

Dolores Freda

“Trafficienti di carne umana” Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo

SOMMARIO: 1. “Emigrazione naturale” ed “emigrazione artificiale”: le colpe degli agenti. 2. Colpire gli agenti per arginare l'emigrazione: la “legge di polizia” del 1888. 3. Cambiare tutto per non cambiare niente: l'abolizione degli agenti di emigrazione. 4. Conclusioni.

ABSTRACT: The essay investigates the role and functions of the emigration agents in Italy between the end of the 19th and the beginning of the 20th centuries. In particular, it focuses on their abuses towards emigrants and on how legislation tried to cope with them: notwithstanding some administrative acts in matter of public security had been issued during the '60s and '70s of the 19th century, it was only in 1888 and then in 1901 that two laws were enacted to regulate their activity. The absence of appropriate regulation and, consequently, of any proper control for such a long time contributed to the growth of the intermediaries number and, at the same time, to the diffusion of abuses towards emigrants.

KEYWORDS: Emigration, agents, legislation

“Nessuno può arruolare o accaparrare emigranti, promettere o vendere biglietti d'imbarco, se non ha ottenuto dal Commissariato la patente di vettore di emigranti”: così l'art. 13 della Legge n. 23 del 1901, la quale, prevedendo che nessuno potesse svolgere le attività connesse all'emigrazione a meno che non fosse in possesso di specifica autorizzazione del Ministero degli Esteri¹, sanciva di fatto l'abolizione degli agenti di emigrazione e la loro sostituzione da parte delle compagnie di navigazione a mezzo dei propri rappresentanti. Tale norma costituiva l'esito di un lungo e travagliato dibattito avente ad oggetto il fenomeno migratorio in Italia: la polemica sull'emigrazione, iniziata negli anni Sessanta dell'Ottocento, sviluppatasi con i primi episodi di espatri di massa e protrattasi fino agli inizi del XX secolo, avrebbe trovato negli agenti di emigrazione il capro espiatorio del complesso e doloroso problema migratorio.

L'agente di emigrazione era stato, fin dall'inizio dei flussi migratori nell'Italia post-unitaria, una figura tanto centrale quanto controversa nel reclutamento degli emigranti e nell'organizzazione dei viaggi di espatrio. Gli agenti, sia privatamente che al soldo di imprenditori o governi stranieri, compivano operazioni di mediazione tra gli emigranti e le compagnie di navigazione gestendo, al tempo stesso, la contrattazione relativa all'acquisto dei biglietti (inclusi i c.d. “prepagati”²) e le operazioni di imbarco. Inizialmente impresa privata, l'agenzia di emigrazione aveva generalmente la sua sede

¹ “La patente è valida per un anno, soggetta, di volta in volta, a una tassa di concessione di mille lire, e vincolata a una cauzione (...). La richiesta della patente implica accettazione di tutti gli obblighi derivanti al vettore dalla presente legge. Il Ministro degli Esteri, udito il Consiglio dell'Emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente”, art. 13, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

² I diffusissimi biglietti prepagati (o *prepaid*), meglio conosciuti dagli emigranti come “pezzettini”, erano biglietti di viaggio acquistati anticipatamente all'estero da parenti, amici e compaesani ed inviati in Italia ai soggetti che intendevano espatriare.

principale nelle città in cui si trovavano i più importanti porti d'imbarco per le Americhe³. Essa, prima attraverso propri rappresentanti che visitavano periodicamente le zone interne diffondendo, fin nei paesini più sperduti della Penisola, notizie, manifesti e opuscoli che pubblicizzavano i luoghi di destinazione e le comodità dei viaggi, poi stabilmente attraverso propri rappresentanti e subagenti *in loco* (specie nelle regioni più povere e, dunque, maggiormente interessate dal fenomeno migratorio: Veneto, Piemonte e regioni meridionali), si occupava di arruolare emigranti da indirizzare alle compagnie di navigazione che offrivano provvigioni maggiori sul prezzo dei noli.

Gli agenti di emigrazione furono inoltre i protagonisti della c.d. emigrazione sovvenzionata: essi operarono infatti, già a partire dalla fine degli anni Sessanta dell'Ottocento e sia pure con alcune periodiche sospensioni, anche come rappresentanti dei governi, delle associazioni di latifondisti e delle società di colonizzazione di alcuni Stati latino-americani (tra cui, principalmente, il Brasile, l'Argentina e il Venezuela⁴) i quali inviavano in Italia propri emissari, in genere operativamente collegati alle principali compagnie di navigazione, al fine di reclutare il maggior numero possibile di emigranti da inviare per il popolamento e lo sfruttamento agricolo dei vasti territori incolti dei *fazenderios* locali. Proprio l'emigrazione gratuita promossa dai Paesi sudamericani e da questi ultimi finanziata, vietata dagli Stati europei più sviluppati e in Italia addirittura incoraggiata e agevolata in assenza di una politica migratoria governativa atta a tutelare gli emigranti, avrebbe fortemente contribuito ad ampliare il bacino di potenziali "clienti" degli agenti di emigrazione, rendendo possibile l'espatrio anche alle masse di diseredati privi di alternative.

Gli agenti, infine, almeno fino agli anni Novanta del secolo, svolsero la propria attività di reclutamento anche per conto di grandi imprenditori o proprietari terrieri europei o americani: in tal caso si trattava generalmente di soggetti emigrati in precedenza e rispediti dai "padroni" in Italia allo scopo di procacciare ulteriori lavoratori alle ditte di appartenenza. In ogni caso, il raggio di azione degli intermediari era destinato ad ampliarsi in corrispondenza della riduzione dei costi e dell'incremento della rapidità dei trasporti, entrambi frutto dello straordinario sviluppo della navigazione transoceanica (e della definitiva affermazione della navigazione a vapore) iniziato nella seconda metà dell'Ottocento e destinato a protrarsi fino alla prima guerra mondiale⁵.

