

Alessia Maria Di Stefano

**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**

State legislation, judicial decisions and diplomatic initiatives for the protection of Italian migrants in the United States between the end of the Nineteenth Century and the beginning of the Twentieth Century: an ongoing research

ABSTRACT: This paper aims to show - through the analysis of judgments and archive documents - how the Italian Government guaranteed legal protection to the own immigrants in US between XIX and XX century. It will be shown what kind of legal problems Italian immigrants had to face. In particular, it will be paid attention to the disputes in matter of labor due to discriminatory State legislations, and to the diplomatic countermeasures adopted by the Italian Government in order to protect its subjects.

KEYWORDS: Italian Immigrants; United States; Wrongful Death; Non Resident Aliens; Labor Law; Social Diplomacy.

SOMMARIO: 1. “*Coi servizi di assistenza legale non si tutelano soltanto le sostanze, ma la vita stessa degli emigranti*”: la protezione degli immigrati italiani negli Stati Uniti – 2. “*Wrongful death*” e risarcimento del danno agli eredi non residenti – 2. a) Il caso *Carmine Maiorano v Baltimore & Ohio Railroad* – 2. b) Le reazioni alla sentenza della Corte Suprema Federale, il parere di V.E. Orlando e la modifica del Trattato del 1871 – 3. Provvedimenti restrittivi dei diritti dei lavoratori stranieri – 4. Considerazioni conclusive.

1. “*Coi servizi di assistenza legale non si tutelano soltanto le sostanze, ma la vita stessa degli emigranti*”: la protezione degli immigrati italiani negli Stati Uniti

Dal progressivo incremento dei flussi migratori verso l’America del Nord scaturì un aumento delle richieste di assistenza legale presentate dagli immigrati italiani agli uffici consolari². Di varia natura erano le questioni pratiche per le quali i sudditi del Regno avevano bisogno di assistenza e la poca uniformità delle leggi dei singoli Stati dell’Unione americana - soprattutto per quanto atteneva la disciplina del lavoro, materia che alimentava il maggior numero di ricorsi - richiedeva conoscenze e competenze specifiche.

In un primo momento i R. Consolati cercarono di sopperire a queste richieste di assistenza attraverso la consulenza di avvocati fiduciari, il cui operato, però, spesso si rivelò inefficace. La poca incisività delle prestazioni degli avvocati secondo Gino Charles Speranza, consulente legale del Console Generale a New York, era dovuta al fatto che questi professionisti fossero “malamente pagati con onorari aleatori” con la conseguenza che dedicavano ai casi che gli venivano affidati “quel po’ di tempo che loro avanzava dall’altro impiegato in lavori più lucrosi”³. Diversamente da Speranza, il Commissario

¹ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell’Emigrazione*, adunanza del 22 maggio 1913, in “*Bollettino dell’Emigrazione*”, 2 (1914), pp. 59-87, p. 65.

² A partire dalla fine dell’Ottocento una nuova ondata migratoria proveniente dall’Italia meridionale e dai paesi di area mediterranea si riversò sul Nord America dando origine alla “nuova emigrazione” costituita principalmente da *unskilled labor* che si riversavano sulla costa atlantica del continente americano attratti dal boom economico e dalla crescente richiesta di manodopera. Cfr. Z. Ciuffoletti, *L’emigrazione nella Storia d’Italia dal 1868 al 1914*, vol. I, Firenze 1978, pp.239-241.

³ Cfr. G.C. Speranza, *L’assistenza degli operai italiani all’estero (America del Nord)*, in *Atti del secondo Congresso degli italiani all’Estero*, 11-20 giugno 1911, vol. I, p. 1, Roma 1911, pp. 409-447, p. 411 per la citazione. L’Avvocato Gino Charles Speranza a partire dal 1897 fu consulente legale del R. Consolato di New York; si occupò di tematiche connesse con l’immigrazione scrivendo saggi sull’argomento e partecipando alla fondazione della *Society for the Protection of Italian Immigrants*. A partire dal 1906 lavorò, in qualità di direttore, per l’*Investigation Bureau for Italian Immigrants* creato dalle autorità italiane per tutelare gli immigrati del Regno. Le carte relative all’attività svolta da Speranza sono conservate nel fondo “Gino Speranza Papers 1887-1935” presso la New York Public Library. L’Avvocato Speranza fu un personaggio controverso: a un’iniziale attenzione per i problemi dei migranti perorandone la causa e sostenendo tesi assimilazioniste, oppose una svolta restrizionista e antimigratoria. Più diffusamente A.E. Salerno, *America for Americans Only: Gino C. Speranza and the Immigrant Experience*, in “*Italian Americana*”, vol.14, 2 (1996), pp. 133-147 e anche M. Pifferi, *La doppia negazione dello Ius Migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo-M. Pifferi (curr.),

Generale dell'Emigrazione Luigi Rossi ritenne, invece, che l'inefficacia della tutela giuridica derivasse anche dal fatto che i difensori avevano "l'abitudine di pretendere percentuali eccezionalmente esagerate" soprattutto in materia di infortuni e pertanto solo una piccola parte del risarcimento del danno eventualmente ottenuto in caso di vittoria giudiziale rimaneva nelle mani degli immigrati o dei loro eredi, nelle ipotesi più gravi di incidenti mortali⁴.

L'assenza negli Stati dell'Unione americana di un'adeguata legislazione sociale che tutelasse i lavoratori, soprattutto se stranieri, e il moltiplicarsi delle richieste di assistenza da parte degli emigranti indussero il Commissariato Generale dell'Emigrazione a istituire presso i Consolati appositi Uffici legali. Scopo principale di questi Uffici era quello di tutelare gli immigrati in caso di infortuni sul lavoro⁵. Rimanevano, invece, escluse dalla competenza di questi uffici il disbrigo delle pratiche successorie – a meno che non si trattasse di successioni connesse con gli infortuni, in questi casi la competenza era sempre degli Uffici legali – che erano trattate direttamente dal Consolato⁶ e tutte le controversie in materia penale⁷. Col tempo l'assistenza garantita da questi Uffici si estese non soltanto a tutte le questioni dipendenti da rapporti di lavoro quali, ad esempio, quelle che sorgevano a seguito di fallimenti che compromettevano i diritti dei lavoratori, quelle per salari non pagati o licenziamenti illegittimi, ma anche alle successioni non dipendenti da infortunio nei casi in cui "era necessario l'intervento di un avvocato per atti da compiersi davanti ai tribunali locali"⁸, nonché ai casi di truffa o frode. Il problema del riparto di competenze tra Consolati e Uffici legali era particolarmente complesso poiché, se in linea di massima era possibile

Diritto contro meccanismi giuridici di esclusione dello straniero, Torino 2009, pp. 47-78, in particolare pp.65-67 e bibliografia ivi citata.

⁴ Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, redatta dal Commissario Generale Luigi Rossi, in "Bollettino dell'Emigrazione", 18 (1910), p. 115.

⁵ Accenna all'istituzione degli Uffici legali anche Soresina che osserva che la loro creazione dipese non soltanto dalla volontà di garantire i lavoratori italiana ma soprattutto "rispondeva anche a quella logica antiassimilazionista che presidiava l'intera politica migratoria italiana". Cfr. M. Soresina, *Conoscere per amministrare: Luigi Bodio. Statistica, economia e pubblica amministrazione*, Milano 2001, p. 164.

⁶ La questione della difesa dei diritti successori rappresentò un problema pratico di particolare rilevanza per le autorità italiane e fu molto dibattuto nelle riviste scientifiche dell'epoca, si vedano in proposito A. Gherini, *La tutela dei diritti successori degli Italiani agli Stati Uniti e il ricorso Ghio*, in *Atti del secondo Congresso degli Italiani all'estero*, 11-20 giugno 1911, vol. 1, p. I, Roma 1911, pp. 621-627; S.L. Rocca, *La tutela dei diritti successori degli Italiani agli Stati Uniti*, in "Rivista coloniale", 1 (1912), pp. 373-375; G. Trojani, *La tutela giuridica degli interessi superstiti al decesso degli emigranti*, in "Rivista coloniale", I (1912), pp. 75-77; A. Vinci, *Della tutela legale a favore dei nostri emigranti negli Stati Uniti specie in casi d'Infortuni sul lavoro*, in "Rivista coloniale", 2 (1912), pp. 949-955, in particolare pp. 953-954.

⁷ Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 116.

⁸ Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'Emigrazione*, adunanza del 22 maggio 1913, in "Bollettino dell'Emigrazione", 2 (1914), pp. 59-87, p. 59 per la citazione.

effettuare una distinzione tra la tutela amministrativa attribuita ai Consoli e la tutela legale affidata agli Uffici legali, il Consiglio dell'Emigrazione, anche in base alle risultanze della missione Carbonelli⁹, ritenne maggiormente opportuno lasciare “una certa latitudine di poteri ai Consoli perché potessero caso per caso estendere le attribuzioni degli Uffici legali a speciali e determinati casi degni di considerazione”¹⁰. Pertanto il Consiglio, nell'adunanza del 22 maggio del 1913, dopo aver discusso a fondo la questione deliberò che la competenza degli Uffici fosse estesa a “a tutti i rapporti giuridici che ne [avessero] bisogno, quali che [fossero] le persone e le materie”¹¹.

La diversità delle condizioni delle colonie italiane in America era dovuta a diversi fattori quali il numero di persone che le costituivano, lo Stato in cui si trovavano e conseguentemente il tipo di legislazione statale (più o meno discriminatoria) alla quale erano sottoposte. Questo insieme di circostanze rendeva impossibile organizzare in modo uniforme gli Uffici legali¹².

Il primo Ufficio legale venne istituito presso il Regio Consolato di New York nel febbraio del 1906 e prese il nome di *Investigation Bureau*.

La direzione superiore dell'Ufficio spettò al Console Generale mentre la direzione *immediata* venne attribuita al già menzionato Avvocato Speranza, che diresse l'Ufficio fino al 1912.

⁹ Con una lettera datata, 22 marzo 1912, il Commissario Generale dell'Emigrazione informò i R.R. Consoli di Boston, Denver, Chicago, Philadelphia, New York e San Francisco che, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri, aveva incaricato il Barone Pio Carbonelli (allora referendario al Consiglio di Stato) di ispezionare gli Uffici Legali istituiti, per volontà del Commissariato, presso i Consolati delle summenzionate città. Lo scopo della missione era quello di “rendersi esatto conto dell'attuale organizzazione e funzionamento” di ogni singolo Ufficio e dei risultati ottenuti e contestualmente “di studiare quali modificazioni [sarebbe convenuto] apportare per renderne l'azione sempre più efficace”. Cfr. ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, pos. 30 – *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 59 e) Missione Carbonelli per uno studio sugli uffici legali negli USA (1912-1913). I risultati della missione vennero presentati da Carbonelli in una relazione inviata al Ministro degli Affari Esteri, al Commissario Generale dell'Emigrazione e poi trasmessi in forma sintetica al Consiglio dell'Emigrazione. La sintesi della relazione del barone Carbonelli presentata al Consiglio è pubblicata in “Bollettino dell'Emigrazione”, 2 (1914), in particolare pp. 92-129; per alcuni estratti della relazione si vedano invece le pp. 137-151. La missione Carbonelli è inoltre ricordata nel già citato volume di M. Soresina, *Conoscere per amministrare*, cit., p. 164.

¹⁰ *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'Emigrazione*, cit., p. 60. Sul funzionamento e il ruolo svolto dal Consiglio dell'Emigrazione si rinvia a D. Sacco, *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, in “Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali”, 2 (2016), pp. 351-396 e al più recente volume monografico dello stesso autore *Istituzioni politiche ed emigrazione. Il Consiglio dell'Emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce-Brescia 2017; per il periodo successivo si veda E. Primiceri, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce-Brescia 2010.

¹¹ *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'Emigrazione*, cit., p. 86.

¹² Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 116 e G.C. Speranza, *L'assistenza degli operai italiani all'estero (America del Nord)*, cit., p. 436.

L'*Investigation Bureau* originariamente svolse un'attività di tipo investigativo. Agli impiegati spettò, infatti, il compito di raccogliere le prove e classificare i dati ottenuti per dimostrare la fondatezza del diritto vantato in modo che l'autorità consolare, coadiuvata dal direttore legale, potesse tentare una composizione amichevole della controversia. Laddove ciò non fosse stato possibile cessava la competenza dell'Ufficio e il caso veniva affidato ai Legali fiduciari, compreso lo stesso Avvocato Speranza, che trattavano la causa innanzi ai tribunali locali, agendo, però, in nome proprio e anticipando le spese che rimanevano a loro carico in caso di esito sfavorevole, mentre in caso di successo ottenevano una percentuale sulle somme percepite¹³. Questa scelta era stata dettata dalla volontà di non urtare la sensibilità delle autorità americane che avrebbero potuto giudicare negativamente l'istituzione di un Ufficio legale mantenuto da un Governo straniero per tutelare i propri sudditi innanzi agli organi giurisdizionali locali¹⁴.

Parzialmente diverso fu il modello di assistenza legale adottato a Philadelphia, dove nel 1907 venne istituito il *Legal Bureau* che funzionava sotto la diretta dipendenza del R. Console. In questo Ufficio la funzione investigativa e giudiziaria vennero esercitate sotto la direzione dell'Avvocato Marcel A. Viti (che per tale funzione percepiva una retribuzione fissa mensile) e che poi, come vedremo, divenne anche consulente dell'Ufficio legale istituito presso la R. Ambasciata a Washington. Scopo principale dell'Ufficio fu quello di tutelare gli interessi degli immigrati italiani per tutte le questioni concernenti il lavoro. A differenza dell'*Investigation Bureau* di New York, il *Legal Bureau* di Philadelphia si occupò non soltanto di svolgere attività di tipo investigativo e amministrativo, ma anche giudiziario. L'Avvocato Viti provvedeva anche alla trattazione della causa innanzi ai tribunali locali. All'Avvocato, che sempre anticipava le spese di giudizio, in caso di esito favorevole, spettava il rimborso

¹³ Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 116 e la relazione inviata dal Commissario Generale dell'Emigrazione al Barone Carbonelli, datata 19 marzo 1912, nella quale si illustrava sinteticamente "lo stato di fatto degli Uffici legali" americani e si accennava ai "più importanti problemi che dovevano formare oggetto dello studio". Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 – *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 59 e).

¹⁴ Il modello newyorkese venne comunque criticato dalla dottrina che ritenne che i giudici americani avrebbero mostrato una migliore predisposizione d'animo qualora le singole controversie sottoposte al loro giudizio fossero state difese "da liberi avvocati americani anziché da avvocati ufficialmente a capo di speciali organi di tutela italiani" il cui operato non di rado veniva interpretato come "un'interferenza dell'autorità straniera" nella vita pubblica e nell'amministrazione della giustizia nel loro paese. A. Vinci, *Della tutela legale a favore dei nostri emigranti negli Stati Uniti specie in casi d'infortuni sul lavoro*, in "Rivista coloniale", 2 (1909), pp. 949-955, per le citazioni pp. 953-954. Il sistema dell'*Investigation Bureau* venne definitivamente superato nell'estate del 1912, poiché, anche secondo Carbonelli, questo modello non aveva "più ragione di essere" dal momento che "l'esperienza [aveva] dimostrato che nessuna prevenzione [esisteva] contro la nostra azione da parte delle autorità americane". Cfr. *Organizzazione del servizio di assistenza legale in Nord America*, in "Bollettino dell'Emigrazione", 2 (1914), p. 92.

delle stesse congiuntamente ad una quota parte delle somme stabilite dal giudice a titolo di indennizzo o di risarcimento¹⁵.

Nel corso del 1909 vennero istituiti anche altri Uffici legali a Denver San Francisco e Chicago, mentre nel 1911 fu formalmente istituito quello di Boston, fino a quel momento l'assistenza agli infortunati era stata resa dal Console con l'aiuto di un suo consulente legale, e quello di Montreal in Canada. Presso il R. Consolato di New Orleans, almeno fino al 1913, non venne istituito nessun Ufficio legale dato che la vocazione agricola dei territori che ricadevano in quella giurisdizione consolare rendeva meno frequenti gli infortuni sul lavoro, pertanto nel caso in cui vi fosse la necessità di garantire l'assistenza giudiziaria ad un immigrato il Console si rivolgeva ad un avvocato locale¹⁶. In generale si può dire che l'assistenza prestata da questi Uffici si articolava su di un triplice fronte ricomprendendo attività di tipo investigativo, di trattazione amichevole e giudiziaria.

