

LA CONFIGURAZIONE DELLA LEGISLAZIONE EMIGRATORIA IN ITALIA ALL'EPOCA DELLA GRANDE EMIGRAZIONE EUROPEA

Mattia Vitiello

Introduzione

E' opinione ormai largamente condivisa che le attuali migrazioni abbiano luogo in un contesto istituzionale caratterizzato da una crescente politicizzazione dei movimenti migratori¹. Contrariamente a quanto è avvenuto per le grandi migrazioni europee di fine Ottocento e dei primi decenni del Novecento contraddistinte dalla libertà di migrazione oltre confine, come non era mai avvenuto precedentemente e come non avverrà mai più in seguito². Però, occorre sottolineare il rischio di una eccessiva generalizzazione che può comportare questa proposizione, soprattutto se essa è influenzata da un giudizio sul passato basato sulla valutazione della situazione presente. Più precisamente, sarebbe più probabile di incorre in questo pericolo, nel caso in cui il termine di riferimento per la valutazione delle politiche migratorie elaborate nella fase delle migrazioni di massa fosse rappresentato dal contesto regolativo odierno. Senza alcun dubbio, la comparazione della legislazione migratoria prodotta nelle due epoche, indica per l'attuale fase migratoria la maggiore influenza dell'aspetto politico-istituzionale nella configurazione dei flussi migratori. Senza contare che, considerando il solo punto di vista quantitativo, il contesto istituzionale attuale è segnato da una continua produzione di norme e di istituzioni giuridiche molto più complesse e numerose rispetto a quelle del passato. Oggi, inoltre, le politiche di immigrazione rappresentano l'aspetto di gran lunga più sviluppato delle politiche migratorie, considerando la loro progressiva diffusione anche in paesi tradizionalmente di emigrazione. Dunque, la comparazione storica illustra la grande differenza nella quantità e nella qualità delle politiche migratorie delle due epoche, ma non consente di trarre alcuna indicazione certa in merito all'assenza di norme di regolazione dei movimenti migratori durante la grande migrazione europea.

¹ CASTLES, MILLER, 2003: 9.

² BADE, 2001: 7-8.

Già Zolberg ha bene illustrato l'infondatezza della mitologia nazionale degli Stati Uniti d'America come un paese con le porte aperte a chiunque arrivasse dall'estero³. Anzi, "dal momento in cui hanno cominciato a gestire da sé i propri affari, ben prima dell'indipendenza politica, gli americani erano determinati nel selezionare quelli che avrebbero potuto unirsi a loro, e sono rimasto così da allora"⁴. Pertanto, gli Stati Uniti hanno avuto una politica di immigrazione sin dall'inizio della loro esistenza e, parallelamente al controllo e alla selezione degli ingressi, è stato anche "adottato un sistema di deportazione per gli immigrati indesiderati che riuscivano ad entrare, come prerequisito necessario all'ideale degli Stati Uniti come nazione di immigrati"⁵. Altri lavori invece hanno mostrato come, sempre all'epoca delle grandi migrazioni europee, gli stati nazionali europei sviluppassero dei nuovi istituti giuridici allo scopo di stabilire il loro esclusivo diritto nell'autorizzare e regolare il movimento delle persone⁶.

Di conseguenza, il diciannovesimo secolo è stato individuato come l'età della sperimentazione nel controllo dei movimenti migratori⁷. Durante questo periodo storico, con la fine dei processi che hanno condotto alla formazione degli stati nazionali e nel pieno dispiego dei processi di industrializzazione, in quasi tutti i paesi dell'Europa continentale gli stati nazionali cominciano a sentire l'esigenza di controllare e registrare sia gli stranieri in entrata che le uscite degli autoctoni e, di conseguenza, cominciano ad essere prodotte le prime politiche migratorie anche nei paesi europei⁸, in particolare in Francia⁹. In questo rifiorire dell'interesse degli storici nei confronti degli aspetti politico – istituzionali dei movimenti migratori, le politiche di emigrazione invece hanno ricevuto una scarsa attenzione. Come sostiene la storica Green, le migrazioni sono generalmente analizzate dal punto di vista dei paesi di arrivo, per cui le analisi storiche dei movimenti migratori all'epoca delle grandi migrazioni europee finiscono per essere quasi sempre per essere delle storie dell'immigrazione¹⁰. In particolare, questi studi hanno enfatizzato le questioni relative all'ingresso e all'inserimento degli emigranti nelle società di accoglienza, e hanno dato poco spazio al ruolo dei paesi di partenza.

All'atteggiamento di questi ultimi nei riguardi dei propri cittadini emigranti e delle politiche di emigrazione. Per cui questa autrice propone di rovesciare il paradigma dell'immigrazione e di indagare la nascita e la configurazione delle politiche

³ ZOLBERG, 2006

⁴ ZOLBERG, 2006: 1.

⁵ KANSTROOM, 2007: 21.

⁶ TORPEY, 2000.

⁷ FAHRMEIR, FARON, WEIL, 2005.

⁸ SASSEN, 1999.

⁹ ROSENBERG, 2006.

¹⁰ GREEN, 2005.

migratorie dal punto di vista delle partenze¹¹. Questo lavoro si pone lungo questa direzione, nel tentativo di esplorare la storia delle politiche di emigrazione adottate dall'Italia nel periodo delimitato dall'Unità alla prima guerra mondiale. In particolare si pone l'obiettivo di individuare l'atteggiamento dello stato italiano nei confronti delle partenze dei propri cittadini, delle procedure adottate per la regolamentazione di queste partenze e delle motivazioni che hanno spinto l'Italia all'adozione di queste norme¹². Prima di affrontare queste tematiche però è necessario rispondere al quesito fondamentale circa l'opportunità del legiferare sull'emigrazione.

1. Perché legiferare

Oggi questa può sembrare una domanda retorica, ma all'epoca non era per niente scontata se si tiene conto che legiferare sulla mobilità delle persone implica un'interferenza dello stato nella sfera delle libertà individuali, in cui la libertà di spostamento costituisce un'area essenziale, e di cui all'epoca non si riusciva a scorgere non solo la legittimità ma anche e soprattutto l'utilità. Questo in un periodo in cui non solo lo stato minimo era teorizzato ma soprattutto praticato.

Già agli occhi degli osservatori contemporanei l'emigrazione europea precedente rispetto a quella della grande migrazione proletaria, era strettamente legata alla colonizzazione delle nuove terre¹³. In questo quadro, i movimenti migratori erano rigidamente controllati dall'intervento statale. Durante l'Ancien Regime, la mobilità territoriale ad ampio raggio diminuisce nella misura in cui le campagne si riempiono e gli Stati moderni cominciano a controllare gli spostamenti dei loro cittadini, non solamente quelli dei soldati e degli artigiani e operai specializzati, ma anche quelli dei contadini. Ciò non significa che questa fosse un'epoca caratterizzata dalla sedentarietà delle popolazioni, anzi senza la possibilità delle migrazioni temporanee o stagionali per i contadini, non sarebbe stato possibile assicurare per così tanto tempo l'equilibrio sociale, produttivo e politico delle campagne.

Quelli che però durante tutta questa epoca non assumono mai valori significativi, sono gli spostamenti che implicano uno sradicamento, cioè quei movimenti migratori che nell'epoca contemporanea sono stati definiti come esodo rurale e migrazioni internazionali¹⁴. In effetti all'epoca il beneficio dell'emigrazione, riconosciuto e codificato internazionalmente dai trattati di Westfalia, veniva concesso solamente a quei sudditi la cui religione non era riconosciuta nel loro paese. A tutti gli altri l'emigrazione era

¹¹ GREEN, 2005: 266.

¹² GREEN, WEIL, 2006: 7.

¹³ LEGOYT, 1861; FLORENZANO, 1874; GONNARD, 1906; GROSSI, 1905.