Molte le speculazioni e gli abusi di agenti, subagenti e incaricati senza scrupoli ai

³ A Genova le principali agenzie erano rappresentate dalla Gondrand, Colajanni, Piaggio e Raggio; a Napoli dalle ditte Ciamberini, Sacco e Ferrolla. I dati sono offerti da A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione: intermediari e agenti*, in P. Bevilacqua - A. De Clementi - E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, Roma 2001, pp. 293-308, nell'ambito di uno studio sui mutamenti della figura dell'agente nel passaggio dai primi flussi migratori della seconda metà dell'Ottocento alla c.d. "grande emigrazione" di inizio Novecento.

⁴ In Brasile e Venezuela il governo aveva iniziato a finanziare massicci programmi d'immigrazione negli anni Settanta: essi comprendevano il pagamento del costo del viaggio, dello stazionamento nei porti di sbarco, dell'avviamento ai luoghi di lavoro e, naturalmente, delle provvigioni agli agenti. Ivi, pp. 296-297.

⁵ Tale legame è stato sottolineato da R. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979, pp. 293-295.

danni degli emigranti, i quali, preda di un crescente numero di intermediari⁶, venivano assai spesso truffati in ordine al prezzo dei noli, ai tempi di attesa per la partenza, a quelli di durata del viaggio, alla data di arrivo, ai luoghi di destinazione e alle condizioni dei piroscafi⁷. Questi ultimi erano spesso vecchi e cadenti, e a bordo il viaggio era solitamente svolto in condizioni igienico-sanitarie assai precarie e di sovraffollamento (causa, non di rado, dell'insorgenza di fenomeni epidemici), mentre insufficienti erano il cibo e l'acqua a disposizione⁸. Le truffe e i raggiri rappresentavano una costante dell'emigrazione sovvenzionata, maggiormente degradata: i soggetti reclutati, a causa delle loro condizioni sociali e culturali, erano infatti maggiormente esposti agli inganni e alle malversazioni degli intermediari.

Eppure, nonostante la presenza capillare degli agenti di emigrazione sul territorio italiano fin dall'inizio del fenomeno migratorio e nonostante la loro infaticabile e non certo irreprensibile azione, la loro attività appare scarsamente regolamentata prima dell'emanazione della "legge di polizia" n. 5866 del 1888 e della successiva "legge sociale" n. 23 del 1901. Il fatto che l'attività di mediazione tra emigranti e vettori non fosse soggetta a specifica regolamentazione e, dunque, a nessun controllo così a lungo, unitamente all'assenza di ogni efficace assistenza e tutela statale nei confronti dei soggetti intenzionati a espatriare, contribuì alla proliferazione indiscriminata di una fitta rete di agenti e intermediari di ogni genere e, nel contempo, – nel vuoto legislativo determinato dai complessi e contraddittori rapporti tra Stato, borghesia agraria e borghesia navale, portatori di interessi contrapposti destinati ad essere composti soltanto con l'emanazione della legge del 1901 – alla diffusione di gravi abusi e malversazioni ai danni degli emigranti.

1. "Emigrazione naturale" ed "emigrazione artificiale": le colpe degli agenti

Primo di una serie di provvedimenti normativi in materia di emigrazione –

⁶ È stato stimato che, mentre nel 1892 il numero dei mediatori (tolti gli agenti clandestini, non quantificabili) superava di poco le cinquemila unità e nel 1895 le settemila, nel 1900 esso andava oltre le diecimila unità e sul finire del primo decennio del Novecento le tredicimila. In tal senso, A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione*, cit., p. 297.

⁷ Marco Minghetti, nel discorso illustrativo della proposta di legge sull'emigrazione da lui presentata nel 1878, nel sottolineare l'urgenza di un intervento a tutela degli emigranti, ricordava che "agenti di emigrazione si aggiravano tra esse (le popolazioni rurali, n.d.a.) e, dipingendo a quelle povere genti guadagni smisurati, felicità insperate, le trascinavano ad avventurarsi in lontane regioni. Ed ecco questi infelici tradotti al porto più vicino ignari di quanto facevano, imbarcarsi e navigare in mezzo a disastri ed a pericoli, stivati nei bastimenti, senza riguardo d'igiene, senza cure di malattie e, giunti all'opposto emisfero, gittati su quelle spiagge non trovavano alcuno che li proteggesse, e dovevano vendere l'opera loro per un salario minore del bisognevole più stretto alla vita. (...) Vere grida di dolore giungevano alla madrepatria da questi infelici, che avevano perduto di subito il piccolo peculio che seco portavano, che non trovavano modo di vivere, che avevano perduto ogni speranza di migliore avvenire, mentre febbri e malattie li decimavano in modo crudele", *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, 9 giugno 1880, pp. 11-12. Cfr., per un quadro completo sulle speculazioni e frodi a danno degli emigranti da parte di agenti e armatori, E. Tripli-Romano, *Crestomazia critica della legge 30 dicembre 1888 sulla emigrazione e del suo regolamento esecutivo*, Napoli 1893.

⁸ Più ampiamente, sul trasporto degli emigranti, A. Molinari, *Le navi di Lazzaro. Aspetti sanitari dell'emigrazione transoceanica italiana: il viaggio per mare*, Milano 1988; Id., *Porti, trasporti e compagnie*, in P. Bevilacqua – A. De Clementi – E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., pp. 237-255.

provvedimenti amministrativi finalizzati al controllo e alla repressione dei flussi migratori attraverso il richiamo di preesistenti leggi di polizia o di disposizioni contenute nel codice della marina mercantile – fu la Circolare Menabrea, emanata il 18 gennaio del 1868 a seguito della presentazione in Parlamento dei primi allarmanti dati sugli espatri. Fu il deputato Ercole Lualdi a sollevare per primo la questione dell'emigrazione presentando un'interrogazione parlamentare in cui da un lato si denunciavano le preoccupanti proporzioni che il fenomeno migratorio andava assumendo, dall'altro si chiedeva che se ne indagassero le cause e vi si ponesse rimedio. A tali lagnanze il Presidente del Consiglio Menabrea rispose con l'emanazione della circolare, la quale, pur imponendo a sindaci e prefetti di vigilare sul fenomeno migratorio impedendo l'espatrio a tutti coloro i quali non fossero in grado di dimostrare di avere un lavoro ad attenderli nel Paese di destinazione o comunque non disponessero di sufficienti mezzi di sussistenza, conteneva soltanto un breve accenno agli "arruolatori" di cui gli emigranti erano vittima richiamando, nella sostanza, la (peraltro scarna) disciplina delle agenzie pubbliche e degli uffici pubblici d'affari – tra cui le agenzie di emigrazione – contenuta nella legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865⁹.

