

Dolores Freda

## La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso

Tra il 1860 e il 1914 circa cinquantadue milioni di persone lasciarono l'Europa in cerca di migliori condizioni di vita e di lavoro: trentasette milioni si diressero in Nord America, undici in America del Sud, tre milioni e mezzo in Australia e Nuova Zelanda. Irlandesi, inglesi e tedeschi emigrarono in massa, tra il 1840 e il 1880, soprattutto alla volta degli Stati Uniti, mentre, a partire dagli anni '70 del secolo, si misero in marcia polacchi, austriaci, ungheresi, ebrei, slovacchi e croati. Una quota assai ragguardevole di emigrazione proveniva dall'Europa del Sud: spagnoli e portoghesi, a cominciare dagli anni '50 dell'Ottocento, partirono soprattutto per l'America latina, mentre in Italia i maggiori picchi di emigrazione furono raggiunti nel periodo compreso tra il 1876 (anno della prima rilevazione statistica ufficiale degli espatri) e il 1915, periodo in cui più di quattordici milioni di persone lasciarono il Paese diretti in Nord Europa e, soprattutto, nelle Americhe<sup>1</sup>.

In Italia le ragioni dell'esodo furono di ordine prevalentemente economico-sociale: la grande crisi agraria della fine dell'Ottocento, il crollo dei prezzi delle derrate alimentari e la politica protezionista del governo colpirono fortemente gli agricoltori favorendone l'emigrazione all'estero. Una forte spinta ad espatriare fu inoltre determinata dallo sviluppo industriale avviatosi nel Paese agli inizi del Novecento e dal conseguente eccesso di offerta di lavoratori agricoli sul mercato del lavoro, dall'urbanizzazione, dalla pressione demografica – la popolazione era passata da circa diciotto milioni nel 1801 a più di trentadue milioni nel 1901 –, cui si accompagnarono la crisi della piccola proprietà fondiaria, la crescente pressione fiscale da parte dello Stato e l'aumento del divario tra classi agiate e povere. La spinta ad emigrare fu infine agevolata dallo sviluppo dei trasporti e del commercio internazionali e dall'esistenza di

---

<sup>1</sup> Sterminata la bibliografia in materia di emigrazione: si vedano, tra i lavori particolarmente significativi sull'emigrazione europea, W. Nugent, *Crossings, The Great Transatlantic Migrations, 1870-1914*, Indianapolis 1992; K.J. Bade, P.C. Emmer, L. Lucassen, J. Ottmer (a cura di), *Enzyklopädie Migration in Europa, vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2007; K.J. Bade, *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal '700 ad oggi*, Roma-Bari 2001; C. Erickson (a cura di), *Emigration from Europe 1815-1914*, London 1976. Per quanto più specificamente concerne l'emigrazione italiana, cfr., tra i moltissimi studi esistenti, R. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979; P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma 2001; E. Franzina, *Stranieri d'Italia. Studi sull'emigrazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Vicenza 1994; Id., *Gli Italiani al Nuovo Mondo. L'emigrazione italiana in America 1492-1942*, Milano 1995; P. Audenino, P. Corti, *L'emigrazione italiana*, Milano 2000; P. Corti, M. Sanfilippo, *L'Italia e le migrazioni*, Bari 2012. Vale la pena di sottolineare come il presunto ritardo dell'emigrazione italiana, fino a qualche anno fa accolto quale dato di fatto dalla prevalente storiografia, appaia in realtà ascrivibile all'assenza di rilevazioni statistiche ufficiali fino al 1876. In tal senso, C. Casanova, *L'Italia moderna. Temi e orientamenti storiografici*, Roma 2001. Va in ogni caso rilevato che le statistiche si basavano sui nulla-osta al rilascio dei passaporti e non sulle partenze effettive, e che esse non tenevano conto dell'emigrazione clandestina.

risorse immense e di un dilatato e ormai sterminato mercato del lavoro nei paesi d'oltreoceano<sup>2</sup>.

Gli emigranti italiani, negli anni '80 e '90 dell'Ottocento prevalentemente provenienti dalle regioni centro-settentrionali, si diressero soprattutto verso destinazioni continentali quali la Francia, la Germania e la Svizzera. Successivamente, a partire dal primo decennio del Novecento, essi dirottarono principalmente verso paesi d'oltreoceano ricchi di risorse ed opportunità lavorative quali l'Argentina, il Brasile e gli Stati Uniti d'America<sup>3</sup>: proprio gli Stati Uniti avrebbero assorbito, almeno fino all'emanazione dei *Quota Act* nel 1921 e 1924 (i quali, fissando le quote di persone da ammettere nel Paese in proporzione alla consistenza delle diverse etnie presenti, avrebbero determinato una drastica restrizione ai nuovi arrivi, sancendo di fatto la chiusura della frontiera americana) il 45% dell'emigrazione italiana, ora alimentata per il 70% da soggetti provenienti dal Mezzogiorno. Tale seconda fase migratoria, definita dalla storiografia come quella della c.d. "grande emigrazione" e terminata alla vigilia della prima guerra mondiale, rappresentò – in presenza di una legislazione più attenta e "protettiva" nei confronti degli emigranti e di una maggiore organizzazione del fenomeno migratorio –, un vero e proprio esodo di massa, il cui picco venne raggiunto nel 1913, anno in cui furono registrati più di ottocentosettantamila espatri<sup>4</sup>.

### 1. Una legislazione "di polizia"

In Italia, coerentemente con le ideologie e le istanze economico-sociali presenti nel Paese a partire dall'Unità, il fenomeno migratorio venne costantemente letto nell'ottica riduttiva delle sue conseguenze sociali ed economiche, senza approfondirne in alcun modo le cause. E tale impostazione determinò un prevalente atteggiamento di sfavore, se non di aperta diffidenza e sospetto, da parte delle autorità nei confronti degli emigranti: atteggiamento che avrebbe portato all'emanazione prima di una serie di atti amministrativi, poi di alcune leggi "di polizia" finalizzate alla regolamentazione e all'indirizzo (quando non al divieto) dei flussi migratori.

In realtà, la connotazione negativa che accompagnava gli emigranti aveva radici lontane: già durante l'*Ancien Régime* migranti e forestieri erano guardati con diffidenza e timore; ma è a partire dalla seconda metà dell'Ottocento che l'emigrazione, pur caratterizzata da dimensioni e modalità ben diverse da quelle della c.d. "grande emigrazione" novecentesca, assunse il carattere di questione di ordine pubblico, "di

---

<sup>2</sup> Il fenomeno è stato efficacemente sottolineato da Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 11 ss., il quale ha evidenziato come l'emigrazione italiana nascesse anche dalla scarsa capacità dell'economia del Paese di adeguarsi ai ritmi imposti ai processi di modernizzazione dalla rivoluzione industriale inglese e dai nascenti rapporti capitalistici europei.

<sup>3</sup> Tra il 1861 e il 1940 il numero complessivo di espatri dall'Italia fu di circa venti milioni (sebbene l'emigrazione effettiva, al netto dei rientri, fosse di circa otto milioni).

<sup>4</sup> Si veda, più ampiamente, sulla c.d. "grande emigrazione", A. De Clementi, *La "grande emigrazione": dalle origini alla chiusura degli sbocchi americani*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana* cit., pp. 187-211, la quale ha parlato di una vera e propria "emorragia demografica" (p. 204). Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 21, indicando quale periodo di massima emigrazione quello compreso tra il 1901 e il 1920, ha sottolineato come le partenze annuali, da una media di centoventunmila negli anni 1861-70, salissero a seicentotremila tra il 1901 e il 1910, per poi scendere progressivamente a settantamila tra il 1931 e il 1940.

polizia”. Se è vero che ciò fu in parte determinato dal fatto che l'avanguardia del fenomeno migratorio fosse prevalentemente costituita da un'emigrazione vagabonda e minorile (mendicanti, suonatori ambulanti, lustrascarpe), fonte di vergogna in patria e di pregiudizi all'estero duri a morire<sup>5</sup>, la questione sociale ad esso sottesa – la quale richiedeva riforme economico-sociali e da cui sarebbe originata la “questione meridionale” – non venne né compresa, né affrontata.

Tale atteggiamento è testimoniato dal fatto che gli stessi censimenti generali della popolazione, cui era deputata la Divisione di statistica generale istituita fin dal 1861 presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, da attività di computo della popolazione si trasformarono in uno strumento di controllo di polizia volto, anche a seguito dell'introduzione dei passaporti (rilasciati appunto dall'autorità di pubblica sicurezza e, di conseguenza, principale strumento di controllo dell'emigrazione), non solo e non tanto all'individuazione dei soggetti idonei alla leva e, dunque, alla repressione del diffuso fenomeno della renitenza, ma anche e soprattutto al controllo dei flussi migratori<sup>6</sup>. Non è un caso che proprio agli ultimi decenni del XIX secolo risalga la distinzione – adottata dalla statistica ufficiale e utilizzata come strumento di controllo degli espatri – tra “emigrazione temporanea” ed “emigrazione propria”, contrapposte in base alla presenza o meno della volontà, da parte dell'emigrante, di fare ritorno in patria, in base al paese di destinazione (l'emigrazione transoceanica si presumeva definitiva), alla partenza o meno con la famiglia e alla professione esercitata dall'emigrante. Tale dicotomia, tanto celebre quanto approssimativa, ebbe l'effetto di rafforzare l'atteggiamento di sfavore e diffidenza nei confronti del fenomeno migratorio, gettando sull'emigrazione c.d. “propria” (cioè definitiva) l'ombra del carattere eversivo e rivoluzionario<sup>7</sup>.

