

DALLA TUTELA ALLA DISCIPLINA DEI MIGRANTI: LA LIBERTÀ DI EMIGRAZIONE ALLA PROVA DELLA GRANDE GUERRA

ITALIAN EMIGRATION LAW AND THE GREAT WAR: THE FINE LINE BETWEEN PROTECTION AND DISCIPLINE

Giulia Di Giacomo

Università degli Studi di Milano-Bicocca

Abstract english: The essay investigates the developments of Italian emigration regulation from the first “social legislation” enacted in January 1901 to the post-war consolidated text on emigration, the law decree n. 2205/1919.

The aim of this work is to verify whether, and to what extent, the liberal principles on which the 1901 discipline was based were maintained in the face of the progressive growth of state intervention to protect emigration. The hypothesis is that the links existing between the activity of protection of emigrants and the possibility of controlling and governing migratory flows, have emerged in an increasingly evident way with the intensification of the protective action of the State and, also thanks to the upheavals political and institutional issues caused by the Great War, have progressively distorted the original characteristics of the 1901 legislation.

The essay follows the development of the Italian legislation on emigration, analyzing the subsequent amendments and additions undergone by the law up to the enactment in 1919 of the Royal Law Decree no. 2205, also known as T.U. on emigration. The work focuses in particular on the provisions concerning continental (better known as “non-transoceanic”) emigration, both in consideration of the lesser attention these regulations have received so far, and in view of the fact that, from the earliest years, a large part of the administrative activity carried out by the State had been addressed to the protection of continental emigration, understood as the protection of Italian workers abroad.

The regulation of the emigration phenomenon in Italy was from the beginning moved by purposes of protection and assistance of emigrant citizens which appeared to be closely connected with the possibility of governing and controlling migratory flows. Although the law no. 23/1901 was inspired by liberal principles, it also set up a number of administrative bodies in charge of studying and taking care of the phenomenon of mass migration, in this way the law laid the foundation for the creation of a special legal order for Italian emigrants, a system that was conceived to harness migrants’ mobility.

At the center of the administrative system established by the law no. 23/1901 was the Regio Commissariato dell’Emigrazione (which can be translated as “Royal Department of Emigration”), an administrative body in charge of dealing with everything’s connected

- ❖ Italian Review of Legal History, 6 (2020), n. 6, pagg. 111-143
- ❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>
- ❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.13130/2464-8914/14884

with emigration service, which main goal was to protect Italian emigrants, in Italy, during the migratory journey and, when possible, even abroad.

Over the years, the law has undergone a series of changes meant to expand the Regio Commissariato's powers of protection of migrants, but only in wartime those power were transformed into something which allowed the Regio Commissariato to control migration and harness the Italian workforce's mobility.

In the war years the liberal principles that informed the rules of emigration will be radically overturned and the emigration legal system swift from a system based on the freedom to emigrate to one based on a strict ban on expatriation. The new legal regime while severely limited migrants' freedom, enabled the Regio Commissariato to pursue multiple national objectives: as a matter of fact the administrative body, by controlling the outgoing migration flows could curb emigration from those regions where labour was scarce, direct workers where the need for domestic industry was strongest, or even direct them abroad, to those countries and companies where were the best earning possibilities, and finally, fastening Italian emigration, it could try to increase the value of Italian workers on the international labour market.

Although the new laws ruling emigration and the new powers granted to the Regio Commissariato were conceived as temporary and strictly linked to the special war requirements, from the 1917 the political debate focused on the opportunity of maintaining some of the new provisions even during the afterwar period, especially the ones which enabled the government to rule migration flows.

The war experience had brought to light the "governmental" aspects that were potentially present in the special discipline of emigration since 1901 and the choices made with the law decree no. 2205/1919 clearly show the profound impact of the war on the Italian legal order.

Keywords: freedom of emigration; war; continental emigration; European emigration; the control of migration flows.

Abstract italiano: L'articolo esamina la legislazione italiana emanata in tema di emigrazione dal 1901 al 1919, focalizzandosi in particolare sulle disposizioni concernenti l'emigrazione continentale, sia in considerazione della minore attenzione prestata finora a queste norme, sia per evidenziare il forte nesso esistente tra l'attività di tutela degli emigranti e la possibilità di controllare e governare i flussi migratori.

Analizzando il susseguirsi degli interventi normativi l'articolo prova a verificare se e in che misura l'incremento dell'attività amministrativa statale rivolta alla tutela degli emigranti abbia progressivamente distorto il carattere liberale della normativa del 1901.

Parole chiave: libertà di emigrazione; guerra; Commissariato dell'emigrazione; emigrazione continentale; governo dell'emigrazione.

Sommario: 1. La disciplina dell'emigrazione dal 1901 al 1915: dal principio di libertà di emigrazione al rigido controllo. – 2. I nuovi poteri del Commissariato. – 3. Il dibattito sugli strumenti giuridici per la tutela dell'emigrazione da adottare dopo la guerra: la necessità di un diritto flessibile. – 4. Il Testo Unico n. 2205 del 1919 sull'emigrazione e la sua applicazione. – 5. Conclusioni.

1. La disciplina dell'emigrazione dal 1901 al 1915: dal principio di libertà di emigrazione al rigido controllo

L'emigrazione italiana per anni fu considerata dal governo una mera questione di ordine pubblico, da fronteggiare in chiave repressiva con gli strumenti dell'azione amministrativa¹.

L'esigenza di un intervento legislativo organico volto a disciplinare il fenomeno migratorio e a tutelare gli emigranti cominciò a manifestarsi solo negli ultimi decenni dell'Ottocento, in parallelo con lo sviluppo delle scienze statistiche, quando si iniziò a guardare al fenomeno come a un fatto sociale complesso che lo Stato non poteva più ignorare, né semplicemente reprimere, ma doveva invece conoscere per poterlo poi regolare, in accordo con gli interessi nazionali.

Dietro la questione emigratoria si celava un groviglio di interessi economico-sociali contrapposti² e il desiderio di tutelare gli emigranti italiani, che iniziava ad acquistare spazio nei dibattiti parlamentari ma che avrebbe trovato espressione legislativa solo nel 1901, si mostrava da subito connesso con la possibilità di governare e controllare i flussi migratori³.

¹ L'intervento del governo italiano fino al 1888 si era risolto nell'emanazione di circolari amministrative (la Circolare Menabrea, emanata nel 1868, la Circolare Lanza, emanata nel 1873, e la Circolare Nicotera, emanata nel 1876) che imponevano ai Sindaci e ai Prefetti di vigilare sull'emigrazione al fine di impedire l'espatrio di tutti coloro che non avessero all'estero un contratto di lavoro o fondi economici che gli garantissero la possibilità di mantenersi all'estero e di pagarsi l'eventuale viaggio di ritorno. Per una approfondita disamina della regolamentazione italiana del fenomeno emigratorio antecedente all'emanazione della legge del 1901 e del clima politico-culturale in cui questa si inseriva si veda in particolare il primo capitolo dell'opera monografica di Freda, 2017, pp. 15-56; sul tema si vedano inoltre Freda, 2019; e Di Stefano, 2020, pp. 17-48.

² Il punto meriterebbe una trattazione più approfondita, sia consentito di rinviare ancora a Freda, 2017, in particolare pp. 24-38, e alla bibliografia ivi citata. Interessanti spunti di riflessione sul dibattito giuridico riguardo la libertà di emigrare che ha preceduto l'emanazione delle leggi del 1888 e del 1901 sono contenuti in Giolo e Pifferi, 2008 pp. 39-43; Pifferi, 2012 pp. 257-263; per un approfondimento del dibattito politico italiano che ha accompagnato l'emanazione delle due leggi: Manzotti, 1962; Annino, 1974; Ciuffoletti e Degl'Innocenti, 1978; Sori, 1983; Audenino, 1998; Attanasio, 1998.

³ L'esistenza di un legame tra il fine di tutela degli interessi degli emigranti, che avrebbe dovuto essere sotteso all'intervento legislativo, e la possibilità di controllare e in qualche modo indirizzare, "governare" i flussi migratori, si vede anche in alcune opere dottrinali. Esemplificativa la voce *Emigrazione* di Francesco Paolo Contuzzi nel *Digesto Italiano*: l'autore inquadra con precisione i caratteri sociali del moderno fenomeno emigratorio, definisce l'emigrante come colui che lascia il proprio paese per vendere all'estero la sua forza lavoro (anticipando di vent'anni il legislatore italiano) e, sottolineando la finalità di tutela che deve muovere la legislazione speciale dell'emigrazione, mostra chiaramente la sua connessione con la possibilità di regolamentare i flussi migratori bilanciando gli interessi degli emigranti con quelli della collettività nazionale. Contuzzi, 1896, pp. 347-351; la con-

L'esistenza di questa connessione tra esigenze di tutela e volontà di governo dei flussi è ben visibile nelle parole usate da Francesco Crispi nel presentare alla Camera dei deputati il 15 dicembre 1887 il progetto di quella che sarebbe diventata la prima legge emanata per disciplinare il fenomeno migratorio⁴. Il Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno mostrava di riconoscere la complessità del problema e la sua intima connessione con il benessere nazionale, anche se, come dichiarava, il suo progetto affrontava la questione ancora esclusivamente dal punto di vista dell'ordine pubblico. Nella sua relazione al disegno di legge, infatti, evidenziava la necessità, per il futuro, di un incremento della azione del governo a protezione degli emigranti, illustrando come le esigenze di tutela – degli emigranti e contemporaneamente degli interessi nazionali – rendevano necessario e auspicabile un intervento dello Stato nel direzionamento dei flussi⁵.

Questo piano di tutela non trovò spazio nella legge n. 5866 del 1888, che rimase ancora nel campo dei provvedimenti di “polizia”⁶. Fu la legge n. 23 del 31 gennaio 1901 a rappresentare il primo tentativo di attuazione di quel vasto programma di assistenza: anche se la maggioranza delle sue disposizioni era rivolta

nessione tra finalità di tutela dell'emigrazione e potere di controllo sui flussi si intravede anche in Raggi, 1903, pp. 48-54; Grossi, 1904, pp. 170-171 e pp. 184-185.

⁴ Il progetto subirà importanti modifiche, verrà accorpato con il progetto De Zerbi, sarà approvato dal parlamento solo un anno dopo, e diventerà infine la legge n. 5866 del 30 dicembre 1888.

⁵ Ci sembra utile riportare le chiarissime parole dell'On. Crispi “Sono molte decine di migliaia di concittadini che danno annualmente un addio, per fortuna non eterno, alla patria, per trasportare ed impiegare altrove le proprie forze, la propria operosità. Ora il Governo non può starsene spettatore indifferente o passivo dei destini cui vanno incontro. Esso deve conoscere esattamente i luoghi cui sono indirizzati e le condizioni che li aspettano; deve accompagnarli con occhio vigile ed amoroso dal comune di origine lungo la traversata e sino al paese di destinazione; non deve mai perderli di vista nella nuova patria, così per tutelarli efficacemente al bisogno, e per mantenere insoluti i vincoli che li legano all'antica, come per far avviare a vantaggio di questa i frutti del loro lavoro. [...] Il Governo ha l'obbligo imprescindibile di sviarla [l'emigrazione] da quelli nei quali l'attende una sicura rovina, esso ha i mezzi per sapere dove si riscontrano le condizioni migliori per la prosperità dei nostri emigranti, e non eccede o falsa la sua missione se, per diminuire la emigrazione verso contrade meno favorevoli, seconda abilmente quella che si indirizza a quei paesi nei quali la loro sorte gode maggiori garanzie ed ha maggiori prospettive di buona riuscita”. Sarà lo stesso Crispi però ad escludere che questo tipo di tutela “economica” migranti potesse essere perseguito attraverso la legge, considerando che la materia “non fosse di natura da potersi disciplinare con qualche articolo di quel suo disegno di legge, ma convenisse rimetterla al criterio dell'amministrazione”, Francesco Crispi, *D.d.L. presentato dal Presidente del Consiglio, Ministro dell'interno (Crispi). Sulla Emigrazione. Seduta del 15 dicembre 1887*, in *Atti Parlamentari. Camera dei Deputati, Legislatura XVI, Il sess. 1887-88, Documenti – Disegni di legge e relazioni*, n. 85, p. 8-9.

⁶ Per approfondire: Freda, 2017, pp. 38-49.

alla tutela dell'emigrazione transoceanica⁷, la portata della legge era molto più ampia. Questa infatti, istituendo *ex novo* una serie di organi amministrativi incaricati di studiare il fenomeno e di occuparsi di «tutto ciò che si riferisce ai servizi dell'emigrazione»⁸, pose le basi per la creazione di un ordinamento speciale per il governo del fenomeno migratorio.

Mentre numerosi sono gli studi storici che si sono concentrati sull'emigrazione⁹ solo di recente la materia è stata fatta oggetto di studio da parte degli storici del diritto.