¹⁴ DUPAQUIER, 1994: 86.

strettamente limitata, se non interdetta per alcune categorie, come gli artigiani e lavoratori specializzati possessori di un sapere tecnologico la cui diffusione in altri paesi poteva mettere in pericolo la propria posizione dominante nel comparto produttivo di questi lavoratori. Al contrario, l'immigrazione era fortemente incoraggiata.

Alla base dell'interdizione dell'emigrazione non c'era tanto la convinzione delle autorità politiche che la partenza dei propri sudditi costituisse un impoverimento sia economico che militare, ma piuttosto vi erano ragioni più profonde, legate alla visione dominante all'epoca circa i compiti e le responsabilità del sovrano nei confronti dei propri sudditi e per la ricchezza dello Stato. Si citi all'uopo Antonio Genovesi che nelle sue "Lezioni di Economia civile" afferma che "La vera forza d'uno Stato si giudica dall'estensione delle terre, dalla popolazione e da' fatti d'ingegno e di corpo" e più avanti come primo assioma di un suo teorema sullo sviluppo economico sostiene che "La ricchezza e la potenza di una nazione, e conseguentemente del suo sovrano, è in ragion composta della estensione e fecondità delle terre che abita, della popolazione e della somma delle fatiche"¹⁵. Il compito del sovrano del resto era facilitato dalla scarsa propensione alla mobilità di una gran parte della popolazione su cui più pesavano sia i vincoli giuridici che quelli culturali e sociali allo spostamento, tra cui non bisogna trascurare gli elevati costi della mobilità. La rivoluzione francese spezza questi vincoli, proclamando come libertà fondamentale di ogni cittadino quella di spostamento e quindi anche quella di emigrare. Il diciannovesimo secolo dunque esordiva con la libertà di partenza per le masse contadine impoverite dalla rivoluzione industriale, ma non basta la libertà e la necessità di emigrare, per partire bisogna sapere anche dove andare e soprattutto come arrivarci.

All'indomani delle guerre napoleoniche, ritornano praticabili le grandi vie di comunicazioni sia intracontinentali che quelle intercontinentali e riprende su vasta scala il commercio internazionale. Si assiste cioè al rilancio con nuova forza del processo di integrazione dei sistemi economici del mondo atlantico. Si aprono così le destinazioni tradizionali anche ai nuovi flussi migratori, e dal 1815 prende forma e comincia ad affermarsi quella che è stata definita come la migrazione libera dei lavoratori. Se fino a questa data erano più frequenti le migrazioni da colonizzazione e poi degli *indentured workers*, ora cominciano a partire sempre più numerosi gli espulsi dalle campagne, i disoccupati e gli artigiani che hanno perduto i propri mezzi di produzione e che sono costretti a vendere la propria forza lavoro.

Il nuovo carattere delle migrazioni internazionali era ben presenta ai contemporanei che giudicavano il diciannovesimo secolo soprattutto come il secolo dell'emigrazione e della colonizzazione europea, un secolo di accaparramento e

¹⁵ GENOVESI, 1825: 348. Opinione condivisa tra gli altri anche da Gaetano Filangieri che a proposito dell'Inghilterra affermava "In vece d'excitare i suoi cittadini ad abbandonare la loro patria (l'Inghilterra), le leggi dovevano mettere un argine alle loro frequenti emigrazioni". FILANGIERI, 1827: 63.

dell'occupazione da parte dei bianchi di tutti terreni ancora disponibili nel mondo¹⁶. In questo secolo infatti si afferma il primo movimento migratorio di massa che – nel periodo compreso tra il 1815 e il 1930 – registra le partenze di quasi 52 milioni di europei che si diffondono in tutto il mondo, principalmente nel continente americano¹⁷. Questo fenomeno rappresenta indubbiamente una delle più importanti caratteristiche di quella che è stata definita come la prima ondata della globalizzazione del sistema economico mondiale¹⁸.

Questa prima globalizzazione si traduceva essenzialmente in un notevole aumento dell'interdipendenza dei mercati internazionali – sia finanziari che dei beni – e in un ancora più notevole aumento del flusso di lavoratori tra il continente europeo e quello americano¹⁹. I principali risultati di questo fenomeno sono stati una maggiore integrazione del commercio mondiale e dei mercati finanziari, una crescita senza precedenti degli investimenti diretti esteri e la migrazione proletaria di massa. Tra le sue maggiori determinanti possono essere annoverate il progresso tecnico, che riduce le barriere naturali tra i mercati (costi di trasporto e di comunicazione) e riduce i costi di transazione (cd. morte della distanza); le politiche di integrazione che riducono le barriere di confine (dazi e restrizioni quantitative) e le politiche della concorrenza che riducono le barriere all'entrata in alcuni mercati.

Dunque, il principale motore di questa ondata di globalizzazione è rappresentato dalle politiche di liberalizzazione commerciale e dallo sviluppo della tecnologia che riduce i costi di trasporto. In questo contesto di progressivo aumento dell'interdipendenza dei mercati internazionali, il potere regolativo dei governi viene meno anche per quanto riguarda la mobilità geografica delle persone. Ma quello che più conta è che si registra un rovesciamento del paradigma sotteso alla regolazione dei movimenti migratori. Partendo dalla constatazione del rapporto necessario e costante esistente tra la popolazione e i mezzi di sussistenza, il nuovo paradigma vede l'emigrazione come la cosa più favorevole allo sviluppo della specie umana. Secondo Benjamin Constant restano solo due compensi ai tre quarti della specie umana che nascono diseredati: uno il lavoro; l'altro l'emigrazione. Dunque, per lo stesso autore:

“I soli regolamenti da farsi onde porre un argine all'emigrazione, sono le costituzioni libere, le leggi eque, le garanzie solide. Assicurate questi beni ad un popolo, e potete viver sicuro che i suoi cittadini non emigreranno. Ricusategli questi beni, e tutti i vostri regolamenti non impediranno, ch'egli non abbandoni un paese, in cui la sua esistenza sarà precaria, i suoi dritti minacciati, la sua industria vessata. Io lo domando ad ogni uomo di buon senso e di buona fede con qual misura si riterranno sul suolo inglese

¹⁶ GONNARD, 1906: 20.

¹⁷ BAINES, 1995: 1.

¹⁸ BALDWIN, MARTIN, 1999.

¹⁹ O' ROURKE, WILLIAMSON, 2005.

quei proletari affamati, ai quali le leggi non permettono di guadagnare la propria sussistenza e quella della loro famiglia²⁰.

Stando così le cose, non si può mettere ostacolo all'emigrazione con dei regolamenti. Alla base di questo rovesciamento della teorizzazione circa i movimenti di popolazione in generale e dell'emigrazione in particolare, si situano quegli stessi processi economici e sociali che hanno sgretolato le basi dell'Ancien Regime, favorendo il cambiamento dell'atteggiamento degli stati nei confronti dell'emigrazione. Gli stati europei infatti cominciano a vedere l'emigrazione dei propri lavoratori come una soluzione pratica ai problemi derivanti dall'eccedenza della popolazione, come un modo per sfuggire alla trappola malthusiana. Non a caso l'Inghilterra, il paese che ha inaugurato l'epoca dell'emigrazione di massa dei proletari²¹, si trova a essere anche il primo paese ad adottare il principio della libertà di emigrazione²² e, una volta che essa ha scorto l'utilità delle partenze, ha cominciato a promuoverla e anche a organizzarla.