La stessa “teoria psicologica dell'emigrazione” di Francesco Coletti, statistico ed economista di scuola liberale, il quale – nell'ambito di una più ampia teorizzazione secondo la quale partivano maggiormente gli abitanti delle zone marine piuttosto che montane – affermava che sarebbero stati più inclini ad emigrare coloro che sentivano un minore attaccamento al luogo d'origine e un minore timore per i rischi e la fatica del viaggio, sembrava assegnare all'emigrazione una connotazione negativa, attribuendo la capacità/volontà di emigrare a quei soggetti che, “diversi” dagli altri

---

<sup>5</sup> M. Porcella, *Premesse dell'emigrazione di massa in età prestatistica (1800-1850)*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana* cit., pp. 36-37; E. Franzina, *Identità regionale ed emigrazione all'estero*, in E. Bartocci, V. Cotesta (a cura di), *L'identità italiana. Emigrazione, immigrazione, conflitti etnici*, Roma 1999, p. 38.

<sup>6</sup> Porcella, *Premesse dell'emigrazione di massa* cit., pp. 18-19, ha sottolineato come già in età napoleonica i censimenti rivelassero la necessità da parte delle autorità di controllare la renitenza alla leva, e la centralità delle relazioni prefettizie e dell'introduzione dei passaporti a tal fine. Il rapporto tra statistica e “fonti di polizia” (prima i nulla osta dei sindaci al rilascio dei passaporti, poi i registri dei passaporti tenuti dagli uffici di Pubblica Sicurezza), e i limiti nell'utilizzo di tali fonti (ottenere un passaporto non significava necessariamente partire), sono stati evidenziati anche da D. Marucco, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari 1996. Sull'evoluzione dei processi di identificazione analitica della popolazione, nella lunga durata, M. Meriggi, *La cittadinanza di carta*, in “Storica”, 6 (2000).

<sup>7</sup> Sui diversi criteri e metodi utilizzati nella rilevazione ed elaborazione statistica dei dati, ispirati dalle diverse concezioni del fenomeno migratorio, e sulla volontà delle autorità di utilizzare i dati stessi per controllare (e, in alcuni casi, contrastare) l'emigrazione, Marucco, *L'amministrazione della statistica* cit., pp. 66-67.

uomini (e, pertanto, “anormali”), erano privi di quei sentimenti, connaturati a ogni individuo, di attaccamento al suolo natio e di paura dell’ignoto<sup>8</sup>. Emigrare non era, dunque, considerato “naturale”: se si decideva di partire, abbandonando ciò che si aveva di più caro ed affidandosi a un destino incerto e spaventoso, non si poteva che essere cattivi cittadini o, peggio, individui oziosi e malfamati. Nella migliore delle ipotesi, illusi o raggirati.

Tale atteggiamento di sfavore, unito all’incapacità (o, piuttosto, alla scarsa volontà) di risalire alle cause del fenomeno migratorio, portò a una serie di interventi normativi in materia di emigrazione scollegati tra loro e del tutto inadeguati ad affrontare adeguatamente il fenomeno, quanto meno fino all’emanazione della prima legge nel 1888. Già a cavallo degli anni ’70 dell’Ottocento furono infatti emanati diversi atti amministrativi, tutti finalizzati al controllo e alla repressione dei flussi migratori, provvedimenti i quali non facevano altro che richiamare preesistenti leggi di polizia oppure disposizioni contenute nel codice della marina mercantile.

Il primo degli interventi normativi si concretizzò nella Circolare Menabrea, emanata il 18 gennaio del 1868, la quale imponeva a sindaci e prefetti di vigilare sul fenomeno migratorio impedendo l’espatrio a tutti coloro i quali non fossero in grado di dimostrare di avere un lavoro ad attenderli nel Paese di destinazione o comunque non disponessero di sufficienti mezzi di sussistenza. Seguì nel 1873 la Circolare Lanza, la quale, dopo aver ribadito quanto già disposto dalla Circolare Menabrea (divieto di espatrio per i soggetti privi di mezzi, oltre che per i militari), sanciva l’obbligo in capo agli emigranti di impegnarsi per iscritto – e con garanzia da parte di un soggetto solvibile – a sostenere le spese di rientro in Italia in caso di rimpatrio. Il provvedimento raccomandava inoltre ai prefetti di vigilare sull’osservanza della legge di Pubblica Sicurezza, del decreto del 1857 sui passaporti e delle circolari successive in materia da parte di chi intendesse istituire agenzie pubbliche (e, dunque, agenzie di emigrazione), al fine di porre rimedio alle truffe, alle estorsioni e ai raggiri che gli emigranti subivano da parte di agenti o sedicenti tali. Maggiormente aperte e tolleranti le disposizioni della Circolare Nicotera, la quale, emanata tre anni più tardi, pur ridimensionando le limitazioni e le formalità precedentemente imposte (specie in materia di passaporti), che avevano avuto l’effetto di incrementare le partenze dai porti stranieri a danno della marina mercantile italiana, dopo la partenza abbandonava l’emigrante in balia di se stesso e dei rischi del viaggio<sup>9</sup>.

Nonostante i diversi interventi normativi menzionati, incominciava a farsi strada la consapevolezza della necessità dell’emanazione di una legge organica sull’emigrazione, la quale regolamentasse in maniera generale e completa la materia, mettendo fine agli abusi perpetrati ai danni degli emigranti tanto dalle compagnie di navigazione che dagli agenti di emigrazione<sup>10</sup>. Diverse furono, infatti, le proposte di legge presentate al

<sup>8</sup> Più ampiamente, Porcella, *Premesse dell’emigrazione di massa* cit., p. 20 ss.

<sup>9</sup> Più ampiamente, sulla regolamentazione normativa dell’emigrazione, M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell’Italia liberale e fascista*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (a cura di), *Storia dell’emigrazione italiana* cit., pp. 309-319. Ringrazio la Dott.ssa Ostuni, Responsabile scientifico dell’Archivio della Fondazione Paolo Cresci per la storia dell’emigrazione italiana di Lucca, per i preziosi consigli generosamente offertimi.

<sup>10</sup> Cfr., per un quadro chiaro sulle speculazioni e frodi a danno degli emigranti da parte di armatori e agenti, E. Tripli-Romano, *Crestomazia critica della legge 30 dicembre 1888 sulla emigrazione e del suo regolamento esecutivo*, Napoli 1893, p. 3 ss.

Parlamento in quegli anni ma esse, nonostante l'urgenza di procedere a un intervento legislativo, non portarono ad alcun risultato concreto. Un primo disegno di legge, presentato dal ministro Nicotera nel 1877, proponeva, nell'ambito di una più ampia riforma della materia di Pubblica Sicurezza e, ancora una volta, allo scopo di reprimere gli abusi perpetrati ai danni degli emigranti e le violazioni delle norme esistenti, l'istituzione di un obbligo di licenza per gli agenti di emigrazione e, al tempo stesso, l'obbligo di prestazione da parte loro di una cauzione su cui si sarebbero potuti rivalere gli emigranti in caso di necessità. Un successivo disegno, sempre avente ad oggetto gli agenti di emigrazione, fu presentato e discusso l'anno successivo, congiuntamente ad un altro concernente l'istituzione di un "ufficio sulla emigrazione" presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio.

Se tali proposte di legge non ebbero seguito, il dibattito politico in materia di emigrazione fu assai acceso e le Camere si divisero tra i fautori della necessità del controllo dei flussi migratori da parte dello Stato al fine di evitare la perdita di forza lavoro valida – conservatori e moderati i quali si opponevano nettamente all'emigrazione ritenendola una minaccia alla stabilità e alla conservazione della famiglia e della società –, e i sostenitori degli espatri, – socialisti e organizzazioni sindacali, più attenti alle dinamiche economico-sociali che avevano messo in ginocchio le masse agricole –, i quali valutavano positivamente il fenomeno migratorio (temporaneo, più che permanente) per la sua influenza sullo sviluppo dell'organizzazione economica e politica dei lavoratori<sup>11</sup>.

Ma il dibattito non riuscì mai a concretizzarsi in una vera e propria politica emigratoria. Esso, per quanto appassionato, rimase fermo a un piano teorico, avulso dalla realtà concreta: la contrapposizione tra "emigrazione naturale" (cioè spontanea, da tollerare o favorire) ed "emigrazione artificiale" (indotta e, pertanto, da scoraggiare) non fu che il frutto di una sterile polemica opposta dalle classi dirigenti alla proliferazione ormai indiscriminata, nel vuoto legislativo, di agenti e intermediari di ogni genere<sup>12</sup>. Lo stesso incoraggiamento governativo della c.d. "emigrazione sovvenzionata", gratuita in quanto finanziata da alcuni Paesi dell'America Latina (soprattutto Brasile, Venezuela e Argentina) già a partire dagli anni '70 dell'Ottocento e vietata dai Paesi europei più sviluppati a causa dello sfruttamento cui erano sottoposti e dei pericoli cui erano esposti gli emigranti, rappresenta un ulteriore esempio dell'assenza di ogni intento di tutela dell'emigrazione da parte della politica italiana<sup>13</sup>. È d'altra parte vero che numerose erano le questioni di difficile soluzione poste al governo dal fenomeno migratorio: la non facile mediazione tra classi sociali e

<sup>11</sup> Utili a comprendere le diverse posizioni che animarono il dibattito politico, F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita fino alla prima guerra mondiale*, Città di Castello 1969; A. Annino, *La politica migratoria dello Stato postunitario*, in "Il Ponte", 2 (1974).

<sup>12</sup> In tal senso, Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 255 ss. e p. 303 ss., il quale ha sottolineato che i dibattiti parlamentari sono "utili per delineare il percorso ideale e politico delle classi dirigenti dello stato borghese, ma avulsi dalla realtà, privi di ogni comprensione della questione sociale che era alla base dell'emigrazione", mentre "irrilevanti appaiono le molte "etichette motivazionali" (aspirazione alla terra, omologia linguistica, il rimpatrio come manifestazione dell'amor di patria) che l'ideologia della borghesia italiana e la retorica degli analisti e commentatori del tempo appiccicò al fenomeno" (ivi, p. 61).