Gli studi storico giuridici hanno analizzato il fenomeno migratorio e la sua regolamentazione focalizzandosi principalmente sulla dimensione soggettiva del diritto di emigrare, e sul suo rovescio costituito dal diritto a immigrare, rilevando l'esistenza di un campo di tensione tra il diritto del cittadino a spostarsi e il potere statale di controllo sui propri confini, destinato da subito a risolversi con la prevalenza degli interessi statali sul diritto individuale¹⁰.

Alcuni lavori, poi, concentrandosi sulle disposizioni normative che disciplinavano l'emigrazione transoceanica, hanno gettato luce sulla figura degli agenti dell'emigrazione e sul "commercio dell'emigrazione" verificando inoltre quale applicazione abbia trovato questa disciplina nei tribunali ordinari¹¹. Infine, studi recenti si sono focalizzati sull'azione di tutela amministrativa approntata dallo Stato in favore degli emigranti transoceanici e sulla giurisprudenza delle Commissioni arbitrali istituite dalla legge del 1901¹².

Con questo articolo vorrei provare a spostare l'attenzione dall'emigrazione transoceanica a quella continentale, finora trascurata, e dall'analisi del contenuto del diritto individuale di emigrare a un esame del carattere «governamentale»¹³

⁷ Per la legge del 1901 emigrante è, secondo il disposto dell'articolo 6, "il cittadino che si rechi in paese posto di là dal Canale di Suez, escluse le colonie e i protettorati italiani, o in paese posto di là dallo Stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe, o in classe che il Commissariato dell'emigrazione dichiara equivalente alla terza attuale".

⁸ Art. 7, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁹ Sterminata la bibliografia in materia di migrazioni, ci limitiamo in questa sede a citare alcuni tra i lavori più significativi rinviando agli stessi per ulteriore bibliografia: Castles e Miller, 1998; Bade, 2001; Hoerder e Kaur, 2013; con riferimento all'emigrazione italiana si segnalano poi: Bezza 1983; Bevilacqua e De Clementi e Franzina, 2002; Colucci e Sanfilippo, 2010; per un'analisi storica della politica emigratoria italiana dall'Unità al Fascismo si vedano: Sori, 1983; Rosoli, 1998; Ostuni, 2001; Vitiello, 2013.

¹⁰ Pifferi, 2009a; Pifferi, 2012; Pifferi, 2016a; Pifferi, 2016b; per un'analisi di più ampio respiro che ricerca le origini di questo "diritto negato" risalendo fino alla genesi del concetto moderno di sovranità si veda: Pifferi, 2009b; per un approccio interdisciplinare al tema si veda Giolo e Pifferi, 2008.

¹¹ Freda, 2014; Freda, 2015; Freda, 2017; Freda, 2018.

¹² Di Stefano, 2019; Di Stefano, 2020.

¹³ Foucault, 2005.

della disciplina italiana emanata dal 1901 al 1919 a tutela dell'emigrazione. Le scelte normative statali e la loro concreta esecuzione sono analizzate, dunque, non tanto, o quanto meno non solo, per verificare in che misura queste incidano sul diritto soggettivo di emigrare, ma piuttosto per indagarne la portata disciplinare, verificando in che misura le norme emanate siano state funzionali rispetto all'intento di controllare e dirigere i flussi migratori.

Questo lavoro prende spunto da quegli studi che, concentrandosi sulle modalità con cui lo Stato all'inizio del Novecento si proponeva di regolare gli espatri, hanno sottolineato la progressiva riduzione del proclamato diritto di emigrare a mero interesse del cittadino, destinato a soccombere dinanzi alle superiori ragioni dello Stato¹⁴, e all'interno di questa cornice concettuale prova ad aggiungere un tassello, allargando l'indagine a quelle disposizioni finalizzate alla tutela degli interessi dei migranti da cui trarranno origine diverse azioni "positive" dello Stato miranti alla valorizzazione dei propri flussi migratori.

Se la libertà di migrare appare sin dalle origini subordinata al potere sovrano¹⁵, nell'Italia dell'inizio del Novecento questa subordinazione si è manifestata, in una maniera solo all'apparenza paradossale, in un largo riconoscimento di questo diritto: una scelta politica sicuramente influenzata dai principi liberali su cui si fondava l'ordinamento, ma anche strettamente connessa alle esigenze di contenimento della disoccupazione e del malcontento popolare e al tentativo di trasformare il fenomeno migratorio «da segno di disfatta in risorsa nazionale»¹⁶.

Quello che ci interessa qui è allora analizzare il complicato rapporto che si instaura tra le finalità di tutela dell'emigrante quale soggetto debole, il principio di libertà individuale e la volontà statale di governare il fenomeno migratorio a proprio vantaggio.

L'ipotesi è che i legami esistenti tra l'attività di tutela degli emigranti e la possibilità di controllare e disciplinare i flussi migratori siano emersi in maniera sempre più evidente con l'intensificarsi dell'azione protettrice dello Stato e, complici anche gli sconvolgimenti politici e istituzionali causati dalla Grande guerra, abbiano progressivamente eroso i principi liberali sui cui era fondata la normativa del 1901. Quello che ci si propone di verificare è dunque quale grado di efficacia abbia dimostrato uno dei principali strumenti propri degli ordinamenti liberali – la garanzia dei diritti soggettivi attuata attraverso il loro riconoscimento legislativo – a fronte della crescita dell'azione amministrativo-governamentale dello Stato.

Per fare questo seguiremo lo sviluppo della normativa¹⁷, analizzando le succes-

¹⁴ Pifferi, 2012, p. 255.

¹⁵ Pifferi, 2009b.

¹⁶ Pifferi, 2012, p. 261.

¹⁷ Non è possibile in questa sede esaminare in maniera completa ed esaustiva la disciplina stabilita dalla legge del 1901, si rinvia sul punto a Freda, 2019, pp. 385-389; Di Stefano, 2020, pp. 49-80; per uno sguardo d'insieme sulla disciplina italiana dell'emigrazione tra Otto e Novecento si veda anche; Furno, 1958; Scotti, 2017; Sulla struttura e il funziona-

sive modifiche e integrazioni subite dalla legge fino ad arrivare all'emanazione nel 1919 del Regio Decreto-Legge n. 2205, anche noto come T.U. sull'emigrazione. Ci concentreremo in particolare sulle disposizioni concernenti l'emigrazione continentale (o non transoceanica), sia in considerazione della minor attenzione che hanno ricevuto finora queste norme, sia in vista del fatto che grande parte dell'attività amministrativa posta in essere dal R. Commissariato dell'emigrazione era stata rivolta, sin dai primi anni, alla tutela dell'emigrazione continentale, intesa come tutela dei lavoratori italiani all'estero.

La legge del 1901 era modellata su principi massimamente liberali¹⁸: sin dal primo articolo l'emigrazione veniva riconosciuta come «libera», salvi i pochi limiti derivanti dal diritto vigente, principalmente connessi ad obblighi di carattere militare. A coronamento di questa libertà, l'articolo 5 stabiliva che il passaporto (che, stante l'art. 19 della stessa legge, era obbligatorio solo per gli emigranti transoceanici) dovesse essere rilasciato dalle autorità competenti «entro ventiquattro ore dal ricevimento della domanda, o del nulla osta, corredati dei documenti prescritti dalle disposizioni sulla concessione dei passaporti per l'estero».

Anche quando si passi ad analizzare le disposizioni che assegnavano allo Stato speciali poteri per la protezione dei suoi emigranti, appare evidente come la normativa contenesse pochissimi elementi di coercizione.

Il principale strumento coercitivo di cui lo Stato si era dotato con la legge n. 23 del 1901 consisteva nel potere riconosciuto in capo al Ministro degli Affari Esteri (d'accordo con il Ministro dell'Interno) «di sospendere l'emigrazione verso una determinata regione per motivi di ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante.»¹⁹. Ma si trattava, come appare evidente dalla gravità delle condizioni cui era subordinato, più di una *extrema ratio* che non di un mezzo utilizzabile per l'ordinario governo dei flussi migratori. La regola restava quella della libertà di emigrare e, di fatto, il potere di sospendere l'emigrazione venne utilizzato pochissimo, solo in casi estremi in cui erano a rischio la libertà o l'incolumità degli emigranti²⁰.

mento dei principali organi previsti dalla legge del 1901 per la tutela dell'emigrazione: Grispo, 1985; Sul Commissariato Generale dell'emigrazione: Grassi Orsini, 1991, pp. 9-63; e Ostuni, 1983; Sul Consiglio dell'Emigrazione: Primiceri, 2010; Sacco, 2017.

¹⁸ Per un'analisi più approfondita della tensione tra potere sovrano statale e diritti individuali nell'ambito del nascente diritto dell'emigrazione e sulle ragioni politico-economiche che si celavano dietro la scelta liberale si veda Pifferi, 2009a, pp. 50-55; e Pifferi, 2013, pp. 311-312 e pp. 325-327.

¹⁹ Art. 1, c. 7, legge 31 gennaio 1901, n. 23.

²⁰ Questo potere non venne usato neppure quando si era trattato di tutelare gli emigranti transoceanici dalle condizioni di estremo sfruttamento lavorativo delle "fazendas" brasiliane, in cui i lavoratori italiani erano ridotti in condizioni di semi-schiavitù, si preferì, piuttosto che vietare tout-court l'emigrazione verso il Brasile, sospendere solamente le licenze ai vettori per i viaggi gratuiti verso il Brasile con l'ordinanza del senatore Bodio del 26 marzo 1902 (nota come Decreto Prinetti). Cfr. Sacco, 2016, p. 370, e Di Stefano, 2020, pp.

La legge del 1901 prevedeva poi agli artt. 18 e 29 una prima regolamentazione dell'attività di arruolamento di manodopera italiana da utilizzare all'estero, sempre distinguendo l'emigrazione transoceanica da quella continentale. La disciplina in realtà era appena abbozzata e si limitava a prevedere in capo al Ministro degli Affari Esteri (sempre d'accordo con il Ministro dell'Interno) alcune facoltà: in particolare il Ministro poteva decidere di permettere gli arruolamenti di emigranti transoceanici, imponendo per questi arruolamenti speciali condizioni, mentre con riferimento agli arruolamenti di emigranti non compresi nel capo II della legge (ovvero di emigranti non transoceanici), poteva, qualora lo ritenesse necessario, dettare una disciplina speciale per detti arruolamenti. Quest'ultima previsione, che poneva in capo al Ministro una mera facoltà e non un obbligo di intervento, rimase per lungo tempo lettera morta.

Le modifiche apportate alla normativa del 1901 dalle leggi 1910 e 1913²¹ al fine di intensificare la tutela degli emigranti italiani all'estero non introdussero nuovi limiti alla libertà di emigrazione. In ossequio allo spirito della legge del 1901, i nuovi strumenti di tutela approntati dalle nuove disposizioni venivano offerti agli emigranti, piuttosto che imposti loro in maniera autoritaria, e né il governo né i nuovi organi amministrativi venivano dotati di mezzi coercitivi che gli consentissero di governare il fenomeno dirigendo i flussi migratori nei luoghi dove i risultati dell'emigrazione avrebbero potuto rivelarsi più vantaggiosi per lo Stato.

La legge del 1910 si limitò a perfezionare il funzionamento dei principali organi istituiti dalla legge del 1901, attuando le riforme ritenute necessarie a rendere più efficace l'azione del Regio Commissariato e del Consiglio dell'Emigrazione. La legge del 1913 affinò la normativa relativa alla tutela giuridica degli emigranti, migliorando le regole e gli istituti già previsti per la tutela giuridica degli emigranti transoceanici e dettando regole più specifiche per l'arruolamento dei migranti continentali.

L'esperienza aveva mostrato l'inefficacia delle previsioni di cui all'art. 29 della legge n. 23 del 1901: tale norma era rimasta inattuata, mentre il Commissariato, grazie al lavoro di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori italiani all'estero, svolto per mezzo dei regi Consoli e degli Ispettori dell'emigrazione, aveva avuto modo di rendersi conto delle numerose truffe e dei soprusi agiti a danno degli emigranti continentali da arruolatori e datori di lavoro stranieri. Nonostante i dati raccolti negli anni avessero suggerito la necessità di dettare una disciplina più rigorosa per gli arruolamenti continentali, aumentando al contempo i poteri di intervento

53-55. Per un approfondimento storico sull'emigrazione italiana in Brasile: Trento, 2002. I casi conosciuti di sospensione dell'emigrazione sono solamente due, quelli attuati con i decreti 30 luglio e 5 agosto 1911 che sospendevano l'emigrazione rispettivamente verso l'Argentina e l'Uruguay, revocati rispettivamente nel 1912 e nel 1914, cfr. MAE, 1991.