L'incremento del numero degli Uffici legali, indipendenti l'uno dall'altro, rese necessaria la costituzione, per volontà del Commisariato Generale dell'Emigrazione, di un Ufficio centrale presso l'Ambasciata di Washington: qui venne nominato come consulente, a partire dal 1° gennaio 1910, il già menzionato Avvocato Marcel Viti. Questo ufficio si occupò di svolgere attività di consulenza per tutte le questioni di carattere legale che riguardavano l'emigrazione italiana e inoltre coordinò l'attività dei diversi Uffici legali sorti presso i Consolati soprattutto nelle questioni che riguardavano l'applicazione delle leggi federali e dei trattati, al fine di garantire "uniformità di indirizzo all'esercizio dell'assistenza legale nei vari uffici, pur lasciando ad essi la più larga autonomia"¹⁷.

¹⁵ Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 116, 120-124. L'azione del *Legal Bureau* di Philadelphia si estese attraverso la rete di avvocati corrispondenti creata da Viti a tutto il distretto consolare di quello Stato. Cfr. la già citata relazione inviata dal Commissario Generale dell'Emigrazione al Barone Carbonelli, ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 – *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 59 e).

¹⁶ Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 115 e *Organizzazione del servizio di assistenza legale in Nord America*, cit., pp. 89-90.

¹⁷ Cfr. *Organizzazione del servizio di assistenza legale in Nord America*, cit., pp. 90, e più diffusamente pp. 94-101. L'istituzione dell'Ufficio legale di Washington fu criticata dall'Avvocato Speranza non soltanto perché, a suo dire, la costituzione dell'Ufficio era avvolta da "un velo di mistero" ma anche perché gli obiettivi che doveva perseguire erano indicati "in modo piuttosto vago". Inoltre indipendentemente da quali fossero le mansioni da svolgere la sua utilità rimaneva comunque discutibile: "se il Legale di Washington dovrà decidere" scrisse Speranza "sull'opportunità o meno di andare in appello in questo o in quel caso, dovrà prima studiare la legislazione e giurisprudenza dello Stato dove s'è iniziato il caso stesso" infatti "dubito" – proseguì – "che vi sia Avvocato in America che, per quanto dotto ed esperto, possa conoscere profondamente le legislazioni e le decisioni speciali e diversissime dei 48 Stati dell'Unione". Dalla relazione di Speranza trapelava un certo disappunto per non essere stato interpellato dalle autorità governative del Regno sulla opportunità della creazione del detto Ufficio. L'Avvocato newyorkese sottolineò che l'attività dell'Avvocato di Washington "per quanto dotto" avrebbe dovuto "dipendere necessariamente

A fianco degli uffici legali voluti e formalmente creati dal governo italiano operavano altri istituti di assistenza sorti spontaneamente per coadiuvare gli immigrati a partire dal momento dello sbarco. Gli istituti di patronato si diffusero nei principali centri urbani dell'America del Nord¹⁸, tuttavia una loro maggiore concentrazione si ebbe a New York dove nel 1910 vi era “un traffico emigratorio eccezionalmente importante”, in quella città “sbarcavano infatti i 9/10 della nostra emigrazione agli Stati Uniti e circa i 2/3 dell'intera emigrazione transoceanica”¹⁹. Con una certa enfasi paternalistica nei *consigli e suggerimenti* redatti dal prof. Attolico, R. Ispettore dell'Emigrazione per gli Stati Uniti, era ricordato “agli immigrati italiani in America” che erano “seguiti dall'occhio vigile della [loro] patria d'origine” che attraverso gli uffici consolari e le società di patronato garantiva loro una capillare assistenza²⁰.

La politica di contenimento dei flussi migratori, adottata negli USA, aveva legittimato la “predisposizione di meccanismi burocratici di selezione e accoglienza dei migranti” che erano culminati nella creazione di due centri di detenzione, uno a Ellis Island e l'altro ad Angel Island, dove gli immigrati venivano condotti subito dopo lo sbarco in attesa di essere sottoposti a test psico-fisici, al cui superamento era subordinato l'accesso negli Stati Uniti²¹.

Proprio per assistere i migranti italiani nel difficile momento dell'arrivo a Ellis Island, venne istituita nel 1901, per volontà di “benemeriti cittadini americani e col concorso dei migliori elementi della colonia” italiana, la *Society for Italian Immigrants*. Questa assisteva per mezzo dei suoi agenti gli immigrati nell'esecuzione delle pratiche burocratiche, svolgendo un'opera di

dall'opinione del Legale consolare locale, che, oltre alla tecnica speciale della questione in considerazione” si supponeva potesse avere una “più ampia conoscenza dell'attitudine dell'ambiente locale verso l'emigrazione” che inevitabilmente influiva “sulle decisioni legali”. Cfr. G.C. Speranza, *L'assistenza degli operai italiani all'estero (America del Nord)*, cit., pp. 436-437.

¹⁸ Istituti di patronato sorsero in diverse città americane, quali: Boston, Philadelphia, New Orleans, Denver, San Francisco. Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 107-112.

¹⁹ Ivi, p. 97.

²⁰ B. Attolico, *Per gli immigrati italiani negli Stati Uniti d'America*, in “Bollettino dell'Emigrazione”, 3 (1912), pp. 49-55, p. 51 per la citazione.

²¹ Cfr. M. Pifferi, *Respingere, detenere, espellere: la costruzione del diritto dell'immigrazione tra Otto e Novecento*, in Appedice a M. Bosworth, *La “galera amministrativa” degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, trad. it a cura di M. Pifferi-A. Pugiotta, Napoli 2016, pp. 335-362, in particolare per sulle *Immigration Station* di Ellis Island e Angel Island le pp. 348-350, p. 344 per la citazione; Id., *Controllo dei confini e politiche di esclusione tra Otto e Novecento*, in E. Augusti-A.M. Morone-M. Pifferi (curr.), *Il controllo dello straniero. I “campi” dall'Ottocento a oggi*, Roma 2017, pp. 81-104, in particolare pp. 90-99; Id., *L'espulsione e la detenzione dello straniero tra Otto e Novecento*, in “Quaderni costituzionali” 4 (2016). Sull'utilizzo dei “campi” nel Novecento come strumenti “per controllare masse di soggetti, le cui libertà fondamentali vengono compresse non in quanto *criminali*, ma solo in quanto *nemici e/o inferiori*” si veda il pregevole saggio di P. Costa, *Il “campo”: un paradigma? Introduzione*, in E. Augusti-A.M. Morone-M. Pifferi (curr.), *Il controllo dello straniero. I “campi” dall'Ottocento a oggi*, cit., pp. 11-30, p. 15 per la citazione.

intermediazione tra gli emigranti e le autorità americane e aiutando i nuovi arrivati nella ricerca di parenti e amici²². Nello svolgimento di questo compito di assistenza e intermediazione la *Society for Italian Immigrants* venne affiancata anche dalla *Società San Raffaele*, istituita per volontà di Monsignor Giovanni Battista Scalabrini, che si occupò principalmente di assistere anziani donne e minori²³. Nel 1908 venne aperta la *Casa per gli italiani*, si trattava di un albergo nel quale gli immigrati del Regno che si trovavano a New York potevano trovare alloggio a prezzi più competitivi rispetto a quelli praticati dagli Hotel per emigranti. In questo modo gli immigrati non soltanto risparmiavano, ma ricevevano tutta l'assistenza di cui avevano bisogno per i bagagli o per il trasporto in stazione, evitando di rimanere vittime di abusi e frodi²⁴. L'assistenza sanitaria veniva garantita dall'*Italian Benevolent Institute* al quale si affiancò a partire dal 1908 la *Clinica antitubercolare Morgagni* il cui scopo non era solo quello di assistere i malati conclamati, ma anche le loro famiglie cercando attraverso visite domiciliari di prestare le cure necessarie all'apparire dei primi

²² Si veda *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 98-100; G. Preziosi, *La tutela dell'emigrazione e la riforma degli Istituti di protettorato negli Stati Uniti del Nord*, cit., pp. 598-600; sull'attività della *Society for Italian Immigrants* si veda la relazione *Sull'opera della società durante l'anno 1908* pubblicata nelle pagine del "Bollettino dell'Emigrazione", 8 (1909) pp. 38-47 e anche B. Attolico, *La Society for Italian Immigrants e la Casa per gli Italiani in New York*, in "Bollettino dell'Emigrazione", 3 (1912), pp. 36-48.

²³ Scalabrini era consapevole che per assistere il sempre crescente numero di immigrati non fossero più sufficienti i soli sforzi del clero, pertanto ritenne necessaria la cooperazione tra forze clericali e laiche le quali insieme dessero vita ad un'unica associazione di patronato che si occupasse "dei bisogni morali e materiali degli emigranti". Il Vescovo di Piacenza diede così al marchese Giovanni Battista Volpe Landi il compito di fondare e presiedere la Società San Raffaele. La Società venne fondata nel 1889 e si articolò in comitati locali sparsi per la penisola; essa allargò poi il suo raggio d'azione anche oltre-oceano. Nel marzo del 1891 Scalabrini inviò a New York padre Pietro Bandini con il compito di aprire nel porto della città americana un centro di accoglienza che cominciò a funzionare l'anno successivo. Nel 1902 un altro centro di accoglienza S. Raffaele, di dimensioni più piccole rispetto a quello di New York, fu istituito a Boston da padre Roberto Biasotti. Si veda il contributo di F. Baggio, *L'attualità pastorale del pensiero e delle opere dei vescovi Bonomelli e Scalabrini nel contesto della mobilità umana*, in F. Baggio (cur.), *Bonomelli e Scalabrini. Due vescovi al cui cuore non bastò una diocesi*, Atti del seminario omonimo, Venerdì 15 maggio 2015, Università Cattolica del Sacro Cuore – Sede di Piacenza, Roma 2015, pp. 51-73, p. 70 per la citazione; sull'importante opera svolta da Scalabrini nella tutela dei migranti si veda anche D. Freda, *Governare i migranti: La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino 2018, pp. 209-210 e bibliografia ivi citata; più specificamente sull'istituzione della Società San Raffaele in America si rinvia a G.B. Volpe Landi, *Sulla associazione detta di San Raffaele per la protezione degli immigrati italiani negli Stati Uniti*, in "Bollettino dell'Emigrazione", 1 (1903), pp. 56-62 e al saggio, un po' datato ma comunque utile per un primo orientamento, di E.C. Stibili, *The Italian St. Raphael Society*, in "U.S. Catholic Historian", Vol. 6, n. 4, The Italian American Community (Fall, 1987), pp. 301-314.

²⁴ Per ulteriori approfondimenti si rinvia a *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 99; G. Preziosi, *La tutela dell'emigrazione e la riforma degli Istituti di protettorato negli Stati Uniti del Nord*, cit., p. 600 e B. Attolico, *La Society for Italian Immigrants e la Casa per gli Italiani in New York*, cit., pp. 38-43.

sintomi della malattia²⁵.

Tra le istituzioni di una certa utilità per gli immigrati italiani vi era il *Labor Information Office for Italians Immigrants*, che venne istituito a New York nell'aprile del 1906 per volontà di alcuni "gentlemen" americani e con il placet del Commissariato Generale dell'Emigrazione e del Consiglio. Si trattava di una sorta di ufficio di avviamento al lavoro che gratuitamente si proponeva come scopo principale di mettere in contatto lavoratori e datori di lavoro, fornendo al contempo gratuita assistenza a tutti gli immigrati italiani in cerca di occupazione. L'ufficio, come sottolineò il Commissario Rossi, costituì un utile "organo di informazione per tutto ciò che concerneva le questioni del lavoro" e servì da "strumento di cooperazione alle iniziative locali tendenti al miglioramento delle condizioni dei lavoratori"²⁶. La sua opera non si estese esclusivamente all'area di New York, l'Ufficio vigilò su tutti gli Stati Uniti raccogliendo informazioni sull'andamento del mercato del lavoro e sulle problematiche ad esso connesse che più di frequente attanagliavano i lavoratori italiani cercando di trovare soluzioni e informando tempestivamente il Commissario dell'Emigrazione²⁷.

2. "Wrongful death" e risarcimento del danno agli eredi non residenti

Il problema della protezione degli immigrati spesso coinvolti nell'esecuzione di lavori pericolosi costituiva, come abbiamo già anticipato, un problema di capillare importanza per le autorità italiane e per gli istituti italiani di patronato per gli immigrati in ragione del numero elevato di connazionali vittime di infortuni. Si trattava di un problema di carattere generale che riguardava tutti gli immigrati stranieri, e che con il tempo finì per scuotere anche "la coscienza pubblica americana", inducendo i singoli Stati a rivedere le loro legislazioni in materia di infortuni²⁸. Le questioni connesse con le tematiche del lavoro e dell'emigrazione inevitabilmente finirono al centro

²⁵ Cfr., *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 100-102.

²⁶ Ivi, pp. 102-104, p. 103 per la citazione; per informazioni sull'attività e sul funzionamento dell'Ufficio Italiano del Lavoro nel biennio 1908-1909 si rinvia alla relazione del direttore dell'Ufficio G. Di Palma Castiglione, *Ufficio del Lavoro per gli immigranti italiani in New York*, in "Bollettino dell'emigrazione", 8 (1909), pp. 13-37. Sulle origini dell'Ufficio si veda *Labor Information Office for Italians*, in "Textile World Record" 34 (Oct-Mar 1907/1908), p. 174. In proposito si veda anche D. Sacco, *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, cit., pp. 371-372.

²⁷ L'Ufficio del Lavoro non ebbe però lunga vita poiché ben presto la sua azione si ridusse a "opera di beneficenza spicciola" e così fu liquidato nel 1911. Cfr. D. Sacco, *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, cit., p. 372.

²⁸ "La tendenza a sistemare le leggi sugli infortuni" nei diversi Stati dell'Unione fu evidenziata da Speranza nel corso del suo già citato intervento al II congresso degli italiani all'estero. Cfr. G.C. Speranza, *L'assistenza degli operai italiani all'estero (America del Nord)*, cit., p. 433.

dell'agenda politica americana. Nel Febbraio del 1909 il ministro O. S. Strauss organizzò a Washington una *Conference on immigration* con l'obiettivo di "studiare i problemi del lavoro in relazione alla immigrazione" e di potenziare la "funzione del collocamento dei disoccupati, esplicita dalla *Division of Information* annessa al Ministero federale del commercio e del lavoro"²⁹. Alla conferenza partecipò anche il direttore del *Labor Information Office*, G.E. Di Palma Castiglione. L'Ufficio, almeno inizialmente, era riuscito a ritagliarsi uno spazio di rilievo nell'ambito degli organismi che si occupavano di questioni migratorie e l'utilità dei suoi servizi fu riconosciuta dalle stesse autorità federali americane, fungendo così da cassa di risonanza delle questioni più importanti che coinvolgevano gli emigranti italiani. All'incontro Di Palma Castiglione presentò – anche per conto delle altre istituzioni di patronato presenti a New York – un *memorandum*, articolato in otto punti, nel quale indicò le questioni più importanti che riguardavano l'emigrazione italiana e suggerì anche alcune riforme che apparivano di più stringente necessità³⁰. A riprova della centralità del problema delle garanzie sul lavoro, il primo punto del *memorandum*, che è quello che maggiormente rileva ai nostri fini, riguardava proprio "la tutela degli immigrati nei casi di infortuni sul lavoro". Nel testo si specificava che la questione assumeva particolare rilevanza poiché "nove decimi degli immigrati italiani [erano] occupati in lavori di scavo, di costruzione di strade e ferrovie ed in lavori minerari", lavori che potenzialmente erano "tutti pericolosi"³¹. Le leggi statali americane erano particolarmente sfavorevoli per i lavoratori poiché si basavano sul principio della "contributory negligence and assumption of risk" da parte dell'operaio, limitando così "la responsabilità di coloro che [impiegavano] la mano d'opera" e precludendo di fatto al lavoratore, rimasto vittima di un infortunio, la possibilità di ottenere un indennizzo per i danni patiti³².

²⁹ Alla conferenza, presieduta dal Segretario di Stato per il commercio e il lavoro, presero parte oltre al ministro, al capo della *Division of Information*, al direttore dell'Ufficio federale del Lavoro, al presidente della Confederazione Americana del Lavoro anche i rappresentanti delle diverse Unioni operaie (tra le tante presenti si ricordano quelle dei macchinisti ferroviari, conduttori di treni, minatori, tipografi ecc.). Nel corso della conferenza le associazioni operaie criticarono aspramente l'operato della *Division of Information*, colpevole, a loro parere, "di favorire gli interessi degli operai stranieri a danno dell'elemento operaio locale" e chiedendo che fossero introdotte "nuove restrizioni dell'immigrazione nel territorio federale". Della conferenza venne data notizia, con il titolo *Per l'immigrazione italiana negli Stati Uniti*, nelle pagine del "Bollettino dell'emigrazione", 7 (1909), pp. 3-9, per la citazione pp. 3-4.