<sup>13</sup> Sull'emigrazione sovvenzionata, intesa quale strumento adoperato dal governo italiano per sbarazzarsi nella maniera più rapida e indolore di masse proletarie problematiche, ivi, pp. 298-303.

interessi contrapposti (quelli degli armatori, della borghesia agraria, delle masse agricole), il problema e i costi dei rimpatri, la questione dei ricoveri pubblici, i limiti e le disfunzioni dell'organizzazione consolare italiana, l'indebolimento militare dipendente dalla renitenza e dalla diserzione collegate all'emigrazione clandestina. In definitiva, il fenomeno migratorio, assai complesso e vario, non fu adeguatamente affrontato né compreso: di qui l'impossibilità di trovare strumenti legislativi idonei alla disciplina dello stesso.

Soltanto nel 1888, facendo seguito all'approvazione di un nuovo disegno di legge presentato dal ministro Crispi l'anno precedente, venne finalmente emanata una prima legge sull'emigrazione, la n. 5866, poi integrata da due regolamenti risalenti, rispettivamente, al 1889 e 1892. Essa si rivelò fin dall'inizio incompleta e inefficace, per molti aspetti superficiale ed erronea, probabilmente proprio a causa del fatto che, per far fronte a una situazione divenuta ormai emergenziale, era stata emanata senza la dovuta ponderazione (di qui l'emanazione dei due regolamenti correttivo-integrativi menzionati). Si trattava sostanzialmente, anche in tal caso, di una restrittiva legge di ordine pubblico, "di polizia", finalizzata all'esercizio del controllo da parte dell'autorità di Pubblica Sicurezza sul fenomeno migratorio, e alla repressione degli abusi commessi ai danni degli emigranti, ma che trascurava completamente la ragione per la quale essa era stata emanata: la tutela dei soggetti che espatriavano dal momento della partenza a quello dell'arrivo a destinazione.

La nuova legge sanciva la libertà di emigrare per tutti i cittadini (salvi i limiti previsti per le donne coniugate, per le quali era necessaria l'autorizzazione del marito, e per i militari, i quali dovevano essere previamente autorizzati dal Ministro della Guerra)<sup>14</sup>, disciplinava l'attività degli agenti di emigrazione, ora bisognosi di una patente ministeriale per lo svolgimento della loro attività d'intermediazione<sup>15</sup>, regolamentava minuziosamente il contratto di trasporto<sup>16</sup>, comminava pene severe agli agenti i quali trasgredissero le disposizioni in essa contenute<sup>17</sup>. Istituiva inoltre, in ogni

<sup>14</sup> Art. 1, Legge 30 dicembre 1888, n. 5866. M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla "falsa" libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata 2012, pp. 253-273, ha evidenziato come l'affermazione della libertà di emigrare da parte della legge (tanto del 1888 che del 1901) si iscrivesse nell'ambito del problematico e contraddittorio rapporto tra potere politico ed individuo in età liberale e corrispondesse, in realtà, a un ambito di libertà "negata" (p. 254), essendo la libertà di espatrio di fatto sottoposta al controllo della pubblica autorità e subordinata al prevalente interesse pubblico.

<sup>15</sup> "Nessuno può arruolare emigranti, vendere o distribuire biglietti per emigrare, o farsi mediatore ai fini di lucro fra chi voglia emigrare e chi procuri o favorisca imbarco, s'egli non abbia avuto dal Ministero la patente di agente": art. 2, Legge 30 dicembre 1888, n. 5866.

<sup>16</sup> La legge prevedeva che tra l'agente (o il subagente) e l'emigrante dovesse essere stipulato un contratto in triplice copia (una per l'emigrante, una per l'agente e la terza per il capitano del porto d'imbarco) contenente le seguenti indicazioni: nome, età, professione e ultimo domicilio dell'emigrante; eventuale data del congedo militare o della licenza del Ministro della Guerra; luogo di partenza e destinazione; termine entro il quale avrebbe avuto luogo la partenza; nome della nave e posto assegnato all'emigrante; durata di eventuali fermate intermedie o scali; prezzo del trasporto, inclusa la spesa di sussistenza a bordo; quantità di bagaglio dell'emigrante. Ivi, art. 12.

<sup>17</sup> "È punito con l'arresto d'uno a sei mesi, e colla multa da cinquecento a cinquemila lire chiunque senza patente o licenza a fini di lucro procuri o fornisca trasporto agli emigranti, o intervenga mediatore di contratti tra gli emigranti e chi li trasporta, o faccia arruolamenti per l'emigrazione": la

capoluogo di provincia, le Commissioni arbitrali per la risoluzione delle controversie tra emigranti e vettori: gli emigranti che volessero intentare un'azione contro gli agenti che li avevano reclutati potevano presentare, entro un mese dal termine stabilito per la partenza, un reclamo (esente da ogni imposta di bollo) al console del Paese d'arrivo o al prefetto della provincia in cui avevano stipulato il contratto di trasporto. Su tale reclamo avrebbe giudicato una Commissione arbitrale costituita dal prefetto della provincia, dal presidente del Tribunale, dal procuratore del re presso il Tribunale e da due consiglieri provinciali, commissione la quale avrebbe deciso la questione, in maniera definitiva e inappellabile, senza vincoli di osservanza delle forme e dei termini prescritti per la giurisdizione ordinaria<sup>18</sup>.

Ma la legge del 1888 si occupava di regolamentare soltanto pochi aspetti del fenomeno migratorio, mostrandosi scarsamente interessata alla tutela dei soggetti intenzionati ad espatriare: nonostante l'esistenza delle disposizioni esaminate, essa non definiva in alcun modo la figura dell'emigrante e non si occupava minimamente dei suoi bisogni effettivi, tanto durante il viaggio a bordo dei piroscafi, compiuto in condizioni assai degradanti, quanto dopo lo sbarco nei Paesi di destinazione, in cui l'espatriato, abbandonato a se stesso, finiva col diventare facile e ghiotta preda degli speculatori locali<sup>19</sup>.

## 2. La tutela degli emigranti: la legge n. 23 del 1901

Bisognò attendere il riformismo di età giolittiana, e l'emanazione della legge n. 23 del 1901 – poi integrata da successive disposizioni (la legge n. 1075 del 1913 e il decreto n. 1379 del 1918), fino a giungere al testo unico n. 2205 del 1919, finalizzato a riordinare e rivedere tutta la disciplina sull'emigrazione<sup>20</sup> – per un primo concreto tentativo di regolamentazione organica del fenomeno migratorio e, nel contempo, di tutela nei confronti degli emigranti e affermazione dei loro diritti<sup>21</sup>. La legge del 1901 rappresentò infatti, nonostante molte delle sue disposizioni rimanessero sulla carta, un primo importante passo avanti in materia di tutela economica e sociale dell'emigrazione, ora – quanto meno formalmente – al centro della previsione normativa.

---

violazione delle disposizioni previste dalla legge avrebbe comportato il ritiro della patente. Ivi, art. 18. La patente sarebbe stata ritirata all'agente anche in caso di procurato imbarco a latitanti, evasi, o "minori destinati a mestieri girovaghi". Ivi, art. 5.

<sup>18</sup> Ivi, art. 17. Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 308, ha evidenziato come l'attività di tali Commissioni fosse nella prassi irrilevante: tra il 1890 e il 1895 furono infatti registrati soltanto quattro giudizi.

<sup>19</sup> Tripli-Romano, *Crestomazia critica* cit., p. 5. Vedi, inoltre, sull'assenza di un collocamento al lavoro ufficiale, sull'attività di associazioni private e patronati e sullo sfruttamento degli emigranti da parte di "boss" e padroni (con particolare riferimento agli Stati Uniti), Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 326 ss.

<sup>20</sup> La legge n. 473/1925 avrebbe poi raccolto in un sistema organico tutte le norme vigenti in materia. Per un quadro completo della legislazione sull'emigrazione, si veda il volume, pubblicato a cura del Commissariato Generale dell'Emigrazione, *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici*, Roma 1926.

<sup>21</sup> "Errammo tutti nel 1888; e non abbiamo allora compreso che occorre provvedimenti di tutela economica e sociale, non soltanto, o principalmente, di polizia", A. Rabbeno, *Manuale dell'emigrazione: storia, statistica, relazioni, discussioni, testo delle leggi e giurisprudenza*, Firenze 1901, p. 76.

La legge non soltanto introduceva nuove disposizioni a tutela dell'emigrante, ma istituiva anche una serie di organismi atti a rendere tale tutela effettiva. Se è vero che il provvedimento ribadiva la libertà di emigrare già sancita nel 1888, esso accordava al tempo stesso al Ministro degli Esteri – prima significativa innovazione di chiaro valore “protettivo” rispetto alla disciplina precedente – la facoltà di “sospendere l'emigrazione verso una determinata regione per motivi d'ordine pubblico o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, e gli averi dell'emigrante”<sup>22</sup>. La legge, inoltre, dopo aver imposto all'emigrante l'obbligo del passaporto (il cui rilascio era esente da ogni imposta di bollo)<sup>23</sup>, ne dava, per la prima volta, una chiara definizione in base a due criteri, il luogo di destinazione e la tipologia di viaggio, definizione necessaria a distinguerlo da ogni altra categoria di viaggiatore proprio allo scopo di potergli attribuire le garanzie previste dalla legge: l'emigrante era, infatti, definito come colui il quale “si rechi in Paese posto al di là del canale di Suez (...) o in Paese posto al di là dello stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe”<sup>24</sup>.