Al crescere della significatività economica e sociale dell'emigrazione, infatti, il governo inglese cominciò a dedicare a questo fenomeno una seria attenzione. Il primo intervento normativo risale al 1803, il quale conteneva alcune norme per le navi addette al servizio degli emigranti, allo scopo di prevenire gli abusi perpetrati da alcune compagnie di navigazione a danno degli emigranti che trasportavano nel nuovo continente²³. In questa legge si delinea quello che sarà l'area di intervento di maggiore valenza, comune a tutte le disposizioni legislative in materia di emigrazione da parte dei paesi europei, la tutela dell'emigrante durante il viaggio²⁴. Considerando l'entità del costo e le difficoltà del viaggio, si comprende bene l'importanza che all'epoca poteva assumere l'intervento dello stato in questo ambito. Inoltre, non si devono trascurare i considerevoli interessi economici delle compagnie marittime e dei cosiddetti agenti di emigrazione che ovviamente andavano in direzione opposta rispetto al fine dell'intervento legislativo. A partire da questi interessi, viene a crearsi un forte conflitto dalla cui mediazione politica hanno poi preso forma i vari interventi legislativi sull'emigrazione. In seguito, l'attenzione dello stato inglese nei confronti dell'emigrazione si focalizzò sulla validità dell'emigrazione come rimedio alle patologie sociali che colpivano l'Inghilterra di quel tempo. Nel 1826 e 1827 furono istituite due commissioni parlamentari con il compito di indagare in merito all'effettiva

²⁰ CONSTANT, 1828: 162.

²¹ BAINES, 1995: 5.

²² GROSSI, 1905: 127.

²³ JOHNSON, 1966: 103.

²⁴ Scopo fondamentale di questo dispositivo legislativo, così come di quelli successivi, era quello assicurare alle persone che partivano dall'Inghilterra il migliore trattamento e le più confortevoli condizioni di viaggio possibili.

utilità di eventuali programmi di emigrazione assistita e di elaborare delle proposte legislative circa le modalità di finanziamento del viaggio ai cittadini indigenti²⁵.

In realtà i programmi di emigrazione assistita furono scarsamente utilizzati dagli inglesi che preferivano fare con mezzi propri. Comunque, l'assistenza finiva con l'arrivo al paese di destinazione, una volta sbarcato l'emigrante doveva affrontare i problemi dell'inserimento nella società di accoglienza con i propri mezzi. Anche questo relativo disinteresse dello stato nei confronti dell'emigrante una volta arrivato costituisce un tratto comune a tutti gli stati europei. Un ultimo riferimento deve essere fatto al caso tedesco che pur partendo da presupposti completamente opposti rispetto all'Inghilterra, nella pratica della gestione dell'emigrazione finisce con l'elaborazione di un diritto dell'emigrazione alquanto simile al caso inglese.

L'emigrazione dagli stati tedeschi ha dato un significativo contributo alla colonizzazione della Virginia e del Maryland nel Sedicesimo secolo, fino a controbilanciare il flusso inglese verso il continente americano già alla seconda metà del Diciassettesimo secolo. Al crescere del numero di sudditi tedeschi in partenza dall'Impero, crescono anche gli inviti dei vari principi al sovrano imperiale, a quel tempo Giuseppe II, di promulgare un divieto di emigrazione applicabile a tutto l'Impero. Il quale fu prontamente promulgato con l'editto del 7 luglio 1768, proibendo l'emigrazione a tutti i sudditi dell'Impero tedesco verso paesi stranieri che non hanno legami con l'impero. Per paura di perdere sudditi idonei al servizio militare, inoltre l'editto conteneva pene severe non solo per gli aspiranti emigranti clandestini ma anche per i reclutatori, onde evitare la diffusione della epidemia²⁶. L'istituzione della Confederazione tedesca nel 1815 segnava il varo di una politica di emigrazione più liberale.

Questa nuova concezione era influenzata dal pensiero costituzionale francese e trovava espressione nel fatto che i vari singoli Stati tedeschi includevano il principio della libertà di emigrazione nelle loro costituzioni. Nonostante ciò, non tutti potevano partire a proprio piacere ma esistevano varie misure adottate con l'intento di impedire o almeno di limitare l'emigrazione quali, ad esempio, il rilascio di un permesso di emigrare, il pagamento di una tassa di emigrazione, ecc. Insomma, si riconosceva il diritto alla libera circolazione ma si restringeva il campo della sua applicazione e la sua fruibilità. Anche in questo caso i vari provvedimenti si giustificavano in nome della protezione degli emigranti dallo sfruttamento degli agenti di emigrazione e per assicurare agli stessi emigranti le migliori condizioni di trasporto.

Concludendo, le due esperienze europee originali nel campo del diritto dell'emigrazione che si ponevano come esempio all'Italia nel momento di prendere delle decisioni in merito, avevano costruito un metodo di gestione dell'emigrazione

²⁵ JOHNSON, 1966: 17.

²⁶ SCHBERL, 2010: 20.

dal carattere fortemente empirico. A prescindere dalle petizioni di principio che riconoscevano la libertà di partire come una libertà individuale fondamentale, l'emigrazione era a volte limitata e talvolta incoraggiata, a seconda di ciò che i governi inglesi e quelli della confederazione tedesca pensavano sarebbe stato di maggior profitto per i loro paesi.

2. Il periodo delle circolari

Gli italiani hanno cominciato a spostarsi molto prima che l'Italia diventasse uno stato nazionale. L'emigrazione per gli italiani è stata un'esperienza che ha origini molto più antiche della stessa formazione dello stato italiano e che ha segnato profondamente il suo sviluppo sociale ed economico. Essa comincia ad affermarsi inizialmente nelle regioni settentrionali e assume le forme dell'emigrazione temporanea fondamentalmente per motivi di lavoro e per il commercio ambulante²⁷. In prima battuta si diresse verso i paesi confinanti, come l'impero Asburgico, la Svizzera, la Francia e gli stati tedeschi.

La vicinanza di queste mete favoriva la temporaneità dell'emigrazione anche perché esse offrivano delle occasioni lavorative caratterizzate dalla stagionalità, soprattutto nell'edilizia e nell'agricoltura e ciò conferiva ai percorsi migratori degli italiani uno spiccato carattere rotatorio. Inoltre, queste prime partenze spianarono la strada alle successive ondate migratorie, conferendo a queste ultime una particolare stabilità. Al riguardo, bisogna sottolineare l'importante ruolo giocato all'interno dei movimenti migratori italiani, da due regioni orientali come il Veneto e il Friuli e una occidentale come la Liguria. Le prime due, restarono le regioni italiane con il più alto tasso migratorio per tutto il periodo storico preso in esame, e rappresentano anche le regioni pioniere dell'emigrazione italiana verso l'America Latina, mentre la seconda costituisce l'avanguardia dell'emigrazione italiana verso gli Stati Uniti²⁸. Dunque, il regno Sabauda, il nucleo fondante del futuro regno d'Italia, già conosceva bene l'emigrazione dei propri sudditi e aveva verso di essa un atteggiamento di notevole apertura, dato che ne traeva non pochi benefici²⁹.

All'indomani dell'Unità d'Italia, l'atteggiamento di *lasser faire* della classe dirigente piemontese, legittimato da Cavour stesso, nei confronti delle partenze dall'Italia ha dominato per molti anni ancora. In particolare, all'epoca "l'emigrazione, a simiglianza di

²⁷ BADE, 2001: 27.

²⁸ FRANZINA, 1995: 8.

²⁹ COLETTI, 1912. La fortuna dell'emigrazione ligure negli USA come buon esempio dell'utilità dell'emigrazione rappresenterà un *topos* classico della polemica sull'emigrazione che tornerà di sovente nei primi anni del Novecento come argomentazione a favore della libertà di emigrare.

ogni altra attività collettiva, si esplicava sotto la disciplina generale di Pubblica sicurezza³⁰. Dunque l'emigrazione era considerata alla stregua di una semplice operazione commerciale tra due parti, con riserva dello stato di intervenire se e solo se i patti non fossero stati osservati e i contraenti avessero sollecitato tale intervento. Per cui dal 1861 fino al 1888, data della promulgazione della prima legge italiana sull'emigrazione, la materia viene considerata di competenza del Ministero degli interni e regolata tramite circolari ministeriali. In generale, sulla materia servivano da riferimento due dispositivi legislativi: la legge del 13/11/1857 sul rilascio dei passaporti, la cui validità fu estesa al Regno d'Italia dopo l'unificazione; e gli articoli 65 della legge dell'unificazione amministrativa del Regno d'Italia, e art. 64 della legge di Pubblica sicurezza del 20/3/1865.