Successiva a quella che costituiva la prima presa d'atto e denuncia del fenomeno migratorio – constatazione accompagnata da disappunto e allarme, cui avrebbe fatto seguito un più o meno palese sfavore – fu la Circolare Lanza, emanata nel 1873 dal nuovo Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno. Essa, dopo aver ribadito quanto già disposto dalla Circolare Menabrea (divieto di espatrio per i soggetti privi di mezzi, oltre che per i militari), sanciva l'obbligo in capo agli emigranti di impegnarsi per iscritto, e con garanzia da parte di un soggetto solvibile, a sostenere le spese di rientro in Italia in caso di rimpatrio. Il provvedimento raccomandava, inoltre, ai prefetti di vigilare sull'osservanza della legge di pubblica sicurezza, del decreto del 1857 sui passaporti e delle circolari successive da parte di chiunque intendesse istituire agenzie pubbliche (e, dunque, agenzie di emigrazione) e, nel contempo, prescriveva ai sindaci di dissuadere i cittadini dall'espatriare, informandoli sui pericoli provenienti dagli speculatori al fine di porre rimedio alle truffe, alle estorsioni e ai raggiri che gli emigranti subivano da parte di agenti (o sedicenti tali) e compagnie di navigazione.

Maggiormente aperte e tolleranti le disposizioni della Circolare Nicotera, diramata tre anni più tardi dal nuovo Ministro dell'Interno. Ma il provvedimento, pur abrogando le disposizioni della Circolare Lanza e ridimensionando le limitazioni e le formalità precedentemente imposte (specie in materia di passaporti), che avevano avuto l'effetto di incrementare le partenze dai porti stranieri a danno della marina mercantile italiana, dopo la partenza abbandonava l'emigrante in balia di se stesso e dei rischi del viaggio. La Circolare insisteva, però, sulla necessità di un'accurata vigilanza sull'attività degli agenti, accusati di indurre "artificialmente", con le loro lusinghe, l'emigrazione.

La maggiore insistenza sull'opportunità di una disciplina e un controllo più stringenti sull'operato degli agenti si spiega più agevolmente se si considera che nello

⁹ Più ampiamente, sulla regolamentazione normativa dell'emigrazione dalle prime circolari alla legge del 1901, M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, ivi, pp. 309-319; e, da ultimo, D. Freda, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in "Historia et Ius", VI (2014).

stesso volgere di anni era al vaglio il primo progetto di legge in materia, e ciò in concomitanza con la pubblicazione delle prime statistiche ufficiali sull'emigrazione da parte del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio. La proposta legislativa era stata presentata dal Ministro dell'Agricoltura Gaspare Finali e, pur essendo destinata a non essere mai convertita in legge a seguito della caduta del governo della destra, aveva il merito di denunciare, tra i mali che maggiormente affliggevano l'emigrazione, l'attività truffaldina degli agenti ai danni degli emigranti e le condizioni vessatorie dei contratti imposti a questi ultimi da intermediari e compagnie di navigazione (quale, ad esempio, l'imposizione di scambiare lavoro nei luoghi di destinazione in cambio del trasporto)¹⁰. Scopo principale del progetto appariva, dunque, quello di reprimere gli abusi perpetrati ai danni degli emigranti e le violazioni delle norme esistenti da parte degli intermediari, considerati i massimi responsabili dei mali denunciati: si proponeva, pertanto, sempre nell'ambito di una più ampia riforma della materia della pubblica sicurezza, l'istituzione in capo ad agenti e armatori di un obbligo di licenza biennale e, al tempo stesso, l'obbligo di prestazione di una cauzione su cui avrebbero potuto rivalersi gli emigranti in caso di necessità; si chiedeva di imporre, inoltre, alle autorità portuali l'accertamento, prima della partenza, del rispetto della legge da parte degli agenti e dell'assenza di inganni a scapito degli emigranti.

Nonostante il progetto Finali fosse animato, per la prima volta, da intenti di tutela più che di repressione, le sue disposizioni apparvero eccessivamente restrittive ai fautori dell'emigrazione. Il dibattito sugli agenti di emigrazione si iscrisse infatti, fin dall'emanazione delle prime circolari, nella più generale polemica sulla bontà o meno del fenomeno migratorio e sulla conseguente necessità di favorirlo oppure ostacolarlo: le disposizioni di volta in volta emanate risposero, dunque, non a una consapevole ed efficiente politica migratoria, completamente assente almeno fino ai primi anni del Novecento, ma a una commistione di umori reazionari e patriottici da un lato, istanze liberali e riformiste dall'altro, il tutto condizionato dalle pressioni originate dai corposi e contrastanti interessi economici facenti capo alla borghesia agraria e navale. Di fatto, il dibattito politico in materia di emigrazione vide le Camere dividersi tra i fautori della necessità del controllo dei flussi migratori da parte dello Stato al fine di evitare la perdita di forza lavoro valida - conservatori e moderati i quali si opponevano nettamente all'emigrazione ritenendola una minaccia alla stabilità e alla conservazione della famiglia e della società -, e i sostenitori degli espatri, - socialisti e organizzazioni sindacali, più attenti alle dinamiche economico-sociali che avevano messo in ginocchio le masse agricole - i quali, valutando positivamente il fenomeno migratorio (temporaneo, più che permanente) per la sua influenza sullo sviluppo dell'organizzazione economica e politica dei lavoratori, ritenevano ogni intervento atto a regolamentare l'emigrazione una inaccettabile forma di compressione dei diritti e delle libertà individuali¹¹. Tale dibattito non riuscì mai a concretizzarsi in una vera e propria politica emigratoria e, per quanto appassionato, rimase fermo ad un piano

¹⁰ *Atti parlamentari, Senato*, 9 giugno 1876, p. 4.