La legge passava poi a disciplinare alcuni organi di nuova creazione, primo tra tutti il Commissariato Generale dell'Emigrazione, istituito, sulla spinta di altri esempi europei<sup>25</sup>, presso il Ministero degli Esteri, allo scopo di monitorare, regolare e disciplinare – in maniera autonoma, ma sotto la sorveglianza dello stesso Ministero – il fenomeno migratorio. Il Commissariato, il quale costituiva una delle principali innovazioni (se non la principale) introdotte dalla legge, accentrava su di sé le funzioni precedentemente esercitate da diversi enti pubblici (tra cui i Ministeri del Tesoro, degli Interni e degli Esteri), svolgendo, di concerto con il Consiglio Superiore dell'Emigrazione (altro organo di nuova istituzione), il delicato compito della gestione e dell'organizzazione dei servizi previsti a tutela dell'emigrazione<sup>26</sup>. Esso era tenuto a redigere annualmente una relazione sui servizi all'emigrazione, corredata da un rapporto sulla situazione migratoria nel Paese – sia temporanea che permanente – da presentarsi in Parlamento da parte del Ministro degli Esteri per l'approvazione ed emanare, nel contempo, tutti gli atti necessari alla regolamentazione dei servizi stessi<sup>27</sup>.

È interessante notare come, a partire dal 1905, vennero create all'interno del Commissariato Generale tre divisioni: una prima, finalizzata all'assistenza degli emigranti in Italia e durante il viaggio; una seconda, deputata alla loro protezione all'estero; una terza, il cui scopo era lo svolgimento di studi e la redazione di pubblicazioni in materia di emigrazione. Le funzioni che il Commissariato, così costituito, aveva il compito di espletare comprendevano la vigilanza e la disciplina del rilascio dei passaporti ai soggetti intenzionati ad espatriare, il controllo sull'attività delle

---

<sup>22</sup> Art. 1, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>23</sup> Ivi, art. 5.

<sup>24</sup> Ivi, art. 6.

<sup>25</sup> Tra i quali l'Emigrants Information Office inglese.

<sup>26</sup> Più ampiamente, sul Commissariato Generale dell'Emigrazione, sulle sue controverse origini, sulla sua composizione e sulle sue funzioni, F. Grassi Orsini, *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in “Le carte e la storia”, 1 (1997); e M.R. Ostuni, *Momenti della “contrastata vita” del Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano 1983. Il Commissariato Generale sarebbe stato soppresso da Mussolini nel 1927 e trasformato in una Direzione Generale del Ministero degli Esteri, la “Direzione Generale degli Italiani all'Estero”.

<sup>27</sup> Art. 8, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.



compagnie di navigazione e sui rappresentanti dei vettori ai quali, in presenza dei requisiti richiesti, si occupava di rilasciare la necessaria patente, la fissazione del prezzo dei noli, l'informazione degli emigranti attraverso la pubblicazione mensile e la distribuzione gratuita del bollettino dell'emigrazione – contenente informazioni circa il prezzo dei noli, le condizioni dei Paesi d'arrivo, i piroscafi, gli istituti di tutela e previdenza, gli aspetti economici –, la diffusione di circolari informative, guide e manuali utili all'orientamento dell'emigrante, e l'esplicazione di “ogni azione complementare volta a meglio e più integralmente assicurare la tutela dell'emigrante sotto i vari aspetti”<sup>28</sup>.

Il Commissariato aveva il compito di assistere gli emigranti non soltanto prima e durante il viaggio, ma anche nei luoghi d'arrivo. A tal fine, furono da esso istituiti degli organismi locali allo scopo di “accompagnare” gli emigranti lungo tutto il viaggio allo scopo di evitare le insidie e i raggiri cui essi erano esposti. In Italia furono creati i comitati comunali per l'emigrazione: tali comitati, nonostante lo scarso successo causato dalla diffidenza da parte degli emigranti nei confronti di organismi statali<sup>29</sup> e dalla lentezza con la quale essi misero in atto le prescrizioni legislative, costituivano una sorta di presidio locale assistenziale – erano composti dal sindaco (o dal pretore), dal parroco, dal medico condotto e da un delegato di una società di mutuo soccorso<sup>30</sup> – permanente e gratuito volto ad informare l'emigrante in ordine a tutte le problematiche relative alla partenza, all'arrivo, al viaggio e alla destinazione (formalità d'imbarco, prezzo dei noli, tipologia delle imbarcazioni, requisiti d'ingresso nel Paese prescelto), allo scopo di assicurargli, in tal modo, la tutela che lo Stato intendeva accordargli<sup>31</sup>.

La legge prevede anche l'istituzione, sempre a cura del Ministero degli Esteri e a seguito di accordi bilaterali con i Paesi di emigrazione, di ulteriori organismi locali quali i patronati di protezione operanti sia in Italia che all'estero, e gli “uffici di protezione, d'informazione e d'avviamento al lavoro” nei Paesi di destinazione<sup>32</sup>. Fu inoltre prevista la figura degli “ispettori dell'emigrazione” nei principali porti di partenza e di scalo i quali, agendo sotto la direzione del “Commissariato Generale” e in cooperazione con i prefetti e gli agenti di Pubblica Sicurezza, avevano il compito di vigilare – in qualità essi stessi di ufficiali di Pubblica Sicurezza – sulle operazioni di imbarco e su quelle ad esso preliminari e successive (incluso il ricovero degli emigranti in attesa della partenza in locande conformi alle disposizioni emanate dal

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Gli emigranti generalmente preferivano affidarsi a società filantropiche o di mutuo soccorso, alle quali potevano comunque essere accordati sussidi dal Ministro degli Esteri su proposta del Commissariato Generale.

<sup>30</sup> Secondo Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 202, i mal funzionanti comitati comunali per l'emigrazione furono espressione, nella loro composizione, di un compromesso tra esigenze di controllo statali e locali. Il loro operato, secondo l'Autore, si tradusse in molti casi in “un'attività di senseria” della piccola borghesia locale (prestiti, attività di agenzia, sfruttamento delle rimesse, etc.), vere e proprie “agenzie” che favorivano l'emigrazione ricavandone provvigioni, “una sorta di tangente su quel denaro che, tra biglietti di viaggio venduti e rimesse, cominciò a circolare loro intorno” (ivi, pp. 310-311).

<sup>31</sup> Art. 8, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>32</sup> Ivi, art. 12.

Commissariato), e sulla tutela e sulla visita del bagaglio degli emigranti<sup>33</sup>. Agli ispettori furono attribuite anche funzioni giurisdizionali, essendo questi ultimi tenuti a ricevere i reclami degli emigranti, ad accertare ogni infrazione della legge sull'emigrazione e tutti i reati commessi ai danni degli emigranti o dei loro beni, ad emettere i provvedimenti di propria competenza e a sollecitare quelli delle altre autorità deputate alla tutela degli emigranti e, più importante, a decidere in via definitiva e, dunque, inappellabile, "le controversie relative a somme o valori non eccedenti lire cinquanta, che insorgano nel luogo di imbarco tra emigranti e vettore, oppure tra emigranti e locandieri, barcaioli, facchini o altri che abbiano prestata all'emigrante l'opera loro (...) senza formalità di giudizio"<sup>34</sup>. Nel contempo, gli "ispettori d'emigrazione viaggianti nei Paesi transoceanici" avevano il compito di visitare "i vapori che trasportano emigranti" e di informare il Commissariato Generale delle effettive condizioni dell'emigrazione<sup>35</sup>, mentre i medici di bordo, scelti tra quelli della marina militare, dovevano vigilare sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti in materia sanitaria e sull'andamento del servizio sanitario di bordo<sup>36</sup>.

Figura centrale quanto controversa, nel reclutamento degli emigranti e nell'organizzazione dei viaggi era stata, fin dall'inizio dei flussi migratori, quella degli agenti di emigrazione: si trattava di soggetti i quali si occupavano, per conto delle compagnie di navigazione e dietro corresponsione di una percentuale sul prezzo del nolo, di procacciare emigranti da imbarcare – attraverso la diffusione, fin nei paesini più sperduti della Penisola, di notizie, manifesti e opuscoli che pubblicizzavano i luoghi di destinazione e le comodità dei viaggi – facendo da tramite tra gli emigranti e i vettori e gestendo, al tempo stesso, la contrattazione relativa all'acquisto dei biglietti (inclusi i c.d. "prepagati"<sup>37</sup>) e le operazioni di imbarco<sup>38</sup>. Molte le speculazioni e gli abusi di agenti, subagenti e incaricati senza scrupoli ai danni degli emigranti, i quali venivano assai spesso truffati in ordine al prezzo dei noli, ai tempi di attesa per la partenza, a quelli di durata del viaggio, alla data di arrivo, ai luoghi di destinazione e alle condizioni dei piroscafi, spesso vecchi e cadenti, a bordo dei quali il viaggio era solitamente svolto in condizioni igienico-sanitarie assai precarie e di sovraffollamento (causa, non di rado, dell'insorgenza di fenomeni epidemici), e in cui insufficienti erano il cibo e l'acqua a disposizione<sup>39</sup>.

Per far fronte a quella che è stata definita "una fiorente industria del sottosviluppo"<sup>40</sup>, la legge del 1901, nell'ambito della regolamentazione delle condizioni

<sup>33</sup> Ivi, art. 9.

<sup>34</sup> *Ibid.* Tale limite sarebbe stato poi portato a duecentocinquanta lire dalla legge n. 1075/1913.

<sup>35</sup> Ivi, art. 27.

<sup>36</sup> Ivi, art. 11.

<sup>37</sup> I diffusissimi biglietti prepagati (o *prepaids*), meglio conosciuti dagli emigranti come "pezzettini", erano biglietti di viaggio acquistati anticipatamente all'estero da parenti, amici e compaesani ed inviati in Italia ai soggetti che intendevano espatriare. La legge del 1901 non si sarebbe applicata a tale tipologia di biglietti.

<sup>38</sup> È stato stimato che gli agenti fossero, sul finire del secolo, circa ventimila.