³⁰ La conferenza sull'immigrazione è ricordata anche nel contributo di G. Preziosi, *Riforma della legge sugli infortuni invocata negli Stati Uniti dall'Ufficio italiano del lavoro*, in "Rivista coloniale", 2 (1909), pp. 1157-1161; per il testo completo del *memorandum* si rinvia al summenzionato numero del "Bollettino dell'emigrazione".

³¹ La citazione è tratta dal testo del *memorandum*, cit., p. 4.

³² Ivi, p. 5. Più diffusamente sul principio che informava "la legislazione americana sugli infortuni" si veda G.C. Speranza, *L'assistenza degli operai italiani all'estero (America del Nord)*, cit., pp. 416-417.

Il direttore dell'Ufficio Italiano del Lavoro durante la Conferenza caldeggiò "l'approvazione di leggi federali che [imponessero] rigorosamente a coloro cui [erano] affidati lavori inter-statali l'obbligo di provvedere a salvaguardare la vita dei loro dipendenti e a indennizzarli in caso d'infortunio" e contestualmente sottolineò "l'opportunità di raccomandare l'adozione di una legge, per la quale tutti gli operai occupati in lavori inter-statali [fossero] sottoposti alla giurisdizione delle leggi federali e sottratti alla giurisdizione delle leggi statali"³³.

Le proposte avanzate, nel 1909, dal direttore dell'Ufficio Italiano del Lavoro erano il risultato di un'attenta analisi e ricognizione dei problemi pratici che nel corso del tempo avevano coinvolto singoli immigrati e che non essendosi risolti favorevolmente avrebbero potuto avere ripercussioni potenzialmente dannose per tutta la comunità. Una questione particolarmente controversa fu quella del risarcimento del danno in caso di infortuni, soprattutto se in conseguenza del sinistro si era verificata la morte dell'immigrato. La questione riguardava non soltanto le ipotesi di per sé già molto frequenti, data la pericolosità dei lavori svolti dagli emigranti, di morti sul lavoro, ma anche i casi di morte avvenuta a seguito di un normale incidente provocato dalla condotta illecita di un terzo. In simili circostanze accadeva spesso che gli eredi residenti nel Regno non riuscissero ad ottenere l'eventuale indennizzo previsto, poiché la giurisprudenza, sia statale che federale, sulla base di interpretazioni restrittive e spesso in contrasto con il tenore letterale delle stesse disposizioni statali, aveva negato ai congiunti non residenti il diritto di promuovere azioni giudiziarie al fine di ottenere il risarcimento del danno.

Si trattava di sentenze che finivano con il rivelarsi discriminatorie per i migranti e lesive, come vedremo, degli accordi raggiunti con il Trattato di Commercio e di Navigazione fra l'Italia e Stati Uniti d'America concluso il 26 febbraio del 1871 e ratificato a Washington il successivo 17 novembre.

Era in circostanze come queste che si rendeva necessario l'azione della diplomazia "sociale": sia per intervenire in giudizio, che per sollecitare la collaborazione delle autorità americane al fine di tentare di trovare una soluzione politica della questione intraprendendo, laddove non si fosse riusciti a spuntarla per via giudiziaria, un'"accorta azione diplomatica" volta a sollecitare "una più equa interpretazione del trattato"³⁴.

2. a) *Il caso Carmine Maiorano v Baltimore & Ohio Railroad*

³³ *Ibid.*

³⁴ A. Vinci, *Della tutela legale a favore dei nostri emigranti negli Stati Uniti specie in casi d'infortuni sul lavoro*, in "Rivista coloniale", 2 (1909), pp. 949-955, p. 953.

Le leggi statali che accordavano ai congiunti di persone decedute per negligenza altrui il diritto di agire in giudizio per ottenere il risarcimento facevano parte della “legislazione protettiva delle vite delle persone” e trovavano applicazione anche nei casi di morti sul lavoro “affinché gli imprenditori di lavori sapendo di poter essere ritenuti responsabili dei danni per le morti dei loro lavoratori [prendessero] maggiori precauzioni per la sicurezza dei medesimi”³⁵. Il problema che si pose fu quello di capire se, in assenza di un esplicito riconoscimento normativo nelle legislazioni dei singoli Stati, questo diritto dovesse essere riconosciuto anche agli stranieri. La questione era molto controversa e diede origine a numerosi giudicati contrastanti. La giurisprudenza delle Corti di alcuni Stati si era orientata nel senso di porre “non resident alien claimants on the same footing as residents or citizens”³⁶. Interessante a questo proposito è una sentenza emessa, il 3 ottobre del 1905 dal giudice Bartlett della Corte d’Appello dello Stato di New York³⁷. Il caso pur non coinvolgendo direttamente un suddito italiano, la vittima infatti era un operaio di origine norvegese, è importante poiché mette in luce la straordinaria sensibilità dell’estensore rispetto al complesso tema dell’emigrazione e della tutela dei diritti dei lavoratori stranieri.

Un operaio che svolgeva la mansione di carpentiere per una compagnia navale mentre era impegnato nella riparazione di un galleggiante, rimase schiacciato tra la banchina e il galleggiante stesso, morendo sul colpo. Il Jury e l’Appellate Division unanimemente si pronunciarono a favore della vittima riconoscendo agli eredi un indennizzo di 2000 dollari. La società fece ricorso in appello asserendo che la vedova della vittima, residente in Norvegia, non poteva agire in giudizio dal momento che la previsione contenuta nella “section 1902 of the Code of Civil Procedure” si riferiva solo a coloro che risiedevano nel territorio dello Stato e non anche agli stranieri³⁸.

Il giudice, dopo aver ripercorso i fatti oggetto di giudizio e le disposizioni contestate, si concesse una digressione sulle profonde trasformazioni

³⁵ La citazione riportata è tratta da una comunicazione relativa all’esito del ricorso Maiorano davanti la Corte Suprema trasmessa dall’Avvocato Marcel Viti, in qualità di avvocato fiduciario, al Console ed è datata Philadelphia, 15 aprile 1909. Cfr. ASMAE, Commissariato Generale dell’Emigrazione, Archivio Generale, pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

³⁶ Department of Commerce and Labor (edr.), *Bulletin of the Bureau of Labor*, vol. XXII - 1911, Washington 1911, p. 106.

³⁷ *Alfson v. Bush Co.*, 182 N.Y. 393; 75 N.E. 230 (NY 1905).

³⁸ Section 1902 of the Code of Civil Procedure “The executor or administrator of a decedent, who has left, him or her surviving, a husband, wife, or next of kin, may maintain an action to recover damages for a wrongful act, neglect, or default, by which the decedent’s death was caused, against a natural person who, or a corporation which, would have been liable to an action in favor of the decedent, by reason thereof, if death had not ensued. Such an action must be commenced within two years after the decedent’s death.”

intervenute nella moderna società scaturite sia da un nuovo modo di intendere i rapporti umani e le relazioni internazionali tra gli Stati, che dal progressivo incremento dei flussi migratori

During the nineteenth century the world witnessed many and important changes; national isolation passed away; international communication became universal; all civilized mankind were brought together in commercial, social and intellectual intercourse; foreign travel became general; the result of these conditions was that the old prejudice against the foreigner practically disappeared.

Out of this complete revolution in the character of international relations there arose a condition in the world of labor having a direct bearing on the question we are considering. Throughout the last century the emigrants from many lands came to us in constantly increasing numbers, swelling the ranks of labor and a majority of them ultimately attaining the dignity of citizenship. Many of these toilers in mines, on public works, railroads and the numberless fields of manual labor, receive a moderate wage and are compelled to leave in foreign lands those who are dependent upon them and for whose support they patiently work on, indulging the hope that ultimately they may bring to these shores a mother, or wife and children³⁹.

In questo rinnovato contesto socio culturale, caratterizzato dalla presenza di numerosi lavoratori stranieri, secondo l'interpretazione del giudice, la *ratio* della legge era quella di tutelare coloro che avevano subito un danno economico provocato dalla morte di un loro congiunto a seguito di un infortunio occorso per negligenza del datore di lavoro. Nello statuto inoltre, sottolineò il giudice, “there are no words of limitation” e “no expression of the legislative” che lasciassero presumere la volontà di riconoscere l'indennizzo solo ai residenti.

Sarebbe stato del tutto irragionevole pensare che il legislatore avesse inteso subordinare la liquidazione dell'indennizzo al luogo di residenza degli eredi, dal momento che la legge si proponeva, di tutelare non soltanto i superstiti, ma gli stessi lavoratori, i quali sottoscrivendo il contratto di lavoro dovevano poter fare affidamento sul fatto che il datore di lavoro avrebbe avuto tutto l'interesse a farli lavorare in luoghi sicuri dal momento che in caso di incidente mortale gli eredi avrebbero avuto diritto al risarcimento

The principle underlying the legislation we are considering is manifestly the protection of those who suffer pecuniary loss when a laborer or servant is killed by the negligent act of the individual or corporation employing him. The clear intention of the legislature is that the negligent employer shall no longer escape the consequences of his act by the death of his servant, but shall respond in damages to those who have suffered pecuniary loss.

It is difficult to conceive of any argument springing from public policy, sound reason, or a proper discrimination between the rights of the citizen and the alien,

³⁹ *Alfson v. Bush Co.*, 182 N.Y. 393; 75 N.E. 230 (NY 1905), § 398.

that should prevent the alien husband, wife, or next of kin of a laborer killed by reason of his employer's negligence, from receiving those damages that a jury has awarded a local legal representative who derives his authority from, and acts under the control of the Surrogate's Court.

The damages are imposed upon a negligent employer as compensation to those who suffer by his act, and there is no valid reason, as it seems to us, why they should not be paid to the survivors whether residing here or in some foreign jurisdiction. The statute not only benefits the survivors, but protects the laboring man, as it tends to enforce observance, by the employer, of the rule requiring him to furnish his servant a safe place in which to work. The laborer, leaving wife and children behind him and coming here from abroad, has a right to enter into the contract of employment, fully relying upon the statute⁴⁰.

Il giudice mostrò di essere perfettamente consapevole della debolezza contrattuale del lavoratore, per di più immigrato, rispetto al datore di lavoro. Debolezza causata dalla assenza di una adeguata legislazione sociale che garantisse degli standard minimi di tutela, proteggendo la libertà la dignità e la sicurezza dei lavoratori. Il sistema americano, basato sul modello ideale della autoregolamentazione degli assetti economici e sociali, rifuggiva da interventi legislativi eccessivamente invasivi affidando di fatto la regolamentazione dei rapporti di natura economico-sociale alle regole di diritto comune riguardanti la responsabilità per colpa o negligenza.

Come già anticipato, l'orientamento solidaristico e garantista del giudice Bartlett, pur non costituendo un caso isolato — anche le Corti Supreme di altri Stati, infatti, riconobbero agli stranieri non residenti il diritto di vedersi liquidare giudizialmente i danni sofferti a seguito del decesso di un loro congiunto⁴¹ —, non costituì la regola. Mentre in altri Stati la questione rimaneva insoluta perché casi di quel tipo non erano stati sottoposti al vaglio delle giurisdizioni superiori, nel Wisconsin in Pennsylvania e nello Stato di Washington le Superior Court avevano espressamente negato ai “non resident aliens” il diritto di agire in giudizio per ottenere l'indennizzo per i danni causati dalla morte di un parente prossimo.

La questione riguardò da vicino l'Italia dal momento che proprio in Pennsylvania un suddito del Regno, Carmine Maiorano, rimase coinvolto in un incidente mortale e, come vedremo, le Corti di quello Stato negarono agli eredi il diritto ad ottenere l'indennizzo. Pur non trattandosi di una morte

⁴⁰ Ivi, § 398-400.

⁴¹ Gli Stati in questione erano: Colorado, Delaware, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Massachusetts, Minnesota, Missouri, New York, Ohio, Tennessee, Virginia, Washington e Arizona. Il dato si ricava da un *memorandum* “Sul diritto degli stranieri assenti a liquidare compensi per danni sofferti in seguito alla morte dei loro congiunti avvenuta negli Stati Uniti per colpa di terzi”, inviato dal direttore del *Labor Information Office for Italians* al Commissario Generale dell'Emigrazione Luigi Rossi il 27 Luglio del 1910. Cfr. ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a).

avvenuta sul lavoro - l'evento lesivo sopraggiunse a seguito di un incidente ferroviario - il mancato risarcimento allarmò le autorità italiane sia governative che consolari. Il caso avrebbe costituito un precedente importante anche in materia di infortuni sul lavoro dal momento che questi ricadevano, come detto, nell'alveo della fattispecie generale della "wrongful death"⁴², finendo così con il danneggiare gli interessi dell'intera comunità italiana.

Ma procediamo con ordine e prima di addentrarci nel complicato intreccio delle reazioni diplomatiche che questo caso innescò soffermiamoci sulla ricostruzione dei fatti e sul complesso iter giudiziario.

Il 23 dicembre del 1903 un suddito del Regno d'Italia, il signor Carmine Maiorano, mentre viaggiava come passeggero su un treno della *Baltimore & Ohio Railroad* morì a seguito di una collisione avvenuta a Laurel Run nei pressi di Connellsville in Pennsylvania⁴³.

La vedova, Maria Giuseppa Raffaele Maiorano, facendosi rappresentare dai legali dell'apposito ufficio del Consolato d'Italia a Philadelphia presentò ricorso alla Corte di quello Stato per ottenere per sé e per i suoi due figli un'adeguata indennità da parte della compagnia *Baltimore & Ohio Railroad* responsabile del sinistro, provocato dalla negligenza dei suoi dipendenti.

La *statutory law* della Pennsylvania, che traeva ispirazione dal Lord Campbell's Act⁴⁴, stabiliva che "upon death caused by unlawful violence or negligence, certain near relative of the deceased had the right to recover

⁴² Sulla recezione e diffusione del Lord Campbell's Act negli Stati Uniti si rinvia al fondamentale studio di W.S. Malone, *The Genesis of Wrongful Death*, in "Stanford Law Review", 17 (1965), pp. 1043-1076.

⁴³ G. Preziosi, *Per la modifica del Trattato d'Italia con gli Stati Uniti d'America (a proposito del caso Maiorano)*, in "Rassegna Contemporanea", vol. 2 (1910), pp. 319-331. Sulla modifica del trattato si veda il contributo *La turlupinatura della modifica del trattato italo-nord-americano*, apparsa nella sezione Fatti e Commenti della rivista "La vita italiana all'estero rivista mensile di emigrazione, politica estera e coloniale" vol. 1 (1913), pp. 390-391. Al caso Maiorano si accenna anche in Z. Ciuffoletti, *L'emigrazione nella Storia d'Italia dal 1868 al 1914*, cit., p. 482 n. e D. Sacco, *La febbre d'America: il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Taranto 2001, p. 103 n.

⁴⁴ Le leggi statali americane in materia di responsabilità da atto illecito erano modellate su un atto legislativo del Regno Unito: il *Fatal Accidents Act* del 1846, conosciuto con il nome di Lord Campbell's Act. Si veda in proposito il già citato contributo di W.S. Malone, *The Genesis of Wrongful Death*, cit., p. 1043, 1044. La norma inglese, per la prima volta "gave the relatives of a person wrongfully killed a right to compensation from the wrongdoer" sancendo così il definitivo superamento del principio, profondamente radicato nella tradizione giuridica anglosassone, che *actio personalis moritur cum persona*. L'approvazione del Lord Campbell's Act fu determinata dal "humanitarian desire to reduce the incidence of fatal accidents and to make provision for those affected by them when they did occur", pertanto il provvedimento costituì "a pragmatic and rational response to the problem of wrongful death in the mid-nineteenth century" poiché l'obiettivo immediato che raggiunse fu quello di "to protect the interests of the families of those who perished in mining accidents". Per un'interessante lettura sulle origini del Lord Campbell's Act si rinvia al recente saggio di D. Nolan, *The Fatal Accidents Act 1846*, in T.T. Arvind-J. Steele (eds), *Tort Law and the Legislature. Common Law, Statute and the Dynamics of Legal Change*, Hart Publishing 2012, pp. 131-157, le citazioni sono a p. 131 e 133.

damages from the guilty parties”⁴⁵. Sulla base di questa norma e in virtù dell’art. 3 del Trattato del 1871 che garantiva ai sudditi italiani “the same rights and privileges” riconosciuti ai cittadini americani, la vedova fece ricorso alla Corte della Pennsylvania per ottenere il pagamento della indennità.