¹¹ Più ampiamente, sulla polemica sull'emigrazione e le contraddizioni che la caratterizzarono, F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita fino alla prima guerra mondiale*, Milano 1962; A. Annino, *La politica migratoria dello Stato postunitario*, in "Il Ponte", II (1974). Utile a comprendere le diverse posizioni in campo (e le motivazioni - palesi o recondite - che le animavano), gli articoli pubblicati dalla "Rassegna Settimanale" diretta da Franchetti e Sonnino.

teorico, avulso dalla realtà concreta, contrapponendo all'“emigrazione naturale” o “fisiologica” (spontanea, da tollerare o favorire) l'“emigrazione artificiale” o “patologica” (indotta dagli agenti e, pertanto, da scoraggiare)¹². In definitiva, il fenomeno migratorio, assai complesso e vario, non fu adeguatamente affrontato, né compreso: il che spiega la difficoltà, da parte della politica, di trovare strumenti legislativi idonei alla sua disciplina e il conseguente ricorso a provvedimenti amministrativi i quali relegavano l'emigrazione a materia di pubblica sicurezza.

L'intersecarsi, o meglio la coincidenza, nell'ambito del dibattito sull'emigrazione, della “libertà di far emigrare” degli agenti (da limitare) con la “libertà di emigrare” dei soggetti intenzionati ad espatriare (da garantire) è testimoniato, oltre che dal Progetto Finali, anche e soprattutto dalla presentazione e discussione alla Camera, nel 1878, di due ulteriori disegni di legge: l'uno dell'onorevole Giacomo Del Giudice, l'altro degli onorevoli Minghetti e Luzzatti. Il primo, maggiormente restrittivo, in cui centrale era il ruolo delle norme di polizia atte a ostacolare l'emigrazione anche attraverso il controllo dell'attività degli agenti e la repressione dei loro abusi; il secondo, maggiormente liberale, il quale prevedeva l'istituzione di un autonomo “ufficio sulla emigrazione” presso il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, organo speciale di vigilanza che avrebbe dovuto occuparsi specificamente della materia migratoria e, nel contempo, definiva espressamente “agenti di emigrazione” “tutti coloro, sia individui o associazioni, i quali compiono abitualmente le operazioni per l'arruolamento o per il trasporto degli emigranti all'estero” e disciplinava le agenzie (imponendo condizioni di pubblicità, doveri, cautele e sanzioni), sia pure senza voler porre alcuna limitazione alla libertà di espatrio dei cittadini¹³. I due progetti, successivamente fusi in un unico testo destinato a non essere mai approvato, videro prevalere le norme di polizia e la competenza del Ministero dell'Interno nella materia migratoria sia pure nel tentativo, rimasto infruttuoso, di conciliare le opposte istanze provenienti dagli estensori. In realtà, all'interno del testo definitivo trovavano espressione le contraddizioni derivanti da un lato dalle pressioni della borghesia agraria ostile all'emigrazione, preoccupata che la diminuzione delle braccia causata dagli espatri avrebbe imposto un aumento dei salari da corrispondere ai lavoratori; dall'altro

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

¹³ “Qui non si tratta di impedire l'emigrazione. In un Paese retto da istituzioni libere ognuno deve poter andarsene dove desidera, e l'emigrazione in certi casi può essere, ed è, una sorgente di ricchezza e prosperità anche per la madrepatria. Ma non si può lasciare senza regola e senza disciplina le agenzie di emigrazione, le quali talvolta si convertono in agenzie d'inganni e seduzioni”, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 21 giugno 1878, p. 373. Ancora, in un discorso pronunciato alla Camera due anni più tardi, Minghetti avrebbe affermato che “qui non si vuol porre alcun ostacolo alla libertà d'emigrazione (...). A chi si rivolge dunque la legge? Contro chi è fatta? Si rivolge agli agenti di emigrazione; ed è fatta contro quelli infra essi che vogliono abusare di questo ufficio e, approfittando della credulità delle popolazioni e specialmente di quelle delle campagne, ingannarli e tradirli”, ivi, 9 giugno 1880, pp. 12-13.

dalle spinte in senso contrario provenienti tanto dagli armatori, i quali temevano una diminuzione dei loro traffici, quanto dagli stessi agenti, desiderosi di sottrarsi a ogni forma di autorizzazione e controllo.

Esito di tale contrapposizione fu l'immobilismo del governo e, dunque, la mancata promulgazione, ancora una volta, di una legge specifica in materia di emigrazione con conseguente diluizione delle norme relative nell'ambito delle più generali disposizioni della riforma della pubblica sicurezza. Appare significativo che, ancora nel 1883, il Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Agostino Depretis, nella convinzione che non fosse possibile né necessario affrontare il problema migratorio, affermava che "la questione è già per sé molto complessa, così per le cause che la determinano come per i suoi rimedi, se pure il fenomeno merita qualche provvedimento governativo" e che "non bisogna credere che sia in facoltà del governo di trovare prontamente e applicare i rimedi"¹⁴, inserendo la previsione dell'imposizione di obblighi a carico degli agenti (richiesta della licenza e prestazione della cauzione) in uno dei suoi due progetti di riforma della legge di pubblica sicurezza (entrambi mai approvati). Alla volontà di repressione si accompagnava ora un atteggiamento fatalistico: l'emigrazione appariva un fatto inevitabile.

2. Colpire gli agenti per arginare l'emigrazione: la "legge di polizia" del 1888

Se tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo la discussione sull'emigrazione non aveva condotto a risultati pratici – e ciò, oltre che per i motivi sopra esposti, anche a causa del ritardo nella raccolta di dati statistici ufficiali, che aveva inizialmente impedito lo studio scientifico e la piena comprensione della complessità e della gravità del fenomeno migratorio, contribuendo alle incertezze e alle oscillazioni della politica governativa –, incominciava a farsi strada una maggiore consapevolezza della necessità dell'emanazione di una legge speciale sull'emigrazione, la quale regolamentasse in maniera organica e completa la materia e, soprattutto, autonoma rispetto ai provvedimenti in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico. Soltanto così sarebbe stato possibile affrontare un fenomeno che, date le proporzioni impreviste e il ritmo sempre più incalzante che gli espatri andavano assumendo, appariva non più possibile impedire o arginare, ma solo tentare di regolamentare; soltanto così sarebbe stato possibile porre fine agli abusi perpetrati ai danni degli emigranti dalle compagnie di navigazione e dagli agenti.