²¹ Rispettivamente la legge n. 538 del 17 luglio 1910 e la legge n. 1075 del 2 agosto 1913 sulla tutela giuridica dell'emigrazione.

del Commissariato in materia²², la legge sulla tutela giuridica degli emigranti n. 1075 del 2 agosto 1913 non fornì al Commissariato quei rilevanti poteri di controllo preventivo sugli arruolamenti che pure erano stati previsti nel disegno di legge originario.

L'art. 27 della legge del 1913, con cui veniva disciplinato l'arruolamento di emigranti non transoceanici, si limitava infatti a prevedere che questo avrebbe dovuto «risultare da atto scritto» e che i contratti avrebbero dovuto contenere «l'obbligo, per l'imprenditore, dell'assicurazione contro gli infortuni» quando nel Paese dove avrebbe dovuto compiersi il lavoro tale assicurazione non fosse stata obbligatoria per gli stranieri. Nella discussione del testo in Senato si persero, senza lasciare traccia nella discussione parlamentare²³, i commi 2°, 3°, 4° e 5° dell'originario art. 25 del disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 30 maggio 1910 che prevedevano: l'obbligo di denuncia preventiva degli arruolamenti al Commissariato dell'emigrazione, il potere del Commissariato di vietare o regolamentare gli arruolamenti, l'obbligo di ottenere una speciale licenza dal Commissariato dell'emigrazione per l'arruolamento di manodopera femminile o minore d'età, e infine le sanzioni previste per il mancato rispetto della disciplina prevista dall'articolo²⁴.

²² *Disegno di legge e relazione presentati dal Ministro degli Affari Esteri alla Camera dei Deputati (seduta del 30 maggio 1910)*, in "Bollettino dell'emigrazione", 11 (1913), pp. 26-27.

²³ L'art. 25 del disegno di legge veniva approvato nella sua formulazione originaria dalla Camera nella seduta del 6 maggio 1913; si vedano: *Atti Parlamentari, Discussioni alla Camera dei Deputati*, Legislatura XXIII, sessione 1909-1913, vol. XX, tornata del 5 maggio 1913, p. 24995, e tornata del 6 maggio 1913, p. 25012. Lo stesso articolo veniva poi modificato in Senato nella tornata del 9 giugno 1913. Di questa modifica non viene dato conto né nella Relazione e Disegno di legge presentati dal Ministro degli Affari Esteri al Senato del Regno, tornata dell'8 maggio 1913, né nella Relazione e Disegno di Legge dell'Ufficio Centrale del Senato, né nella discussione del testo in senato nella tornata del 9 giugno 1913; gli atti in questione sono stati reperiti in: Bollettino dell'emigrazione 11 (1913) pp. 119-154, e in particolare p. 149. Neppure quando il testo così trasformato torna alla Camera dei Deputati per essere discusso e nuovamente votato questa modifica viene segnalata o dibattuta; si veda: *Atti parlamentari, Discussioni della Camera dei Deputati*, XXIII legislatura, Sessione 1909-1913, volume XXI, tornata del 14 giugno, p. 26947.

²⁴ L'art. 25 del disegno di legge presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 30 maggio 1910, prevedeva al comma 2 che "I detti arruolamenti debbono essere denunciati con anticipazione di almeno 15 giorni al Commissariato dell'emigrazione, che può vietarli o stabilire le condizioni a cui debbono essere subordinati, rilasciando in tal caso speciale licenza. Fra le condizioni può essere stabilita la prestazione di una cauzione. Il Commissariato può delegare queste sue facoltà ai prefetti"; al comma 3 che: "La licenza è obbligatoria quando si tratti di arruolamenti di minorenni e di donne che non emigrino con parenti costituiti in famiglia o non vadano a raggiungerli. La licenza è sottoposta alla tassa di lire 10, da attribuirsi al Fondo per l'emigrazione. All'originale di essa deve essere allegato il contratto di lavoro sottoscritto dalla persona o dall'impresa per cui conto si

Fu la legge 173 del 24 gennaio del 1915 a fornire al Commissariato quel potere di controllo preventivo che da tempo veniva richiesto, aggiungendo all'art. 27 disposizioni che sancivano: 1) l'obbligo di denunciare al Commissariato gli arruolamenti di emigranti "continentali" con un anticipo di 15 giorni e il potere del commissariato di vietarli o di subordinarli a determinate condizioni o al versamento di una cauzione, rilasciando una speciale licenza; 2) l'obbligatorietà di detta licenza ogni qual volta si fosse trattato di arruolare donne o minori; 3) pene severe per chi contravvenisse alla nuova disciplina.

Questo potere concretizzava una vistosa deroga ai principi di autonomia e libertà contrattuale, principi cardine del diritto privato, ma lasciava pressoché inalterato il principio liberale a cui era informato il diritto dell'emigrazione: il controllo preventivo sugli arruolamenti offriva agli emigranti una tutela rafforzata in patria, ma non impediva ai cittadini italiani di abbandonare il territorio nazionale in qualsiasi momento, lasciandoli *liberi* di offrire la propria forza lavoro all'estero, magari proprio presso quegli imprenditori cui era stato vietato di procedere all'arruolamento.

Fu il R. Decreto n. 147 del 18 febbraio 1915 a determinare, considerate le «speciali condizioni politiche create dalla guerra europea», un primo cambio di rotta, prevedendo che, in caso di espatrio a scopo di lavoro, il rilascio dei passaporti fosse

subordinato al nulla osta del Regio Commissariato dell'emigrazione, il quale è autorizzato a prescrivere la preventiva esibizione del contratto di lavoro, da redigersi nelle forme richieste dalla legge n. 1075 del 2 agosto del 1913.

La nuova disciplina in materia di espatri a scopo di lavoro fu perfezionata con il decreto-legge n. 635 emanato il 2 maggio 1915, dieci mesi dopo l'inizio della Prima guerra mondiale e solo pochi giorni prima dell'ingresso in guerra del Paese. Essa 1) sanciva per la prima volta l'obbligatorietà del passaporto per qualsiasi espatrio a scopo di lavoro; 2) rendeva obbligatoria l'autorizzazione del Commissariato per il compimento di qualsiasi azione, anche preliminare, connessa con l'arruolamento di manodopera per lavori da eseguirsi all'estero.

L'obbligatorietà del passaporto per tutti gli espatri a scopo di lavoro trasformò il nulla osta del Commissariato in un vero e proprio potere di governo dei flussi migratori.

eseguisce l'arruolamento.”; al comma 4 che “Il regolamento determina le modalità e le condizioni per il rilascio e per la rinnovazione della licenza”, e infine al comma 5 che: “I contravventori al presente articolo sono puniti con l'ammenda da lire 50 a lire 1000 per ogni operaio irregolarmente arruolato. Quando si tratti di arruolamenti di minorenni o di donne, l'ammenda non sarà inferiore a lire 200 per ogni persona arruolata: e vi potrà essere unita la pena della detenzione fino a 6 mesi”. Cfr. *Disegno di legge e relazione presentati dal Ministro degli Affari Esteri alla Camera dei Deputati (seduta del 30 maggio 1910)*, in “Bollettino dell'emigrazione”, 11 (1913), pp. 16-43.

L'Italia non era ancora entrata ufficialmente in guerra e i principi che regolavano l'ordinamento della emigrazione erano già drasticamente mutati, dalla libertà al rigido controllo. Con il decreto luogotenenziale n. 1825 del 23 dicembre 1915 il termine di validità del decreto-legge n. 635 veniva prorogato sino alla fine della guerra. Le ragioni della guerra, che sarebbero state ulteriormente affermate con altri decreti²⁵, capovolsero i principi che avevano informato la disciplina dell'emigrazione che da libera diventava generalmente vietata, salvo la possibilità di specifiche autorizzazioni all'espatrio.

2. I nuovi poteri del Commissariato

Il nuovo regime normativo forniva al Commissariato degli strumenti formidabili per il disciplinamento dei flussi migratori: se fino a prima della guerra questo, con la sua attività, si era limitato a informare e consigliare gli emigranti, ora aveva il potere di decidere in maniera autoritaria verso dove dirigere i flussi. Le potenzialità del nuovo strumento sono ben visibili se si considerano le relazioni inviate al Commissariato dal Regio Ispettore dell'emigrazione, Cavaliere Ingegnere Silvio Coletti, in merito alle condizioni di vita e di lavoro degli operai in alcuni bacini carboniferi francesi. Era stato il Commissariato a commissionare questo lavoro di inchiesta dopo aver ricevuto, da diverse ditte francesi, domande per l'arruolamento di un totale di 3000 operai italiani. La quantità e il dettaglio delle informazioni riportate nelle relazioni sono impressionanti ed è chiaro come queste abbiano permesso al Commissariato di effettuare valutazioni molto accurate riguardo alle domande di arruolamento: l'inchiesta, infatti, illustrava le concrete condizioni con cui veniva effettuato il lavoro in ogni diversa miniera, dava conto dell'ammontare dei salari per ogni categoria di lavoratori – considerando sia le eventuali convenzioni vigenti, sia quanto direttamente testimoniato dagli operai, sia gli effettivi orari di lavoro – specificava inoltre il valore dei salari rispetto al costo della vita, le condizioni di vita medie dei lavoratori stranieri avendo riguardo a vitto e alloggio, i rischi professionali connessi al lavoro richiesto e il grado di sicurezza raggiunto da ciascuna miniera, le condizioni del mercato del lavoro di ciascun distretto minerario, infine forniva notizie sull'affidabilità degli arruolatori e sulla moralità e solvibilità delle singole imprese.

Il nuovo sistema creato dal decreto-legge n. 635 del 1915 consentiva al Commissariato di usare al meglio tutte le informazioni raccolte esercitando un'azione

²⁵ Il Regio Decreto n. 803 del 6 agosto 1914 che sospende la facoltà di emigrare per i militari di ogni grado, il Decreto Luogotenenziale n. 339 del 16 marzo 1916 che sospende il rilascio dei passaporti per tutti i giovani di età compresa fra i 16 e i 17 anni, e infine il decreto Luogotenenziale n. 895 del 23 luglio 1916 con cui sono approvate le norme relative all'entrata e all'uscita del cittadino dal Regno, che estende l'obbligo del passaporto per tutti gli espatri e amplia i casi in cui può essere negato il rilascio del passaporto prevedendo il potere di qualsiasi autorità circondariale di pubblica sicurezza di rifiutare, revocare o ritirare il passaporto anche per motivi di pubblico interesse.

di tutela concreta e preventiva nei confronti di ogni emigrante. Grazie ai nuovi poteri, infatti, il Commissariato poteva decidere di autorizzare solo quegli arruolamenti (e solo quei singoli espatri) che garantivano all'operaio italiano di trovare all'estero un lavoro sicuro

a buone condizioni di salario (non inferiore mai, e, quando si possa, superiore alle tariffe in uso per gli operai del paese), a buone condizioni di vita, col viaggio di ritorno gratuito, e colla assicurazione obbligatoria dell'impresario in caso di infortunio lungo la traversata di mare, o sui cantieri, anche là dove non vige l'obbligo di assicurazione²⁶.

Ma la nuova disciplina dell'emigrazione non consentiva solo una più proficua tutela degli interessi degli emigranti: i nuovi poteri di autorizzazione all'espatrio presto si dimostrarono un potente mezzo per il controllo della mobilità della manodopera in mano allo Stato. Il Commissariato, infatti, nell'adozione dei suoi provvedimenti, fu sin da subito chiamato a valutare, assieme all'interesse dei singoli lavoratori emigranti, anche l'interesse nazionale, o meglio una pluralità di interessi nazionali: da quelli militari, che non permettevano di tollerare che la manodopera nazionale si dirigesse verso Paesi nemici, avvantaggiandone l'economia, agli interessi della produzione nazionale, alle ragioni di ordine pubblico che sconsigliavano una interdizione generale e assoluta dell'emigrazione ed esigevano invece provvedimenti mirati, che tenessero conto dei tassi di disoccupazione delle diverse regioni italiane, onde evitare che un rigido divieto potesse divenire «causa di perturbamento economico e sociale all'interno»²⁷.

Con il tempo divenne evidente che i nuovi poteri del Commissariato avrebbero potuto rivelarsi importanti anche nell'ambito della contrattazione internazionale delle condizioni dei lavoratori italiani all'estero. Fu lo stesso Commissariato, nel resoconto sulle condizioni del lavoro nella Svizzera, ad alludere a questa possibilità, auspicando che la «forzata restrizione delle nostre correnti emigratorie verso la Svizzera» conducesse quello Stato a riconoscere l'importanza ricoperta dai lavoratori italiani per lo sviluppo del Paese e ad acconsentire finalmente all'equiparazione degli italiani agli operai nazionali ai fini della legge sull'assicurazione contro gli infortuni del lavoro²⁸.

²⁶ Coletti, 1916, p. 4.