Ad essi devono essere aggiunti anche le parti del regolamento di applicazione del suddetto testo che regolavano le agenzie pubbliche e pertanto anche le agenzie di emigrazione in mancanza di una legge speciale. Tenendo fermo il principio che l'emigrazione fosse un diritto individuale, i legislatori italiani intendevano disciplinarla come fatto sociale. Quindi il problema principale era quello di stabilire un sistema di vigilanza efficiente sulle operazioni di arruolamento e di imbarco, sempre nella concezione che l'emigrazione in quanto diritto individuale si potesse tutelare nella misura in cui si tutelano le parti di un contratto.

I vari problemi che nascevano con l'intensificarsi dei flussi in uscita dall'Italia venivano affrontati attraverso la diramazione di circolari contenenti istruzioni per le forze di pubblica sicurezza e i prefetti sulle procedure e i comportamenti da adottare sulle questioni attinenti all'emigrazione. La prima circolare prodotta in Italia sulla materia è del 1 Novembre 1861 contenente istruzione in merito al rilascio dei passaporti per l'estero agli indigenti³¹. Essa consigliava ai funzionari addetti al rilascio dei passaporti di non accettare le richieste di quegli individui che non dimostrassero di avere i mezzi necessari per il viaggio, oppure che lasciassero il fondato sospetto di volersi recare all'estero per abbandonarsi all'ozio, alla mendicizia o al vagabondaggio³². Circolari ministeriali con questo contenuto si sono succedute solamente altre due volte negli anni seguenti – precisamente nel 1862 e nel 1864 – aggiungendo agli indigenti una volta i disoccupati e i minorenni e, la seconda volta, i suonatori ambulanti. Queste istruzioni però hanno avuto una scarsa applicazione, in quanto il rilascio dei passaporti avveniva dietro presentazione del nullaosta rilasciato dall'ufficio di Pubblica sicurezza e un certificato di buona condotta dato all'interessato dalle autorità municipali. Questi ultimi avrebbero dovuto garantire la reale serietà del progetto migratorio dei richiedenti. Queste autorità difficilmente rifiutavano di concedere

³⁰ CELESTINO, 1927: 53.

³¹ *Collezione celeri fera*, 1862: 2125.

³² *Collezione celeri fera*, 1862: 2126.

nullaosta e certificati ai propri concittadini, anche se indigenti, anzi soprattutto, e bisogna sottolinearlo con forza, se sono proprio questi a chiederlo con maggiore frequenza e insistenza.

Anche se forse sembra eccessivo accusare le nuove istituzioni italiane di completa indifferenza nei confronti dell'emigrazione³³, sicuramente da parte di queste però si registrava un trascurabile interesse, caratterizzato però da un generale atteggiamento di apertura nei confronti delle partenze, almeno fino al 1867. A giustificazione di questa relativa negligenza si possono citare due ordini di motivazioni. Da un lato, contava la perdurante bassa intensità dei flussi migratori in uscita che si muovevano ancora lungo le vecchie direttrici e con le tradizionali modalità delle migrazioni antecedenti allo stato italiano. L'emigrazione dunque non assumeva un carattere emergente e anzi concorrevano nel mantenimento del delicato equilibrio tra l'eccedenza della forza lavoro nelle campagne italiane e la domanda di lavoro agricolo fortemente concentrata in determinati periodi dell'anno.

Dal lato opposto, il governo si trovava ad affrontare diverse e più pressanti questioni nella costruzione dello stato unitario, per cui l'emigrazione non figurava in cima all'agenda politica di quegli anni. Innanzitutto, l'unificazione dell'Italia non era ancora completa in quanto mancavano Roma e Venezia. Sia la destra moderata, allora al governo, che lo schieramento democratico assegnavano la netta priorità politica alla loro liberazione. In particolare, i democratici, un coacervo di elementi popolari e di ceto medio tenuti insieme dall'obiettivo dell'Unità nazionale³⁴, ritenevano prioritaria la questione romana rispetto a tutte le altre questioni di politica interna. Pertanto, tendevano a sottrarsi alla questione centrale della costruzione del nuovo stato unitario, subordinando ogni iniziativa politica al completamento dell'Unità d'Italia. Questa relativa trascuratezza nei confronti delle questioni politiche e amministrative interne, concorrevano a rafforzare l'egemonia politica e culturale della destra moderata nel parlamento italiano. Per quanto riguarda le questioni di politica interna, il predominio dell'ispirazione liberale in politica, e di quella liberista in economia, spinsero con più forza a concentrare l'azione di governo sulle questioni dell'unificazione amministrativa dell'Italia e del risanamento del bilancio dello stato.

La circolare del 7/12/1867 del Ministero degli interni in merito alla Vigilanza delle Autorità per diminuire l'emigrazione per le Americhe, inaugura il nuovo atteggiamento dello Stato italiano nei confronti dell'emigrazione. In essa il ministro invita i prefetti ad adottare tutte le misure previste dalla legge per ridurre al minimo le partenze per il continente americano. In particolare, le istruzioni del ministro consigliano una più stretta sorveglianza in riguardo alle operazioni di arruolamento e di imbarco degli emigranti, facendo leva su quanto prescritto dall'articolo 64 della Legge di

³³ IANNI, 1965.

³⁴ CAROCCI, 1998: 28.

pubblica sicurezza che regola appunto le agenzie pubbliche. Questa circolare è importante non solo in senso cronologico, perché avvia l'orientamento restrittivo del governo nei confronti dell'emigrazione, ma anche in senso sistematico perché il testo pone le basi della successiva legislazione. Innanzitutto, non potendo limitare in maniera diretta il diritto di emigrare, esso concentra il suo intervento sulle operazioni di arruolamento delle agenzie di emigrazione e sulle compagnie di navigazione che trasportavano gli emigranti.

Questo intervento si espleta però esclusivamente attraverso gli strumenti legislativi già a disposizione all'epoca, quali quelli già ricordati della Legge di pubblica sicurezza, la concessione dei passaporti, il codice della marina mercantile e della navigazione, e infine il codice penale. Inoltre, in questo stesso testo fa la sua prima comparsa la principale giustificazione di questo nuovo atteggiamento del governo italiano e che sarà più volte reiterato nel corso del dibattito politico italiano in merito alla necessità di regolare l'emigrazione. Essa fa perno sulla necessità di "proteggere gli emigranti dai molti dolori e disinganni" a cui vanno incontro perché "illusi da promesse e da contratti sempre bugiardi e fallaci"³⁵.

In realtà dietro a questo nobile scopo agiva anche una più strumentale ragione di andare incontro agli interessi dei cosiddetti agrari, cioè i possidenti terrieri, perché, come si legge anche nella stessa circolare, molti prefetti hanno richiamato l'attenzione del Ministro dell'interno sull'emigrazione "facendo rilevare a ragione, fra altri, i danni gravissimi che per questo fatto possono venire all'agricoltura per mancanza di braccia pel lavoro"³⁶. Il problema vero dunque era che l'emigrazione cominciava ad assumere un carattere emergente, cioè non solo cresceva il numero delle partenze ma si diffondevano anche in regioni precedentemente non toccate dal fenomeno. Inoltre, l'aumento delle partenze interessava prevalentemente l'emigrazione permanente, non a caso le direttive per la limitazione riguarderanno esclusivamente le partenze verso il continente americano.

La diffusione del modo di produzione capitalistico nelle campagne italiane e la modernizzazione della produzione agricola in Italia fino a quegli anni aveva seguito un percorso proprio, centrato sulla creazione di un vasto semiproletariato, la cui pluriattività garantiva la pura sussistenza e nascondeva la cronica sottoccupazione agricola. La tradizionale emigrazione rotatoria degli italiani era funzionale a questo tipo di percorso in quanto rientrava nello schema delle pluriattività. Tutto ciò consentiva sostanzialmente un relativo contenimento dei salari agricoli a tutto vantaggio dei possidenti terrieri. Per questo motivo le partenze non erano considerate particolarmente influenti fin a quando si concentravano nelle zone agricole particolarmente povere e/o riguardavano esclusivamente alcuni componenti familiari.