A questi ultimi, in particolare, fino ad allora considerati causa degli espatri, dovevano essere riconosciuti un ruolo e un'influenza limitati nell'indurre le masse ad abbandonare il Paese¹⁵: "certo, non vi è nessuna ragione di nutrire grandi simpatie per le agenzie e gli agenti di emigrazione", affermava l'onorevole Sidney Sonnino in un'interrogazione parlamentare del 1883, "e non si può considerare che con avversione e con disgusto il modo con cui molti di questi intermediari hanno trafficata

¹⁴ Ivi, 19 gennaio 1883, p. 233.

¹⁵ Si vedano, a questo proposito, gli scritti del Direttore dell'Ufficio di Statistica, Luigi Bodio, in "Annali di Statistica del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio", XV (1880), XVI (1881), XX (1885). Vedi anche, dello stesso Autore, *Sul movimento dell'emigrazione dall'Italia e sulle cause e caratteri del medesimo*, in "Bollettino della Società Geografica Italiana", XI (1886).

carne umana, speculando sulla miseria di tanti infelici. Ma occorre non lasciarsi trascinare da queste naturali impressioni al concetto esagerato che l'agenzia e l'agente di emigrazione siano di per sé sempre qualcosa di odioso e di nocivo per l'emigrante. (...) Se negli anni addietro si ebbero a lamentare abusi gravi e frequenti, non sembra che gli agenti di compagnie o di governi abbiano ora sì grande influenza nel provocare tra noi l'emigrazione, e che i motivi principali di questa si debbono rintracciare (...) nella miseria delle nostre popolazioni rurali"¹⁶. Erano, dunque, le condizioni di indigenza che spingevano le masse alla partenza, mentre l'operato e la proliferazione degli intermediari non costituivano altro che una risposta alla domanda proveniente dai più diseredati in cerca di una vita migliore e una conseguenza della totale assenza di assistenza nei loro confronti da parte dello Stato.

Il primo a raccogliere le istanze di coloro che sollecitavano un'azione del governo attraverso l'emanazione di una legge speciale sull'emigrazione – lo stesso Umberto I aveva chiesto alle Camere di intervenire – e probabilmente anche il primo a rendersi parzialmente conto che l'argomento degli agenti era stato assai spesso utilizzato in maniera capziosa da coloro che intendevano ostacolare l'emigrazione, fu Francesco Crispi. Ciononostante, il Presidente del Consiglio (ma anche Ministro dell'Interno e degli Esteri), nel disegno di legge presentato il 15 dicembre 1887, sia pur riconoscendo che altre e ben più profonde erano le ragioni che spingevano gli emigranti a lasciare il Paese, non mancava di sottolineare il ruolo negativo degli agenti, affermando che “la spogliazione sistematica dei poveri contadini da parte degli agenti è per il momento il punto più nero e più disgustoso della nostra emigrazione e reclama un provvedimento energico ed efficace”¹⁷. Pur considerando il problema dell'emigrazione una questione non (sol)tanto di ordine pubblico, ma anche di politica estera (cui si associavano istanze patriottiche e velleità coloniali), il progetto, approvato e convertito nella Legge n. 5866 del 1888 (e successivamente integrato da due regolamenti risalenti, rispettivamente, al 1889 e 1892) trattava la materia, sia pure nell'ambito di un provvedimento specificamente rivolto alla disciplina del fenomeno migratorio, ancora una volta prevalentemente sotto il profilo della pubblica sicurezza.

La nuova legge formalmente sanciva la libertà di emigrare “salvo gli obblighi previsti dalla legge”: se da un lato essa garantiva la libertà di espatrio a tutti i cittadini (salvi i limiti previsti per i militari, i quali dovevano essere previamente autorizzati dal Ministro della Guerra)¹⁸, sottoponeva al tempo stesso l'attività degli agenti e dei subagenti a una disciplina piuttosto stringente. Si imponeva a questi ultimi, infatti, l'obbligo di una specifica autorizzazione amministrativa per lo svolgimento di ogni operazione d'intermediazione, una patente la quale doveva essere concessa dal Ministero dell'Interno¹⁹, unitamente a quello di prestazione di una cauzione²⁰; si

¹⁶ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 7 maggio 1883, p. 126 ss.

¹⁷ *Ivi*, 15 dicembre 1887, p. 67.

¹⁸ Art. 1, Legge 30 dicembre 1888, n. 5866.

¹⁹ “Nessuno può arruolare emigranti, vendere o distribuire biglietti per emigrare, o farsi mediatore ai fini di lucro fra chi voglia emigrare e chi procuri o favorisca imbarco, s'egli non abbia avuto dal Ministero la patente di agente”, *ivi*, art. 2.

²⁰ “La concessione della patente di agente è vincolata al deposito di una cauzione di lire tremila a cinquemila di rendita in titoli dello Stato. Tale cauzione dovrà essere reintegrata dall'agente tutte le volte che, per applicazione della presente legge, essa sia stata diminuita”, *ivi*, art. 4.

regolamentava minuziosamente il contratto di trasporto, imponendo la forma scritta²¹; si sanciva la nullità di ogni patto con cui l'emigrante si impegnasse a prestare la sua opera in cambio del trasporto²²; si fissavano norme per la nomina dei subagenti²³; si comminavano le prime sanzioni per i casi di sfruttamento degli emigranti e, in generale, pene severe ai trasgressori delle disposizioni contenute nella legge²⁴.

Quest'ultima introduceva, inoltre, un sistema di giurisdizione speciale istituendo in ogni capoluogo di provincia le Commissioni arbitrali per la risoluzione delle controversie tra emigranti e vettori e per la liquidazione dei danni eventualmente patiti dai primi: gli emigranti che volessero intentare un'azione contro gli agenti che li avevano reclutati potevano presentare, entro un mese dal termine stabilito per la partenza, un reclamo (esente da ogni imposta di bollo) al console del Paese d'arrivo o al prefetto della provincia in cui avevano stipulato il contratto di trasporto. Su tale reclamo avrebbe giudicato una Commissione arbitrale in maniera definitiva e inappellabile, senza vincoli di osservanza delle forme e dei termini prescritti per la giurisdizione ordinaria²⁵. Si sanciva, infine, un limite territoriale all'attività di agenti e subagenti (quello costituito dall'area per la quale fossero stati autorizzati ad operare), ai quali si vietava di "percorrere il Paese eccitando pubblicamente i cittadini ad emigrare"²⁶. Ciò nella convinzione, espressa dallo stesso Crispi, che "altra cosa è fornire informazioni agli emigranti, corrispondere per essi con l'armatore, procurar loro imbarco e via dicendo; ed altra è recarsi in mezzo alla popolazione rurale a determinare un movimento di emigrazione ed a mettere assieme emigranti per un dato Paese, per una data spedizione, per una data impresa"²⁷.