²⁷ Le parole sono quelle usate dal sottosegretario del Ministro degli Affari Esteri Luigi Borsarelli Di Rifreddo nel rispondere alla seguente interrogazione dell'On. Monti-Guarneri: "Per sapere se non creda doveroso nell'interesse della Patria di vietare assolutamente qualsiasi emigrazione all'estero", reperibile in: *Atti parlamentari, Discussioni della Camera dei Deputati*, XXIV Legislatura, Sessione 1913-1916, Volume VIII, tornata del 10 marzo 1916, p. 9220.

²⁸ "È almeno sperabile che questa forzata restrizioni delle nostre correnti emigratorie verso la Svizzera mostri meglio come il lavoro italiano costituisca un elemento attivo allo svolgersi ed al progredire della vita economica elvetica. Forse potrebbe anche fornire materia di riflessione al Consiglio federale, che si è sempre recisamente rifiutato di includere

Al Commissariato furono inoltre forniti ampi poteri in materia di gestione dei profughi e di assistenza e tutela degli interessi dei rimpatriati, in considerazione degli sconvolgimenti che la guerra continuava a causare nelle vite degli italiani residenti all'estero e dei conseguenti nuovi problemi che lo Stato italiano si trovava costretto a fronteggiare²⁹. Anche in questo caso si trattava di veri e propri poteri di disciplinamento dei flussi, e ancora una volta il Commissariato era chiamato a contemperare una pluralità di interessi: quelli di ordine pubblico, per cui bisognava assicurarsi che l'allocazione della popolazione rientrante non turbasse gli interessi e la tranquillità della popolazione dei luoghi dove veniva stabilita, quelli militari, che imponevano che il movimento dei rimpatriati non ostacolasse né la mobilità delle truppe né i traffici necessari per l'economia di guerra, infine quelli diversissimi propri di ciascuna persona che veniva fatta entrare (o rientrare) in Italia³⁰.

L'attività di direzione e tutela venne condotta spesso con modalità autoritarie, emblematico è il caso del R. Ufficio dell'Emigrazione di Lucerna che, su incarico del Commissariato, non solo si premurò di avvisare i singoli rimpatriati dei pericoli che correvano abbandonando improvvisamente la Svizzera ma addirittura agì direttamente a tutela dei loro diritti, sostituendosi addirittura agli interessati

intromettendosi presso i proprietari di case, chiedendo proroghe, opponendosi ai pignoramenti ed alle vendite all'asta quando si trattasse di attrezzi ed effetti che la legge considerava come necessari alla sussistenza del debitore e della sua famiglia, e che erano perciò insequestrabili³¹.

Le potenzialità dell'ordinamento dell'emigrazione creato durante il periodo bellico apparivano enormi. I nuovi poteri di cui era stato munito il Commissariato però, oltre ad essere estremamente invasivi della libertà personale, ingeneravano una pericolosa commistione tra gli interessi individuali e gli interessi della nazione, rendendo sempre più attuale il rischio che i nuovi strumenti di tutela

l'Italia fra quegli Stati, ai quali si riferiscono le disposizioni equiparative dell'art. 90 della legge 13 giugno 1912, che andrà in vigore, sembra, al primo gennaio 1917." Citazione tratta da: Commissariato dell'emigrazione, *Condizioni di lavoro nella Svizzera*, in "Bollettino dell'emigrazione", 5 (1916), p. 57.

²⁹ Calimani, 1916, pp. 5- 35; Commissariato dell'emigrazione, *L'assistenza agli italiani profughi dai paesi belligeranti*, in "Bollettino dell'emigrazione", 3 (1916), pp. 36-46.

³⁰ "Bisognava soprattutto impedire che l'affluenza così numeroso di gente stanca e malata non avesse ripercussioni gravi nella igiene e nella economia dei paesi di sua vecchia e nuova residenza; non ostruisse le linee già congestionate dal movimento delle truppe e dai commerci alimentati dalla guerra; non turbasse gli interessi, non sospendesse il ritmo normale della vita civile" citazione tratta da: Commissariato dell'emigrazione, *L'assistenza agli italiani profughi dai paesi belligeranti*, in "Bollettino dell'emigrazione", 3 (1916), pp. 36-37.

³¹ Calimani, 1916, p. 15.

fossero usati per subordinare gli interessi (e la vita) degli emigranti alle ragioni dello Stato.

3. Il dibattito sugli strumenti giuridici per la tutela dell'emigrazione da adottare dopo la guerra: la necessità di una risposta flessibile

I nuovi poteri di indirizzo e disciplinamento dei flussi riconosciuti in capo al Commissariato contribuirono a creare scenari nuovi. Nonostante fosse chiaro che questi strumenti avevano trovato nelle eccezionali esigenze di ordine militare e economico imposte dalla guerra sia la condizione della loro legittimazione giuridica sia le condizioni che avevano reso possibile la loro materiale applicazione³², il loro esperimento condizionò in larga misura il dibattito riguardo al «problema generale della politica dell'emigrazione da adottarsi per il dopo guerra»³³, un tema che divenne centrale nella discussione politico-giuridica nazionale già a partire dagli anni della guerra.

Nel 1917, dopo un lungo periodo di inattività, il Consiglio dell'Emigrazione venne riconvocato per discutere degli strumenti giuridici di cui avrebbe dovuto dotarsi il Commissariato nel dopoguerra e valutare se, in che misura e con quali modifiche, avrebbero potuto essere mantenute le novità introdotte durante il conflitto bellico.

Il problema dell'emigrazione venne da subito impostato come un «problema di mezzi»³⁴: l'opinione pubblica, rilevava il Commissariato, era ormai pressoché unanime nel considerarla come un fenomeno economico-demografico che privava il Paese di una sua ricchezza – l'abbondanza di forza lavoro – di cui, dunque, dovevano essere quanto prima eliminate le cause originarie. Contemporaneamente – considerati i tempi lunghi richiesti per l'implementazione di una politica di sviluppo economico che avrebbe consentito di impiegare in patria la maggior parte della manodopera italiana – finché non fossero state eliminate le cause originarie, l'emigrazione era da considerarsi «come una forza nazionale il cui im-

³² Durante la guerra i flussi migratori erano notevolmente diminuiti e questo aveva di certo agevolato l'attività di controllo dei singoli espatri a scopo di lavoro di cui era stato incaricato il Commissariato dell'emigrazione. Nella stessa relazione intitolata *"I problemi dell'emigrazione dopo la guerra"* presentata dal Commissariato al Consiglio dell'emigrazione nella seduta del 18 marzo del 1917, viene evidenziato come l'emigrazione italiana abbia subito una diminuzione dell'80% circa durante gli anni della guerra. Commissariato dell'emigrazione, *I problemi dell'emigrazione dopo la guerra*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 102.

³³ È questo proprio il titolo del tema in discussione al Consiglio dell'emigrazione nelle sedute del 15, 18 e 24 marzo del 1917.

³⁴ Sono le parole usate dal Commissario dell'emigrazione in carica, Giuseppe De Michellis, reperibili in: *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 15 marzo*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 40.

piego all'estero debba essere il più utile alla ricchezza nazionale»³⁵. Si trattava allora di individuare quei mezzi che avrebbero consentito «di organizzare questa forza lavoro, che l'Italia offre sul mercato internazionale, allo scopo di ottenere che essa si assicuri le più vantaggiose condizioni di impiego»³⁶.

In questa cornice ideologica erano presenti tutti i principali termini del problema che avrebbe affrontato il Consiglio: considerato il generale accordo riguardo la necessità di disciplinare i flussi migratori, bisognava da una parte valutare quali fossero gli strumenti giuridici più adatti al conseguimento dell'obiettivo, dall'altra stabilire in funzione di quali interessi doveva essere compiuta l'attività di controllo dell'emigrazione. Nelle parole del Commissario dell'emigrazione Giuseppe De Michelis, riecheggiava infatti quella confusione tra interessi individuali, di classe e generali del Paese, cui abbiamo già accennato; commistione contro la quale si batterono in primis i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e delle istituzioni private attive nel campo dell'assistenza agli emigranti, presenti nel Consiglio dell'emigrazione.

Il principale *mezzo* su cui si concentrò la discussione fu il nulla-osta del Commissariato, ovvero quel potere di controllo sugli espatri a scopo di lavoro previsto dalle disposizioni del Regio Decreto-Legge n. 635 del 2 maggio 1915.

La riflessione maturata sulla natura e sulle cause del fenomeno emigratorio aveva ormai svelato l'inefficacia di strumenti rigidi. Una legge contenente un generale divieto giuridico di emigrare non poteva costituire una valida soluzione: non soltanto perché, limitando «la libertà [del lavoratore] di offrire il proprio lavoro dove e a chi crede», avrebbe violato «un concetto, che, nella sua essenza, è un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico dello Stato moderno»³⁷, ma anche perché non agendo sulle cause prime dell'emigrazione non avrebbe fatto altro che «trasformare il problema dell'emigrazione in un ben più grave problema di disoccupazione»³⁸.

La legge non era considerata un mezzo adatto per governare il fenomeno migratorio anche per motivi connessi alle sue caratteristiche di generalità e astrattezza. La complessità del fenomeno migratorio, e soprattutto la diversità di ogni caso specifico di emigrazione³⁹, richiedevano la possibilità di adottare di volta in volta misure specifiche, in grado di tenere in considerazione le particolarità di ciascun caso concreto:

³⁵ *Ivi*, p. 41.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Commissariato dell'emigrazione, *I problemi dell'emigrazione dopo la guerra*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 105.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Diversità che rispecchia la varietà dei motivi che spingono le persone ad emigrare, la varietà delle condizioni economiche e sociali delle singole località di partenza, ed anche, infine, la varietà delle condizioni di viaggio, di lavoro e di vita che vengono garantite agli emigranti nelle diverse località di arrivo.

la disciplina dell'emigrazione vuole essere foggata giorno per giorno, ora per ora, paese per paese, destinazione per destinazione. I mezzi per tale disciplina devono costituire questa varietà di movenze⁴⁰.

Lo strumento del nulla osta invece, «per la sua flessibile natura», si era dimostrato particolarmente adatto a compiere questo tipo di valutazioni, consentendo al Commissariato di valutare molteplici fattori e contemperare, ogni volta, i diversi interessi dei singoli emigranti, della classe lavoratrice e del Paese.

Molti erano i vantaggi che si riteneva sarebbero derivati dal mantenimento dell'istituto del nulla-osta nel periodo successivo alla guerra. Nello specifico, veniva evidenziato come questo avrebbe consentito di disciplinare i flussi migratori in maniera tale da: 1) considerare le esigenze della produzione nazionale, le condizioni del mercato del lavoro italiano e le particolari esigenze e condizioni dei diversi territori regionali; 2) disporre dei flussi migratori come di una forza nazionale, utilizzandoli così in maniera da acquisire una posizione di maggior vantaggio nella contrattazione internazionale, sia per la stipulazione di accordi in materia di emigrazione e lavoro ma anche in via generale, per «far valere i più alti interessi nazionali»; 3) tutelare gli interessi della classe lavoratrice e degli stessi emigranti, evitando che un'emigrazione impulsiva e disordinata potesse, da una parte, turbare il mercato internazionale del lavoro e, riversandosi in luoghi dove non v'era richiesta di manodopera, influire negativamente sui prezzi dei salari e sulle condizioni di lavoro locali, dall'altra essere fonte, per gli stessi emigranti, di gravi delusioni; 4) indirizzare le correnti migratorie verso Paesi "amici" quando questo fosse risultato conveniente al fine di tutelare gli «interessi politici derivanti dalla situazione internazionale»⁴¹ in maniera discreta, senza cioè utilizzare rigidi divieti che avrebbero potuto turbare l'ordine internazionale.

Se l'attività di tutela amministrativa degli emigranti "continentali" portata avanti dal Commissariato prima della guerra si era rivelata «monca e parziale» proprio per l'impossibilità di esercitare un rigido controllo sull'emigrazione, con la nuova disciplina apprestata dai decreti del 2 maggio 1915 e 23 luglio 1916 l'azione dello Stato risultava finalmente efficace, potendo il Commissariato «contrattare la merce lavoro che era stata richiesta dall'estero» e riuscendo così a «far sentire alle nazioni vicine tutto il valore e l'importanza della nostra mano d'opera.»⁴².

Stando alle parole del R. Commissario De Michelis la possibilità di tutelare al meglio gli interessi degli emigranti, e della Patria, dipendeva direttamente dalla

⁴⁰ Ivi, p. 111.

⁴¹ Le citazioni sono tutte tratte da: Commissariato dell'emigrazione, *I problemi dell'emigrazione dopo la guerra*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), pp. 110-112.

⁴² Si tratta delle parole usate dal R. Commissario De Michelis nel corso della discussione sui problemi dell'emigrazione dopo la guerra tenutasi in seno al Consiglio dell'emigrazione, reperibili in *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 18 marzo 1917*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), pp. 71-72.

disponibilità di nuovi poteri di controllo e governo dei flussi:

per il fatto che la mano d'opera non passava più la frontiera, disordinata, anarchica, come prima della guerra, abbiamo potuto chiedere ed ottenere delle condizioni e delle garanzie tali per cui oggi giorno, dovendo mandare 10,000 operai in quello stesso paese, si è potuto conseguire il doppio dei salari offerti in precedenza⁴³.