³⁵ *Collezione celeri fera*, 1869: 1160.

³⁶ *Collezione celeri fera*, 1869: 1161.

Questo particolare equilibrio entra in crisi in seguito alla crisi economica che colpisce l'economia italiana in generale e il settore agricolo in particolare, già alcuni anni prima della crisi agraria europea. La principale ragione di questo anticipo tutto italiano della crisi agraria, si riscontra nella politica di risanamento del bilancio perseguita dal governo italiano dal 1865 in poi. Un risanamento incentrato sulla riduzione delle spese e sull'aumento delle entrate attraverso l'imposizione di nuove tasse, tra cui deve essere citato il ripristino della tassa sul macinato che ha avuto pesanti ricadute sull'agricoltura. Questa crisi porta alla ripresa del processo di proletarizzazione nelle campagne italiane da cui ne consegue una significativa accelerazione dell'emigrazione. Non a caso l'esordio della questione dell'emigrazione come tema di discussione nelle aule parlamentari italiane avvenne nel 31 Gennaio del 1868, grazie a un'interpellanza parlamentare dell'onorevole Ercole Lualdi all'allora presidente del Consiglio Menabrea. Inoltre, sempre non a caso, nello stesso anno viene effettuato il primo studio statistico sulle partenze dall'Italia nell'ottica di fornire un quadro più dettagliato del nuovo fenomeno³⁷.

Infine, e sempre non a caso, è proprio nel 1870 che il Ministero dell'interno invia un questionario ai prefetti in merito ai motivi e alle conseguenze dell'emigrazione³⁸. Quest'ultimo era solo un aspetto del più generale interesse della classe dirigente nell'adeguamento delle proprie conoscenze della reale situazione socioeconomica italiana³⁹. La spinta verso l'indagine della realtà del nuovo stato veniva anche e soprattutto dagli scioperi e dalle insurrezioni che interessarono l'Italia dopo la reintroduzione della tassa sul macinato.

Questi moti di protesta col passare del tempo perdevano in spontaneità e sporadicità per acquisire un grado maggiore di organizzazione e di consapevolezza politica. Questi conflitti nascono e si sviluppano con maggiore virulenza proprio nelle campagne delle regioni settentrionali più ricche. I protagonisti di questi sono principalmente i braccianti e i contadini che costituiranno il nucleo fondativi del movimento socialista e sindacale italiano e non a caso è proprio in queste zone che il nuovo partito socialista italiano ottiene i primi successi elettorali, conquistando le prime amministrazioni comunali⁴⁰.

Questi sommovimenti inducevano nella classe politica italiana una crescente sensibilità nei confronti della questione sociale e, di conseguenza, verso l'emigrazione. Intorno alle preoccupazioni destinate dalla questione sociale e anche dall'emigrazione, però si saldano gli interessi degli agrari meridionali e di quelli delle regioni settentrionali, dalle

³⁷ CARPI, 1878.

³⁸ ANNINO, 1974: 1233.

³⁹ Immediatamente dopo l'unificazione d'Italia fu istituito l'Ufficio centrale di statistica dipendente dal Ministero d'agricoltura, industria e commercio e furono avviate diverse inchieste tra le quali si ricordano quella sull'istruzione pubblica del 1864.

⁴⁰ CRAIZ, 1994.

cui campagne continua a partire il maggiore contingente di emigranti. In questi anni si forma pertanto un vasto fronte che spinge il governo italiano ad abbandonare la linea dello stato neutro per assumere una linea interventista in direzione di un maggiore controllo delle partenze, fino alla proibizione dell'emigrazione⁴¹. Il governo italiano in un primo momento rifiuta di intervenire negando all'emigrazione il carattere di emergente questione nazionale, imputando nei bassi salari praticati dalla classe possidente nelle aree di emigrazione la causa principale delle partenze. L'ostacolo principale all'intervento governativo era rappresentato dal credo liberista che ispirava l'azione di governo, ma dal 1870 in poi il liberismo e la figura politica dello stato neutro subisce una profonda crisi proprio a causa della montante questione sociale, e nel 18/1/1873 viene emanata una nuova circolare in cui oltre a confermare il contenuto di quella precedentemente citata, cioè la circolare Menabrea, si invitavano le autorità ad impedire l'emigrazione artificiale generata dagli agenti e a frenare con ogni mezzo quella lecita e spontanea. Inoltre, si negava il nulla osta all'espatrio ai giovani che ancora dovevano prestare il servizio militare, ai militari senza congedo assoluto, agli inabili e soprattutto a chi era sfornito di mezzi. Il principale effetto di questa circolare fu quello di deviare il flusso delle partenze degli italiani verso i porti esteri, avvantaggiando le compagnie di navigazione di quegli stessi paesi.

Di conseguenza si aprì un'altra linea di scontro per il governo italiano con le agenzie di emigrazione e le compagnie di navigazione. Da questo momento in poi la politica di emigrazione italiana risultò dal tentativo, non sempre riuscito, di trovare una mediazione tra gli interessi degli agrari che richiedevano un intervento statale e quello delle compagnie di navigazione genovesi che rifiutavano ogni intervento regolativo in nome della libertà di emigrare e di commercio.

Sia gli agrari che il governo italiano concordavano sulla natura artificiale dell'emigrazione, negandone la natura sociale⁴². In sostanza, essi imputavano agli interessi degli agenti di emigrazione l'aumento delle partenze degli italiani. La distinzione tra un'emigrazione spontanea o libera, e una artificiale dovuta all'azione degli agenti che illudevano e ingannavano gli italiani con false promesse di futuro benessere, risulta finalizzata alla giustificazione dell'intervento regolativo dello stato in direzione di una maggiore tutela dell'emigrante. A questo blocco si contrapponevano gli armatori e gli agenti di emigrazione che in nome della libertà di emigrazione predicavano la liberalizzazione degli espatri. I protagonisti di questo fronte sono soprattutto gli armatori genovesi ai quali l'emigrazione ha fornito una valida alternativa economica in un momento di forte crisi, consentendo il finanziamento dell'innovazione

⁴¹ MARCHESE di COSENTINO, 1874: 14.

⁴² La già citata inchiesta del 1870 sembrava confermare la percezione che il governo italiano aveva di questo fenomeno.

tecnologica della flottiglia non sovvenzionata⁴³. Anche se risulta evidente la natura strumentale di questo dibattito, però esso segnalava dei problemi reali che richiedevano una risposta concreta in forme di politiche. Del resto questi problemi si erano posti in largo anticipo anche negli altri paesi europei, e avevano portato a una legislazione dell'emigrazione ben precisa.

Anzi per l'Inghilterra, l'emigrazione ha rappresentato sia la principale porta di ingresso per l'intervento statale in campo sociale che il principale veicolo dello sviluppo burocratico dello stato, attraverso l'istituzione e la crescita dell'ufficio denominato *Emigration service*⁴⁴.

In merito alla questione degli agenti di emigrazione e alla cosiddetta emigrazione artificiale, però occorre fare alcune considerazioni per chiarire bene il reale ruolo che essi hanno avuto nell'emigrazione italiana. Secondo Franzina l'analisi della dinamica degli arruolamenti serve per "spiegare le destinazioni finali dei flussi transoceanici e il loro stabilizzarsi in punti precisi del nuovo continente"⁴⁵. In altri termini, il paradosso di un'emigrazione italiana che nella sua componente settentrionale si dirigeva verso il sud America mentre quella meridionale si muoveva in prevalenza verso il Nord, è spiegato dal complesso gioco dei meccanismi innescati dall'azione concomitante, da un lato, degli interessi armatoriali italiani in cui Genova – in quanto già all'epoca vantava una significativa esperienza oltre che consolidate rotte commerciali – rivestiva il ruolo di collettore principale con il fine economico di avviare gli emigranti nelle Americhe e, dal lato opposto, delle politiche di immigrazione del Brasile e dell'Argentina. Sono soprattutto le politiche di reclutamento di questi ultimi, in particolare del Brasile, a fornire l'innescò del commercio dell'emigrazione.