<sup>39</sup> Più ampiamente, sul trasporto degli emigranti, A. Molinari, *Le navi di Lazzaro. Aspetti sanitari dell'emigrazione transoceanica italiana: il viaggio per mare*, Milano 1988; Id., *Porti, trasporti e compagnie*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana* cit., pp. 237-255.

<sup>40</sup> Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 307.

di espatrio dei soggetti che intendessero emigrare, fissò i noli di Stato, i cui prezzi venivano ora sottoposti al controllo e all'approvazione da parte del Commissariato Generale<sup>41</sup>, e stabilì la necessaria concessione di una patente annuale alle compagnie di navigazione, d'ora in avanti sottoposte a più stringenti controlli e limitazioni. Severe le sanzioni penali a carico dei trasgressori delle disposizioni contenute nella legge, le quali non soltanto prevedevano pene pecuniarie e detentive a carico di "coloro che provochino o favoriscano l'emigrazione di una o più persone contro le prescrizioni della legge e dei regolamenti"<sup>42</sup>, ma vietavano espressamente "di eccitare pubblicamente ad emigrare" e di diffondere "con manifesti, circolari o guide concernenti l'emigrazione, scientemente notizie o indicazioni false" ai danni degli emigranti<sup>43</sup>. Nel caso in cui i vettori o i loro rappresentanti avessero percepito, in violazione di quanto espressamente previsto dalla legge, compensi ulteriori da parte dell'emigrante rispetto al nolo fissato dallo Stato, egli avrebbe avuto "diritto alla restituzione del doppio di quanto avesse pagato indebitamente, più all'eventuale risarcimento dei danni". L'emigrante, inoltre, in caso di mancata partenza per malattia, ritardo, caso fortuito o forza maggiore, avrebbe avuto diritto alla restituzione del nolo eventualmente già versato. Qualora egli fosse stato poi respinto dal Paese di destinazione, le spese di vitto, alloggio e rimpatrio sarebbero state poste a carico della compagnia di navigazione che lo aveva imbarcato<sup>44</sup>.

Più importante, la legge del 1901 abolì la figura stessa degli agenti di emigrazione – anche per far fronte alle frequenti controversie tra questi ultimi e le compagnie di navigazione in ordine alla ripartizione dei noli –, attribuendo le funzioni da essi esercitate direttamente alle compagnie e ai loro rappresentanti i quali, come già accennato, dovevano ottenere una patente dallo Stato per poter svolgere la propria attività<sup>45</sup>. Di fatto, gli agenti furono sostituiti da una rete territoriale di intermediari al servizio dei vettori, rete spesso costituita dai vecchi agenti e subagenti, ora operanti come rappresentanti alle dipendenze delle compagnie di navigazione autorizzate dallo Stato al trasporto degli emigranti<sup>46</sup>. Al fine di tutelare gli emigranti dalle vessazioni e dalle truffe perpetrate ai loro danni da agenti e compagnie di navigazione, la legge

---

<sup>41</sup> I noli erano di regola determinati ogni quattro mesi: art. 14, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>42</sup> Ivi, art. 31.

<sup>43</sup> Ivi, art. 17. La violazione di tale ultimo divieto era punito con la reclusione fino a sei mesi e con l'ammenda fino a mille lire.

<sup>44</sup> Ivi, art. 21.

<sup>45</sup> "Nessuno può arruolare o accaparrare emigranti, promettere o vendere biglietti d'imbarco, se non ha ottenuto dal Commissariato la patente di vettore di emigranti (...). La patente è valida per un anno, soggetta, di volta in volta, a una tassa di concessione di mille lire, e vincolata a una cauzione (...). La richiesta della patente implica accettazione di tutti gli obblighi derivanti al vettore dalla presente legge. Il Ministro degli Esteri, udito il Consiglio dell'Emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente". Ivi, art. 13.

<sup>46</sup> Più ampiamente, sull'attività degli agenti di emigrazione, A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione: intermediari e agenti*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana* cit., pp. 293-308, che ha rilevato, quale sintomo di sfavore verso l'emigrazione da parte dello Stato, il fatto che spesso le circolari, le guide e le altre pubblicazioni del Commissariato Generale volte a informare i cittadini sulle modalità e i rischi dell'espatrio contenessero avvertenze contro i tentativi di raggio e di truffa da parte degli intermediari delle compagnie di navigazione, soggetti autorizzati dallo Stato stesso a svolgere la propria attività!

espressamente sanzionò la c.d. emigrazione clandestina, ovvero l'atto di reclutamento degli emigranti da parte di agenti clandestini, privi cioè della necessaria autorizzazione ministeriale o al servizio di vettori clandestini: ciò che veniva sanzionato non erano dunque le modalità di espatrio, bensì quelle di reclutamento degli emigranti. Nei casi di emigrazione clandestina (circa ventimila partenze l'anno fino al 1901) la legge, attraverso l'operato del Commissariato Generale, andava quindi a reprimere e punire soltanto l'attività dei reclutatori che avessero favorito l'espatrio privi della necessaria autorizzazione governativa, mentre l'emigrante, libero di imbarcarsi in un porto straniero<sup>47</sup> o di scegliere un vettore non autorizzato per partire – tentazione alla quale egli era esposto grazie alla promessa di prezzi inferiori e di servizi migliori – avrebbe perso l'assistenza dal momento dell'acquisto del biglietto a quello dello sbarco nel Paese di emigrazione cui la nuova legge gli dava diritto<sup>48</sup>.

La legge del 1901 istituì inoltre una serie di organi sussidiari rispetto al Commissariato Generale<sup>49</sup>: il già menzionato Consiglio dell'Emigrazione, avente funzioni consultive, il quale doveva essere udito nelle questioni più rilevanti in materia di emigrazione, doveva formulare pareri in ordine agli aspetti tecnici della politica di emigrazione e dare direttive per l'azione concreta del Commissariato Generale<sup>50</sup>; e il Fondo per l'Emigrazione, finalizzato a finanziare i servizi rivolti agli emigranti, il quale, alimentato dai contributi dei vettori (una tassa di otto lire doveva essere versata per ogni biglietto d'imbarco venduto), dalle pene pecuniarie pagate dalle compagnie di navigazione e dagli agenti inadempienti, e da ogni altra entrata connessa all'emigrazione<sup>51</sup>, costituiva un fondo autosufficiente e non gravante sul bilancio dello Stato amministrato dallo stesso Commissariato Generale<sup>52</sup>.

La legge confermò, infine, le Commissioni arbitrali dell'emigrazione introdotte dalla legge del 1888, introducendo alcune disposizioni di maggior favore per l'emigrante. Le Commissioni erano giurisdizioni speciali, istituite su base provinciale, competenti a conoscere delle controversie tra emigranti e terzi (agli ispettori era stata attribuita, come già accennato, una competenza giurisdizionale limitata alle cause di scarso valore proprio al fine di evitare di appesantire l'attività delle Commissioni). Fu ribadito il diritto degli emigranti di “intentare azione per restituzione di somme, per

---

<sup>47</sup> Le Havre, Marsiglia e Amburgo erano i porti stranieri più frequentemente scelti dagli emigranti italiani, solitamente al fine di emigrare negli Stati Uniti.

<sup>48</sup> Art. 13 e art. 23, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>49</sup> Vedi, più ampiamente, F. Grispo (a cura di), *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, Roma 1986.

<sup>50</sup> Il Consiglio, di cui faceva parte lo stesso Commissario Generale quale delegato del Ministro degli Esteri, si riuniva in via ordinaria due volte l'anno e in via straordinaria ogni volta che fosse necessario.

<sup>51</sup> “Il vettore verserà alla Cassa dei depositi e prestiti, in una delle sezioni di regia tesoreria provinciale, otto lire per ogni posto intero d'emigrante, quattro per ogni mezzo posto e due per ogni quarto di posto. Saranno pure versate alla Cassa dei depositi e prestiti le tasse di patente, le pene pecuniarie e ogni altro reddito eventuale dipendente dalla presente legge. Tali versamenti saranno attribuiti a un Fondo per l'Emigrazione (...). I prelevamenti da questo conto corrente si faranno su domanda del Commissario Generale, col visto del Ministro degli Esteri, e saranno assegnati esclusivamente a vantaggio dell'emigrazione, tanto all'interno che fuori”. Art. 28, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>52</sup> Fu anche istituita una Commissione di vigilanza sul Fondo per l'Emigrazione, composta da tre deputati e tre senatori, la quale aveva lo scopo di vigilare sulla gestione del Fondo da parte del Commissario fungendo, in tal modo, da raccordo tra il Commissariato stesso e il Parlamento.

risarcimento dei danni e per ogni controversia relativa alla presente legge, contro il vettore o il suo rappresentante” a mezzo di una procedura autonoma rispetto alla giurisdizione ordinaria: il ricorso poteva essere presentato, entro tre mesi dalla data prevista per la partenza, al prefetto della provincia, all’ispettore di emigrazione presente nel porto d’imbarco o al comitato mandamentale locale oppure, entro sei mesi dalla data di arrivo a destinazione, a un regio ufficiale consolare o a un ufficio governativo di protettorato dell’emigrazione all’estero (novità, queste ultime, introdotte dalla legge del 1901)<sup>53</sup>. Durante il viaggio, il reclamo dell’emigrante concernente le modalità di trasporto o il trattamento di bordo doveva essere ricevuto dal medico di bordo o, in mancanza, dal commissario viaggiante, i quali lo avrebbero trasmesso, al ritorno in Italia, all’ispettore dell’emigrazione competente (ulteriore novità). Comunicato il ricorso al Commissariato Generale, veniva convocata, tramite il prefetto locale, la Commissione competente affinché procedesse alla trattazione della questione.