Il giudice, in primo grado, pur riconoscendo la responsabilità della compagnia, respinse il ricorso della vedova poiché attraverso un’interpretazione restrittiva delle leggi vigenti in quello stato, statuì che il diritto di agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni a seguito del decesso di un congiunto non spettasse ai *non resident aliens*. Questa sentenza allarmò le autorità diplomatiche per il grave danno che sarebbe potuto derivare ai nostri connazionali qualora si fosse consolidato nella giurisprudenza delle corti di merito un orientamento così restrittivo e discriminatorio, pertanto, valutata attentamente la questione, i legali ritennero opportuno fare ricorso alla Supreme Court della Pennsylvania, che decise, prescindendo dagli accordi siglati con il Trattato del 1871, che “statute does not give to relatives of the deceased, who are non-resident aliens, the right of action therein provided for” confermando quanto era stato statuito in primo grado⁴⁶.

Data l’importanza della questione che avrebbe potuto avere pesanti ripercussioni su tutti i lavoratori italiani, il Commissario dell’Emigrazione ritenne opportuno associarsi al ricorso della vedova pagandone le spese, per mezzo del *Legal Bureau* di Philadelphia, alla Suprema Corte Federale. La sentenza della Corte Suprema della Pennsylvania appariva, infatti, incostituzionale poiché - secondo l’Avvocato Viti, consulente legale del Consolato di Philadelphia - “le corti di ultima istanza non possono interpretare e dare decisioni in base alle Leggi Statali se tali interpretazioni o decisioni possono modificare o violare in qualunque modo o la Costituzione degli Stati Uniti, o un Atto del Congresso, o un Trattato stipulato con una potenza estera”⁴⁷.

Nel ricorso la difesa della vedova Maiorano eccepiva da un lato l’illegittima applicazione della legge della Pennsylvania, in ragione del tenore letterale della norma che riconosceva il diritto al risarcimento del danno agli eredi della vittima indipendentemente dalla loro condizione, dall’altro la violazione degli

⁴⁵ Le leggi contemplate nella decisione sono: Act of April 15, 1851, P.L. 699, pars. 18 and 19, as amended by the Act of April 26, 1855, P.L. 309, par.1. Si veda in proposito il comment editoriale, *Recovery by non-resident aliens for death by wrongful act*, in “The American Journal of International Law”, 7 – No. 2 (1913), pp. 367-371, p. 368 per la citazione.

⁴⁶ *Maiorano v. Baltimore & O. R. Co.*, 216 Pa. 407; 21 L.R.A. (N.S.) 271; Pennsylvania State Reports Containing Cases Decided by the Supreme Court of Pennsylvania, Volume 216; la citazione è ricavata dalla sentenza della Suprema Corte Federale *Maiorano v Baltimore Ohio R.R. Co.* 213 U.S. 268 (1909) - 29 S. Ct. 424 Decided Apr 5, 1909, § 272.

⁴⁷ Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

articoli 2⁴⁸, 3⁴⁹ e 23⁵⁰ del trattato. Per la difesa dell'attrice, qualora fosse stato negato ai congiunti superstiti il diritto all'indennità, sarebbe venuta meno la *ratio* stessa del trattato che era quella di garantire, a condizione di reciprocità, la tutela degli individui nei rispettivi paesi con la conseguenza di diminuire le garanzie di sicurezza e aumentare le probabilità che si verificassero morti per violenza o negligenza.

La Suprema Corte Federale ritenne che la prima eccezione fosse infondata dal momento che non sussistevano valide ragioni “in this case to take it out of the general rule that the construction of a State statute by the highest court of the State must be accepted by this court”. Riguardo la violazione delle disposizioni del trattato i giudici ritennero che l'art. 23, nel riconoscere ai cittadini americani e italiani, indipendentemente dal luogo di residenza, la libertà di adire le Corti al fine di sostenere e difendere i propri diritti, “does not define substantive rights, but leaves them to be ascertained by the law governing the courts and administered and enforced in them”. Per quanto concerneva le altre due disposizioni mentre il richiamo all'art. 2 era apparso ai giudici del supremo consesso americano “to be nothing pertinent to the case”, l'art. 3 che prevedeva, a condizione di reciprocità, l'uguaglianza dei diritti e dei privilegi in materia di protezione e di sicurezza delle persone e della proprietà non era stato violato, scrisse il giudice: “it cannot be contended that protection and security for the person or property of the plaintiff herself have been withheld from her in the territory of the United States, because neither she nor her property has ever been within that territory. She herself, therefore, is entirely outside the scope of the article”.

Maggiori difficoltà ebbero i giudici nel rigettare le eccezioni sollevate rispetto alla protezione “indiretta” garantita dal trattato per cui negando ai superstiti il diritto all'indennizzo, di fatto, si comprimevano le garanzie di

⁴⁸ Art. 2 “I cittadini di ciascuna delle Alte Parti contraenti avranno libertà di viaggiare nello Stato e nel territorio dell'altro, di esercitare il commercio all'ingrosso e al minuto, di prendere in affitto ed occupare case e magazzini, d'impiegare agenti a loro scelta ed in generale di fare qualunque cosa incidentale o necessaria al commercio, nelle medesime condizioni dei nazionali sottomettendosi alle leggi in vigore”. Ivi, p. 145.

⁴⁹ Art. 3 “I cittadini di ciascuna delle Alte Parti contraenti riceveranno nello Stato e nel territorio dell'altra la più costante protezione e sicurezza per le loro persone e proprietà, e godranno a questo riguardo degli stessi diritti e privilegi che sono e saranno accordati ai nazionali, purché si sottomettano alle condizioni imposte a questi ultimi”.

⁵⁰ Art. 23 “I cittadini dell'una e dell'altra Parte avranno libero accesso ai tribunali di giustizia per mantenere e difendere i loro diritti, senza altre condizioni, restrizioni e tasse all'infuori di quelle imposte ai nazionali; essi saranno in conseguenza liberi d' impiegare in difesa dei loro diritti gli avvocati, sollecitatori, notari, agenti e fattori che essi giudichino convenienti in tutte le loro cause, e tali cittadini e agenti avranno facoltà di assistere alle decisioni e sentenze dei tribunali in tutte le cause che li concernono, come pure di assistere agli esami e deposizioni che possano prodursi nei giudizi medesimi”. Cfr. *Trattati e convenzioni fra il Regno d'Italia e i Governi esteri*, raccolta compilata per cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IV, Roma 1974, pp. 144-155, p. 154.

tutela offerte alle potenziali vittime di infortuni o incidenti. La Corte Federale pur riconoscendo che “the argument is not without force” obiettò che:

the protection and security thus afforded are so indirect and remote that the contracting powers cannot fairly be thought to have had them in contemplation. If an Italian subject, sojourning in this country, is himself given all the direct protection and security afforded by the laws to our own people, including all rights of actions for himself or his personal representatives to safeguard the protection, and security, the treaty is fully complied with, without going further and giving to his non-resident alien relatives a right of action for damages for his death, although such action is afforded to native resident relatives, and although the existence of such an action may indirectly promote his safety⁵¹.

I giudici della Suprema Corte Federale – ritenendo che la protezione e la sicurezza garantite al potenziale infortunato di veder riconosciuto, in forza del trattato, l'indennizzo agli eredi, indipendentemente da quale fosse il luogo di residenza, erano così “indirette” e “remote” che non era credibile che fossero state tenute in considerazione al momento della stipula dell'accordo – diedero un'interpretazione restrittiva del trattato limitandone, di fatto, la pratica utilità.

2. b) Le reazioni alla sentenza della Corte Suprema Federale, il parere di V.E. Orlando e la modifica del Trattato del 1871

Com'è facilmente immaginabile, l'esito negativo del ricorso suscitò grande preoccupazione tra le autorità italiane viste le ripercussioni che poteva avere sugli italiani in America. Era molto elevato, infatti, il numero di sudditi del Regno presenti in Pennsylvania la maggior parte dei quali aveva lasciato in patria la famiglia e svolgeva attività rischiose che spesso, vista la deficienza di metodi di sicurezza e prevenzione, davano luogo ad infortuni anche gravi⁵².

Il Console di Philadelphia comunicò ufficialmente con una missiva datata 22 Aprile 1909 al Ministro degli Affari Esteri Tittoni e al Commissario Generale dell'Emigrazione l'esito sfavorevole del giudicato della Corte Suprema Federale, affermando che date le circostanze l'unica via per porre

⁵¹ Il testo della sentenza fu tradotto in italiano in un articolo, nel quale si commentava l'esito della vertenza, di G. Preziosi, *Per la modifica del Trattato d'Italia con gli Stati Uniti d'America (a proposito del caso Maiorano)*, in “Rassegna Contemporanea”, vol. 2 (1910), pp. 319-331, in particolare pp. 320-323.

⁵² Il Legal Bureau di Philadelphia fin dal momento della sua istituzione aveva dato ottimi risultati nell'assistenza degli immigrati italiani in Pennsylvania non soltanto per le numerose questioni relative alle transizioni extragiudiziali con le compagnie, responsabili di infortuni occorsi a lavoratori italiani ma anche per il recupero di salari arretrati o questioni successorie. L'efficienza dell'Ufficio rischiò però di essere compromessa dalla sentenza della Corte Suprema Federale che aveva inferto un “fierissimo colpo” sul fronte dell'assistenza legale agli immigrati. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 120-124, p. 121 per la citazione.

rimedio alla “deplorevole interpretazione” che poteva rivelarsi “tanto dannosa agli interessi della nostra sempre crescente immigrazione” era quella diplomatica⁵³.

Appurato che gli effetti della sentenza erano limitati solo a tre Stati e cioè Pennsylvania, Wisconsin e Washington⁵⁴, tra le autorità governative e consolari serpeggiava comunque il timore che il giudicato – affermando il principio che l’assistenza accordata agli stranieri da altri Stati derivasse esclusivamente da una loro libera determinazione e non fosse imposta in forza delle previsioni del Trattato – avrebbe potuto indurre ad imitare l’esempio della Pennsylvania anche quegli Stati che fino a quel momento avevano riconosciuto agli eredi non residenti di vittime di incidenti o infortuni sul lavoro il diritto a ricevere l’indennizzo⁵⁵.

Il caso venne portato in Parlamento. L’onorevole Luciani con una interpellanza, dopo aver ricordato i termini della questione, sottolineò, con toni un po' polemici, che se la tutela riconosciuta agli emigranti dalla c.d. legge sociale del 1901 era “esagerata” soprattutto rispetto “al trattamento fatto agli altri cittadini, che legati alla loro terra natia da vincoli di affetto, di famiglia e da altri nobili sentimenti, non [trovavano] spesso in essa la protezione dei diritti essenziali dell’esistenza”, lo stesso non poteva dirsi di un altro “genere di protezione” quello cioè che mirava alla “salvaguardia di quelli che sono i diritti civili garantiti dai trattati e sanciti in tutte le legislazioni dei popoli civili”⁵⁶. Era del tutto incomprensibile, secondo Luciani, che uno Stato che “per alcuni riguardi [aveva] raggiunto tale grado di civiltà che dagli altri [era]

⁵³ Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

⁵⁴ Il dato si desume da un parere sulla sentenza inviato il 29 aprile 1909 dall’Avvocato Viti al Console di Philadelphia, parere nel quale l’avvocato specificò che “nella Pennsylvania, Wisconsin e Washington è stato ritenuto che gli stranieri non residenti non hanno, in base alle Leggi Statali, il diritto di agire per danni”, rimaneva, invece, escluso il Colorado che era stato indicato per errore dall’Avvocato nel precedente parere espresso il 15 aprile. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

⁵⁵ Si vedano in proposito la comunicazione inviata il 2 giugno 1909 da Tittoni al Commissario Generale dell’emigrazione e la nota inviata il 27 maggio 1909 dall’Ispettore dell’Emigrazione presso il Consolato di New York al Commissario Generale dell’Emigrazione. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a). Medesime preoccupazioni erano state espresse dall’on. Pietravalle nel corso della già ricordata interpellanza parlamentare rivolta al Ministro degli Esteri: “concludo, onorevoli colleghi, col ritenere che, prescindendo da quella che possa e debba essere la riforma della sentenza della Corte federale di Washington, essa non potrà a meno di avere una grandissima conseguenza, perché è vero che alcuni Stati hanno una giurisprudenza diversa, ma, data la tendenza di tutta la giurisprudenza americana, che è per negare alla famiglia superstite dell’infortunato il diritto di azionare, data questa tendenza, anche quegli Stati dove finora questo diritto è stato riconosciuto, cambieranno la loro giurisprudenza, e la uniformeranno a quella della Corte Suprema Federale”. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XXIII Legislatura, 1° sessione – Discussioni, Tornata del 7 giugno 1909, p. 2040.

⁵⁶ Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XXIII Legislatura, 1° sessione – Discussioni, Tornata del 7 giugno 1909, pp. 2029-2036, p. 2029 per la citazione.

invidiato”, potesse essere travolto da “una raffica incivile di protezionismo” culminata nel disconoscimento “di diritti essenziali, diritti fondati sul *jus gentium*, ed accolti da tutti i popoli”⁵⁷. Pertanto chiese chiarimenti al Ministro degli Esteri in ordine alle contromisure che il governo del Regno intendeva adottare per porre rimedio all’incresciosa situazione determinata dal giudicato della Suprema Corte Federale. Tittoni rassicurò la Camera asserendo che in erano in corso delle “trattative” e che contestualmente aveva avviato “uno scambio di idee anche con gli altri Stati” poiché, disse, “tutti gli altri Stati civili, sarà questione di proporzione, maggiore o minore, ma tutti hanno emigrati che lavorano e cittadini che viaggiano negli Stati Uniti”⁵⁸. La soluzione adombrata in Parlamento dal Ministro era quella di ricorrere alla Corte dell’Aja e non per sottoporle il *caso Maiorano*, poiché si sarebbe trattato, in sostanza, di chiedere che venisse riformata la sentenza e ciò non sarebbe stato possibile poiché “contrario alla costituzione degli Stati Uniti”, ma per chiederle di pronunciarsi sulla questione *generale*, quella cioè “dei limiti del trattato del 1871 e della sua applicazione agli italiani residenti in Italia”. Qualora poi la decisione arbitraria fosse stata favorevole sarebbe stato necessario elaborare uno speciale articolo addizionale al trattato del 1871 in quanto l’unico modo per il Governo americano di “svincolare” la Corte Federale dall’interpretazione del trattato precedentemente resa sarebbe stata quella di “stipulare un nuovo patto”. Rimaneva comunque viva la speranza che il Governo degli Stati Uniti, rendendosi conto dell’evidenza delle ragioni italiane, spontaneamente volesse “addivenire alla stipulazione di questo accordo addizionale, anche senza che un arbitrato ve lo [costringesse]”⁵⁹.

La decisione della Corte Federale venne da più parti criticata. Fu detto che non riconoscere il diritto al risarcimento del danno “sotto l’odiosa differenza della qualità dei superstiti della vittima” fosse “una cosa che [ripugnava] al senso morale ed a qualunque forma di giustizia”⁶⁰. Si sottolineò che la sentenza finiva con l’indurre le grandi società, “la cui ingordigia speculatrice” non aveva limiti, ad impiegare per le mansioni più pericolose e per le quali fossero più frequenti gli infortuni i lavoratori stranieri in modo da avere la certezza di poter risparmiare sugli indennizzi agli eredi qualora si fossero verificati incidenti mortali⁶¹. In generale si concordava sul fatto che occorresse

⁵⁷ Ivi, p. 2032.

⁵⁸ Ivi, p. 2035.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ G. Preziosi, *Per la modifica del Trattato d’Italia con gli Stati Uniti d’America (a proposito del caso Maiorano)*, cit., p. 325.

⁶¹ M. Battista, *Gli emigrati italiani e gli infortuni sul lavoro in America*, in “Rivista d’emigrazione”, f. 6 (1909), pp. 1-7, p. 7 per la citazione. Non furono risparmiate critiche neppure al Governo italiano, reo di aver mandato “in giro funzionari incompetenti” che non avrebbero dovuto sottoporre la questione ai tribunali statali ma alla “Corte Federale del Terzo Circuito”. L’opinione fu espressa

una decisa reazione del Governo italiano finalizzata ad ottenere una revisione del trattato per garantire ai sudditi del Regno parità di trattamento rispetto ai cittadini americani in materia di infortuni⁶².

Per determinare quale fosse l'azione più giusta da intraprendere per tutelare gli interessi dell'Italia - a quel punto la vicenda personale della vedova Maiorano arretrava rispetto al ben più grave problema della credibilità internazionale del nostro paese compromessa da una sentenza del supremo organo di giustizia americano che di fatto rendeva lettera morta gli accordi presi con il Trattato - venne richiesto dal Ministro degli Affari Esteri il parere del Ministro di Grazia e Giustizia, Vittorio Emanuele Orlando.