Se la crisi economica del 1866 e, in un secondo momento, quella agraria del 1873 moltiplicarono gli stimoli alle partenze, le compagnie marittime e gli agenti di emigrazione fornirono gli strumenti affinché questi stimoli si traducessero in partenze effettive. Per emigrare non bastava certo averne il bisogno e il desiderio, bisognava pur sapere dove sarebbe meglio andare e attraverso quali procedure e con quali mezzi arrivare a queste destinazioni. Queste erano domande di non facile soluzione per i contadini italiani soprattutto se questi rappresentavano le avanguardie dei flussi migratori. Per le regioni italiane nord occidentali un ruolo prevalente nella localizzazione dei flussi migratori è stato giocato dalle compagnie marittime genovesi che vantavano un consolidato monopolio nel trasporto transoceanico, a cui si aggiungevano i pionieri *ante Italia* dell'emigrazione che svolgevano un ruolo a metà tra la catena migratoria e l'agente di emigrazione. Per le regioni italiane nord orientali invece le politiche di reclutamento brasiliane ebbero un ruolo prevalente

⁴³ ANNINO, 1974: 1236.

⁴⁴ DUNKLEY, 1980.

⁴⁵ FRANZINA, 1994: 128.

nella localizzazione dei flussi migratori, soprattutto quando si aggiunse anche l'azione del governo centrale.

Le compagnie genovesi però non ebbero nessuna difficoltà ad adattare le loro rotte alle nuove destinazioni brasiliane. In entrambi i casi comunque si sviluppò una fitta rete di agenti e di sub-agenti formata da esponenti delle compagnie marittime, dagli impiegati delle agenzie di emigrazione dei paesi reclutatori e dagli agenti locali, finalizzata a intercettare la domanda di emigrazione e a incanalarla verso le destinazioni di riferimento. In questo folto sottobosco era sicuramente possibile incontrare dei personaggi ambigui sull'orlo dell'illegalità che a volte perpetravano delle vere e proprie truffe a danno degli emigranti.

Questi personaggi fornirono il destro alla vulgata antiemigrazione dei proprietari terrieri che fecero proprio degli agenti di emigrazione la causa prima e ultima dell'esodo degli italiani dalle campagne. Pertanto, negli anni seguenti furono licenziate numerose circolari, espressioni del compromesso raggiunto tra possidenti terrieri e governo italiano, nell'intento di limitare l'azione degli agenti e delle agenzie di emigrazione senza però proibire l'emigrazione. Nella pratica queste disposizioni non ebbero alcuna efficacia, anzi come sottolineava Grossi:

“In difetto di una legge che punisse seriamente le agenzie non autorizzate, agli agenti riconosciuti e sorvegliati dall'autorità si sostituirono gli agenti clandestini, alla partenza dai porti e sopra legni nazionali, la partenza dai porti e su legni forestieri. E nel resto l'emigrazione continuò a crescere e continuarono a crescere le male arti degli agenti. Era manifesto che a regolare siffatta materia occorreva una legge”⁴⁶.

In effetti furono presentati vari progetti di legge sull'emigrazione che per vari motivi non riuscirono mai a passare l'esame delle camere, fino al progetto di legge Crispi-De Zerbi che divenne legge il 30/12/1888 e a cui seguì il regolamento di applicazione del 10/1/1889.

3. La nascita, lo sviluppo e il declino delle politiche di emigrazione

Unico merito di questa legge è quello di segnare il primo passo verso il riconoscimento di un diritto speciale dell'emigrazione in quanto i caratteri particolari dell'emigrazione assumevano un significato giuridico. L'obiettivo della legge si limitava prevalentemente a disciplinare le attività delle agenzie e degli agenti di emigrazione. Ma l'istituzione del contratto di partenza o di emigrazione, e di una commissione provinciale di arbitri per dirimere le controversie inerenti a questi

⁴⁶ GROSSI, 1905: 174

contratti, rappresentavano i prodromi di un ordinamento speciale per gli emigranti⁴⁷. Per il resto questa legge si rilevò completamente inadeguata ad affrontare le problematiche connesse alla tutela dell'emigrante improntata come era a una logica poliziesca di repressione.

L'inefficacia di questa legge comportò una ripresa della produzioni di circolari da parte del governo per affrontare i problemi che la legge lasciava insoluti. In realtà, negli anni successivi le ondate migratorie sbriciolavano quello che era il pilastro fondamentale della legge, cioè la falsa distinzione tra emigrazione artificiale e quella spontanea e il ruolo delle agenzie di emigrazione. In definitiva, la crisi agraria di fine secolo e la grande depressione aumentano gli effetti spinta dall'Italia che si diffondono anche nelle regioni meridionali. Ciò costituisce il contributo fondamentale e ultimo alla nazionalizzazione dell'emigrazione. L'emigrazione italiana assunse il carattere di massa e ascese al rango di questione nazionale. Ormai agli occhi di tutti gli osservatori l'emigrazione era generata dalle condizioni di vita nelle zone di partenza e dai bassi salari e a nulla valeva tentare di limitarla ma piuttosto tutelarla.

La legge approvata il 31/1/1901 costituiva un importante passo in avanti verso questa direzione. Con l'approvazione di questa legge comincia un periodo legislativo caratteristico per l'emigrazione che ha il suo termine naturale nel Testo unico promulgato il 13/11/1919 in seguito convertito con la legge n. 473 del 17/4/1925. L'insieme di queste norme costituivano un complesso organico che per esigenze e scopi si allontanava dal diritto comune. Finalmente il fenomeno collettivo dell'emigrazione era contemplato dal diritto con norme speciali, cioè nasceva e si affermava il diritto dell'emigrazione. A cominciare dalla legge n. 23 del 31/1/1901 dunque si avvia l'evoluzione storica della disciplina giuridica dell'emigrazione come una progressiva configurazione di un diritto speciale dell'emigrazione. Si tratta di un'elaborazione lenta, non orientata su di uno schema ideale, e nemmeno influenzata da un sistema storico straniero che potesse imporsi come esempio. In definitiva era un'elaborazione nata dall'esperienza, basata su un approccio pragmatico. Dove i problemi venivano affrontati man mano che si presentavano, e alla legislazione precedente si aggiungeva sempre qualche elemento nuovo, espressione della visione immediata della concreta esigenza sociale⁴⁸.

La legge n. 23 del 31/1/1901 forniva dunque il nuovo indirizzo da seguire per la produzione delle politiche di emigrazione, a cominciare dal trasferimento delle competenze in materia di emigrazione dal Ministero degli interni a quello degli affari esteri, alla cui dipendenza venne posta una nuova organizzazione amministrativa, il Commissariato generale dell'emigrazione a cui erano demandate tutte le incombenze relative all'emigrazione che fino a quel momento erano state suddivise fra i vari

⁴⁷ FURNO, 1958: 24.

⁴⁸ PERASSI, 1921: 1.

ministeri. Tra questi si ricordano la concessione della patente di vettore e la sorveglianza sulla loro attività; l'assistenza agli emigranti nei porti di partenza, in viaggio e all'estero; la tutela delle donne e dei minori emigranti; la repressione dell'immigrazione clandestina, la raccolta e la diffusione di notizie utili agli emigranti. Inoltre, fu istituita la figura del medico di bordo con il compito di verificare se le navi impiegate rispondessero ai requisiti imposti dalle normative sanitarie e quella dell'ispettore dell'emigrazione con il compito di informare il Commissariato sulle condizioni dell'emigrazione. Infine, la legge istituiva anche le "Commissioni arbitrali provinciali" che avevano il compito di intervenire in caso di controversie tra l'emigrante ed il vettore di emigrazione.