Il testo presentato da Crispi, contenente non poche contraddizioni, era stato al centro di accese discussioni alla Camera: esso, modificato in senso maggiormente liberale nei confronti degli agenti dalla Commissione della Camera presieduta dall'onorevole Rocco De Zerbi – si riduceva la discrezionalità del governo nella

²¹ La legge prevedeva che tra l'agente (o il subagente) e l'emigrante dovesse essere stipulato un contratto in triplice copia (una per l'emigrante, una per l'agente e la terza per il capitano del porto d'imbarco) contenente le seguenti indicazioni: nome, età, professione e ultimo domicilio dell'emigrante; eventuale data del congedo militare o della licenza del Ministro della guerra; luogo di partenza e destinazione; termine entro il quale avrebbe avuto luogo la partenza; nome della nave e posto assegnato all'emigrante; durata di eventuali fermate intermedie o scali; prezzo del trasporto, inclusa la spesa di sussistenza a bordo; quantità di bagaglio dell'emigrante, *ivi*, art. 12.

²² *Ivi*, art. 14.

²³ "Il subagente deve essere nominato con atto autentico dell'agente, che sarà notificato al Prefetto della provincia. Il Prefetto, avuta notizia della nomina (...), concederà la licenza di far operazioni di emigrazione in rappresentanza o per conto del mandante", *ivi*, art. 7.

²⁴ "È punito con l'arresto da uno a sei mesi, e colla multa da cinquecento a cinquemila lire chiunque senza patente o licenza a fini di lucro procuri o fornisca trasporto agli emigranti, o intervenga mediatore di contratti tra gli emigranti e chi li trasporta, o faccia arruolamenti per l'emigrazione": la violazione delle disposizioni previste dalla legge avrebbe comportato il ritiro della patente, *ivi*, art. 18. La patente sarebbe stata ritirata all'agente anche in caso di procurato imbarco a latitanti, evasi, o "minori destinati a mestieri girovaghi", *ivi*, art. 5.

²⁵ La Commissione era costituita dal prefetto della provincia, dal presidente del tribunale, dal procuratore del re presso il tribunale e da due consiglieri provinciali, *ivi*, art. 17.

²⁶ *Ivi*, art. 11.

²⁷ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 15 dicembre 1887, p. 76.

concessione della patente, si ammetteva la libertà di propaganda e arruolamento in capo agli agenti, si attenuava il rigore delle sanzioni a loro carico –, fu molto criticato, soprattutto da chi riteneva che, limitando la libertà degli agenti di far emigrare non si potesse non comprimere, inevitabilmente, il sacrosanto diritto dei cittadini di espatriare. Ampia la discussione sulla legittimità e sulle modalità dell'intervento statale in un ambito così delicato quale quello delle libertà fondamentali dell'individuo: se da un lato si auspicava un controllo sull'operato degli agenti (tendenzialmente da parte degli esponenti della destra, i quali proclamavano il dovere dello Stato di impedire le speculazioni degli intermediari ai danni della patria e dei proprietari), dall'altro si riteneva illegittima la limitazione della libertà di emigrazione che ne sarebbe necessariamente conseguita.

Francesco Saverio Nitti, in particolare, avrebbe criticato l'incoerenza di Crispi il quale, pur rendendosi conto delle cause reali dell'emigrazione (povertà e mancanza di lavoro), intendeva porre un freno agli espatri andando a colpire gli agenti nell'interesse della borghesia terriera²⁸. Analogamente, Sidney Sonnino riteneva che delle norme restrittive previste dalla legge, norme di fatto limitative della stessa libertà di emigrare, non beneficiassero gli emigranti, ma i proprietari terrieri, e che le troppe prescrizioni imposte non potessero che avere l'esito di spingere l'emigrante a ricorrere all'espatrio clandestino²⁹. L'onorevole Nicola Badaloni si spinse oltre, considerando un'illusione “cercare nell'opera degli agenti le cause di un fenomeno che ha palese ragione di essere nelle nostre condizioni economiche e politiche”³⁰: l'attività degli intermediari non doveva essere sopravvalutata, le ragioni degli espatri andavano cercate altrove e bisognava agire su di esse, innanzitutto promuovendo la riforma sociale.

Pare chiaro come, ancora una volta, si fosse perso di vista il motivo per cui la legge doveva essere emanata: “difendere l'emigrazione dai pericoli che la circondano, impedire le frodi, impedire le spogliazioni, in nome della civiltà e dell'umanità proteggere i deboli, i quali possono essere spinti da cause imperiose ad abbandonare la loro patria con immenso sacrificio e con immenso schianto del cuore, affinché debbano per lo meno sentire il braccio protettore della patria e prima della loro partenza e durante il loro viaggio e possibilmente al loro arrivo”³¹. Non così la legge: essa si occupava di regolamentare soltanto pochi aspetti del fenomeno migratorio, mostrandosi scarsamente interessata alla tutela dei soggetti intenzionati a espatriare.

²⁸ F.S. Nitti, *Scritti sulla questione meridionale*, Roma-Bari 1958, I, p. 330 ss.

²⁹ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 6 dicembre 1888, pp. 444-445. Su questo ultimo tema Sonnino sarebbe ritornato nella discussione del disegno di legge sull'emigrazione del 1900, affermando di temere che “le troppe formalità, le troppe garanzie, i troppi vincoli possano in qualche modo (...) spingere all'emigrazione clandestina; onde, per voler troppo difendere, ci troveremo in condizione di non difendere né poco né punto tanta povera gente”, ivi, 28 novembre 1900, p. 647. M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo - M. Pifferi (curr.), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino 2009, pp. 72-74, ha sottolineato che la moltiplicazione di istituti e procedure previsti dalla legge del 1888 (e poi, ancor più, da quella del 1901), determinando una vera e propria ingerenza della pubblica amministrazione nella sfera del diritto soggettivo di emigrare, avrebbe finito con l'ostacolare, di fatto, la partenza degli emigranti, spingendoli a cercare scappatoie “illegali” più rapide e meno costose e favorendo, in tal modo, l'emigrazione clandestina.