Nel parere il Ministro, dopo aver affermato che la richiesta della vedova era stata "ingiustamente" respinta dai magistrati americani, concentrò la sua attenzione sull'errata interpretazione data dalla Suprema Corte Federale alle disposizioni del Trattato e allo Statuto della Pennsylvania. Non poteva dubitarsi, scrisse Orlando, che nel garantire "la più costante protezione e sicurezza per le persone" l'accordo italo-americano voleva "assicurare l'applicazione di tutti i mezzi sia diretti che indiretti che hanno nella legge rapporto a tale protezione", sarebbe stato quindi "illogico e strano" che l'assistenza venisse "ristretta alle esteriorità di una formale tutela statale nel senso che il cittadino non [subisse] alcuna illegale violenza" riducendo così la tutela alle garanzie minime già sancite dalle "norme più fondamentali ed elementari della consociazione degli Stati".

Inoltre, il risarcimento del danno proveniente da un'obbligazione *ex delicto*, proseguì l'illustre giurista, pur essendo un rimedio di diritto privato, "deve considerarsi come facente parte delle misure di prevenzione e repressione che nell'interesse pubblico vengono ordinate per la tutela dell'ordine e per la sicurezza delle persone" e quindi, concluse, non può non essere ricompreso "nelle misure di protezione" previste dal trattato.

Con riguardo al secondo punto il Ministro evidenziò che lo Statuto della Pennsylvania, riconoscendo il diritto all'indennità in favore del coniuge, dei figli e dei genitori, non faceva alcuna distinzione tra "cittadini e stranieri". I principi superiori di "equità e giustizia", fatti propri nelle sentenze rese in casi

dall' Avv. Cairoli Gigliotti, del foro di Chicago, il quale era convinto che se l'azione fosse stata iniziata davanti le Corti Federali, anche se il giudice avesse voluto far cadere la pretesa "dietro mozione della parte avversa" sarebbe stato comunque possibile "richiamare sul fatto l'attenzione delle Autorità Federali ed ottenere l'opinione dell'Avvocato Generale delle Federazione (corrispondente al nostro Ministro di Grazia e Giustizia) la quale da sola sarebbe bastata a convincere il giudice di permettere la discussione della causa e deciderla dei suoi meriti intrinseci e non su un cavillo da legulei". Cfr. Cairoli Gigliotti, *Chi dorme non piglia pesci*, in "Rivista Popolare", 4 - a. XVII (1911), pp. 101-102, p. 101 per la citazione.

⁶² Cfr. G. Preziosi, *Per la modifica del Trattato d'Italia con gli Stati Uniti d'America (a proposito del caso Maiorano)*, cit., p 331; M. Battista, *Gli emigrati italiani e gli infortuni sul lavoro in America*, cit., p.7.

simili dai tribunali di altri Stati, erano stati inspiegabilmente disattesi, secondo Orlando, dai giudici della Pennsylvania. Questi ultimi dichiarando che gli statuti del luogo hanno per obbiettivo “la esclusiva protezione dei nazionali, onde i benefici della legge non sono invocabili se non dai cittadini che da essa rilevano” avevano formulato una teoria contraria a “tutto l’ordinamento del diritto internazionale” e che portava alle “più assurde conseguenze”. In questo modo infatti “lo straniero” finiva con l’essere “posto assolutamente fuori legge” rimanendogli preclusa la possibilità di “invocare a sua difesa” non soltanto il diritto del proprio paese d’origine ma anche “quello del luogo dove l’atto giuridico si [era] compiuto”. In questo modo, di fatto, veniva vanificata la funzione stessa del “trattato d’amicizia” che garantendo “la protezione della persona e della proprietà” costituiva il ponte giuridico attraverso il quale ai nostri cittadini si dava accesso al sistema di tutele e garanzie previsto dalle leggi americane, pertanto “come per i cittadini americani in Italia non [era] richiesto alcun obbligo di residenza, così nemmeno [poteva] ciò richiedersi per i nostri in America, essendo concessa uguaglianza di trattamento dalla clausola espressa del trattato”⁶³.

Il Ministro degli Affari Esteri, forte del parere espresso da Orlando e sposando le sue indicazioni, diede mandato all’Ambasciatore italiano a Washington, il Marchese Cusani Confalonieri, di intervenire presso le autorità americane chiedendo che venisse o stipulato un accordo addizionale con gli Stati Uniti, in forza del quale fosse chiarito che l’azione nascente da infortuni potesse essere esperita dalla famiglia del defunto anche qualora si trovasse all’estero o, in alternativa, se la questione non poteva essere risolta subito per via diplomatica con la conclusione di un nuovo patto, di procedere con un arbitrato internazionale previsto dalla vigente convenzione italo americana, affinché venisse “esaminata e decisa la controversia che aveva portato al caso Maiorano”⁶⁴.

Già nell’ottobre del 1909 l’Ambasciata italiana a Washington in via interlocutoria aveva cominciato a gettare le basi di un intervento diplomatico presso il Dipartimento di Stato americano, chiedendo con una missiva che, date le evidenti violazioni del trattato derivate dalla sentenza della Suprema Corte Federale, si addivenisse ad un “immediato scambio di vedute, allo scopo di sanare, [...], il danno derivante dalla violazione avvenuta, e segnatamente e principalmente nello intento di impedire, mediante un modificazione o

⁶³ Per il testo integrale del parere reso da Vittorio Emanuele Orlando, datato 24 novembre 1909, cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

⁶⁴ Si veda la missiva inviata il 18 dicembre 1909 dal Ministro degli Affari Esteri all’Ambasciatore a Washington. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a). Sulla figura di Luigi Girolamo Cusani Confalonieri si rinvia a F. Grassi (cur.), *La Formazione della diplomazia nazionale (1861-1915): repertorio bio-bibliografico dei funzionari del Ministero degli affari esteri*, Roma 1987, pp. 225 ss.

aggiunta ai termini, pur così chiari ed espliciti, del Trattato, che si [affermasse] una giurisprudenza a questo contraria e che [perdurasse], in avvenire, a danno degli italiani negli Stati Uniti, un continuato e permanente diniego di giustizia”⁶⁵. A questa lettera il Dipartimento di Stato rispose in modo laconico che “fails to note either discrimination or inequality in the recent decision of the Supreme Court of the United States”⁶⁶.

A partire dal 1910 gli scambi diplomatici tra Italia e Stati Uniti si fecero più intensi. L’Ambasciata, sulla base delle precise istruzioni ricevute dal Governo del Re, chiese al Dipartimento di Stato che si giungesse alla conclusione di un accordo addizionale al Trattato di Commercio e Navigazione che chiarisse, in modo che in futuro non potessero sorgere ulteriori problemi interpretativi in sede applicativa, che gli eredi di un suddito italiano deceduti negli Stati Uniti a seguito di un incidente potessero agire in giudizio per ottenere l’indennizzo anche qualora non fossero residenti nel territorio dello Stato dove avvenne il sinistro. In alternativa si chiedeva che si facesse ricorso ad un arbitrato in base alla convenzione vigente fra i due paesi⁶⁷. In una lunga nota inviata il 1° ottobre del 1910 all’Ambasciata, il Dipartimento di Stato espose analiticamente le ragioni giuridiche per le quali la soluzione dell’arbitrato non si riteneva percorribile⁶⁸, non facendo alcun esplicito riferimento riguardo alla proposta di concordare una clausola addizionale da aggiungere al trattato, probabilmente perché, in una precedente nota del 12 gennaio, aveva definito questa proposta come “inadvisable” senza tuttavia specificarne le ragioni⁶⁹. L’unica apertura concessa al Governo italiano era la proposta del Dipartimento di Stato di intercedere presso i Governatori di quegli Stati i cui statuti non riconoscevano agli eredi non residenti il diritto di agire per ottenere l’indennizzo, affinché spingessero i rispettivi parlamenti nazionali verso “the enactment of such legislation as will bring the laws of their

⁶⁵ Cfr. *ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d’America, b. 17, f. 60 a*). Il testo in inglese della lettera è consultabile in *Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 7, 1909 – Alleged discrimination against Italian subjects by courts of Pennsylvania, doc. 360*, consultabile su [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1909/d360>].

⁶⁶ Cfr. *Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 7, 1909 – Alleged discrimination against Italian subjects by courts of Pennsylvania, doc. 361*, consultabile su [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1909/d361>].

⁶⁷ Cfr. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1910, Doc. 696*, consultabile su [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1910/d696>].

⁶⁸ Cfr. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1910, Doc. 698*, in particolare pp. 671-672. [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1910/d698>]

⁶⁹ Cfr. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1910, Doc. 693*. [<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1910/d693>]

respective States more into harmony with those existing in other parts of the Union upon this question”⁷⁰.

“La questione è importantissima” come ebbe a dire il direttore del *Labor Information Office for Italians* di New York in un memorandum inviato nel mese di maggio del 1910 a numerose autorità politiche e associazioni americane⁷¹. Il testo venne poi spedito per conoscenza anche al Commissario Generale dell’Emigrazione Luigi Rossi per informarlo dei riscontri positivi che aveva ottenuto presso le diverse personalità e istituzioni a cui era stato inviato. Nella nota Di Palma Castiglione faceva leva sul fatto che la protezione degli operai stranieri negli Stati dell’Unione era una questione che coinvolgeva direttamente anche i lavoratori americani poiché – scrisse il direttore – “fino a che i padroni [saranno] esentati da qualsiasi responsabilità per morte dei loro operai stranieri aventi famiglie all’estero” la conseguenza sarà che i datori di lavoro preferiranno “dare lavoro agli stranieri anziché agli americani, evitando il rischio di noie e di perdite in caso di infortuni fatali”. Inoltre indirettamente sarebbero aumentati anche “i rischi del mestiere a danno di tutti [gli] operai indistintamente, siano stranieri o americani” soprattutto in quegli Stati dove più numerosa era la concentrazione di stranieri, perché i datori di lavoro non avrebbero sentito alcun “interesse ad adottare i sistemi più efficaci a prevenire gli infortuni”. La strada da percorrere era, dunque, quella di chiedere una modifica degli Statuti della Pennsylvania e del Wisconsin a tutela dei *non resident aliens* eredi di lavoratori uccisi poiché era una riforma che non “interessava solo gli stranieri” ma era di “importanza vitale anche per i lavoratori americani, per la sicurezza delle loro persone e del loro pane”⁷².

Le reazioni al caso Maiorano, come si è visto, furono molteplici ed effettivamente ebbero come risultato immediato di sollecitare una modifica della legge statutaria non solo in Pennsylvania ma anche nel Wisconsin. In questo Stato, nel maggio del 1911, venne promulgata una legge che riconosceva il diritto di indennizzo agli eredi di coloro che erano morti a seguito di un infortunio sul lavoro. Dalla previsione normativa rimanevano, quindi, esclusi i casi analoghi a quello di Maiorano. Il Senato del Wisconsin aveva approvato un ulteriore progetto-emendamento che aspettava di essere

⁷⁰ Cfr. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, with the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1910, Doc. 698, p. 673.

⁷¹ Di Palma Castiglione inviò il memorandum all’*Industrial Insurance Committee of the Wisconsin State Legislature* che era impegnata nella realizzazione di un progetto di legge “per regolare la responsabilità dei padroni nei casi d’infortuni”; all’onorevole Boies Penrose, che era capo del partito repubblicano in Pennsylvania e membro del Senato Federale in rappresentanza di quello Stato, il quale si era reso disponibile “ad appoggiare la estensione della legge sulla responsabilità dei padroni a tutela degli interessi degli stranieri assenti eredi di operai morti in Pennsylvania in seguito ad infortuni sul lavoro”; all’*American Association for Labor Legislation*; alla *National Liberal Immigration League*. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d’America*, b. 17, f. 60 a).

⁷² *Ibid.*

votato dal Congresso che estendeva le tutele anche alle ipotesi degli infortuni in genere. Naturalmente la proposta aveva incontrato la ferma opposizione degli industriali e delle compagnie ferroviarie. L'auspicio era che, visto l'interessamento del Dipartimento di Stato e le forti pressioni esercitate sul Governatore di quello Stato, anche questo secondo progetto di legge venisse approvato, tuttavia, nel maggio del 1911, come scrisse Cusani in una nota inviata al Ministro degli Affari Esteri, Antonino Paternò Castello Marchese di San Giuliano "la cosa non [era] ancora fatta". Stessa soluzione normativa era stata adottata in Pennsylvania alla fine di aprile del 1911, dove il Senato aveva approvato un progetto generale che in quel momento era al vaglio del Congresso.

Con un telegramma del successivo 9 giugno Cusani informò il ministro che "le leggi che rimediano situazione caso Maiorano sono state definitivamente sanzionate due corrente Wisconsin jeri sera Pensilvania"⁷³.

Le leggi adottate singolarmente dai due Stati, per quanto certamente costituissero un utile passo in avanti nella tutela degli italiani che risiedevano in quei territori, non risolvevano il problema in modo definitivo, poiché in numerosi altri Stati dell'Unione la questione rimaneva "insoluta". Come aveva ribadito Cusani al Ministro degli Esteri, nella nota inviata nel mese di maggio, sarebbe stato inopportuno sollecitare un intervento dei singoli Governatori poiché essi avrebbero obiettato che "i loro tribunali non [avevano] emesso alcun giudizio sfavorevole agli stranieri e che quindi non vi [era] fondamento per domandare tale legge"⁷⁴.

La soluzione del problema rimaneva sempre quella di "chiedere al Governo degli Stati Uniti un provvedimento generale", approfittando del clima maggiormente disteso che si era creato tra le due potenze subito dopo l'approvazione dei provvedimenti speciali adottati dai singoli Stati, il Governo italiano accolse la proposta dell'Ambasciatore Cusani di tentare un nuovo approccio per via diplomatica con il Segretario di Stato Knox al fine di ottenere l'approvazione di un articolo addizionale al Trattato del 1871⁷⁵.

Le trattative furono lunghe e complesse, Cusani con l'aiuto dell'Avvocato Viti elaborò una bozza dell'articolo da sottoporre come base di discussione alle autorità americane. La bozza ricevuta da Washington fu inviata con un telegramma, datato 13 marzo 1912, dal competente ufficio del Ministero degli Affari Esteri al Commissariato dell'Emigrazione per ottenerne l'approvazione o eventualmente concordare delle modifiche⁷⁶. Le trattative si conclusero

⁷³ Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a).

⁷⁴ Per nota, datata 8 maggio 1911, diretta al Ministro degli Esteri e trasmessa in copia al Commissario dell'Emigrazione, cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a).

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Il testo dell'articolo era stato così concordato: "I cittadini di ciascuna delle Alte Parti contraenti

L'anno successivo quando, il 25 febbraio 1913, venne firmato a Washington l'accordo con il quale si modificava l'art. 3 del trattato di Commercio e Navigazione del 1871. La formulazione finale dell'articolo era diversa rispetto a quella che era stata originariamente concordata da Cusani con le autorità italiane e poi sottoposta a quelle americane. L'Ambasciatore, infatti, durante i negoziati aveva dovuto acconsentire a delle modifiche, e nel giugno del 1912 aveva trasmesso al Ministero degli Esteri una nota con la quale dava conto di queste variazioni, nota che però non fu mai ricevuta dal Ministero e che poi fu ritrasmessa dietro espressa richiesta del Ministro l'anno successivo. Nella nota del 14 maggio del 1913, che riproduceva quella del giugno dell'anno precedente, Cusani spiegava che il Segretario di Stato si era rifiutato di approvare il testo "protezione diretta o indiretta, di qualsiasi specie, natura, forma o grado" perché giudicato "troppo vago e suscettibile di contestazioni". Inoltre nell'altra nota inviata il 12 maggio, cioè due giorni prima, chiariva che era stato necessario rinunciare anche alla ulteriore specificazione riguardante "la residenza" poiché, come già aveva esposto verbalmente al Ministro degli Esteri e al Ministro di Grazia e Giustizia, nel luglio del 1912, il Dipartimento di Stato si era categoricamente rifiutato di inserire quella espressione in quanto "si sarebbe negli Stati Uniti del Nord accordato agli italiani un trattamento più favorevole che agli americani, poiché il Governo Federale di ognuno di questi Stati può accordare per legge certi diritti ai propri cittadini residenti nel suo territorio escludendone gli altri suoi cittadini che non vi risiedono", pertanto dal momento che sarebbe stato impossibile ottenere di più e un ulteriore braccio di ferro avrebbe comportato il rischio di far definitivamente saltare gli accordi il Ministro degli Affari Esteri di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia avevano autorizzato, nel luglio del 1912, l'Ambasciatore a Washington ad accettare la nuova formulazione dell'articolo⁷⁷.