La legge prevedeva che le Commissioni arbitrali non fossero tenute al rispetto dei requisiti formali propri della giurisdizione ordinaria e, nel contempo, che l’intero procedimento fosse gratuito per l’emigrante, il quale non era tenuto al versamento di alcuna imposta di registro o di bollo. Una volta trasmessa la decisione della Commissione al Commissariato Generale, esso avrebbe poi disposto la liquidazione degli eventuali indennizzi a favore dei ricorrenti traendoli dal Fondo per l’Emigrazione. Nonostante il trattamento di favore per gli emigranti previsto dalla legge del 1901, questi ultimi preferivano però ricorrere prevalentemente alla giurisdizione delle corti ordinarie. Il termine per ricorrere in tribunale era, infatti, molto più ampio rispetto a quello previsto per adire le Commissioni arbitrali, prescrivendosi la possibilità di agire in giudizio in dieci anni anziché tre o sei mesi secondo quanto previsto dalla nuova legge. Al tempo stesso, la competenza delle Commissioni arbitrali era pienamente concorrente con quella delle corti ordinarie, mentre la loro composizione si rivelò spesso inadeguata rispetto alle finalità per le quali erano state istituite<sup>54</sup>. *Last but not least*, le decisioni delle Commissioni, a differenza di quelle dei tribunali ordinari, erano inappellabili, il che costituiva un freno ulteriore al ricorso alle stesse. Proprio in ragione di ciò, la legge n. 1075 del 1913 avrebbe ridotto le Commissioni arbitrali a quattro, aventi sede nei principali porti d’imbarco, istituendo, nel contempo, una Commissione centrale d’appello (funzionante soltanto a partire dal 1915), con sede a Roma, al fine di garantire agli emigranti la possibilità di un giudizio di secondo grado.

Le innovative disposizioni della legge del 1901 non ebbero facile attuazione: l’inadeguatezza dei mezzi economici a disposizione, unita a quella numerica del personale demandato a svolgere le funzioni previste dalla legge, la difficoltà da parte del Commissariato Generale di coordinamento delle attività da essa previste e di regolamentazione di una materia inevitabilmente frammentata tra numerosi organi dell’amministrazione statale (specie tra Ministero degli Esteri e degli Interni), la diffidenza degli emigranti stessi nei confronti di alcuni dei nuovi istituti introdotti dalla legge, resero le sue disposizioni difficili da applicare, limitandone notevolmente gli

<sup>53</sup> Art. 26, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

<sup>54</sup> Esse erano composte dal presidente del tribunale del luogo, dal procuratore del Re, da un consigliere di prefettura e da due membri eletti dal consiglio di prefettura.

effetti positivi<sup>55</sup>. Per non dire delle frequenti connivenze tra le autorità locali preposte al controllo dell'osservanza della legge e i grandi armatori, i cui espedienti per aggirare non soltanto la normativa italiana, ma anche quella dei luoghi di destinazione<sup>56</sup>, contribuirono a rendere più complicata l'attuazione delle misure disposte dalla legge a protezione dei soggetti intenzionati ad espatriare.

Eppure, nonostante molte delle sue previsioni rimanessero lettera morta, la legge n. 23 del 1901, frutto di una mutata sensibilità nei confronti del fenomeno migratorio, rappresentò, attraverso la predisposizione di strumenti e organi di tutela degli emigranti, e attraverso la previsione di un più stringente controllo sull'operato dei vettori e dei loro rappresentanti, insieme all'imposizione loro di obblighi prima inesistenti che ne limitavano fortemente la discrezionalità nei rapporti con gli emigranti, una svolta rispetto ai provvedimenti precedentemente emanati (inclusa la legge del 1888) nell'istituzione e organizzazione dei servizi all'emigrazione – si trattava, per la prima volta, della predisposizione di un disegno di legge organico e compiuto in materia –, soprattutto in considerazione della situazione emergenziale esistente, divenuta ormai insostenibile.

La legge sarebbe stata modificata, corretta e integrata da ulteriori provvedimenti normativi: tra i principali, la già citata legge n. 1075 del 1913, che avrebbe riformato le Commissioni arbitrali dell'emigrazione e inasprito le sanzioni penali a carico dei contravventori; e, soprattutto, il Testo Unico n. 2205 del 1919, che avrebbe rivisto, riordinato e raccolto tutta la disciplina in materia di emigrazione, dando luogo a un vero e proprio “Codice dell'emigrazione”<sup>57</sup>. Il Testo Unico, riaffermando ancora una volta la libertà di emigrazione, avrebbe definito più precisamente la figura dell'emigrante, reso più favorevoli ai soggetti che intendevano espatriare le norme del contratto di lavoro e di quello di trasporto, rafforzato i poteri del Commissariato Generale e dei funzionari dell'emigrazione (ora pienamente equiparati agli ufficiali di Polizia Giudiziaria). Ma la c.d. “grande emigrazione” si era ormai esaurita: lo scoppio della prima guerra mondiale, i limiti posti da alcuni Paesi per ostacolare l'afflusso indiscriminato di emigranti (Stati Uniti in testa) e, successivamente, la crisi economica degli anni '30 avrebbero determinato una drastica riduzione dei flussi migratori.

---

<sup>55</sup> Secondo M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo, M. Pifferi (a cura di), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino 2009, pp. 72-74, la moltiplicazione di istituti e procedure in materia di emigrazione previsti già dalla legge del 1888 e poi, ancor più, da quella del 1901, determinando una vera e propria ingerenza della pubblica amministrazione nella sfera del diritto soggettivo di emigrare, avrebbe paradossalmente finito con l'ostacolare la partenza degli emigranti, spingendoli a cercare scappatoie “illegali” più rapide e meno costose. Si veda, inoltre, sui paradossi caratterizzanti la disciplina giuridica delle migrazioni nel lungo periodo, M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, *Introduzione. Dimensione giuridica del fenomeno migratorio tra paradossi e artificialità*, in Meccarelli, Palchetti, Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi* cit., pp. 7-31.

<sup>56</sup> Molte le compagnie di navigazione le quali, dirette negli Stati Uniti, preferivano attraccare non ad Ellis Island (New York), dove i controlli sugli emigranti erano notoriamente molto severi, ma a New Orleans, nota per una maggiore elasticità in ordine agli ingressi nel Paese.

<sup>57</sup> Ulteriori provvedimenti erano stati il decreto n. 130/1909, che modificava le norme relative ai piroscafi destinati al trasporto di emigranti; la legge n. 538/1910, che riordinava il Commissariato dell'Emigrazione e precisava i vari servizi offerti a tutela degli emigranti; i decreti n. 1643 e n. 1093, entrambi del 1919, rispettivamente in materia di tutela giuridica degli emigranti e di passaporti.

### 3. L'emigrante in tribunale: una ricerca in corso

L'esame della legislazione sull'emigrazione, prima improntata a un carattere repressivo, di tutela dell'ordine pubblico, poi finalmente maggiormente rivolta alla protezione degli emigranti, rende necessario un confronto con la giurisdizione: appare necessario chiedersi, con particolare riferimento alla legge "per eccellenza" in materia, la n. 23 del 1901, come tali norme fossero in concreto applicate nei tribunali italiani. L'attività giurisdizionale delle Commissioni arbitrali dell'emigrazione istituite nel 1888 e confermate dalla legge del 1901, peraltro di scarso rilievo quantomeno fino ai primi anni del Novecento<sup>58</sup>, fu infatti concorrente con la giurisdizione ordinaria: pur essendo i giudizi delle Commissioni arbitrali inappellabili, era in ogni caso possibile adire le corti ordinarie. Va inoltre rilevato come le Commissioni si occupassero soprattutto di reclami in materia di esazione di noli superiori a quelli fissati dal Commissariato Generale e di rimpatri da parte delle autorità dei Paesi d'arrivo, questioni di natura diversa rispetto a quelle per cui generalmente si ricorreva alla giurisdizione ordinaria.

Sebbene sia stata da qualche studioso avanzata l'ipotesi di un atteggiamento di sfavore per gli emigranti e di una scarsa sensibilità nei confronti delle problematiche ad essi relative da parte dei giudici delle corti ordinarie<sup>59</sup>, non esistono allo stato studi esaustivi in materia. Quale fu l'attitudine dei giudici dei tribunali nei confronti del fenomeno migratorio? Quale quella delle corti di giustizia nell'applicazione pratica della legge, con particolare riferimento alla n. 23/1901? Esiste uno scarto tra legislazione e giurisdizione in materia di emigrazione o le decisioni dei giudici si allinearono passivamente al dettato normativo? In che misura esse contribuirono al tentativo dello Stato liberale di "giuridizzare" (al fine di controllare) un fenomeno sociale quale quello migratorio? Nonostante l'emigrazione sia stata oggetto di numerosi studi di storia sociale, politica, economica, del lavoro, di sociologia ed antropologia, allo stato attuale della ricerca non è stato prodotto alcuno studio che consenta di trovare risposta agli interrogativi e alle questioni prospettate.

A tale scopo, appare utile mettere a confronto il dettato normativo con i documenti processuali prodotti dalle corti ordinarie, procedendo a un esame attento delle sentenze emanate dai tribunali sia attraverso lo studio delle principali raccolte dell'epoca, sia attraverso la consultazione diretta dei fascicoli processuali conservati presso gli archivi dei tribunali di alcune delle maggiori città di emigrazione. Napoli, in particolare, principale porto italiano di emigrazione transoceanica agli inizi del Novecento, rappresenta il punto d'inizio ideale della ricerca: se, infatti, Genova aveva costituito il più grande e antico porto di emigrazione in Italia fino alla fine del XIX secolo (è stato stimato che tra il 1876 e il 1901 il 61% delle partenze transoceaniche avesse luogo proprio dalla città ligure, con una media annua di settantatremila novecentosessanta imbarchi), a seguito dell'incremento dei flussi migratori dal

---

<sup>58</sup> Secondo Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 263, la giurisdizione speciale fu disertata. Anche Ostuni, *Leggi e politiche di governo* cit., p. 315, ha sottolineato come pochi fossero i giudizi trattati dalle Commissioni arbitrali e come essi avessero assai spesso esito sfavorevole per l'emigrante: nel 1902, su centottanta ricorsi presentati alle Commissioni, soltanto trentaquattro furono accolti (circa 1/6); nel 1906, su seicentotrentacinque ricorsi, ne furono accolti centotrenta.