³⁰ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 5 dicembre 1888, p. 5747 ss.

³¹ Così, l'onorevole Alessandro Fortis, ivi, p. 5813.

Nonostante l'esistenza delle disposizioni menzionate, essa non definiva infatti in alcun modo la figura dell'emigrante e non si occupava minimamente dei suoi bisogni effettivi, tanto durante il viaggio a bordo dei piroscafi, compiuto in condizioni assai degradanti, quanto dopo lo sbarco nei Paesi di destinazione, in cui l'espatriato, abbandonato a se stesso, finiva col diventare facile e ghiotta preda degli speculatori locali³². Le stesse Commissioni arbitrali istituite dalla legge funzionavano poco e male, essendo gli agenti tenuti a rispondere del loro operato soltanto successivamente alla partenza degli emigranti³³.

Nonostante costituisse il primo concreto tentativo di trattazione legislativa specifica del problema migratorio e fosse il frutto di un atteggiamento maggiormente consapevole nei confronti dello stesso, la legge del 1888 si rivelò dunque, fin dall'inizio, incompleta nei contenuti e inefficace, per molti aspetti superficiale e contraddittoria, e ciò probabilmente proprio a causa del fatto che, per far fronte a una situazione divenuta ormai emergenziale, era stata promulgata senza la dovuta ponderazione (di qui l'emanazione dei due regolamenti correttivo-integrativi menzionati). Si trattava sostanzialmente, anche in questo caso, di una restrittiva legge di ordine pubblico, "di polizia", finalizzata alla repressione degli illeciti e, per tale via, all'esercizio del controllo da parte dell'autorità di pubblica sicurezza sul fenomeno migratorio, ma che trascurava completamente la ragione per la quale era stata emanata: la tutela dei soggetti che espatriavano dal momento della partenza a quello dell'arrivo a destinazione.

3. Cambiare tutto per non cambiare niente: l'abolizione degli agenti di emigrazione

Due nuovi progetti di legge furono presentati sul finire del secolo: il primo, di iniziativa parlamentare, presentato nel 1896 alla Camera dall'onorevole Pantano; il secondo, di iniziativa governativa, proposto dal Ministro degli Esteri Visconti-Venosta il primo luglio del 1900. Accolto il disegno governativo, la Commissione parlamentare stese una relazione unitaria, la Relazione Luzzatti-Pantano, arrivando a un testo concordato nel novembre dello stesso anno³⁴. Entrambi i progetti prevedevano un'ampia tutela a favore degli emigranti (tutela prestata a seguito della corresponsione di un'imposta da parte dell'emigrante), da realizzarsi attraverso l'istituzione di organi e uffici amministrativi *ad hoc* quali il Commissariato e il Consiglio per l'emigrazione, i commissari e i medici viaggianti sulle navi di emigrazione, i Comitati locali di assistenza agli emigranti. Si prevedeva, inoltre, il rafforzamento dei poteri delle Commissioni arbitrali introdotte dalla legge del 1888.

³² E. Tripli-Romano, *Crestomazia critica*, cit., p. 5. Vedi, inoltre, sull'assenza di un collocamento al lavoro ufficiale, sull'attività di associazioni private e patronati e sullo sfruttamento degli emigranti da parte di "boss" e padroni (con particolare riferimento agli Stati Uniti), R. Sori, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 326 ss.

³³ È stato rilevato come l'attività di tali Commissioni fosse nella prassi irrilevante: tra il 1890 e il 1895 furono infatti registrati soltanto quattro giudizi, ivi, p. 308.

³⁴ Più ampiamente, sul tormentato *iter* che condusse all'emanazione della legge del 1901, F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione*, cit., p. 120 ss. Vedi, inoltre, per un esame critico delle principali innovazioni contenute nel testo definitivo, A. Bosco, *La legge e la questione dell'emigrazione in Italia*, in "Il Giornale degli economisti", XXI (1900).

I due disegni di legge non avrebbero potuto però essere più distanti nelle previsioni riguardanti la materia delle agenzie di emigrazione. Il progetto di iniziativa parlamentare riconosceva l'esistenza giuridica di agenti e agenzie, per impedire gli abusi dei quali prevedeva l'imposizione di norme più severe. Ciò nella convinzione che soltanto l'esistenza degli agenti e la conseguente concorrenza tra le diverse compagnie di navigazione generata dal loro operato avrebbero potuto impedire che queste ultime dessero vita a cartelli finalizzati a innalzare artificialmente il prezzo dei noli. Al contrario, il disegno governativo consentiva che trattassero con gli emigranti esclusivamente le compagnie di navigazione e i loro rappresentanti prevedendo, di fatto, l'abolizione degli agenti. Troppi – si riteneva – i danni e le malversazioni provenienti dagli intermediari, i quali avrebbero potuto essere facilmente sostituiti dai diretti rappresentanti dei vettori. È evidente come, ancora una volta, i diversi e contrastanti interessi economici in gioco alimentassero gli opposti punti di vista contenuti nei due disegni legislativi. Da un lato vi erano gli agenti, i quali rivendicavano la loro azione benefica sul mercato, affermando di impedire, con il loro operato, la costituzione di monopoli da parte dei vettori ai danni degli emigranti; dall'altro le compagnie di navigazione, le quali accusavano gli intermediari di indirizzare i soggetti intenzionati a espatriare alle società (solitamente quelle concorrenti della marineria straniera) che, versando loro provvigioni più elevate, si rifacevano sui servizi agli emigranti riducendone la qualità³⁵.