Il testo finale dell'art. 3 approvato il 25 febbraio, che sostituiva il primo paragrafo dell'art. 3 del Trattato di Commercio e Navigazione del 26 febbraio 1871, recitava: "I cittadini di ciascuna delle Alte Parti contraenti riceveranno

riceveranno negli Stati e territori dell'altra, la più costante sicurezza e protezione, diretta o indiretta, di qualsiasi specie, natura, forma o grado, per le loro persone e proprietà, compresa quella forma di protezione derivante da ogni legge statale o federale che stabilisca una responsabilità civile per la morte causata da negligenza, colpa (unlawful act) o altrimenti, ed attribuisca ai parenti del defunto il diritto di ottenere risarcimento di danni o compenso. Tale diritto non potrà essere limitato per ragione della residenza o della nazionalità dei parenti medesimi, i quali godranno al riguardo gli stessi diritti e privilegi che sono o saranno concessi ai nazionali, sottomettendosi però alle condizioni a questi imposte". Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a). (foto 4184-4185)

⁷⁷ Le fasi relative alla modifica del testo dell'articolo sono ricordate dal Ministro di Grazia e Giustizia in un promemoria diretto al Ministro degli Esteri e inviato in copia al Commissariato dell'Emigrazione datato 4 giugno 1913. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a).

negli Stati e nei Territori dell'altra, la più costante sicurezza e protezione per le loro persone e proprietà e per i loro diritti, inclusa quella forma di protezione accordata da ogni legge statale o nazionale, che stabilisca una responsabilità civile per danni o per morti cagionati da negligenza o colpa, e dia ai parenti od eredi della parte lesa un diritto di azione il quale non potrà essere menomato per motivo della nazionalità dei detti parenti od eredi; e godranno a questo riguardo gli stessi diritti e privilegi che sono o saranno accordati ai nazionali, purché si sottomettano alle condizioni imposte a questi ultimi". Il testo venne approvato dal Senato americano il 26 febbraio e fu ratificato dal Presidente il successivo 1 marzo⁷⁸.

Conclusa la vicenda "istituzionale", rimaneva la vicenda personale della vedova e dei due figli piccoli di Carmine Maiorano, Edoardo e Filomena che in base all'esito dei ricorsi che li avevano visti soccombenti in ogni grado di giudizio non avrebbero avuto diritto a nessun tipo di risarcimento. Tuttavia l'Ambasciatore Cusani, resosi conto della situazione e animato da un profondo senso di giustizia e solidarietà, riuscì ad ottenere dalla compagnia ferroviaria a titolo di donazione per gli eredi la somma di mille dollari, corrispondente a circa 5.192,10 di lire italiane. L'Ambasciatore trasmise l'assegno al Prefetto di Avellino pregandolo di "voler curare la rimessa del detto assegno e possibilmente il suo incasso" perchè la vedova Maiorano non corresse il rischio di essere esposta a "truffe" o "raggiri di terzi" e affinché venisse aiutata a mettere "il denaro a frutto in modo sicuro". L'Ambasciatore, inoltre, nella sua nota chiese che la vedova fosse messa a conoscenza che non aveva "il diritto legale" di ottenere quella somma, ma che essa le giungeva "inattesa" e "come frutto delle [sue] speciali e spontanee cure" per queste ragioni sperava che la donna avrebbe voluto mostrargli la sua riconoscenza "accettando il consiglio [...] d'impiegare la somma in modo sicuro e possibilmente di limitarsi a consumare il solo reddito"⁷⁹.

A questa nota seguì la replica del Prefetto che informava l'Ambasciatore di aver ricevuto l'assegno e di essersi adoperato perché "i benefici effetti della donazione [...] non rimanessero frustati", garantendo che la somma sarebbe stata integralmente riscossa dalla famiglia della vittima e che successivamente sarebbe stata proficuamente investita. Attraverso una dichiarazione scritta, infatti, la signora Maiorano si era impegnata a depositare presso la "cassa postale con libretto" a lei intestato la somma di lire 2.000, mentre "per la rimanente parte aveva acquistato rendita italiana con due certificati intestati a

⁷⁸ *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, with the Address of the President to Congress December 2, 1913, doc. 706, consultabile al sito [https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1913/d706]

⁷⁹ La lettera inviata dall'Ambasciatore Cusani al Prefetto di Avellino il Dott. Diodato Sansone è datata 10 febbraio 1912. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 17, f. 60 a).

favore dei due figli minori”⁸⁰. L’atto di liberalità compiuto dalla compagnia ferroviaria aveva dato alla vedova un minor ristoro economico rispetto a quello che le sarebbe spettato se la vicenda giudiziaria si fosse conclusa positivamente, tuttavia per la donna – una “povera contadina” “sperduta fra i monti Irpini”, come lei stessa si definì in una lettera di ringraziamento che non scrisse di suo pugno poiché era “senza istruzione” – l’interessamento dell’Ambasciatore rappresentò “in mezzo alla desolazione” “una mano pietosa e benefica” per sé stessa e per i suoi figli⁸¹.

3. *Provvedimenti restrittivi dei diritti dei lavoratori stranieri*

L’assenza di una adeguata legislazione sociale che tutelasse i lavoratori in caso di infortunio non costituiva il solo problema che affliggeva gli stranieri, poiché tra le pieghe della legislazione dei singoli Stati dell’Unione si nascondevano numerosi provvedimenti che di fatto finivano con il rivelarsi discriminatori dei diritti degli immigrati e in contrasto con le disposizioni del trattato del 1871 tra Italia e Stati Uniti, in forza del quale si garantivano ai lavoratori cittadini italiani *same rights and privileges* dei lavoratori cittadini

⁸⁰ La lettera del Prefetto di Avellino è datata 18 giugno 1912. *Ibid.*

⁸¹ Una copia della lettera della Signora Maiorano è acclusa alla comunicazione del Prefetto. Dal testo trapela il profondo senso di gratitudine della donna per l’interessamento che l’Ambasciatore aveva dimostrato per la sua sorte e quella dei suoi figli: “Eccellenza, ho avuta comunicata dall’Illmo Signor Prefetto della Provincia di Avellino la nobile lettera della E.V., con cui dispose la trasmissione dello assegno. Quello che tale comunicazione abbia prodotto in me, non saprei dirlo. Certo che, mai, dopo l’orribile avventura della perdita del mio consorte, provò un sollievo l’affranto animo mio, ed ora, scuotendomi come dal più terribile tramortimento, ho visto che, in mezzo alla mia desolazione, vi è stata una mano pietosa e benefica che ha voluto recare a me conforto e sollievo alle condizioni dei miei piccoli figli. Io ringrazio in ginocchio l’E.V. ed imploro dal Cielo le migliori e più ambite benedizioni. E tanto faccio col massimo ardore, non perché mi spinga il denaro inviato, cui io do l’importanza del suo valore, per me certo cospicuo; ma lo guardo come un altro significato della protezione che l’E.V. ha dei suoi connazionali e specie quella verso di me, povera contadina, sperduta fra i monti Irpini. Metterò a frutto il denaro e seguirò in tutto i consigli dell’E.V. Eccellenza, io sono nella mia rudezza di contadina, commossa si tenerezza e piango; piango soprattutto perché la mia condizione e la mia lontananza non mi consentono di portarmi ai suoi piedi per esprimerle genuflessa i miei ringraziamenti e la mia devozione. E quale atto di gratitudine posso io compiere? Imparo fin da ora ai due piccoli orfani del padre loro, ad invocare, come una divinità, il nome dell’E.V. dopo quello di Dio, cui eleveranno un culto di adorazione. Essi, nel corso della loro vita, avranno presente che se un crudele destino li orbò del padre, un secondo padre per affetto risponde al nome dell’E.V., il Marchese Cusani Confalonieri, che venereranno sempre, facendo voti che viva lungamente e che Dio lo consoli in ogni passo della sua vita. Eccellenza, io da contadina, senza istruzione, non ho potuto scrivere di mio pugno la presente; e creda pure, che, a modo mio ho espresso i miei sentimenti, e chi ha scritto non ha fatto che tradurli in forma più corretta; ma essi sono miei e sono all’E.V. devota. Grazie ora e sempre mi firmo Umilissima serva Maria Giuseppa Raffaele Vedova Maiorano. Castelfranci, 29 febbraio 1912.”. *Ibid.*

americani. In quest'ambito un caso particolare era quello dei provvedimenti amministrativi o legislativi che prevedevano la *preference of citizens in employment on public works*. Atti di questo genere allarmavano particolarmente le autorità italiane, poiché rimaneva preclusa ai sudditi del Regno la possibilità di lavorare presso le grandi imprese che erano le uniche in grado di offrire maggiori garanzie in termini sia di stabilità del rapporto di impiego che di sicurezza sul lavoro.

Le controversie nascenti per ragioni di carattere discriminatorio allarmavano particolarmente le regie autorità consolari che spesso preferivano tentare una risoluzione della questione per via diplomatica sollecitando l'intervento delle autorità locali, come avvenne nel caso di un'ordinanza emessa dal sindaco della città di Spokane che impediva l'impiego di stranieri nei lavori municipali.

All'inizio del mese di Dicembre del 1910, il signor Giuseppe Plastino, imprenditore di origini italiane naturalizzato americano che si occupava della realizzazione di opere pubbliche a Spokane, aveva informato Cusani, l'Ambasciatore italiano a Washington, che l'amministrazione di quella città il 27 luglio del 1909 aveva emesso un'ordinanza che proibiva che venissero assunti da parte delle imprese appaltatrici operai stranieri per la realizzazione di lavori municipali⁸².

Spokane, città dello Stato di Washington, col tempo era divenuta un vivace polo economico dell'entroterra nord-occidentale e un punto di riferimento per il commercio di legname, per l'industria ferroviaria e mineraria. Il provvedimento aveva, quindi, allarmato la comunità italiana residente in quella città, poiché la maggior parte degli immigrati lavorava per imprese che svolgevano lavori che venivano dati in appalto da parte delle autorità municipali.

⁸² Ordinance No. A 4354, passed the City Council, July 27, 1909, entitled: "*An ordinance relating to employees upon municipal work, or such work done by contract or subcontract, and providing a penalty for the violation thereof*". The City of Spokane does ordain as follows: *Section 1*. Hereafter all laborers employed by the day on municipal work, either directly by the City or by contractors or sub-contractors, on all work for the city, shall be citizens of the United States and residents of the City of Spokane. *Section 2*. All work done by contract or subcontract, on any building or improvement, on work on roads, bridges, streets, alleys or buildings for the City of Spokane shall be done under the provisions of this ordinance, and for this purpose this ordinance is made a part of all contracts, sub-contracts or agreements for work done for the City of Spokane, and all contracts for municipal work shall contain a covenant upon the part of the contractor or sub-contractor to comply with the provisions of this ordinance. *Section 3*. Any contractor, sub-contractor or Agent, or agent of contractor, foreman or employer who shall violate the provisions of this ordinance shall be deemed guilty of misdemeanor and upon conviction shall be fined in a sum not less than \$25.00 or more than \$200.00 or be imprisoned in the City Jail for a period of not less than ten or more than ninety days, or both such fine and imprisonment, at the discretion of the Court. This ordinance shall take effect and be in force ten days after its passage. Cfr. ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22 f. 79.

Preso atto della situazione, l'Ambasciatore si attivò dando incarico all'avvocato Viti, divenuto consulente legale dell'Ambasciata, di procurare immediatamente il testo dell'ordinanza e di valutare se effettivamente essa potesse essere in contrasto con l'art. 3 del trattato tra Italia e Stati Uniti del 1871. L'avvocato si pronunciò affermativamente ritenendo che l'ordinanza fosse incostituzionale e in contravvenzione con i diritti riconosciuti dal trattato, e suggerì di tentare un reclamo per via diplomatica al Dipartimento di Stato.

Cusani scrisse, quindi, al Segretario di Stato Knox palesandogli le proprie perplessità sulla conciliabilità delle disposizioni dell'ordinanza con gli accordi siglati con il trattato e contestualmente lo invitava a riflettere sulla delicatezza della questione, visto che il provvedimento del Sindaco aveva particolarmente scosso la comunità italiana non soltanto di Spokane, ma anche di altre città fra cui New York⁸³. Per l'Ambasciatore il rischio era che il malcontento diffuso potesse poi degenerare in scontri di piazza. Cusani però evitò di chiedere l'immediata revoca del provvedimento dal momento che esso prevedeva che tutti i lavoratori impiegati in lavori municipali fossero "citizens of the United States and residents of the City of Spokane". Cusani temeva infatti che gli venisse obiettato che non sussisteva alcuna discriminazione dal momento che il divieto di assunzione si estendeva anche a tutti i cittadini americani che non fossero residenti nella città di Spokane.

Il Segretario di Stato replicò, il 10 gennaio del 1911, alle richieste dell'Ambasciatore con una nota nella quale dichiarava che avrebbe sollecitato l'intervento del Governatore dello Stato di Washington, dicendosi sicuro che questi avrebbe preso i necessari provvedimenti al fine di garantire agli stranieri residenti nella sua giurisdizione "the full measure of protection of whatever personal rights and liberties, may be granted to them" sia dalla Costituzione che dai Trattati⁸⁴.

Prontamente l'Ambasciatore fece rapporto al Ministro degli Affari Esteri, il Marchese di San Giuliano. Nella missiva, dopo aver spiegato quanto stesse accadendo a Spokane, Cusani descrisse la sua azione diplomatica presso il Dipartimento di Stato e riferì al Ministro di aver sollecitato un dettagliato rapporto del Console Generale di San Francisco – lo Stato di Washington in cui si trovava la città di Spokane ricadeva nella sua giurisdizione – dal quale, però, non aveva ancora ricevuto risposta⁸⁵.

Mentre procedevano le trattative diplomatiche il Sig. Plastino si era autonomamente attivato, come risulta dal rapporto tardivamente inviato dal

⁸³ La missiva di Cusani è datata 9 gennaio 1911. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22 f. 79.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

Console di San Francisco, Rocca, all'Ambasciatore⁸⁶, portando “la cosa dinanzi alla Corte Superiore della città” e di fatto aggirando il farraginoso intervento del Consolato Generale. Rocca, infatti, che alla lettera inviatagli da Plastino nel mese di dicembre rispose “con qualche ritardo”, aveva dato mandato al capo dell'ufficio legale del Consolato, l'Avvocato Gherini, di valutare l'opportunità di intraprendere un'azione giudiziaria contro l'ordinanza municipale. Gherini, a sua volta, aveva avvisato il delegato consolare, il signor Rossi Cassigoli, di mettersi in contatto con l'Avvocato Stern “suo corrispondente di fiducia a Spokane” per capire quale fosse la strategia giuridica più fruttuosa. Mentre Stern studiava il caso “sistematicamente e con calma” con l'obiettivo di sottoporlo “alla Corte Federale di quello Stato e cercare di ottenere un risultato che avrebbe fatto legge non solo per la città di Spokane ma in tutto lo Stato di Washington” apprese dalla stampa locale dell'indipendente azione giudiziaria promossa da Plastino che aveva appunto portato il caso davanti alla *Superior Court* della città. Fu poi lo stesso Plastino ad avvisare, il 18 gennaio, per mezzo di un telegramma l'Ambasciatore Cusani che la Corte aveva annullato l'ordinanza del Sindaco di Spokane e che la “colonia [preparava] festeggiamenti”⁸⁷.

La vicenda per quanto conclusasi positivamente per gli immigrati italiani mette in luce come spesso il sistema di assistenza legale si sia rivelato carente e ciò dipese non soltanto da ragioni di tipo organizzativo – le aree di competenza dei singoli Consolati erano troppo vaste perché la loro azione potesse rivelarsi davvero efficace – ma anche da ragioni legate alla personale sensibilità delle persone coinvolte. In questo caso al poco zelo del Console Generale di San Francisco che – come scrisse Cusani al Ministro degli Esteri e al Commissario Generale dell'Emigrazione – aveva “mancato al suo dovere” sia omettendo di riferire prontamente all'Ambasciata quanto stava accadendo che delegando ogni responsabilità all'avvocato del Consolato “in alcun caso chiamato a far le veci del Console”, si aggiunse l'ambizione personale dell'imprenditore italo-americano che tentava con ogni mezzo di perorare la sua auto-candidatura ad agente consolare “allo scopo di trarre vantaggio pei suoi affari personali”⁸⁸.

⁸⁶ Il rapporto del Console è datato 31 gennaio 1911 quando la vicenda giudiziaria si era già conclusa. *Ibid.*

⁸⁷ Cfr. ASMAE, CGM, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22 f. 79.