<sup>59</sup> Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 263; e Ostuni, *Leggi e politiche di governo* cit., p. 315.

Meridione il porto di Napoli divenne il primo porto di emigrazione del Paese con un numero di imbarchi doppio rispetto a quello genovese già nel 1901<sup>60</sup>.

Il periodo prescelto per l'esame dei processi d'archivio è quello dei primi anni del Novecento, e questo per diverse ragioni: innanzitutto, la prima legge a tutela dell'emigrazione venne emanata non prima del 1901; inoltre, i primi anni del secolo sono quelli in cui ebbe inizio la c.d. "grande emigrazione" transoceanica; infine, si trattò di un'emigrazione, quella di inizio secolo, prevalentemente meridionale il che, per i motivi sopra esposti, ci riporta a Napoli. La ricerca, al momento ad uno stadio iniziale, appare peraltro inevitabilmente condizionata dalla disponibilità e dall'accessibilità delle fonti documentali conservate presso l'Archivio di Stato della città partenopea: per quanto concerne i processi trattati dal Tribunale penale di Napoli a partire dal 1862, non poche sono le difficoltà di reperibilità della documentazione. La distruzione quasi totale dei fascicoli dei processi penali risalenti al periodo compreso tra XV e XIX secolo, consentendo l'accesso a un numero assai esiguo di documenti processuali anteriori al 1900, ha infatti determinato una enorme lacuna per quanto riguarda la giurisdizione penale nell'Ottocento<sup>61</sup>, mentre la serie "Processi" è costituita esclusivamente dalle cause trattate dal Tribunale penale a partire dall'anno 1901. Nonostante l'esistenza di un inventario informatizzato dei processi penali risalenti ad alcuni degli anni compresi tra i primi quaranta del Novecento<sup>62</sup>, la ricerca ha rivelato la disponibilità, presso l'Archivio napoletano, dei soli fascicoli processuali risalenti agli anni 1901-1916 (e, in parte, 1925), mentre non appaiono consultabili i processi relativi al periodo 1917-1949. La ricerca ha avuto dunque inizio dalla schedatura dei processi del Tribunale penale di Napoli per gli anni 1901-1903, considerati cruciali in quanto posti a cavallo dell'emanazione della legge n. 23.

Tralasciando i numerosissimi processi relativi alla diserzione e alla renitenza alla leva, reati strettamente connessi agli espatri clandestini – elevato era infatti il numero di coloro che evitavano di rimpatriare per non assolvere agli obblighi militari o per non sottoporsi alle sanzioni previste per renitenza e diserzione<sup>63</sup> –, i processi in materia di violazione della legge sull'emigrazione (e reati connessi) reperiti presso

---

<sup>60</sup> I dati sono tratti da Molinari, *Porti, trasporti e compagnie* cit., p. 247, la quale ha riportato che ancora nel 1913 le partenze da Napoli furono duecentonovemilaottocentotrentacinque, da Genova centotrentottomilacentosessantasei, da Palermo sessantaduemilasettecentoquarantacinque. Sulla centralità del porto di Napoli nell'ambito della c.d. "grande emigrazione" vedi, inoltre, F. De Negri, I. Ascione, *Partono i bastimenti. Napoli e il Mezzogiorno d'Italia agli albori della grande migrazione transoceanica*, Roma 1995.

<sup>61</sup> Esiste un fondo dedicato ai "Processi politici", processi penali in prevalenza relativi al periodo compreso tra gli anni Sessanta e Novanta dell'Ottocento, ma essi in realtà comprendono anche reati comuni giudicati da diverse corti. Mentre gli esistenti inventari sommari dei processi trattati dal Tribunale penale tra il 1862 e il 1883, elenchi contenenti esclusivamente i nomi degli imputati e l'indicazione dei reati, si rivelano utili soltanto a scopi statistici.

<sup>62</sup> L'inventario comprende esclusivamente gli anni 1901, 1902, 1903, 1917, 1925, 1930, 1934, 1935, 1936, 1937 e 1938. Si veda, per ulteriori informazioni sui processi del Tribunale penale di Napoli conservati presso l'Archivio della città partenopea, R. Nicodemo, *La ricchezza di una fonte. Il nuovo inventario dei processi del Tribunale penale di Napoli*, in G. Civile, G. Marchetti (a cura di), *La città e il tribunale. Diritto, pratica giudiziaria e società napoletana tra Ottocento e Novecento*, Napoli 2004, pp. 29-78.

<sup>63</sup> Soltanto a partire dal dopoguerra tali obblighi e sanzioni sarebbero venuti meno per i soggetti che avessero acquisito la cittadinanza del Paese di emigrazione.



L'Archivio di Stato di Napoli sono undici per l'anno 1901, dodici per il 1902 e trenta per il 1903. Il numero via via crescente delle cause in materia di emigrazione – pur nella consapevolezza che il numero dei reati perseguiti non corrisponde certo a quello dei crimini effettivamente commessi, ma soltanto a quello dei reati scoperti dalle autorità – appare essere chiaramente correlato alla progressiva attuazione delle disposizioni della legge del 1901.

Alla luce di un primo e ancora parziale esame degli atti contenuti nei fascicoli processuali – sei per l'anno 1901<sup>64</sup>, dodici per il 1902<sup>65</sup> e sette per il 1903<sup>66</sup> – va innanzitutto osservato come alla violazione delle norme della legge n. 23 del 1901,

---

<sup>64</sup> Processo penale a carico di Catuogno Vincenzo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 53, fasc. 2182; Processo penale a carico di Catuogno Vincenzo, Calierno Domenico, Oreste Vincenzo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 60, fasc. 2560; Processo penale a carico di Carrera Salvatore, Alvino Pietro, La Pera Francesco per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 62, fasc. 2668; Processo penale a carico di Perna Michele, Tedesco Gaetano per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 62, fasc. 2674; Processo penale a carico di Satriano Domenico, Adamo Carlo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 89, fasc. 5042; e Processo penale a carico di Di Dio Gennaro, Perillo Nicola per violazione alla legge sull'emigrazione e concorso in reato, ASN, busta 89, fasc. 5054.

<sup>65</sup> Processo penale a carico di Di Domenico Mario, Leonardis Rosario, Musco Raffaele, Fercetti Nicola per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 25, fasc. 1136; Processo penale a carico di Borriello Giuseppe per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 33, fasc. 1559; Processo penale a carico di Pappone Giuseppe Nicola per appropriazione indebita, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Nardelli Nunzio, ASN, busta 50, fasc. 2461; Processo penale a carico di De Luca Vincenzo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 52, fasc. 2598; Processo penale a carico di De Felice Sabato, Oberti Italo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 54, fasc. 2759; Processo penale a carico di Adamo Carlo, Satriano Domenico per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 74, fasc. 3619; Processo penale a carico di Lisciotta Santi, Meo Antonino per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 89, fasc. 4392; Processo penale a carico di Cesarino Ferdinando, Mileo Pietro, Ferrara Federico, Vaiano Giovanni per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 91, fasc. 4510; Processo penale a carico di Puricelli Eugenio per truffa, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Spasiano Angelo fu Stefano, Spasiano Angelo fu Domenico, Maniccia Salvatore, Paci Angelo Maria, ASN, busta 98, fasc. 4860; Processo penale a carico di Grandinetti Giovanni, Conte Mariano per violazione alla legge sull'emigrazione, frode in danno di Tomaino Pietro, Mazza Santo, Pettinato Ignazio, Tomaino Vincenzo, Mazza Francesco, ASN, busta 166, fasc. 9110; Processo penale a carico di Diana Vincenzo per truffa, violazione della legge sanitaria, violazione al regolamento sull'emigrazione in danno di Crevaro Antonino, ASN, busta 168, fasc. 9197; e Processo penale a carico di Mascozzini Tullio per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 214, fasc. 10725.

<sup>66</sup> Processo penale a carico di Tirone Angelo, Tirone Raffaele per truffa, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Giuliano Michele, ASN, busta 37, fasc. 726; Processo penale a carico di Serra Alfredo, Musillo Modesto, Vastani Gaetano per truffa, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Grieco Nicola, ASN, busta 37, fasc. 732; Processo penale a carico di Wrzy Gustavo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 43, fasc. 982; Processo penale a carico di De Fiore Domenico per emigrazione clandestina tentata, porto abusivo d'arma, violazione della legge sulle concessioni governative, corruzione di pubblico ufficiale tentata, ASN, busta 51, fasc. 1332; Processo penale a carico di Pino Giuseppe, Santino Nicola, Andreoli Angiola Chiara per favoreggiamento in partenza di emigranti sprovvisti di passaporto, concorso in reato, ASN, busta 52, fasc. 1374; Processo penale a carico di d'Agostino Vincenzo per truffa, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Maglione Luigi, Tetta Gennaro, Del Giudice Giuseppe, Bartolo Nicola, ASN, busta 52, fasc. 1387; e Processo penale a carico di Apone Nicola per violazione del regolamento sull'emigrazione, ASN, busta 54, fasc. 1429.

