'infinita differenziazione. L'eguaglianza non ci è data, ma è il risultato dell'organizzazione umana nella misura in cui si fa guidare dal principio di giustizia. Non si nasce eguali; si diventa eguali come membri di un gruppo in virtù della decisione di garantirsi reciprocamente eguali diritti.

La nostra vita politica si fonda sul presupposto che possiamo instaurare l'eguaglianza attraverso l'organizzazione, perché l'uomo può trasformare il mondo e crearne uno di comune, insieme coi suoi pari e soltanto con essi. Lo sfondo oscuro di ciò che è meramente dato, lo sfondo formato dalla nostra natura unica e immutabile, irrompe sulla scena politica come l'elemento estraneo che nella sua differenza fin troppo evidente ci ricorda le limitazioni dell'attività umana, che si identificano con le limitazioni dell'eguaglianza umana. Le comunità politiche evolute, come le antiche città-stato o i moderni stati-nazione, insistono così spesso sull'omogeneità etnica perché tendono a eliminare nella misura del possibile le differenze naturali, sempre presenti, che suscitano odio, diffidenza e discriminazione. La diversità e l'individualità, di cui lo « straniero » è un simbolo allarmante, indicano le sfere in cui l'uomo non può agire e trasformare e in cui, quindi, ha tendenza a distruggere. Se un negro in una comunità umana è considerato un negro e nient'altro, perde col diritto all'eguaglianza quella libertà di azione che è specificamente umana; tutti i suoi atti sono

ora spiegati come « necessarie » conseguenze di qualche qualità negra; egli è diventato un esemplare di una specie animale chiamata uomo. Pressappoco la stessa cosa succede a chi ha perso le caratteristiche politiche ed è diventato un essere umano e nient'altro. Senza dubbio, dove la vita pubblica e la sua legge dell'eguaglianza sono completamente vittoriose, dove una civiltà riesce a eliminare, o a ridurre al minimo, lo sfondo oscuro della diversità, essa finisce nella fossilizzazione, punita, per così dire, per aver dimenticato che l'uomo è forse il signore, ma non il creatore del mondo.

Gli individui costretti a vivere fuori di ogni comunità sono confinati nella loro condizione naturale, nella loro mera diversità, pur trovandosi nel mondo civile. Essi sono sottratti a quella tendenza livellatrice di tutte le differenze che è la cittadinanza; e, poiché sono esclusi dalla partecipazione all'attività edificatrice degli uomini, appartengono alla razza umana allo stesso modo che degli animali a una determinata specie animale. Il paradosso è che la perdita dei diritti umani coincide con la trasformazione in uomo generico — senza professione, senza cittadinanza, senza una opinione, senza un'attività con cui identificarsi e specificarsi — e in individuo generico, rappresentante nient'altro che la propria diversità assolutamente unica, spogliata di ogni significato perché privata dell'espressione e dell'azione in un mondo comune.

L'esistenza di una simile categoria di persone racchiude in sé un duplice pericolo. Il loro distacco dal mondo, la loro estraneità sono come un invito all'omicidio, in quanto che la morte di uomini esclusi da ogni rapporto di natura giuridica, sociale e politica, rimane priva di qualsiasi conseguenza per i sopravvivententi. Se li si uccide, è come se a nessuno fosse causato un torto o una sofferenza. Questo era il tremendo pericolo che portava con sé l'usanza antica e medievale della messa al bando. Inoltre il numero crescente degli apolidi minaccia la nostra civiltà e il nostro mondo politico in modo forse più inquietante degli elementi della natura scatenati e dei barbari una volta. Non è più probabile che il pericolo mortale venga dall'esterno. Il pericolo è che una civiltà universale produca dei barbari dal suo seno costringendo, in un

processo di decomposizione interna, milioni di persone a vivere in condizioni che, malgrado le apparenze, sono quelle delle tribù selvagge⁵⁵.

⁵⁵ La moderna espulsione dall'umanità ha conseguenze molto più radicali dell'usanza antica e medievale della proscrizione. Questa, certo la « più terribile sorte che la legge primitiva potesse infliggere », in quanto poneva la vita della persona colpita alla mercé di chiunque la incontrasse, scomparve con l'instaurazione di un efficace sistema di esecuzione della legge e venne alla fine sostituita dai trattati di estradizione fra gli stati. Era stata principalmente un surrogato della forza poliziesca, inteso a costringere i rei ad arrendersi.

L'alto Medioevo sembrò rendersi conto del pericolo insito nella proscrizione. La scomunica nel tardo impero romano implicava la morte ecclesiastica, ma non la morte civile. Le due « morti » divennero tutt'uno soltanto nell'epoca merovingia, e anche allora la scomunica era in pratica limitata nel tempo e i diritti perduti in seguito ad essa potevano essere riacquistati. V. le voci « Outlawry » ed « Excommunication » nell'*Encyclopedia of Social Sciences*; e inoltre la voce « Friedlosigkeit » nello *Schweizer Lexikon*.