⁸⁸ Gli agenti consolari erano “i titolari di uffici più a contatto con gli emigranti”, uffici istituiti “per espletare funzioni consolari in luoghi sprovvisti di funzionari di carriera”. Malgrado per questa carica non fosse previsto alcun riconoscimento economico, era comunque molto ambita perché “poteva dar lustro e dischiudere [...] più rapide opportunità di affermazione economica e più frequenti occasioni di ascesa sociale”. Sull'argomento si rinvia a E. Franzina, *Gli italiani al nuovo mondo*, cit., pp. 192-193. Spesso a ricoprire questo ruolo erano persone poco lipide e spregiudicate come nel caso del signor Plastino. Il ritratto che di questo personaggio fa il Console Generale non è edificante. Nel rapporto tardivo del 31 gennaio inviato all'Ambasciatore, Rocca lo definisce come

L'effettività della tutela giuridica degli immigrati dipendeva dall'intreccio di una molteplicità di fattori e interessi non soltanto giuridici ma anche politici ed economici, per cui spesso le vicende personali dei singoli erano solo strumentali per affrontare problematiche di carattere generale che coinvolgevano la credibilità dell'azione di governo del Regno.

Un altro caso nel quale fu necessario l'intervento delle autorità governative e consolari italiane si verificò a seguito di una vertenza intentata dallo Stato di New York contro la ditta I.M. Ludingtons Sons' Inc. che per lo svolgimento di lavori pubblici, nella fattispecie la costruzione del New York State Barge Canal, si serviva di manodopera straniera e tra gli operai oltre a sudditi inglesi e spagnoli figuravano anche alcuni italiani.

La controversia nasceva dalla violazione della sezione 14 della *Labor law* dello Stato di New York – intitolata *preference in employment of persons upon public works* – che faceva obbligo di impiegare nella realizzazione di opere pubbliche eseguite dallo Stato o da enti pubblici, oppure da quest'ultimi date in appalto a privati, esclusivamente cittadini americani⁸⁹.

“un perfetto e volgarissimo intrigante” che “da ben due anni” lo stava “assedando” “con raccomandazioni di ogni genere”. Se indubbiamente il giudizio del Console era viziato da rancori personali visto che l'imprenditore con il suo operato lo aveva messo in cattiva luce agli occhi di Cusani, è altrettanto vero che l'eccesso di zelo mostrato da Plastino non scaturiva da un sincero interessamento per gli operai italiani ma “da egoistici fini di interesse finanziario determinati dal minor costo della manodopera straniera, [...] nonché dal maggior rendimento al lavoro”. Che Plastino non fosse mosso da mero spirito filantropico si evince anche da una comunicazione inviata dall'Ambasciatore al Ministro degli Esteri nella quale Cusani riferiva di aver risposto negativamente ad una richiesta di far conferire una decorazione all'imprenditore dal momento che, anche prescindendo dal giudizio negativo del Console di San Francisco, questi era “sprovvisto dei titoli sufficienti” per giustificare una proposta simile. Riteneva poi che fosse “necessario mettere un termine a questo sistema delle auto-candidature larvate colla firma di alcuni amici compiacenti, che spesso [rendevano] questo servizio a titolo di futura reciprocità”. Cfr. ASMAE, CGM, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22 f. 79.

⁸⁹ Di seguito il testo del § 14 “In the construction of public works by the State or a municipality, or by persons contracting with the State or such municipality, only citizens of the United States shall be employed; and in all cases where laborers are employed on any such public works, preference shall be given citizens of the State of New York. In each contract for the construction of public works a provision shall be inserted, to the effect that, if the provisions of this section are not complied with, the contract shall be void. All boards, officers, agents or employees of cities of the first class of the State, having the power to enter into contracts which provide for the expenditure of public money on public works shall file in the office of the commissioner of labor the names and addresses of all contractors holding contracts with said cities of the State. Upon the letting of new contracts, the names and addresses of such new contractors shall likewise be filed. Upon the demand of the commissioner of labor a contractor shall furnish a list of the names and addresses of all subcontractors in his employ. Each contractor performing work for any city of the first class, shall keep a list of his employees, in which it shall be set forth whether they are naturalized or native-born citizens of the United States, together with, in case of naturalization, the date of naturalization and the name of the court where such naturalization was granted. Such lists and records shall be open to the inspection of the commissioner of labor. A violation of this section shall constitute a misdemeanor and shall be punishable by a fine of not less than fifty dollars nor

Una limitazione analoga era contenuta nella sezione 2 del Chapter 385 della legge del 1870, emendata dal Chapter 622 dello Statuto del 1894 dello Stato di N.Y. che, disciplinando l'orario giornaliero di lavoro, specificava che nella realizzazione di opere pubbliche “none but citizens of the United States shall be employed”⁹⁰. Già nel 1895 questa disposizione, di fatto restrittiva dei diritti degli stranieri nello Stato di New York, era stata contestata nel corso della causa *People v. Warren* discussa innanzi la *General Terms of the Superior Court* di Buffalo⁹¹. La vertenza costituì un precedente importante per le autorità italiane per questa ragione: prima di addentrarsi nel caso Ludingtons, vale la pena ricordarla.

L'imputato Henry J. Warren era il sovrintendente della *Barber Asphalt Paving Company*, società della West Virginia impegnata nel business della pavimentazione stradale. Nel giugno del 1894, la società stipulò un contratto con le autorità di Buffalo per la realizzazione della *Kensington avenue*, una strada pubblica che insisteva nel territorio cittadino. Nel corso dei lavori di pavimentazione della strada, Warren assunse un operaio italiano, violando così la legge sul lavoro, e per queste ragioni era stato incriminato dal *grand jury*, processato e successivamente condannato dalla *Superior Court* di Buffalo⁹².

La difesa di Warren fece ricorso alla *General Terms of the Superior Court* di Buffalo, asserendo che i fatti contestati “in the indictment do not constitute a crime”, e che lo statuto del 1894 criminalizzando l'impiego, da parte di imprese private, di manodopera straniera nella realizzazione di lavori pubblici

more than five hundred dollars, or by imprisonment for not less than thirty nor more than ninety days, or by both such fine and imprisonment”. *Labor Law*, L. 1909, c. 36; *Consolidated Laws of New York*, c. 31; il testo integrale della *Labor law* è consultabile in *Labor Laws of the United States, with Decisions of Courts Relating Thereto pt. II*, in “*Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*”, No. 148 (April 10, 1914), pp. 1475-1540, pp. 1479-1480 per la sec. 14.

⁹⁰ *Hours of labor*. [...] Sec. 2 (as amended by chapter 622, acts of 1894). “This act shall apply to all mechanics, working-men and laborers now or hereafter employed by the State, or any municipal corporation therein, through its agents or officers, or in the employ of persons contracting with the State or such corporation for performance of public works. And all such mechanics, workingmen and laborers so employed shall receive not less than the prevailing rate of wages in the respective trades or callings in which such mechanics, workingmen and laborers are employed in said locality. And in all such employment, none but citizens of the United States shall be employed by the State, any municipal corporation therein and by persons contracting with the State or municipal corporation thereof, and every contract hereafter made by the State or any municipal corporation, for the performance of public works must comply with the requirements of this section”. Cfr. United States. Bureau of Labor, *Special Report of the Commissioner of Labor*, Vol. 2, Washington 1896, p. 719.

⁹¹ Superior Court of Buffalo, General Term, Decided Jul 1, 1895, *People v. Warren* 13 Misc. 615 (N.Y. Misc. 1895); *People v. Warren* (1985) 34 N.Y.S. 942.

⁹² Gli avvenimenti che portarono al giudizio innanzi la *General Terms of the Superior Court* di Buffalo sono descritti nel saggio di A.E. Outerbridge Jr., *Pending problems for wage-earners*, in “*Appletons' Popular Science Monthly*”, vol. XLIX, (May to October 1896), pp. 57-71, in particolare pp. 69-70.

di fatto violava non soltanto le disposizioni della Costituzione nazionale⁹³ e federale⁹⁴, ma anche le disposizioni del trattato concluso nel 1871 tra gli Stati Uniti e l'Italia e conseguentemente sottolineava che “personal liberty, that is the right among others to make contracts, to labor for others and to employ others to labor, is secured by constitutional law to all member of this state, and the right is inalienable”⁹⁵.

La difesa dello Stato riteneva, di converso, che essendo la *Kensington avenue* una strada pubblica essa fosse di proprietà dello Stato e di conseguenza l'operaio italiano, impegnato nei lavori di costruzione della suddetta strada, di fatto, lavorava per lo Stato che, dunque, aveva lo stesso “absolute right” di scegliere *chi* dovesse eseguire i lavori di pavimentazione, così come lo stesso “absolute right” di scelta avrebbe avuto Warren qualora avesse ottenuto l'incarico da un privato cittadino; in altre parole per la difesa “the state had the same right to designate what laborers the paving company should employ, and refuse employment to, as it, the state, would have had if it were doing the work directly through its agents and servants”⁹⁶.

Questa linea difensiva non convinse però la Corte, che ritenne che “the exercise of the right of power of dominion over property possessed by the state, then, can have no application to the personal liberty of its members. In matters of independent contract its rights, powers and functions in a case like the one at bar are the same as those of an individual, and, therefore, it cannot

⁹³ La difesa dell'imputato contestava la violazione de Article 1, section 1 of *The Fourth Constitution of New York*, 1894: “No member of this State shall be disfranchised, or deprived of any of the rights or privileges secured to any citizen thereof, unless by the law of the land, or the judgment of his peers»; e de Article 1, section 6 of *The Fourth Constitution of New York*, 1894: «[...] No person shall be subject to be twice put in jeopardy for the same offense; nor shall he be compelled in any criminal case to be a witness against himself; nor be deprived of life, liberty or property without due process of law; nor shall private property be taken for public use without just compensation”.

⁹⁴ L'imputato faceva riferimento al V e al XIV emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America ricordando che nessuno poteva essere privato della vita, della libertà o dei beni, senza “due process of law” e che nessuno Stato poteva privare alcuna persona della vita, della libertà o delle sue proprietà, senza “due process of law”. The Constitution of the United States of America - Amendment V “No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a grand jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, *nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law*; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”; the Constitution of the United States of America - Amendment XIV section 1: “[...] No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws”.

⁹⁵ Superior Court of Buffalo, General Term, Decided Jul 1, 1895, *People v. Warren* 13 Misc. 615 (N.Y. Misc. 1895); *People v. Warren* (1985) 34 N.Y.S. 942, p. 1.

⁹⁶ Ivi, p. 2.

dictate the terms and conditions of a contract between an individual and one of its municipal corporations which would be illegal if the contract were made directly by itself”⁹⁷.

Pertanto, per il giudice di Buffalo, lo statuto del 1894 era da considerarsi *unlawfully* poiché violava la libertà personale degli individui in aperto contrasto non soltanto con le disposizioni della Costituzione nazionale e federale, ma anche con le disposizioni del Trattato del 1871.

La controversia, però, non arrivò in appello e di conseguenza non fu emessa una sentenza “che avesse forza di legge su tutte le contee dello Stato”, così la medesima questione si ripropose, molto tempo dopo, con il caso Ludington⁹⁸. Come già anticipato, lo Stato di New York aveva aperto un procedimento contro la ditta suddetta che, in violazione della section 14 della Labor Law dello Stato, aveva assunto manodopera straniera⁹⁹. Era evidente il grave danno che sarebbe potuto derivare agli immigrati italiani da una sentenza che avesse statuito l'impossibilità per un cittadino straniero di essere impiegato nell'esecuzione di lavori pubblici soprattutto perché i casi di ordinanze e leggi restrittive dei diritti degli stranieri erano diventati sempre più frequenti. Per queste ragioni l'Avvocato italo-americano Gino Charls Speranza, che come abbiamo già avuto modo di dire era il direttore dell'Ufficio legale presso il Consolato Generale di New York, si attivò immediatamente e il 17 Aprile del 1911 inviò al Commissioner of Labor dello Stato di New York una nota con la quale faceva presente che qualsiasi discriminazione nei confronti dei lavoratori italiani, impegnati nella costruzione del canale di Barge, avrebbe costituito “a violation of the provisions and spirit of treaty guarantees”, come era stato precedentemente statuito da una delle Corti dello Stato di New York¹⁰⁰. A stretto giro di posta, il 18 aprile, il *Commissioner of Labor*, John Williams, rispose in modo laconico che la sua comunicazione al *Comptroller of the State* era il risultato di una attività

⁹⁷ Ivi, p. 3.

⁹⁸ Si veda in proposito la nota inviata il 10 agosto 1911 dal R. Incaricato d'Affari al Commissario Generale dell'Emigrazione Pasquale Di Fratta. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22.

⁹⁹ In quel momento per la ditta Ludington - come risulta da una lettera inviata il 30 giugno del 1911 da Claude Ludington all'agente consolare di New York - lavoravano quattro operai italiani: Tony Debonis, Finelli, Parelli e Don Acchino. Nella missiva il presidente della società sollecitava l'intervento del Console italiano per risolvere la questione dal momento che, nonostante il forte interesse della società a servirsi per la costruzione del canale di manodopera italiana, era impossibile assumere operai stranieri fino a quando la norma statutaria non fosse stata dichiarata “unconstitutional and in violation of the Treaty rights”. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22.

¹⁰⁰ L'Avv. Speranza faceva riferimento al già menzionato caso *People v. Warren* 13 Misc. 615 (N.Y. Misc. 1895); *People v. Warren* (1985) 34 N.Y.S. 942. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22.

di indagine eseguita a seguito di una denuncia depositata presso il *Chief Executive* dello Stato e si basava sulla presunzione che cittadini degli Stati Uniti e dello Stato di New York fossero stati discriminati, in violazione della sezione 14 della legge sul lavoro. Il Commissario sottolineò che la contestazione non era specificamente diretta contro i sudditi del Regno d'Italia, ma era genericamente rivolta a tutti i lavoratori stranieri impiegati dalla ditta nella costruzione del canale, indipendentemente da quale fosse la loro nazionalità. Williams, inoltre, si diceva particolarmente ansioso che queste vertenze, relative all'applicazione della sezione 14 della legge sul lavoro, venissero opportunamente giudicate dall'autorità giudiziaria e che, nelle more della determinazione di tali questioni, non riteneva che fosse di sua competenza adottare provvedimenti volti a revocare o annullare "the notices relative to this matter issued pursuant to law"¹⁰¹.

L'avvocato Marcel Viti non appena venne a conoscenza della vertenza informò l'Ambasciatore italiano a Washington che a sua volta, il 24 giugno, scrisse al Segretario di Stato Knox al fine di ottenere un rinvio del processo che avrebbe dovuto svolgersi il successivo 27 giugno davanti al County Judge della Contea di Orleans, presso la Court House in Albion N.Y. L'Ambasciatore contestualmente chiese che il Dipartimento di Stato intervenisse per far presente alle autorità statali il conflitto esistente tra le disposizioni della legge sul lavoro e quelle del Trattato¹⁰². A questa richiesta il Segretario di Stato Knox replicò che le questioni relative all'interpretazione delle disposizioni di legge e dei trattati erano di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria¹⁰³.

Malgrado l'asettica replica del Segretario di Stato, le autorità italiane, come trapela da una lettera indirizzata al Ministro degli Esteri, speravano che così come era avvenuto nel caso di Spokane il Dipartimento di Stato usasse "in via ufficiosa, la sua influenza sulle autorità statali di New York" al fine di ottenere "l'abrogazione" di quella disposizione¹⁰⁴. L'ulteriore differimento della causa, originariamente fissata il 27 giugno, dal 1 agosto al successivo 6 settembre fece presumere alle autorità italiane che la richiesta reiterata al Dipartimento di Stato di intercedere presso le autorità statali affinché "riconsiderassero la questione tenendo presente il dispositivo del trattato fra gli Stati Uniti e l'Italia" avesse qualche speranza di successo¹⁰⁵. Dopo un'ulteriore serie di

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Si veda la nota urgente inviata il 24 giugno 1911 dall'Ambasciatore al Segretario di Stato Knox. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22.

¹⁰³ La nota inviata dal Segretario di Stato americano a Cusani è datata 29 giugno 1911. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 22.

¹⁰⁴ La lettera inviata dall'Ambasciata italiana al Ministro degli Affari Esteri è datata 5 luglio 1911. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹⁰⁵ Si veda la nota, datata 10 agosto 1911, inviata dall'Incaricato d'Affari presso l'Ambasciata al

rinvii la causa fu discussa all'inizio del mese di ottobre. L'Incaricato d'Affari dell'Ambasciata rassicurò il Commissario Generale dell'Emigrazione Di Fratta che nelle more della decisione il Governatore dello Stato di New York aveva garantito che fino all'emanazione della sentenza era fatto salvo il diritto degli operai italiani di proseguire il loro lavoro, malgrado la legge dello Stato di N.Y. lo vietasse¹⁰⁶.