L'altra faccia della *flessibilità* era però rappresentata dal potenziale coercitivo del nulla-osta: se da una parte questo aveva consentito di aumentare notevolmente l'efficacia dell'azione svolta a tutela degli emigranti, dall'altra aveva anche contribuito a cambiare in maniera radicale l'ottica con cui l'esecutivo guardava ai suoi poteri di disciplinamento dell'emigrazione. Appare evidente, infatti, dalle parole della relazione del Commissariato, come la disponibilità di un potere interdittivo e di indirizzo così invasivo della sfera della libertà individuale avesse contribuito a modificare i fini stessi della politica emigratoria italiana, che da strumento di tutela dei cittadini emigranti era diventato mezzo per l'attuazione della politica dello Stato.

Nel corso della discussione furono soprattutto i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori, il deputato Felice Quaglino, e delle organizzazioni di assistenza privata agli emigranti, il deputato Angiolo Cabrini, entrati a far parte del Consiglio dell'Emigrazione nel 1912⁴⁴, a esprimere in maniera decisa la loro contrarietà a qualsiasi forma di subordinazione degli interessi degli emigranti a quelli generali della nazione.

Pur non disconoscendone i pregi, i rappresentanti della classe degli emigranti mostravano anche i potenziali difetti del nulla-osta e sottolineavano, di conseguenza, la necessità di modificarne la disciplina: non si poteva mantenere un controllo accentrato sull'emigrazione in tempo di pace, non solo perché questo sarebbe stato materialmente impraticabile quando, con il cessare delle ostilità,

⁴³ *Ivi*, p. 72. Sin da prima della guerra il Commissariato aveva provato in molti modi a fornire un'adeguata tutela anche agli emigranti non transoceanici – ad esempio attraverso la determinazione di un contenuto obbligatorio in materia di arruolamenti di manodopera femminile e minorile, o attraverso gli accordi presi con l'*Arbeiter Central Stelle* tedesco e con il *Comité des mines de fer de Meurthe et Moselle* per la regolamentazione del reclutamento di manodopera in Italia – ma, senza l'obbligatorietà del passaporto e del nulla osta, poco aveva potuto fare per la maggioranza di questi emigranti, che solitamente si recavano direttamente all'estero a offrire la propria manodopera.

⁴⁴ Con la legge n. 538 del 17 luglio 1910 era stato aumentato il numero dei membri del Consiglio dell'emigrazione, includendo, fra gli altri, un rappresentante della Confederazione generale del Lavoro e due rappresentanti delle istituzioni di assistenza agli emigranti riconosciute dal Commissariato. Nel 1912 vennero nominati membri del Consiglio dell'emigrazione l'on. Deputato Felice Quaglino, segretario della Federazione degli Edili, in qualità di rappresentante della Confederazione Generale del Lavoro, e l'on. Deputato Angiolo Cabrini, esponente della Società Umanitaria, come membro designato dalle istituzioni di assistenza agli emigranti riconosciute dal Commissariato.

sarebbero tornati a crescere i flussi migratori⁴⁵, ma anche perché si doveva assolutamente evitare di mantenere nelle mani dell'esecutivo un'arma che poteva essere usata «per sacrificare uomini a prodotti o per rappresaglie economiche o politiche in relazione alla guerra e alle alleanze»⁴⁶, senza fornire alla classe lavoratrice adeguate garanzie rispetto all'utilizzo di questo strumento.

La soluzione prospettata dai rappresentanti della classe operaia, per evitare che «questa gente», dopo essere stata chiamata in guerra a pagare con la vita la difesa degli interessi nazionali, dovesse «ritornare ad essere trattata come una balla di cotone» era quella di assicurare

alle classi lavoratrici una diretta e congrua partecipazione alla disciplina e all'esercizio dei suaccennati controlli, sia presso i poteri centrali dello Stato, sia negli organi dallo Stato creati o riconosciuti sui mercati del lavoro, per gli spostamenti, gli avviamenti ed i collocamenti della mano d'opera⁴⁷.

Questa proposta venne accolta dal Consiglio dell'emigrazione che al termine della discussione votava all'unanimità il seguente ordine del giorno:

Il Consiglio ritenuto che, dopo la guerra la richiesta di mano d'opera dall'estero sarà prevedibilmente assai intensa;

ritenuto che nell'interesse delle classi lavoratrici e dell'economia nazionale, è necessario disciplinare e valorizzare l'emigrazione, specialmente finché duri il periodo del primo riassetto economico successivo alla smobilitazione;

fa voti che il Governo:

a) Con opportuni provvedimenti, i quali debbano tendere da un lato ad ottenere una saggia politica di rapporti commerciali, di lavori pubblici utili, di colonizzazione interna e di organizzazione industriale, e dall'altro a rinvigorire la istruzione popolare e professionale come a migliorare l'ambiente politico sociale, renda possibile di utilizzare in patria e nella maggior misura le forze operaie che diverranno disponibili dopo la smobilitazione;

b) Con adatti trattati di lavoro e con altre provvidenze complementari e temporanee, controlli e tutelati i lavoratori che emigreranno e, al tempo stesso, li metta in

⁴⁵ È l'opinione espressa dal deputato Felice Quaglino durante l'adunanza del Consiglio dell'emigrazione del 15 marzo 1917, *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 15 marzo 1917*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 50.

⁴⁶ Primo ordine del giorno proposto dal deputato Angiolo Cabrini, *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 18 marzo 1917*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 63.

⁴⁷ Sono parole del deputato Angiolo Cabrini, *ivi*, p. 63 e p. 68.

grado di recarsi là dove siano garantite migliori condizioni di lavoro e di vita, senza esclusioni preconcette;

c) Assicuri una congrua e diretta partecipazione delle classi lavoratrici alla disciplina e all'esercizio dei suaccennati controlli temporanei⁴⁸.

Seppure nel complesso i voti del Consiglio rimanevano vaghi, non specificando con precisione quali strumenti dovessero essere adottati per governare il fenomeno migratorio dopo la fine della guerra, la necessità di coinvolgere la classe lavoratrice nell'esercizio del potere amministrativo finalizzato alla tutela dell'emigrazione era espressa in maniera chiara e inequivocabile. Del resto, l'esperienza conseguita durante la guerra, quando si era trattato di provvedere all'arruolamento della manodopera necessaria per i lavori al fronte, aveva mostrato chiaramente gli scarsi risultati che venivano conseguiti quando si delegava una attività complessa come quella del collocamento alle Questure o alle Prefetture, organi che non avevano alcuna conoscenza specifica della materia. L'On. Deputato Angiolo Cabrini non aveva mancato di ricordarlo durante la discussione:

Noi abbiamo dovuto assistere allo spettacolo dell'anarchia dei 300,000 operai mandati in Zona di guerra senza nessun criterio, cagionando delle spese folli e disturbi indescrivibili, abbiamo dovuto assistere allo spettacolo di quei reclutamenti fatti senza alcuna conoscenza specifica della materia dalle Questure, perché mancavano gli organi tecnici, e via dicendo. Qui sono possibili previsioni sulla necessità di disciplinare gli spostamenti della mano d'opera⁴⁹.

Questo orientamento venne poi recepito anche dalla Sezione Emigrazione della Commissione per il dopoguerra, che ribadì in maniera ancora più netta da una parte la necessità di organizzare l'emigrazione per rendere visibile all'estero come questa fosse «una forza potente appoggiata dallo Stato e dalle classi lavoratrici» e, dall'altra, di attuare questo controllo e questa organizzazione attraverso una rete di uffici di collocamento organizzati dallo Stato e dalle classi interessate⁵⁰.

Resta da verificare ora in che modo nel dopoguerra venne data attuazione a questi progetti.

4. Il Testo Unico n. 2205 del 1919 sull'emigrazione e la sua applicazione

L'ordine del giorno votato all'unanimità dal Consiglio dell'emigrazione nell'adunanza del 24 marzo 1917 aveva espresso una posizione di compromesso tra l'e-

⁴⁸ *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 24 marzo 1917*, in *Bollettino dell'emigrazione*, 2 (1917), p. 99:

⁴⁹ *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 18 marzo 1917*, in *Bollettino dell'emigrazione*, 2 (1917), p. 64.

⁵⁰ Commissariato dell'emigrazione, *I lavori della "Sezione Emigrazione" nella Commissione pel dopoguerra*, in *"Bollettino dell'emigrazione"*, 1 (1919), p. 38.

sigenza di mantenere nell'ordinamento giuridico uno strumento *flessibile*, che consentisse un efficace disciplinamento del fenomeno emigratorio, e la necessità di fornire alla classe interessata le opportune garanzie contro una possibile torsione autoritaria di quello strumento.

Conclusa la guerra, giunse finalmente il momento di rivedere la disciplina giuridica dell'emigrazione: il governo, con il Regio decreto-legge 2205 del 13 novembre del 1919, rispose alla sentita esigenza di coordinare e unificare i provvedimenti legislativi fino ad allora in vigore in materia emigrazione sistematizzandoli in un Testo Unico.

Prima di analizzare le disposizioni che più direttamente disciplinano la libertà di emigrare, è importante sottolineare che fu proprio con il T.U. del 1919 che lo Stato fornì per la prima volta una definizione unitaria di "emigrante", superando la distinzione tra emigrazione transoceanica e continentale⁵¹ che aveva fatto sì che fino a quel momento l'attenzione fosse focalizzata più sulla destinazione migratoria che sui caratteri propri del fenomeno di massa. Da quel momento era da considerarsi emigrante, secondo l'art. 10, colui che

espatri esclusivamente a scopo di lavoro manuale o per esercitare il piccolo traffico, o vada a raggiungere il coniuge, ascendenti, discendenti, fratelli, zii, nipoti e gli affini negli stessi gradi, già emigrati a scopo di lavoro, o ritorni in paese estero ove già precedentemente sia emigrato nelle condizioni previste dal precedente articolo.

Questo dato è estremamente significativo: dopo la guerra, anche la legge riconosceva che il carattere fondamentale dell'emigrazione – dietro cui erano celati i motivi di ognuna delle disposizioni di diritto speciale emanate dal 1901 in poi per la tutela della popolazione emigrante – risiedeva non tanto nella tipologia dello spostamento, ma nel suo motivo, ovvero nello scopo di lavoro manuale. Era il fatto che il cittadino si spostava per vendere sul mercato internazionale la sua manodopera a fare di quel soggetto, non un libero viaggiatore, ma un emigrante, il cui espatrio non era più solo espressione di un diritto individuale ma, inserendosi in un fenomeno di massa, poteva, e anzi doveva, essere oggetto di una particolare disciplina statale.

Dopo aver fatto questa premessa va detto che la normativa, almeno all'apparenza, tornava ad essere modellata su principi liberali: l'art. 1 della legge del 1901 rientrava pienamente in vigore, trasfuso nell'art. 9; l'emigrazione, dunque, con il decreto-legge del 1919 tornava a essere libera, salvo i generali limiti derivanti

⁵¹ Fino a quel momento la legge identificava l'emigrante con l'emigrante transoceanico (art. 6 co. 1 legge n. 23/1901) pur riconoscendo l'esistenza di emigranti non transoceanici, definiti in via negativa come "emigranti non compresi nel capo II" (art. 29 co. 1 legge n. 23/1901). Questa distinzione e la stessa definizione in negativo dell'emigrante non-transoceanico sarebbe rimasta anche dopo l'avvenuto potenziamento delle disposizioni a tutela dell'emigrazione continentale (art. 27 legge n. 1075/1913 e successive modifiche).

dagli obblighi militari, e salva la facoltà del Ministro degli Affari Esteri, d'accordo con il Ministro dell'Interno, di sospenderla verso determinate regioni «per motivi d'ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi degli emigranti» oppure – e si trattava dell'unica aggiunta rispetto al testo dell'art. 1 della legge n. 23 del 1901 – «quando lo richieda la tutela degli interessi economici o morali degli emigranti».

L'istituto del nulla-osta del R. Commissariato, già abrogato con il decreto-legge luogotenenziale del 18 maggio 1919 n. 1093⁵², non venne reintrodotta dal Testo Unico. Venne però dettata una nuova disciplina relativa al passaporto per gli emigranti, che diventava infine obbligatorio per tutti coloro che fossero considerati o presunti emigranti ai sensi della legge o dei regolamenti; il passaporto sarebbe stato rilasciato dalle autorità competenti⁵³ «secondo le istruzioni impartite dal Commissariato per l'emigrazione»⁵⁴.