Tra la ponderosa produzione legislativa prodottasi negli anni successivi occorre citare quelle norme che rappresentano le due pietre miliari del percorso verso la configurazione del diritto dell'emigrazione: la legge n. 24 del 1/2/1901 per la tutela delle rimesse e dei risparmi degli emigranti italiani all'Estero e il Decreto legge Luogotenenziale del 18/5/1919 n. 1093 che stabilisce l'obbligo del passaporto per i cittadini che sono considerati o si presumono emigranti, fissando altresì norme per il suo rilascio e le penalità da infliggersi ai contravventori. Questi due provvedimenti segnano l'evoluzione del diritto italiano dell'emigrazione centrato sulla tutela dell'emigrante verso una maggiore enfasi sul governo delle partenze.

Alla fine di questo percorso di lenta configurazione del Codice dell'emigrazione, si pone il Testo Unico dei provvedimenti sull'emigrazione e sulla tutela giuridica che volle riorganizzare l'intera normativa in materia di emigrazione conferendo maggiori poteri al Commissariato per l'emigrazione, ora in grado di intervenire nei paesi esteri in modo più incisivo al fine di garantire una maggiore tutela dell'emigrante in virtù del principio, ora affermato in modo esplicito, della libertà di espatrio per motivi di lavoro.

Come è stato detto in precedenza, fra i compiti istituzionali del Commissariato per l'emigrazione figurava quello della conoscenza e della diffusione dell'informazione in merito all'emigrazione e alle condizioni di vita degli emigranti italiani all'estero. A tale scopo veniva pubblicata la rivista *Il Bollettino dell'emigrazione* che faceva conoscere non solo le circolari del Commissariato ma anche le informazioni per e sugli emigranti, tra cui anche le indagini. Tra queste bisogna citare quella di Adolfo Rossi sulle condizioni di vita dei lavoratori italiani nelle fazendas dello stato di São Paulo. I risultati di questa inchiesta furono pubblicati sul numero 7 del Bollettino dell'emigrazione del 1902, in cui si rilevavano le durissime condizioni di vita degli emigranti italiani. Questa denuncia spinse le autorità governative ad adottare, come prima misura di tutela, il cosiddetto Decreto Prinetti-Bodrio del 26/3/1902 che sospendeva la licenza speciale alle compagnie di navigazione per il trasporto gratuito di emigranti italiani in Brasile.

Come ha ben chiarito Rosoli non bisogna però enfatizzare troppo il ruolo di questo decreto nel declino dell'emigrazione italiana verso il Brasile, anzi esso può essere considerato come una delle conseguenze del lungo contenzioso giuridico tra Italia e Brasile che nacque intorno alla questione della grande naturalizzazione sancita solennemente dalla Costituzione brasiliana del 1891. Essa disponeva che tutti gli stranieri che si trovavano all'interno del paese alla data del 15 Novembre del 1889 diventavano automaticamente cittadini brasiliani, a meno che non dichiarassero esplicitamente la loro volontà di conservare la cittadinanza d'origine entro il termine di sei mesi dalla promulgazione della Costituzione. In questo modo l'emigrante italiano diventava l'oggetto di un contenzioso giuridico d'appartenenza tra Brasile e Italia. I problemi giuridici creati dalla legislazione brasiliana sulla naturalizzazione andavano oltre il conflitto di sovranità, ma assumevano anche vesti più pratiche e forse per questo molto più pregnanti per la vita quotidiana degli emigranti italiani⁴⁹.

Questo contenzioso, gli episodi di violenza subita dagli emigranti italiani non solo in Brasile ma anche in altri paesi di immigrazione italiana, e per frenare la moltiplicazione dei doppi cittadini *de facto* nei paesi in cui era praticato il principio dello *jus soli* in materia di cittadinanza, impongono nel governo italiano un cambiamento di orientamento nei confronti della normativa in materia di cittadinanza contenuta nel Codice civile del 1865. In particolare assume sempre più favore in Italia l'esempio delle strategie adottate in occasioni simili dagli altri paesi europei di emigrazione che avevano riformato il proprio diritto della cittadinanza, ampliando le possibilità di recupero della cittadinanza da parte dei discendenti di cittadini emigrati.

La legge n. 23 del 31/1/1901 affronta queste problematiche con un complesso di articoli di abrogazione delle norme del Codice civile del 1865 palesemente inadeguate di fronte al nuovo fenomeno. Innanzitutto, gli articoli 33 e 34 risolvevano l'annosa questione degli obblighi di leva. Essi dispensavano provvisoriamente dal servizio militare obbligatorio il cittadino italiano emigrato in paesi extra-europei prima di aver compiuto il sedicesimo anno di età oppure ivi nato e residente. La dispensa provvisoria diveniva definitiva al compimento del trentaduesimo anno. Inoltre, con l'articolo 35 si abrogava il 3.º comma della dell'articolo 11 del Codice civile in cui si stabiliva che "La cittadinanza si perde da colui che senza permesso del Governo, abbia accettato impiego da uno stato estero, o sia entrato al servizio militare di potenza estera". Infine, l'articolo 36 regolava favorevolmente il riacquisto della cittadinanza⁵⁰.

Negli anni seguenti la questione della cittadinanza degli emigranti italiani assunse una crescente valenza politica per cui alla genuina motivazione di ottemperare a un dovere morale di tutela contratto dallo stato nei confronti di quei cittadini a cui non aveva saputo garantire il sostentamento, si sovrapponevano interessi politici di

⁴⁹ ROSOLI, 1986: 71.

⁵⁰ FESTA, 1904: 56.

tipo nazionalistici che intravedevano negli emigranti un corpo politico da mobilitare in difesa degli interessi italiani⁵¹. La pubblicistica italiana dell'epoca aveva già collegato la soluzione del problema emigratorio con l'espansione coloniale⁵² e questo nesso rimarrà sotterraneo per tutti gli anni seguenti per poi riaffiorare insieme alle velleità imperialistiche di Crispi e Sonnino⁵³. In questo senso il nazionalismo italiano ebbe sempre una finalità di integrazione delle classi popolari nello stato italiano subordinando i problemi di politica interna, cioè la questione sociale, all'espansione coloniale⁵⁴. Il mito dell'Italia come la grande proletaria viene usato come fattore di potenza e l'imperialismo viene giustificato con l'esigenza di difendere i lavoratori all'estero. La retorica dell'emigrazione come uno strumento della politica coloniale italiana che si era diffuso tra la classe politica verso la fine del regime liberale sarà poi ripreso e sviluppato dal regime fascista attraverso l'organizzazione degli italiani all'estero⁵⁵.

A un periodo iniziale di benevola apertura nei confronti dell'emigrazione contraddistinta da una sostanziale continuità con la politica migratoria liberale, fa seguito un rovesciamento dell'approccio al fenomeno cui seguirà un progressivo smantellamento dell'apparato giuridico costruito negli anni precedenti a tutela dell'emigrante. Durante il primo periodo però il regime fascista si preoccupa di aumentare il numero annuo delle partenze, accogliendo con una certa contrarietà il *Quota act* che riduceva notevolmente le possibilità di ingresso per gli emigranti italiani.

Allo scopo di aumentare queste possibilità e di individuare nuovi sbocchi, l'Italia organizza la Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione a Roma nel 1924. A questa fa seguito la stipula di numerosi accordi e trattati bilaterali con diversi paesi europei e non. Il dinamismo normativo e organizzativo di questi anni subisce un brusco arresto nel 1927 quando viene posto l'obiettivo della potenza demografica in cui l'esuberanza di popolazione non costituisce più un problema ma espressione di vitalità. Al mutamento della politica della popolazione non può non corrispondere un arresto dell'emigrazione⁵⁶.