La sentenza venne emessa il 1 novembre 1911¹⁰⁷. L'Avvocato Speranza, quale *amicus curie*, aveva sostenuto davanti la Corte la tesi della discriminazione degli operai italiani in violazione delle norme del Trattato, a spregio dello spirito di cortesia istituzionale e delle norme di diritto internazionale. Gli avvocati della ditta, invece, avevano fatto leva sull'incostituzionalità della section 14 della Labor Law. Entrambe le argomentazioni furono respinte. Limitandoci agli aspetti della sentenza riguardanti il contrasto con le disposizioni del Trattato, il giudice Signor, nella lunga e articolata sentenza, dopo aver fatto genericamente riferimento ai Trattati dei diversi paesi coinvolti, dal momento che la ditta era accusata di aver assunto stranieri di diverse nazionalità, affermò che “it is not unconstitutional for a State to determine the persons that it shall employ in conducting its own affairs”

A law would undoubtedly be unconstitutional which compelled an individual, or a corporation already in existence, to employ persons other than those it chose to employ in the conduct of its business; and I think the holding of cases in the United States courts is to the effect that it is unconstitutional to prohibit private corporations in existence, or individuals, from employing any help that they may desire to employ, unless it is where they are conducting work for a State or a municipality¹⁰⁸.

Il giudice precisò che pur avendo vagliato i testi dei diversi trattati che gli erano stati presentati tenendo ben a mente che “treaty rights are superior to laws that may be passed by any particular State, and that no State has any right to pass any law in violation of such treaty rights” in questo caso non poteva ritenersi che la Labor Law dello Stato di New York violasse alcuna delle disposizioni dei Trattati coinvolti:

I cannot see that the Labor Law of the State of New York violates any of the treaty provisions with any of the different nations, inasmuch as it does not attempt to prohibit the employment of citizens of any nation by private corporations or individuals, and only declares its policy in the conduct of its own business affairs¹⁰⁹.

Commissario Generale dell'Emigrazione e la successiva nota, datata 4 settembre, inviata dallo stesso Incaricato d'Affari al Ministro degli Esteri e a Di Fratta. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹⁰⁶ Si veda il dispaccio datato 25 ottobre 1911. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹⁰⁷ County Court, Orleans County, *People v. Ludington's Sons, Inc.*, 74 Misc. 363 (N.Y. Misc. 1911) • 131 N.Y.S. 550, Decided Nov 1, 1911.

¹⁰⁸ Ivi, § 372

¹⁰⁹ Ivi, § 372-373.

Lo Stato, secondo il giudice, non avrebbe potuto rendere “unlawful” per tutti i datori di lavoro assumere “unnaturalized foreigners”, ma esattamente come un qualsiasi privato cittadino poteva rifiutarsi di assumere stranieri “in the conduct of its own affairs”, infatti si legge nella sentenza:

No State can deprive any person of his right to acquire and hold property or to labor for others; but a State, like an individual, may determine whom *it* will employ in the construction of *its* public works and it is, like an individual, under no obligation to employ any class of laborers unless it desires so to do¹¹⁰

Il giudice, lasciando trapelare un velato pregiudizio nei confronti degli stranieri, scrisse:

I cannot see that the State by an enactment of this law has exceeded its powers; and, if an individual or private corporation is not bound by any of the existing treaties to employ unnaturalized foreigners, I cannot see that the State is compelled so to do. I can conceive excellent reasons why, on works of certain character, it might be much preferable to employ persons who had resided in the country long enough to become familiar with its language and methods of labor; but that is hardly pertinent to the decision of the question at issue¹¹¹.

In sintesi per Signor lo Stato, al pari di un qualunque privato, per l'esecuzione di opere pubbliche poteva servirsi della manodopera che più preferiva senza che questo comportasse alcuna violazione degli accordi raggiunti con i trattati internazionali.

Contro questa decisione la Ditta Ludington aveva deciso di fare ricorso in appello. Il Console generale scrisse, quindi, al Commissario dell'Emigrazione per sapere se il Consolato dovesse intervenire anche nel giudizio d'appello, dal momento che questo avrebbe comportato ulteriori spese legali, tra cui il pagamento dell'onorario dell'Avvocato Speranza, spese per le quali chiedeva formalmente di essere autorizzato. Il Console Generale nella sua missiva insisteva sull'importanza della sentenza poiché “fino a tanto che un altro giudizio non [l'avesse revocata], lo straniero non [avrebbe] più [potuto] essere occupato nei lavori dello Stato con grave danno dei nostri connazionali emigrati”¹¹².

Il ricorso in appello, però, non fu necessario. Il giudice che aveva emesso la sentenza di primo grado, l'aveva fatto quando era già “scaduto dal suo termine d'Ufficio” e per queste ragioni venne sostituito da un altro giudice, Frederick L. Downs, davanti al quale venne ripresa la discussione della causa, a seguito della quale non venne emessa “una sentenza scritta, ma una semplice decisione orale che fu trascritta dallo stenografo”¹¹³. Il nuovo giudice ribaltò la decisione

¹¹⁰ *Ivi*, § 376.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Si veda la lettera del R. Console Generale a New York al Commissario Generale dell'Emigrazione, datata 23 novembre 1911. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹¹³ L'inattesa svolta processuale è riferita dal Console Generale in un rapporto inviato, il 28 marzo

precedentemente resa, accogliendo le tesi sostenute dalla difesa della ditta Ludington e dall'Avvocato Speranza, affermando che

I cannot help but decide that this law that they have attempted to make here is not only unconstitutional in this State but in violation of the Treaties and unconstitutional as far as the United States is concerned, and I cannot help, but, to do justice to myself and to the people, to decide that I must grant the motion which the defendant has made¹¹⁴.

La nuova decisione tranquillizzò le autorità italiane poiché rimaneva “stabilito con un giudicato che gli operai italiani [avevano] lo stesso diritto degli operai cittadini locali di essere adibiti a lavori statali”¹¹⁵. Pronunce giurisdizionali come questa non costituivano la regola, ma scaturivano dalla sensibilità personale del singolo giudice e rappresentavano un tentativo di mitigare gli effetti concreti di scelte politiche discriminatorie e poco liberali verso gli stranieri. Il § 14 della Labor Law dello Stato di New York¹¹⁶ continuò a danneggiare i lavoratori stranieri poiché prevalse un orientamento giurisprudenziale restrizionista che culminò con due sentenze pronunciate nel 1915 dalla Corte Suprema Federale degli Stati Uniti nelle quali si statuì che non dovesse considerarsi *unconstitutional* la preferenza accordata ai cittadini americani rispetto ai lavoratori stranieri¹¹⁷.

4. *Considerazioni conclusive*

Nelle legislazioni dei singoli Stati dell'Unione non erano rare le disposizioni contenenti limitazioni o discriminazioni a danno degli stranieri. L'entrata in vigore del nuovo articolo 3 del Trattato e gli interventi diplomatici, volti a sensibilizzare i Governatori degli Stati a modificare i loro statuti introducendo normative non discriminatorie per gli stranieri, non furono sufficienti ad arginare la deriva

1912, al Commissario dell'Emigrazione, al quale seguì, il successivo 18 aprile, una nota alla quale si allegava il testo della decisione. Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Cfr. ASMAE, CGE, A. Gen., pos. 30 - *Stati Uniti d'America*, b. 22.

¹¹⁶ Il testo della disposizione subì un temperamento nel 1915: nella nuova formulazione venne specificato che “aliens may be employed when citizens are not available”. Cfr. N.Y. Acts of 1915, Chapter 51 – Employment on public works – Citizens to be preferred, *Labor Legislation of 1915*, in *Labor Laws of the United States Series*, n. 7, Washington 1916, p. 251.

¹¹⁷ La Suprema Corte statuì che “the provisions in § 14 of the Labor Law of 1909 of New York, that only citizens of the United States shall be employed on public works and that preference shall be given to citizens of that state is not unconstitutional under the privilege and immunities clause of the Constitution of the United States or under the equal provision or due process clause of the Fourteenth Amendment thereto, or as violative of the Treaty of 1871 with Italy”. Cfr. *Heim v. McCall*, 239 U.S. 175 (1915); dello stesso tenore *Crane v. New York*, 239 U.S. 195 (1915) in cui i giudici ritennero, uniformandosi al precedente giudicato, che “a state statute regarding employment of laborers otherwise valid is not unconstitutional under the equal provision clause of the Fourteenth Amendment because it makes distinctions between aliens and citizens”. Sull'argomento si veda anche *Constitutionality of Restrictions on Aliens' Right to Work*, in “*Columbia Law Review*”, 7 (1957), pp. 1012-1028, in particolare pp. 1017-1018.

restrizionista. Come si evince, infatti, dal carteggio intercorso nel luglio del 1913 tra il Commissario dell'Emigrazione e l'Ambasciatore di Washington era in discussione al Senato il *Sutherland bill* che, se approvato, avrebbe vanificato “i buoni effetti” del nuovo Trattato “sia per le conseguenze dirette” che avrebbe potuto produrre “sia per l’influenza deleteria” che avrebbe “esercitato sulla futura legislazione dei singoli stati in materia di infortuni”¹¹⁸. Il *Sutherland bill* non era che uno dei tanti progetti di legge presentati a livello federale che miravano a imprimere una torsione degli originari valori costituzionali americani ispirati al mito del *melting pot*. Tra il 1875 e il 1924 si assistette ad “una *escalation della exclusionist legislation*” che divenne strumentale per la costruzione della c.d. *american identity*¹¹⁹. Le politiche selettive e discriminatorie condotte dal Congresso e abbracciate anche nelle legislazioni nazionali dei singoli Stati dell'Unione furono suggellate, come abbiamo avuto modo di mostrare, dalla giurisprudenza della Corte Federale, che di fatto attraverso i suoi giudicati sostenne “la legittimità dei dispositivi di esclusione”, siglando, così, la definitiva chiusura della stagione dell'*open door policy*¹²⁰.

L'Italia liberale tentò di predisporre dei meccanismi di tutela internazionale per i suoi lavoratori che non soltanto oltreoceano, ma anche in Europa dovettero scontrarsi con le legislazioni restrizioniste dei paesi di arrivo. Si pensi in proposito all'accordo stipulato con la Francia nel 1904 - che costituì un primo passo verso la conclusione, nel 1919, di un vero e proprio trattato di lavoro -, alle Convenzioni internazionali siglate a Berna nel 1906, o ancora alla Convenzione fra il Regno d'Italia e la Germania sulle assicurazioni operaie nel 1912¹²¹. Negli Stati Uniti, come

¹¹⁸ Il progetto di legge prevedeva che in caso di infortunio mortale la vedova e gli orfani non residenti negli Stati Uniti o negli Stati limitrofi (Messico e Canada) avevano diritto solo alla corresponsione di una somma di denaro pari ad un anno di salario. Cfr. ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, pos. 30 - Stati Uniti d'America, b. 17, f. 60 a).

¹¹⁹ Cfr. M. Pifferi, *La doppia negazione dello Ius Migrandi tra Otto e Novecento*, cit., in particolare pp. 55-61, p. 56 per la citazione e R.J. Vecoli, *The Significance of Immigration in the Formation of an American Identity*, in “*The History Teacher*”, 1 (Nov., 1996), pp. 9-27; la bibliografia sui provvedimenti legislativi americani in materia di emigrazione è vasta mi limito, quindi, a citare solo alcuni contributi utili per un primo orientamento, si vedano: B. Boyd Caroli, *The United States, Italy and the Literacy Act*, in “*Studi Emigrazione*”, 41 (1976) pp. 3-22 e. E.P. Hutchinson, *Legislative History of American Immigration Policy, 1798-1965*, Philadelphia 1981; E. Franzina, *La chiusura degli sbocchi migratori*, in I. Barbadoro (cur.), *Storia della società italiana*, vol. XXI, La disgregazione dello Stato liberale, Milano 1982, pp. 125-189; A. Clementi, *La legislazione dei paesi di arrivo*, in P. Bevilacqua-A. De Clementi-E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma 2002, pp. 421-438; A.R. Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, New York et al. 2006; D. Freda, *Governare i migranti*, cit., pp. 72-73..

¹²⁰ Sugli orientamenti della giurisprudenza della Corte Federale si veda anche l'importante studio di M. Pifferi, *La doppia negazione dello Ius Migrandi tra Otto e Novecento*, cit., in particolare pp. 53-78, p. 60 per la citazione e Id., *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla “falsa” libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. Meccarelli-P. Palchetti- C. Sotis C (curr.), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata 2012, pp. 253-273, pp. 263-273 in particolare

¹²¹ Cfr. *Relazione L. Rava sul disegno di legge per l'approvazione del trattato di commercio fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America alla Commissione per l'esame dei trattati*, Roma 1913. Il testo della relazione è consultabile in Z. Ciuffoletti, *L'emigrazione nella Storia d'Italia dal 1868 al 1914*, cit., pp. 484-486; M.

abbiamo visto, la situazione era molto più complessa perché le autorità italiane si scontrarono non soltanto con l'assenza di una adeguata legislazione sociale, che era estranea alle logiche del sistema economico statunitense, ma anche con una produzione normativa articolata a più livelli per cui, spesso, alle concessioni ottenute dalle autorità federali si contrapponevano misure restrizioniste approvate dalle singole autorità statali. Anche il nuovo accordo siglato a Washington nel 1913 a seguito della vicenda Maiorano che prevedeva una modifica dell'originaria disposizione del trattato del 1871, se certamente costituì un passo importante per la tutela degli immigrati del Regno, non fu certo sufficiente ad arginare la deriva identitaria. In questo contesto non deve perciò stupire se non sempre l'attività consolare e diplomatica riuscì ad essere veramente incisiva.

Tuttavia, malgrado la storiografia non abbia mancato di rilevare che il "Commissariato Generale dell'Emigrazione e i suoi uomini non sempre riuscirono ad agire d'intesa con quelli del Ministero degli Esteri e della stessa rete consolare" e che "il perdurare nel tempo dei campanilismi e degli egoismi localistici in America e la nascita di un sentimento di appartenenza nazionale" fossero dipesi anche dall'"azione di filtro, male realizzata o addirittura mancata, da parte di consoli, viceconsoli e agenti consolari dell'Italia liberale e fascista"¹²², bisogna tenere conto che le falle nel sistema di assistenza derivarono anche dalla complessità del fenomeno migratorio in sé, dalla grandezza delle aree territoriali coinvolte e dalla scarsità di forze e risorse messe a disposizione delle articolazioni periferiche ministeriali. Questa pluralità di fattori unita alla inevitabile diversità e sensibilità umana dei soggetti coinvolti non consentono di esprimere giudizi univoci sull'operato complessivo della c.d. diplomazia sociale.

Nei casi qui esaminati, al di là di atteggiamenti personali talvolta poco volenterosi come quello del Console Generale di San Francisco, emerge una generale tendenza da parte del personale diplomatico e consolare di rendersi parte attiva per cercare di ottenere il rispetto degli accordi internazionali. Nei casi in cui questo non fu possibile, a causa di politiche governative protezionistiche e di orientamenti restrittivi della giurisprudenza, la rete di protezione diplomatica comunque agì affinché gli italiani non si sentissero abbandonati dal loro governo: si pensi, ad esempio, a come si prodigò l'Ambasciatore Cusani per ottenere una somma di

Battista, *Gli emigrati italiani e gli infortuni sul lavoro in America*, cit., pp. 2-6. Sulla tutela dei lavoratori italiani all'estero e sull'origine del diritto internazionale del lavoro si veda V. Amorosi, "Un jour viendra..." *Diritto Internazionale del lavoro e discorso giuridico nel primo Novecento*, in in "i-lex", 18 (2013), pp. 99 - 114, www.i-lex.it; L. Tosi, La tutela internazionale dell'emigrante, in P. Bevilacqua-A. De Clementi-E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., pp.439-456; Gian Carlo Paoli, *La Confederazione Generale del Lavoro e l'emigrazione nell'età giolittiana*, in "Archivio Storico Italiano", n. 510, a. CXXXIX, (1981), IV, pp. 645-660.

¹²² Cfr. D. Sacco, *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, cit., p. 374 per la prima citazione e per la seconda E. Franzina, *Gli italiani al nuovo mondo*, cit., p.188; un giudizio negativo sull'assistenza prestata negli USA dalle autorità italiane agli immigrati è espresso da Z. Ciuffoletti, *L'emigrazione nella Storia d'Italia dal 1868 al 1914*, cit., pp. 239-240; sul ruolo della diplomazia sociale si veda inoltre L. Incisa di Camerana, *La diplomazia*, in P. Bevilacqua-A. De Clementi-E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., pp. 457-481;

denaro a titolo di donazione per la vedova Maiorano e i suoi figli da parte della compagnia ferroviaria responsabile del sinistro in cui morì il loro congiunto. Se si guarda la documentazione conservata in archivio la poca efficacia dell'azione di tutela, rilevata dalla storiografia, sembra più ascrivibile alle oggettive diversità dei sistemi e della cultura giuridica e all'impossibilità di incidere sulle scelte politiche di un paese come gli Stati Uniti impegnato nella costruzione della propria identità che non all'inadeguatezza o al disinteresse delle autorità italiane.