Il decreto-legge mantenne, poi, in capo al Commissariato, un potere di controllo preventivo in quei casi che potremmo definire di “emigrazione collettiva dovuta agli arruolamenti”, quando cioè l'emigrazione non era un fatto individuale, ma si trattava dell'espatrio di un gruppo di persone favorito dall'intervento di un soggetto attraverso la promessa, o la vendita, o ancora l'offerta gratuita di biglietti d'imbarco (nel caso di arruolamento di emigranti transoceanici) oppure, con l'offerta di un lavoro all'estero, nel caso di arruolamento verso paesi non transoceanici.

In entrambi questi casi, disciplinati rispettivamente dall'art. 18 e ss. e dall'art. 35 e ss. del T.U. sull'emigrazione, al Commissariato era riconosciuto un potere di controllo preventivo sugli arruolamenti. In particolare, l'art. 18 prevedeva che nessuno potesse accaparrare o arruolare emigranti per Paesi transoceanici senza aver ottenuto preventivamente dal Commissariato la patente di vettore e, quando l'arruolamento avvenisse tramite l'offerta di viaggio gratuito o sussidiato, senza aver ottenuto anche una speciale licenza, subordinata alla prestazione di opportune garanzie. L'art. 35 invece, disciplinando l'arruolamento di operai per lavori da compiersi in Paesi esteri non transoceanici, riproduceva l'obbligo di ottenere l'autorizzazione del Commissariato prima di compiere qualsiasi operazio-

⁵² La validità delle disposizioni eccezionali del R. decreto n. 635 del 2 maggio 1915 riguardante gli espatri a scopo di lavoro era stata inizialmente prorogata, con decreto-legge luogotenenziale del 5 gennaio 1919 n. 79, fino a 6 mesi dopo la pubblicazione della pace. L'istituto del nulla osta restò dunque in vigore fino al 26 luglio 1919 per essere poi sostituito dalla nuova disciplina relativa al rilascio dei passaporti per gli emigranti prevista dal decreto-legge luogotenenziale n. 1093 del maggio 1919, che, a distanza di pochi mesi, sarà integralmente recepita dal T. U. sull'emigrazione.

⁵³ Ovvero, stante quanto disposto dall'art. 1 del regolamento n. 36 del 31 gennaio 1901 riguardante il rilascio dei passaporti per l'estero, il passaporto era rilasciato, nel territorio del Regno, dai prefetti, sottoprefetti, commissari distrettuali e questori, e, all'estero, dai RR. Ufficiali diplomatici e consolari.

⁵⁴ Art. 15, R. Decreto-legge 13 novembre 1919, n. 2205.

ne, anche preliminare, diretta ad effettuare detti arruolamenti, obbligo che era stato previsto per la prima volta dal R. Decreto-legge n. 635 del 2 maggio 1915.

L'emigrazione, dunque, nel dopoguerra, formalmente tornava libera ma, nella pratica, restava controllata, e proprio dietro quei poteri di controllo, attribuiti in maniera esclusiva al Commissariato, si nascondevano i nuovi e più importanti limiti che circondavano il diritto di emigrare.

Con la nuova disciplina relativa al passaporto degli emigranti, stabilita dall'art. 15, il potere di controllo sugli espatri del Commissariato, infatti, subiva un arretramento (riconducibile probabilmente anche a quelle ragioni pratiche che scongiuravano di mantenere in capo al Commissariato il potere/dovere di decidere su ogni singolo caso) ma non un vero depotenziamento. Il Commissariato infatti, grazie al potere di impartire istruzioni, manteneva il suo potere decisionale in materia di controllo degli espatri, mentre "perdeva" solamente quello di essere il diretto esecutore delle sue decisioni, che da quel momento veniva demandato alle autorità locali.

In questo modo anche nel dopoguerra il momento della definizione delle regole, speciali e specifiche, volte ad attuare concretamente la politica di valorizzazione dei flussi migratori, rimaneva accentrato sull'organo amministrativo: le *istruzioni*, che stabilivano le diverse condizioni necessarie per l'ottenimento del passaporto per emigrare, venivano impartite dall'alto, decise di volta in volta dal Commissariato, senza l'intervento, tanto auspicato, delle classi sociali interessate da quelle decisioni. Decentrato era solo il momento strettamente esecutivo.

Allo stesso tempo veniva mantenuta la massima flessibilità dello strumento giuridico chiamato a dare attuazione alla politica emigratoria dello Stato: le *istruzioni* del Commissariato, proprio come il nulla osta, altro non erano che una regolamentazione specifica che il Commissariato stabiliva per un particolare tipo di emigrazione. Contrariamente alle norme stabilite dalla legge, che per il loro carattere generale e astratto sono norme rigide, le *istruzioni* configuravano delle *norme flessibili* in quanto consentivano di tenere in considerazione la varietà del reale, dettando regole specifiche per situazioni specifiche, e di rispondere tempestivamente a ogni mutamento delle condizioni fattuali, potendo essere modificate o sostituite in maniera estremamente rapida.

Le stesse considerazioni possono valere anche per quello che concerne la disciplina degli arruolamenti degli emigranti (transoceanici e non), sia con riferimento alla flessibilità dello strumento giuridico sia con riferimento al grado di accentramento del potere stesso.

La scelta del dopoguerra fu dunque quella di mantenere un potere di controllo e disciplinamento dei flussi migratori nelle mani del Commissariato dell'emigrazione, senza prevedere, però, alcuna possibilità di intervento della classe interessata nella definizione delle scelte della politica emigratoria.

Senza la costruzione di un apparato amministrativo partecipato da rappresentanti delle organizzazioni operaie e delle organizzazioni di tutela degli emi-

granti, il controllo dei flussi perdeva quel carattere di tutela degli interessi dei singoli emigranti e il potere amministrativo tornò a manifestarsi principalmente come potere di subordinare i diritti degli individui agli interessi dello Stato: un potere autoritario che consentiva di considerare una particolare categoria di cittadini – gli emigranti – non come individui, la cui autonomia e libertà doveva essere riconosciuta e tutelata dallo Stato, ma come mezzi attraverso i quali il governo perseguiva i propri interessi.

Le prime circolari di istruzioni emanate dal Commissariato tra il 1919 e il 1920 mostrano chiaramente questa tendenza.

Contrariamente alle previsioni del Consiglio Superiore dell'Emigrazione⁵⁵, cesata la guerra non ci fu quel notevole incremento della domanda di manodopera dall'estero e anzi lo stesso Commissariato dell'emigrazione, nell'adunanza del Consiglio Superiore dell'Emigrazione del 20 luglio 1920, si trovò costretto ad ammettere che i mercati internazionali si trovavano nella «impossibilità di assorbire la disponibilità di manodopera italiana»⁵⁶.

Inoltre, attraverso il suo costante lavoro di indagine riguardo le condizioni socio-economico-giuridiche dei Paesi esteri⁵⁷, il Commissariato registrava una tendenza a emanare norme restrittive in materia di immigrazione in tutti i Paesi che prima della guerra avevano costituito importanti sbocchi per l'emigrazione italiana⁵⁸: non erano solo gli Stati Uniti a chiudere le porte all'immigrazione con i nuovi *Immigration Act*⁵⁹, anche la Svizzera varò misure severe per frenare il potenziale

⁵⁵ Espresse nell'ordine del giorno votato all'unanimità dal Consiglio dell'emigrazione nell'adunanza del 24 marzo 1917, *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione per la sessione Marzo 1917, Adunanza del 24 marzo 1917*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), p. 99.

⁵⁶ Commissariato dell'emigrazione, *Notizie sull'emigrazione e sul lavoro, Italia, Consiglio Superiore dell'Emigrazione*, in "Bollettino dell'emigrazione", 8-9 (1920), p. 390.

⁵⁷ Un quadro completo della legislazione estera in materia di immigrazione in vigore dopo la Grande Guerra lo si trova in: Commissariato Generale dell'emigrazione, *Emigrazione ed Immigrazione, considerazioni generali e documenti presentati alla conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione di Roma Maggio 1924*, Roma, Tip. Camera dei Deputati, 1924, pp. 224-309.

⁵⁸ La storiografia ha dato conto della progressiva chiusura delle frontiere all'immigrazione dopo la Prima guerra mondiale, si veda: Bade, 2001; Caestecker, 1998; Lucassen, 1998; con specifico riferimento alla politica restrittiva dell'immigrazione portata avanti nel primo dopoguerra dalle maggiori nazioni europee si vedano: per la Germania, Pugliese, 2002; per la Francia, Vial, 2002; per la Svizzera Meyer Sabino, 2002; e per una ricostruzione generale, De Clementi, 2002.

⁵⁹ Si fa riferimento all'*Immigration Act* del 1917, conosciuto anche come *literacy act*, che oltre ad ampliare la lista delle categorie di "indesiderati", categorie di persone per cui era in vigore un divieto di ingresso negli Stati Uniti, prevedeva inoltre il divieto di accesso per tutte le persone maggiori di 16 anni che fossero risultate analfabete; e all'*Immigration Act* del 1924 che stabiliva per la prima volta il sistema delle quote, che limitava l'immigrazione determinando la quota di immigrazione consentita per Paese. La nota politica re-

afflusso di lavoratori stranieri, istituendo sin dal 1917 un Ufficio centrale di polizia degli Stranieri e prevedendo un controllo amministrativo sulle domande di ingresso⁶⁰, il Lussemburgo il 21 agosto 1920 emanò un decreto che imponeva l'autorizzazione per ogni arruolamento di manodopera straniera⁶¹, nello stesso periodo la Germania prevedeva di accentrare sotto il controllo statale tutta la rete di uffici per il collocamento della manodopera⁶². Anche la Francia, massimamente interessata ad ordinare il reclutamento di manodopera in una maniera che fosse vantaggiosa per il Paese e non ingenerasse scontri con le organizzazioni operaie, organizzò sin dal primo dopoguerra un complesso sistema di controllo dell'immigrazione, che prevedeva sia la regolamentazione dell'arruolamento della manodopera straniera tramite accordi stipulati con i principali Paesi di emigrazione, sia un rigido controllo degli ingressi effettuato tramite il coordinamento di uffici frontalieri, uffici di deposito di manodopera straniera, incaricati di effettuare operazioni di controllo e di collocamento, uffici di controllo regionali e un ufficio centrale di Parigi collegato all'ufficio centrale di collocamento⁶³.

strittiva statunitense, avviata negli ultimi decenni del XIX secolo soprattutto nei confronti dell'immigrazione asiatica, spiegò così i suoi effetti anche nei confronti dell'emigrazione europea a partire dalla legge del 1917. Per una analisi storico-giuridico della legislazione americana in materia di immigrazione si veda Pifferi, 2016a; Pifferi, 2016b; cui si rimanda anche per ulteriore bibliografia.

⁶⁰ Commissariato dell'emigrazione, *Notizie sull'emigrazione e sul lavoro, Svizzera*, in Bollettino dell'emigrazione, 8-9 (1920), p. 403; L'ufficio centrale di polizia degli stranieri (Office central de police des étrangers) era stato creato dal Consiglio Federale svizzero con l'ordinanza del 21 novembre 1917 *concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers*; per un approfondimento riguardo la regolamentazione svizzera dell'immigrazione dopo la Prima guerra mondiale si veda anche Arlettaz, 1988; per l'analisi ufficiale del Consiglio Federale Svizzero sull'attività di controllo dell'emigrazione svolta fino al 1920 si veda *XI^{Ve} Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par loi en vertu des arrêtés fédéraux des 3 août 1914 et 3 avril 1919*, reperibile all'indirizzo <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10082479>

⁶¹ *Decreto Granducale 20 agosto 1920, intorno al reclutamento di operai di nazionalità straniera*, in "Bollettino dell'emigrazione", 8-9 (1920), p. 382; *Arrêté grand-ducal du 20 août 1920, concernant l'embauchage d'ouvriers de nationalité étrangère*, Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg del 21 agosto del 1920 n. 60, p. 970, reperibile all'indirizzo <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/agd/1920/08/20/n1/jo>

⁶² Commissariato dell'emigrazione, *Notizie varie, Riforma degli uffici di collocamento in Germania*, in "Bollettino dell'emigrazione", 8-9 (1920), p. 431.

⁶³ Coletti, 1920, p. 462; *Décret 21 avril 1917 concernant le recrutement, la circulation et la surveillance de la main-d'oeuvre étrangère en France*, Journal Officiel de la République Française, 22 aprile 1917, pp. 3186-3188; *Arrêté interministériel 5 août 1919 relatif à la circulation et à la surveillance de la main-d'oeuvre étrangère en France*, Journal Officiel de la République Française 6 agosto 1919, p. 8221; *Arrêté interministériel 23 octobre 1919 concernant l'accomplissement des formalités relatives à l'introduction de la main-d'oeuvre étrangère en France*, Journal Officiel de la République Française 24 ottobre 1919, p.