La legislazione migratoria, coerentemente con il nuovo indirizzo politico contrario all'emigrazione, mirò in un primo momento a ridurre il ruolo degli organi addetti a questo ramo. Cominciando con la soppressione del Commissariato generale dell'emigrazione con il R.D.L. del 28/4/1927 n. 628, sostituito con la Direzione generale degli italiani all'estero. Inoltre, il decreto reale n. 358 del 11/2/1929 abolì ogni giurisdizione speciale e attribuì le controversie alla magistratura ordinaria. In seguito,

⁵¹ TINTORI, 2006: 81.

⁵² CARPI, 1878b.

⁵³ RAGIONIERI, 1976: 1750.

⁵⁴ CAROCCI, 1998: 100.

⁵⁵ DE CAPRARIS, 2005.

⁵⁶ NOBILE, 1974: 1331.

visto che non si riusciva a fermare il flusso in uscita, fu emanata una nuova legge il 24 Agosto del 1930 che stabiliva nuove norme penali in materia di emigrazione clandestina.

L'intento di frenare l'emigrazione viene raggiunto solamente in seguito all'espandersi e all'aggravarsi della crisi economica susseguente al crollo borsistico del 1929. Sotto i colpi di questa crisi, la disoccupazione aumenta, gli stati adottano politiche protezionistiche, regredisce l'integrazione mondiale dei mercati e si chiudono tutti gli sbocchi per gli emigranti. Insomma, la necessità di partire resta ma il problema è che non ci sono più i posti dove andare. Dunque è più la chiusura delle porte di ingresso a concretizzare la chiusura delle porte di uscita.

Riferimenti bibliografici

- ANNINO, A., 1974 – "La politica migratoria dello stato postunitario", in *Il Ponte*, vol. 30, n.° 11-12.
- BADE, K. J., 2001 – *L'Europa in movimento*. Roma: Laterza.
- BAINES, D., 1995 – *Emigration from Europe. 1815-1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BALDWIN, R. E.; MARTIN, P., 1999 – "Two waves of globalisation: superficial similarities, fundamental differences", *Working Paper*, n.° 6904.
- CAROCCI, G., 1998 – *Storia d'Italia dall'Unità ad oggi*. Milano: Feltrinelli.
- CARPI, L., 1878a – *Statistica illustrata delle emigrazioni italiane all'estero nel triennio 1874-1876*. Milano: Editrice Lombarda.
- CARPI, L., 1878b – *Delle colonie e della emigrazione italiana all'estero*. Milano: Editrice Lombarda.
- CRAINZ, G., 1994 – *Padania: il mondo dei braccianti dall'Ottocento alla fuga dalle campagne*. Roma: Donzelli editore.
- CASTLES, S.; MILLER, M. J., 2003 – *The age of migration. International population movements in the modern world*. New York: The Guilford press.
- CELESTINO, A., 1927 – *Italiani per il mondo: politica nazionale dell'emigrazione*. Milano: Alpes.
- COLETTI, F., 1912 – "Dell'emigrazione italiana", in *Cinquanta anni di storia italiana* (dir. Reale Accademia dei Lincei). Milano: Hoepli.
- COLLEZIONE, 1862 – *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari*. Torino: Tipografia editrice di Enrico Dalmazzo.
- COLLEZIONE, 1869 – *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari*. Torino: Tipografia editrice di Enrico Dalmazzo.
- CONSTANT, B., 1828 – *Commento sulla scienza della legislazione di Gaetano Filangieri*, prima traduzione italiana. Milano.

*La configurazione della legislazione emigratoria in Italia all'epoca
della grande emigrazione europea*

- DE CAPRARIS, L., 2005 – “Fascism for export? The rise and eclipse of the fasci italiani all'estero”, in *Journal of Contemporary History*, vol. 35, n.º 2.
- DUNKLEY, P., 1980 – “Emigration and state 1803 – 1842: the nineteenth-century revolution in government reconsidered”, in *Historical Journal*, vol. 23, n. 2, 353-380.
- DUPAQUIER, J., 1994 – “Macro-migrations en Europe. XVI-XVIII Sicles”, in CAVACIOCCHI, S. (dir.) – *Le migrazioni in Europa secc. XIII-XVIII*. Firenze: Le Monnier.
- FAHRMEIR, A.; FARON O.; WEIL P., 2005 – *Migration control in the north Atlantic world*. Oxford: Berghan Books.
- FESTA, C., 1904 – *L'emigrazione nella legislazione comparata*. Castrocaro: Tipografia Moderna.
- FILANGIERI, G., 1827 – *La scienza della legislazione*, volume II. Milano: Tipografia dei classici italiani.
- FLORENZANO, G., 1874 – *Della emigrazione italiana in America comparata alle altre emigrazioni europee*. Napoli: Tipografia di Francesco Giannini.
- FRANZINA, E., 1995 – *Gli italiani al Nuovo Mondo: l'emigrazione italiana in America, 1492-1942*. Milano: A. Mondatori.
- FURNO, C., 1958 – *L'evoluzione sociale delle leggi italiane sull'emigrazione*. Varese: Tipografia Multa paucis.
- GENOVESI, A., 1825 – *Lezioni di commercio o sia di economia civile*. Milano: Tipografia dei classici italiani.
- GONNARD, R., 1906 – *L'émigration européenne au XIX siècle*. Paris : Libraire Armand Colin.
- GREEN, N. L., 2005 – “The Politics of Exit: Reversing the Immigration Paradigm”, in *The Journal of Modern History*, June 2005, vol. 77, n.º 2.
- GREEN, N. L.; WEIL, F., 2006 – *Citoyenneté et émigration. Les politique du départ*. Paris: Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- GROSSI, V., 1905 – “Emigrazione”, in ORLANDO, V.E. (dir.) – *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, vol. 4, parte 2. Milano.
- IANNI, C., 1965 – *Il sangue degli emigrati*. Milano: Edizioni di Comunità.
- JOHONSON, S. C., 1966 – *A history of emigration : from the United Kingdom to North America: 1763-1912*. London: Frankcass & Co Ltd.
- KANSTROOM, D., 2007 – *Deportation nation. Outsiders in American history*. London: Harvard University Press.
- LEGOYT, A., 1861 – *L'émigration européenne, son importance, ses causes, son effet, avec un appendice sur l'émigration africaine, hindou e chinoise*. Paris: Guillaumin.
- MARCHESE di COSENTINO, 1874 – *Delle perdite morali e materiali cagionate all'Italia dall'emigrazione*. Roma.
- NOBILE, A., 1974 – “Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo”, *Il Ponte*, vol. 30, n.º 11-12.
- O'ROURKE, K. H.; WILLIAMSON, J. G., 2005 – *Globalizzazione e storia. L'evoluzione dell'economia atlantica nell'Ottocento*. Bologna: Il Mulino.
- PERASSI, T., 1921 – “I lineamenti del diritto italiano della emigrazione”, in *Bollettino dell'Emigrazione*. 1921, n.º 3;

- ROSENBERG, C. , 2006 – *Policing Paris. The origins of modern immigration control between the wars*. London: Cornell University Press, London.
- ROSOLI, G., 1986 – "La crise des relations entre l'Italie et le Brésil: la grande naturalisation (1889-1896)". *Revue européenne de migrations internationales*, Année 1986, volume 2, n.° 2.
- SASSEN, S., 1999 – *Migranti, coloni, rifugiati. Dalla migrazione di massa alla fortezza Europa*. Milano: Feltrinelli.
- SCHBERL, I., 2010 – *Emigration policy in Germany and immigration policy in the United States*, downloaded on 5/11/2010 from http://www.hoosiergermanheritage.info/A_Chap01_03.0.pdf.
- TINTORI, G., 2006 – "Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista, in *Familismo legale. Come non diventare italiani*", in ZINCONE, G. (dir.) – *Familismo legale*. Roma: Laterza.
- TORPEY, J., 2000 – *The invention of the passport. Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZOLBERG, A., 2006 – *A nation by design. Immigration policy in the fashioning of America*. London: Harvard University Press.