norme specifiche in materia di tutela dell'emigrazione, si accompagnino una serie di altri reati quali la truffa (in ben dodici casi), il favoreggiamento e l'appropriazione indebita (entrambi in cinque casi), il falso in atto pubblico (in quattro casi), la frode, la propagazione di notizie false, il porto abusivo d'arma, la corruzione di pubblico ufficiale, il ratto di persona, il lenocinio, la violazione della legge sanitaria e di quella sulle concessioni governative (tutti in un solo caso), mentre si parla espressamente di (tentata) emigrazione clandestina nell'intestazione di tre dei processi esaminati (sebbene il reato sia poi menzionato all'interno di tutti i fascicoli studiati<sup>67</sup>). Tali dati appaiono confermare come i principali e più frequenti abusi patiti dagli emigranti ad opera di sedicenti agenti e intermediari concernessero proprio la truffa in ordine ai vari aspetti del viaggio – imbarco, contratto di trasporto, prezzo del biglietto<sup>68</sup>, arrivo a destinazione, promessa di impiego nel Paese di sbarco –, il furto dei bagagli, la falsità dei noli o dei passaporti (a Napoli un vero e proprio traffico illecito di passaporti falsi, alimentato dai documenti fraudolentemente sottratti agli emigranti in partenza, veniva scoperto in quegli anni<sup>69</sup>), l'alloggio in locande prive dei requisiti igienico-sanitari prescritti dalla legge. D'altra parte, è noto come la situazione di degrado del porto napoletano e il malaffare che vi regnava fossero oggetto di un vivace dibattito agli inizi del secolo scorso (si pensi, in particolare, alla discussione relativa ai progetti di ricovero per gli emigranti previsti dalla legge del 1901<sup>70</sup>) e come diverse proposte di risanamento fossero presentate, tutte con scarso esito. La stessa legge speciale per Napoli emanata nel 1904, la quale prevedeva il compimento di lavori di ampliamento e modernizzazione del porto partenopeo, avrebbe avuto lenta e difficile attuazione a causa dei ritardi nell'erogazione dei finanziamenti e dell'esistenza di pratiche clientelari nella gestione dei fondi stanziati<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Così, ad esempio, nel Processo penale a carico di Catuogno Vincenzo per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 53, fasc. 2182, in cui l'imputato è accusato, nella relazione dell'ispettore portuale, di emigrazione clandestina per aver posto in essere "operazioni di emigrazione senza esserne autorizzato perché la licenza di subagente gli fu ritirata mesi addietro"; e nel Processo penale a carico di Perna Michele, Tedesco Gaetano per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 62, fasc. 2674, in cui gli agenti Perna e Tedesco sono accusati di "procurato imbarco clandestino, mediante lucro", di latitanti forniti di documenti falsi e di un altro emigrante "sottoposto ancora agli obblighi di leva", trovati "nascosti dagli agenti nello scalo marittimo di Napoli a bordo del piroscafo "Soudan" diretto a Marsiglia, sforniti affatto di mezzi".

<sup>68</sup> Particolarmente significativi il Processo penale a carico di Adamo Carlo, Satriano Domenico per violazione alla legge sull'emigrazione, ASN, busta 74, fasc. 3619, in cui il subagente Adamo è accusato dall'ispettore portuale di aver richiesto ad alcuni emigranti in partenza per Buenos Aires un nolo maggiore di quello dovuto; e il Processo penale a carico di Puricelli Eugenio per truffa, violazione alla legge sull'emigrazione in danno di Spasiano Angelo fu Stefano, Spasiano Angelo fu Domenico, Maniccia Salvatore, Paci Angelo Maria, ASN, busta 98, fasc. 4860, in cui il subagente Puricelli – peraltro privo di licenza – è accusato di aver incassato da quattro emigranti una somma di denaro superiore a quella dovuta per il viaggio a New York.

<sup>69</sup> Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 310, fa riferimento a un'inchiesta del 1908.

<sup>70</sup> Molinari, *Porti, trasporti e compagnie* cit., pp. 253-255.

<sup>71</sup> Cfr., sulla fragilità delle iniziative industriali a Napoli, M. Marmo, *L'economia napoletana alla svolta dell'inchiesta Saredo e la legge dell'8 luglio 1904 per l'incremento industriale di Napoli*, in "Rivista storica italiana", 81 (1969).

I primi processi oggetto di esame si concludono, salvo poche eccezioni<sup>72</sup>, con un esito assai spesso sfavorevole per gli emigranti, le cui istanze appaiono essere frequentemente respinte dal Tribunale napoletano. Molti, nel contempo, i giudizi che terminano in un nulla di fatto (“non farsi luogo a procedere”), sia per la difficoltà da parte dei giudici di reperire le prove dei reati contestati – molto spesso i rei (agenti o sedicenti tali) agivano sotto falso nome, rendendosi in tal modo irreperibili dopo essersi dileguati, e ancor più spesso irreperibili da parte dell’autorità giudiziaria erano gli stessi testi, in quanto successivamente emigrati in Paesi lontani –<sup>73</sup>, sia a causa dell’amnistia emanata nel novembre del 1902, di cui poterono giovare molti dei contravventori alle disposizioni della legge del 1901<sup>74</sup>. Per lo più i giudizi si risolvono, dunque, nella mancata tutela delle vittime, non di rado inconsapevoli dei raggiri subiti.

L’impressione che si ricava da questo primo e ancora sommario esame – impressione la quale necessita di ulteriori approfondimenti per poter essere confermata – è che i tribunali penali non riuscissero a tradurre le norme previste dalla legge n. 23/1901 in una efficace tutela degli emigranti. Nonostante l’emanazione di un provvedimento finalmente rivolto alla protezione dei soggetti che intendevano espatriare e non più soltanto alla repressione delle violazioni dell’ordine pubblico che dal fenomeno migratorio derivavano, traspare dagli incartamenti processuali (non soltanto dalla tipologia delle sentenze menzionate, ma anche dalle denunce e dalle relazioni degli ispettori portuali, dalle continue comunicazioni dall’una all’altra autorità locale atte a reperire, molto spesso a fatica, informazioni e certificazioni riguardanti i soggetti interessati dai processi, dalle richieste di notizie agli uffici consolari) la difficoltà dei tribunali di dare attuazione concreta alle nuove disposizioni. Al tempo stesso, poco si sa del rapporto tra la giurisdizione dei tribunali ordinari e quella delle Commissioni arbitrali dell’emigrazione, il cui operato, alla luce dei risultati ancora parziali della ricerca, appare del tutto influente sull’operato delle corti ordinarie: giurisdizione ordinaria e giurisdizione speciale appaiono operare su due binari non soltanto autonomi, ma anche paralleli, destinati a non incontrarsi mai.

---

<sup>72</sup> Ne è esempio il Processo penale a carico di Puricelli Eugenio per truffa, violazione alla legge sull’emigrazione in danno di Spasiano Angelo fu Stefano, Spasiano Angelo fu Domenico, Maniccia Salvatore, Paci Angelo Maria, ASN, busta 98, fasc. 4860, conclusosi con la condanna dell’imputato a due mesi di reclusione e centocinquanta lire di multa per il reato di truffa e cinquanta lire per la contravvenzione (oltre alle spese processuali e al risarcimento dei danni).

<sup>73</sup> Nel Processo penale a carico di Perna Michele, Tedesco Gaetano per violazione alla legge sull’emigrazione, ASN, busta 62, fasc. 2674, i carabinieri scrivono, in risposta alla richiesta del pretore, che “malgrado attivissime indagini, non è stato possibile di assodare le generalità di Tedesco Gaetano”, mentre uno dei testimoni citati in giudizio (De Franco Giuseppe) è dichiarato irreperibile “perché trovati altrove (...) e s’ignora l’attuale sua dimora”; mentre nel Processo penale a carico di De Felice Sabato, Oberti Italo per violazione alla legge sull’emigrazione, ASN, busta 54, fasc. 2759, nella relazione acclusa alla cedola di citazione di uno dei testimoni è inserita la dizione “irreperibile”.

<sup>74</sup> Così, ad esempio, nel Processo penale a carico di Catuogno Vincenzo per violazione alla legge sull’emigrazione, ASN, busta 53, fasc. 2182; nel Processo penale a carico di Perna Michele, Tedesco Gaetano per violazione alla legge sull’emigrazione, ASN, busta 62, fasc. 2674; nel Processo penale a carico di Di Dio Gennaro, Perillo Nicola per violazione alla legge sull’emigrazione e concorso in reato, ASN, busta 89, fasc. 5054; nel Processo penale a carico di Adamo Carlo, Satriano Domenico per violazione alla legge sull’emigrazione, ASN, busta 74, fasc. 3619.

La tutela promessa agli emigranti dalla legge del 1901 sembrerebbe, dunque, non tradursi in protezione reale da parte dei tribunali. La legge aveva disciplinato la materia dell'emigrazione nei dettagli attraverso disposizioni puntuali, nuovi organi ed istituti a tutela degli emigranti erano stati da essa introdotti, nuovi limiti e controlli nei confronti dei vettori e dei loro rappresentanti erano stati imposti, nuovi e più efficaci strumenti di repressione erano stati individuati. Tale repressione, però, alla luce dell'esame del primo nucleo di fonti finora esaminato, appare essere stato scarsamente efficace nella prassi, mentre molte delle disposizioni della legge appaiono essere rimaste lettera morta. La legge n. 23/1901 aveva avuto senz'altro il merito di regolamentare per la prima volta la materia dell'emigrazione, e di farlo in un'ottica assai diversa rispetto ai provvedimenti amministrativi e legislativi emanati in precedenza. Ma l'impressione che deriva dall'esame, per quanto ancora parziale, dei documenti processuali menzionati – documenti il cui numero necessita di essere incrementato, sia attraverso lo studio di processi d'archivio relativi ad ulteriori annate, sia a mezzo del confronto con le sentenze pubblicate nelle raccolte e nelle riviste specializzate dell'epoca, relative all'intero territorio nazionale – è che alla possibilità di mettere in moto la macchina giudiziaria a tutela dell'emigrante, merito indubbio della legge del 1901, non corrispondessero (quanto meno, non ancora) strumenti adeguati per poter dare reale e concreta attuazione alle sue previsioni da parte delle istituzioni statali.