A fronte di questa situazione, le circolari di istruzioni emanate dal Commissariato tra il 1919 e il 1920 più che a tutelare gli interessi e la sorte dei futuri emigranti sembrano orientate a garantire la tenuta dell'ordine pubblico nazionale e a rassicurare gli interessi di una importante parte dell'opinione pubblica nazionale, rappresentata in parlamento da numerosi onorevoli che chiedevano con insistenza che fossero eliminati tutti gli ostacoli all'emigrazione o che fossero presi provvedimenti per favorirla, allo scopo di attenuare gli effetti della disoccupazione e del malessere sociale sulla tenuta dell'ordine pubblico⁶⁴.

Nonostante vi fossero motivi economici e giuridici a sconsigliare l'emigrazione, il Commissariato per lungo tempo con le sue indicazioni non pose alcun limite alla facoltà di espatriare, e anzi cercò di rimuovere le limitazioni esistenti, riducendo nella sua attività lo spazio riservato alla concreta tutela degli interessi individuali e ampliando quello riservato alla tutela dell'interesse statale, mostrando chiaramente come dietro la proclamata libertà di emigrazione si nascondeva *ancora*⁶⁵ la possibilità per lo Stato di utilizzare il fenomeno emigratorio come «valvola di sicurezza»⁶⁶.

In questo senso va letta la circolare n. 15 del 7 aprile 1920, indirizzata alle RR. Autorità diplomatiche e consolari, che, nel ricordare le nuove norme in vigore sul passaporto agli emigranti, si premurava di sottolineare come per il rilascio, il rinnovo o la vidimazione dei passaporti non fosse più necessario l'assenso del Commissariato generale dell'emigrazione⁶⁷. Ugualmente la circolare n. 17011 del 1 maggio 1920, indirizzata ai prefetti, sottoprefetti e questori e agli Ispettori dell'emigrazione, che specificando le regole per la compilazione dei passaporti per gli emigranti, invitava caldamente le autorità alla massima celerità, indicando

11799; *Décret 3 février 1920 instituant un conseil national de la main-d'oeuvre*, Journal Officiel de la République Française 4 febbraio 1920, p. 1844; *Décret 18 juillet 1920 instituant une commission permanente de l'immigration*, Journal Officiel de la République Française 31 luglio 1920, p. 10894; *Décret 18 novembre 1920 relatif à la circulation et à la surveillance de la main-d'oeuvre étrangère en France*, Journal Officiel de la République Française 26 novembre 1920, p. 19202.

⁶⁴ In questo senso lo stesso lavoro di selezione fatto dal Commissariato dell'emigrazione sulle discussioni parlamentari, sui singoli interventi degli onorevoli e sulle interrogazioni parlamentari appare indicativo degli interessi a cui il Commissariato rispondeva, si vedano ad esempio: Commissariato dell'emigrazione, *Atti Ufficiali, Atti parlamentari, discussioni*, in "Bollettino dell'emigrazione", 4-5 (1920), pp. 185-188; Commissariato dell'emigrazione, *Atti Ufficiali, Atti parlamentari, Risposte scritte ad interrogazioni parlamentari, ibidem*, 4-5 (1920), pp. 188-195; Commissariato dell'emigrazione, *Atti Ufficiali, Atti parlamentari, Risposte scritte ad interrogazioni parlamentari, ibidem*, pp. 253-255.

⁶⁵ Giolo e Pifferi, 2008, p. 40; Pifferi, 2009a, p. 50; Pifferi, 2013, p. 326.

⁶⁶ È l'espressione usata dal deputato Claudio Treves alla Camera nella tornata del 30 marzo 1920, *Atti Parlamentari, Discussioni della Camera dei Deputati, XXV Legislatura - Sessione 1919 - 1920*, vol. II, tornata del 30 marzo 1920, p. 1635.

⁶⁷ *Circolare n. 15 del 7 aprile 1920*, in "Bollettino dell'emigrazione", 6 (1920), pp. 256-257.

al punto 4 come:

Il servizio del rilascio dei passaporti esige la massima sollecitudine. Chi vuol esercitare, in conformità alle leggi, il diritto individuale di espatriare, non deve incontrare ostacoli dovuti a lentezze burocratiche. Il passaporto deve essere, di regola, rilasciato entro le 24 ore.⁶⁸

Anche quando si trattò di fare i conti con le limitazioni all'immigrazione imposte dagli Stati esteri, l'intervento del Commissariato fu di tipo informativo e non ebbe carattere interdittivo cogente. Particolarmente significativa in proposito è la circolare del 8 giugno del 1920 n. 25 con la quale il Commissariato comunicava a prefetti, sottoprefetti e questori che la Francia non consentiva l'ingresso nel Paese a chi non fosse munito di regolare contratto di lavoro, vistato dallo stesso Commissariato o dai Consoli (italiani o francesi), o di un atto di chiamata, da cui risultasse una promessa di lavoro. Il Commissariato, che sottolineava che i controlli effettuati alla frontiera erano molto rigorosi e che in generale le condizioni del mercato francese non consigliavano l'espatrio di operai alla ventura, non chiedeva affatto alle autorità italiane di negare il passaporto a chi non fosse in possesso dei suddetti documenti e anzi «lascia(va) libere le Autorità circondariali di rilasciare il passaporto a tutti coloro i quali intendono *espatriare di loro volontà, a loro rischio e pericolo*»⁶⁹, limitandosi dunque ad invitare dette autorità ad avvisare gli emigranti di quelle circostanze.

Il Commissariato non si limitò a non introdurre nuovi limiti o nuove regole per l'espatrio ma arrivò addirittura ad incidere sull'applicazione delle vigenti disposizioni di legge previste a tutela degli emigranti. Un esempio lampante è fornito dalla circolare del 24 giugno 1920 n. 26, indirizzata direttamente ai Prefetti e ai Sottoprefetti del Regno. In questo caso il Commissariato, nel dar conto del dilagare in Italia di arruolatori clandestini, ovvero non dotati della speciale licenza richiesta dalla legge, lungi dall'invitare le autorità ad applicare con solerzia le pene previste dallo stesso art. 35 del T. U. sull'emigrazione⁷⁰, si preoccupava piuttosto di regolarizzare queste operazioni, mosso dalla volontà di «non dar credito alla voce, per quanto inesatta, che il Commissariato ostacoli, per eccessive esigenze di tutela operaia, l'espatrio di lavoratori disoccupati». Per questo motivo pregava le autorità locali di «invitare tutti gli arruolatori che non siano autorizzati in conformità di legge, a depositare copia dei contratti alla competente Prefettura [...]» e di procedere a «mettere in rapporto l'arruolatore con il più vicino segretario di emigrazione od Ufficio di collocamento registrato, affinché le operazioni

⁶⁸ Circolare n. 17011 del 1 maggio 1920, in "Bollettino dell'emigrazione", 6 (1920), p. 259.

⁶⁹ Circolare n. 25 del 8 giugno del 1920, in "Bollettino dell'emigrazione", 7 (1920), p. 353.

⁷⁰ Art. 35 co. 7: I contravventori al presente articolo sono puniti con l'ammenda da L. 50 a L. 100 per ogni operaio irregolarmente arruolato. Quando si tratti di arruolamenti di minorenni o di donne, l'ammenda non sarà inferiore a L. 200 per ogni persona arruolata: e vi potrà essere unita la pena della detenzione fino a sei mesi.

dell'arruolatore siano opportunamente controllate nell'interesse degli emigranti e per affrettare la raccolta degli operai richiesti» e infine invitava detti Segretariati e uffici a effettuare le opportune comunicazione al Commissariato «senza arrestare e ritardare le operazione predette»⁷¹.

Le circolari degli anni 1919 e 1920 illustrano bene il cambiamento della finalità dell'azione del Commissariato ed evidenziano inoltre il carattere espansivo della nuova *flessibilità* del diritto: le istruzioni del Commissariato, infatti, arrivavano a produrre effetti persino su altre disposizioni dell'ordinamento, ad esempio congelando temporaneamente la loro applicabilità, e così mettevano in luce (quando non direttamente provocavano) la *flessibilità* di un diritto, quello contenuto nella legge, che per definizione era pensato come rigido e ineluttabile.

Nell'attività amministrativa/normativa del Commissariato trovavano conferma i timori dei rappresentanti delle organizzazioni operaie⁷²: *l'amministrativizzazione del diritto dell'emigrazione* – il fatto che fosse concesso a un organo amministrativo il potere discrezionale di decidere sull'esercizio di un diritto senza la partecipazione di rappresentanti della classe dei soggetti titolari di quel diritto – aveva di fatto radicalmente mutato la natura della condizione giuridica degli emigranti. Dopo la guerra la libertà di emigrare non si manifestava più come un diritto individuale che lo Stato era chiamato a garantire, a prescindere dalle proprie scelte politiche, ma come una posizione che, adeguatamente disciplinata e governata, consentiva al Governo di subordinare la stessa vita degli emigranti al perseguimento di interessi politici contingenti.

Nella pratica, nonostante il fenomeno emigratorio avesse trovato una compiuta disciplina nella legge, il diritto di emigrare veniva nuovamente fatto oggetto della regolamentazione amministrativa.

Sarebbe però riduttivo leggere questa inversione di rotta come un mero *ritorno al passato*. È vero che, se si guarda la questione nella prospettiva liberale della garanzia dei diritti individuali, le novità sostanziano un notevole arretramento: nei fatti la possibilità per i cittadini di lasciare il paese *torna* ad essere subordinata al perseguimento degli interessi dello Stato. Ma spostando lo sguardo sull'azione governativa e ponendo al centro dell'indagine l'apparato che era incaricato di esercitare il potere amministrativo, il sapere che questo aveva accumulato negli anni sul fenomeno emigratorio, le finalità che muovevano la sua azione, appare chiaro come il senso della regolamentazione amministrativa fosse completamente diverso rispetto a quello delle circolari della seconda metà dell'Ottocento, e come questo cambiamento avesse prodotto conseguenze notevoli sulla forma e

⁷¹ Tutte le citazioni sono tratte da *Circolare n. 26 del 24 giugno 1920*, in "Bollettino dell'emigrazione", 7 (1920), pp. 353-354.

⁷² Per una sintesi di tali timori si vedano gli interventi dei deputati Felice Quaglino e Angiolo Cabrini nel corso della discussione relativa ai "*Problemi della emigrazione dopo la guerra*" reperibili in *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'Emigrazione per la sessione di Marzo 1917*, in "Bollettino dell'emigrazione", 2 (1917), pp. 39-100.

sul contenuto dell'azione amministrativa.

La circolare non era più pensata come uno strumento "straordinario" con cui il governo provava a fare fronte, in via eccezionale, alle conseguenze negative di un fenomeno sociale la cui regolamentazione per il resto non considerava di sua competenza⁷³, e diventava invece l'ordinario mezzo attraverso cui quel fenomeno sociale andava governato.

Questa trasformazione cambiò il modo di essere delle regole amministrative che diventarono più numerose, più aderenti ai diversi casi concreti, e anche più flessibili, in quanto la loro flessibilità non era confinata al momento applicativo ma risaliva fino al momento della loro produzione, annientando la rilevanza dei principi generali in favore della continua mutevolezza delle norme.

La nuova regolamentazione amministrativa, inoltre, conviveva con la disciplina legislativa dell'emigrazione, integrandola e a tratti modificandola, mostrando la scarsa efficacia dello strumento legislativo quale garanzia dell'inviolabilità dei diritti soggettivi nei confronti dell'azione amministrativa statale.

5. Conclusioni

L'analisi delle disposizioni del T. U. sull'emigrazione del 1919 mostra chiaramente come l'esperienza giuridica maturata durante il periodo bellico abbia inciso profondamente sul diritto dell'emigrazione, portando alla luce gli aspetti "governamentali" che erano presenti in potenza nella disciplina speciale sin dal 1901.

Ben prima della guerra, non era stato solo Crispi a mettere in evidenza i nessi che legavano a doppio filo l'attività di tutela degli emigranti alla possibilità di controllare e governare i flussi migratori. Molti giuristi che si interessarono del problema migratorio tra gli ultimi anni dell'Ottocento e i primi del Novecento, evidenziando il carattere sociale e collettivo del fenomeno emigratorio, avevano sottolineato come l'azione dello Stato non potesse essere limitata al riconoscimento del diritto di libertà individuale. Allo Stato moderno, infatti, era riconosciuto «l'interesse, il dovere, la intelligenza per ingerirsi nelle manifestazioni sociali»⁷⁴ ed era dunque chiamato a intervenire per tutelare gli interessi della collettività, dettando all'occorrenza regole speciali per disciplinare un determinato fenomeno. In materia di emigrazione l'intervento a tutela dei soggetti deboli – ma anche del progresso economico e sociale della nazione – rischiava di trasformarsi in un limite alla libertà individuale, e di subordinare gli interessi individuali alle finalità di governo dello Stato ogni qual volta fosse effettuato attraverso mezzi coercitivi di controllo e di direzionamento dei flussi. Il rischio era meno accentuato, e l'intento discipli-

⁷³ Come è sottolineato in Di Stefano, 2020, pp. 22-26, le circolari emanate per regolare l'emigrazione dal 1868 al 1882 erano state pochissime, tre in più di dieci anni, ed erano state di volta in volta emanate per fronteggiare specifici danni che si riteneva l'emigrazione transoceanica avrebbe causato allo Stato e in particolare alle sue finanze.

⁷⁴ Raggi, 1903, p. 52.

nare meno evidente, quando la tutela dell'emigrazione veniva ridotta ad un'azione amministrativa più "blanda", volta principalmente ad informare, consigliare e indirizzare la massa degli emigranti.

I principi liberali su cui si fondava l'ordinamento italiano erano riusciti a contenere questi rischi, connaturati alla regolamentazione speciale del fenomeno, solo fino al 1915, dopodiché, complice anche l'accelerazione connessa alla conflagrazione bellica, non erano più stati sufficienti per impedire agli interessi statali di prevalere sui diritti individuali. Nel dopoguerra infatti, nonostante il diritto di emigrare fosse nuovamente riconosciuto e garantito dalla legge, la possibilità di esercitare quel diritto in concreto *tornava* a essere regolata da strumenti amministrativi.

Cambiare l'angolo di visuale, spostando l'attenzione dalla relazione tra sovranità e diritto di emigrare alla dimensione sociale e di massa del fenomeno migratorio, ci consente di sottolineare ancora alcuni punti interessanti.

Il fatto che gli stessi rappresentanti della classe degli emigranti fossero in parte favorevoli al mantenimento di un controllo amministrativo dell'emigrazione (a patto che la popolazione emigrante fosse coinvolta nell'esercizio di quel potere) evidenzia i limiti insiti in una concezione meramente formale del diritto: la libertà di emigrare riconosciuta in capo a soggetti che spesso non si trovavano nelle condizioni di scegliere, e tantomeno di effettuare una scelta cosciente e consapevole, aveva generato un diritto vuoto, e, nei fatti, questa si era spesso trasformata per la classe lavoratrice nella "libertà" di svendere la propria manodopera all'estero, rendendo gli emigranti involontari agenti di una concorrenza al ribasso, o nella "libertà" di sottostare agli abusi e alle truffe degli arruolatori. Un'azione amministrativa volta a controllare e indirizzare i flussi migratori avrebbe, per contro, potuto svolgere un'importante funzione per garantire una tutela più piena di quel diritto, riempiendo di contenuto sostanziale il concetto astratto di libertà e fungendo così per gli emigranti come strumento emancipatorio.

Le vicende che portarono all'emanazione del T.U. del 1919 appaiono interessanti non solo perché, permettendoci di seguire il processo di formazione di un potere amministrativo di tipo governamentale, ci mostrano la scarsa efficacia che possedeva uno strumento classico dell'ordinamento liberale – la garanzia dei diritti attraverso il loro riconoscimento legislativo – di fronte allo sviluppo di questo nuovo tipo di potere. Ma anche, e soprattutto, perché lasciano intravedere come l'incremento dell'azione amministrativa a tutela dell'emigrazione, nonostante il suo carattere ambivalente, non fosse per forza destinato a risolversi nella subordinazione dei diritti degli emigranti agli interessi dello Stato, ma portasse con sé un potenziale emancipatorio, strettamente connesso con la possibilità di trasformare la regolamentazione amministrativa da azione di governo a strumento di autogoverno.

Mentre il mancato coinvolgimento della classe degli emigranti nell'esercizio di questo nuovo potere amministrativo-governamentale aveva comportato la so-

stanziale frustrazione di questa potenzialità, il passaggio da un diritto definito, basato principalmente su norme rigide, ad una disciplina “aperta”, continuamente in costruzione, aveva trasformato una normativa originariamente concepita per tutelare i diritti di una classe di soggetti “deboli” in uno strumento di governo che avrebbe consentito allo Stato, quando lo avesse ritenuto necessario, di subordinare i diritti e gli interessi di quei privati cittadini ai suoi superiori interessi, e questo nonostante l'avvenuto recupero del principio di libertà di emigrazione attuato tramite il T.U. 2205 del 1919.

Bibliografia

- Annino A., 1974: *La politica migratoria dello Stato postunitario*, in “Il Ponte”, 30, 11/12, pp. 1229-1268
- Arlettaz G., 1988: *Les effets de la première guerre mondiale sur l'intégration des étrangers en Suisse*, in “Relations Internationales” 54 (1988), pp. 161-179
- Attanasio L., 1998: *L'emigrazione italiana: correnti di pensiero ed indirizzi politici nelle pagine della «Riforma sociale»*, in “Annali Fondazione Einaudi”, 32, pp. 71-86
- Audenino P., 1998: «*La Riforma sociale*» nel dibattito sui fenomeni migratori al tempo della «grande emigrazione»: analisi, giudizi e proposte, in “Annali Fondazione Einaudi”, 32, pp. 45-50
- Bade K. J., 2001: *L'Europa in movimento: le migrazioni dal Settecento ad oggi*, Roma-Bari, Laterza
- Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (eds.), 2002: *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I e II, Roma, Donzelli
- Bezza B. (Ed.), 1983: *Italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione (1880-1940)*, Milano, Franco Angeli
- Caestecker F., 1998: *The changing modalities of regulation of international migration within continental Europe, 1870-1940*, in Bocker A., Groenendijk K., Havinga T., Minderhoud P. (eds.), *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam, Het Spinhuis
- Calimani F., 1916: *I profughi di guerra italiani rimpatriati attraverso la Svizzera*, in “Bollettino dell'emigrazione”, n. 3, anno 1916, pp. 5-35
- Castles S., Miller M. J. (eds.), 1998: *The Age of Migration. International population movements in the Modern World*, New York, The Guilford Press
- Ciuffoletti Z., Degl'innocenti M., 1978: *L'emigrazione nella storia d'Italia (1868-1975)*, vol. I, Firenze, Vallecchi
- Coletti S., 1916: *Condizioni di vita e di lavoro in alcuni bacini carboniferi francesi*, in “Bollettino dell'emigrazione”, 1 (1916), pp. 3-51

- Coletti S., 1920: *La manodopera straniera in Francia*, in "Bollettino dell'emigrazione", 10-12 (1920), pp. 461-473
- Colucci M., Sanfilippo M., 2010: *Guida allo studio dell'emigrazione italiana*, Viterbo, Edizioni Settecittà
- Contuzzi F. P., 1896: *Emigrazione*, in *Il Digesto italiano*, vol. X, 1895-1898, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, pp. 346-400
- De Clementi A., 2002: *La legislazione dei paesi di arrivo*, Bevilacqua, De Clementi, Franzina (eds.), in *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, *Arrivi*, Donzelli, 2002, pp. 421-438
- Di Stefano A. M., 2019: *Legislazioni statali, pronunce giudiziarie e iniziative diplomatiche per la tutela dei migranti italiani negli Stati Uniti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento: una ricerca in corso*, in "Historia et Ius", 16 (2019), pp. 1-42
- Foucault M., 2005: *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Milano, Feltrinelli
- Freda D., 2014: *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in "Historia et Ius", 6 (2014), pp. 1-20
- Freda D., 2015: *"Traffickanti di carne umana" Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo*, in "Historia et Ius", 8 (2015), pp. 1-23
- Freda D., 2017: *Governare i migranti: la Legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino, Giappichelli
- Freda D., 2018: *"Clandestini": il commercio dell'emigrazione in età liberale*, in "Forum historiae iuris", 12 (2018), pp. 1-18, reperibile all'indirizzo <https://forhistiur.de/2018-12-freda/>
- Freda D., 2019: *La legislazione sulle migrazioni italiane fino al 1901*, in "Studi Emigrazione", 215 (2019), pp. 379-391
- Furno C., 1958: *L'evoluzione sociale delle leggi italiane sull'emigrazione*, Varese, Tip. Multa paucis
- Giolo O., Pifferi M., 2008: *Integration or Exclusion: Migrants in the European Union and United States An Historical-Philosophical Approach*, Jean Monnet Working Paper 17/2008, reperibile all'indirizzo: <http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/081701.pdf>
- Grassi Orsini F., 1991: *Introduzione*, in MAE (eds.), *Il fondo archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, pp. 9-75
- Grispo F. (ed.), 1985: *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione, 1901-1919*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
- Grossi V., 1904: *Emigrazione*, in V. E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, volume IV, Milano, Società Editrice Libreria, pp. 119-209

- Hoerder D., Kaur A. (eds.), 2013: *Proletarian and Gendered Mass Migrations. A Global Perspective on Continuities and Discontinuities from the 19th to the 21st Centuries*, Leiden-Boston, Brill
- Lucassen L., 1998: *The Great War and the origin of migration control in Western Europe and the United State (1880-1920)*, in Bocker A., Groenendijk K., Havinga T., Minderhoud P. (eds.), *Regulation of Migration. International Experiences*, Amsterdam, Het Spinhuis
- Manzotti F., 1962: *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita fino alla Prima guerra mondiale*, Milano, Soc. editrice Dante Alighieri
- Meyer Sabino G., 2002: in *Svizzera*, Bevilacqua, De Clementi, Franzina (eds.), in *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, Arrivi, Donzelli, 2002, pp. 147-158
- Ministero Degli Affari Esteri (ed.), 1991: *Il fondo archivistico Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
- Ostuni M.R., 1983: *Momenti della «contrastata vita» del Commissariato Generale dell'Emigrazione*, in Bezza B. (ed.), *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 101-118
- Ostuni M.R., 2001: *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I, Partenze, Roma, Donzelli, pp. 309-319
- Pifferi M., 2009a: *La doppia negazione dello ius migrandi tra Ottocento e Novecento*, in Giolo O. e Pifferi M. (eds.), *Diritti Contro, meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli Editore, pp. 47-79
- Pifferi M., 2009b: *L'illusione della libertà alle origini del diritto 'negato' di emigrare*, in Desanti L., Ferretti P. e Manfredini A. D. (eds.), *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, Milano, Giuffrè, pp. 321-338
- Pifferi M., 2012: *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, in Meccarelli M., Palchetti P., Sotis C.(eds), *Ius peregrinandi Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, EUM, pp. 253-273
- Pifferi M., 2013: *Il pluralismo nella cittadinanza: una prospettiva storica*, in Puggiotto A. (ed.), *Per una consapevole cultura costituzionale*, Napoli, Jovene Editore, pp. 311-327
- Pifferi M., 2016a: *L'espulsione e la detenzione dello straniero tra Otto e Novecento*, in "Quaderni Costituzionali", 36, 4, pp. 839-859
- Pifferi M., 2016b: *Respingere, detenere, espellere: la costruzione del diritto dell'immigrazione tra Otto e Novecento*, in Bosworth M., *La "galera amministrativa" degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, Napoli, Editore

- riale Scientifica, pp. 335-355
- Primiceri E., 2010: *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione: dalla Grande Guerra al regime fascista, 1915-1927*, Lecce, Pensa Multimedia
- Pugliese E., 2002: *In Germania*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, *Arrivi*, Donzelli, 2002, pp. 121-132
- Raggi L., 1903: *L'emigrazione italiana nei suoi rapporti col diritto*, Lapi, Città di Castello
- Rosoli G. 1998: *La politica migratoria italiana durante il periodo liberale dall'unità politica al fascismo*, in "Annali Fondazione Einaudi", 32, pp. 51-69
- Sacco D., 2016: *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, in "Eunomia - Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali", n. 2 (2016), pp. 351-396
- Sacco D., 2017: *Istituzioni politiche ed emigrazione. Il Consiglio dell'Emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce, Pensa Multimedia
- Scotti G., 2017: *Dimensioni dell'emigrazione italiana tra il 1880 e il 1930*, in "Italian Review of Legal History", 3 (2017), n. 17, pp. 1-24
- Sori E., 1983: *Il dibattito politico sull'emigrazione dall'Unità alla crisi dello stato liberale*, in Bezza B. (ed.), *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati italiani nei movimenti operai di paesi d'adozione (1880-1940)*, Milano, Franco Angeli, pp. 19-44
- Trento A., 2002: *In Brasile*, in Bevilacqua P., De Clementi A., Franzina E. (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, *Arrivi*, Roma, Donzelli, pp. 3-23
- Vial E., 2002: *In Francia*, in Bevilacqua, De Clementi, Franzina (eds.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II, *Arrivi*, Donzelli, 2002, pp. 133-146
- Vitiello M., 2013: *Le politiche di emigrazione e la costruzione dello Stato unitario italiano*, in "Percorsi storici", 1 (2013) [<http://www.percorsistorici.it/numeri/numero-1/titolo-e-indice/saggi/mattia-vitiello-le-politiche-di-emigrazione-e-la-costruzione-dello-stato-unitario-italiano>]