Il contrasto tra agenti e compagnie avrebbe dato luogo a un acceso dibattito parlamentare tra liberisti, assertori del regime di concorrenza – i quali ritenevano che non si dovesse porre alcun vincolo all'attività degli agenti, unico strumento in grado di limitare le associazioni dei vettori–, e fautori dell'intervento dello Stato. Tra questi ultimi lo stesso Luzzatti, il quale riteneva il controllo governativo sui noli un intervento doveroso da parte dello Stato e in nessun modo contrastante con la libertà economica³⁶. La Commissione scelse di seguire le previsioni del disegno governativo, e ciò anche in ragione della scoperta di un accordo sotto banco tra compagnie di navigazione e agenti, gli stessi i quali ora denunciavano i *trusts* dei vettori a scapito degli emigranti³⁷! Fitta appariva la rete di inganni – provenienti tanto dalle agenzie che dai vettori – cui gli emigranti erano esposti, per cui si ritenne di intervenire da un lato abolendo gli agenti e sostituendoli con i rappresentanti delle compagnie di navigazione, dall'altro vigilando sui prezzi dei noli e sulle condizioni di trasporto imposti dai vettori agli emigranti. Si scelse, dunque, di fronte a quello che era ormai divenuto un vero e proprio esodo e in un clima mutato rispetto a quello dell'emanazione della precedente legge, in cui non era più in discussione la bontà o meno dell'emigrazione (e, di conseguenza, la sua libertà o repressione), di intervenire con una “legge sociale” che, colpendo gli interessi tanto degli agenti che delle compagnie di navigazione, era rivolta – quanto meno sulla carta – alla protezione degli emigranti.

³⁵ Le società di navigazione avevano fondato, nel 1895, l'Associazione marittima commerciale italiana proprio allo scopo di opporsi alla sempre più incalzante concorrenza straniera.

³⁶ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 23 novembre 1900, pp. 398-402; 29 novembre 1900, pp. 711-714.

³⁷ Lo stesso Pantano si sarebbe ricreduto rivedendo la propria posizione di favore nei confronti degli agenti. Più ampiamente, *ivi*, 28 novembre 1900, p. 672 ss.

La Legge n. 23 del 1901 □ poi integrata da successive disposizioni fino a giungere al Testo unico n. 2205 del 1919, finalizzato a riordinare e rivedere tutta la disciplina sull'emigrazione³⁸ – costituì, dunque, il primo concreto tentativo di regolamentazione organica del fenomeno migratorio e, nel contempo, di tutela nei confronti degli emigranti e affermazione dei loro diritti³⁹. La legge rappresentò infatti, nonostante molte delle sue disposizioni fossero destinate a rimanere lettera morta, un primo innovativo e importante passo avanti in materia di tutela economica e sociale dell'emigrazione, ora – quanto meno formalmente – al centro della previsione normativa. Essa, infatti, non soltanto introduceva una serie di nuove disposizioni a tutela dell'emigrante, ma istituiva anche diversi organismi atti a rendere tale tutela effettiva. Se è vero che la legge ribadiva la libertà di emigrare già sancita dal provvedimento del 1888, essa accordava al tempo stesso al Ministro degli Esteri – prima significativa innovazione di chiaro valore “protettivo” rispetto alla disciplina precedente – la facoltà di “sospendere l'emigrazione verso una determinata regione per motivi d'ordine pubblico o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, e gli averi dell'emigrante”⁴⁰. La legge, inoltre, dopo aver imposto all'emigrante l'obbligo del passaporto, il cui rilascio era esente da ogni imposta di bollo⁴¹, ne dava, per la prima volta, una chiara definizione (corrispondente, in verità, alla definizione del solo emigrante transoceanico) in base a due criteri: il luogo di destinazione e la tipologia di viaggio. Tale definizione era necessaria per distinguerlo da ogni altra categoria di viaggiatore proprio allo scopo di potergli attribuire le garanzie previste dalla legge. L'emigrante era, infatti, definito come colui il quale “si rechi in Paese posto al di là del canale di Suez (...) o in Paese posto al di là dello stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe”⁴².

La legge passava poi a disciplinare alcuni organi di nuova creazione, primo tra tutti il Commissariato Generale dell'Emigrazione, istituito, sulla spinta di altri esempi

³⁸ La legge sarebbe stata modificata, corretta e integrata da diversi provvedimenti normativi: tra i principali, la Legge n. 1075 del 2 agosto 1913, che avrebbe riformato le Commissioni arbitrali dell'emigrazione e inasprito le sanzioni penali a carico dei contravventori; e, soprattutto, il Testo unico n. 2205 del 13 novembre 1919, che avrebbe rivisto, riordinato e raccolto tutta la disciplina in materia di emigrazione, dando luogo a un vero e proprio “Codice dell'emigrazione”. Ulteriori provvedimenti sarebbero stati il Decreto n. 130 del 14 marzo 1909, relativo ai piroscafi destinati al trasporto di emigranti; la Legge n. 538 del 17 luglio 1910, che avrebbe riordinato il Commissariato dell'Emigrazione e precisato i servizi offerti agli emigranti; il Decreto n. 556 del 16 maggio 1912, concernente la gestione amministrativa e contabile del Fondo per l'emigrazione; la Legge n. 173 del 24 gennaio 1915 e i Decreti n. 1379 del 29 agosto 1918 e n. 1643 del 28 agosto 1919, tutti in materia di tutela giuridica degli emigranti; e il Decreto n. 1093 del 16 maggio 1919, riguardante i passaporti per gli emigranti. La Legge n. 473 del 17 aprile 1925 avrebbe poi raccolto in un sistema organico tutte le norme vigenti in materia. Per un quadro completo della legislazione sull'emigrazione, si veda il volume, pubblicato a cura del Commissariato Generale dell'Emigrazione, *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici*, Roma 1926.

³⁹ “Errammo tutti nel 1888; e non abbiamo allora compreso che occorrevo provvedimenti di tutela economica e sociale, non soltanto, o principalmente, di polizia”, A. Rabbeno, *Manuale dell'emigrazione: storia, statistica, relazioni, discussioni, testo delle leggi e giurisprudenza*, Firenze 1901, p. 76.

⁴⁰ Art. 1, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁴¹ Ivi, art. 5.

⁴² Ivi, art. 6.

europei⁴³, presso il Ministero degli Esteri, allo scopo di monitorare, regolare e disciplinare – in maniera autonoma, ma sotto la sorveglianza dello stesso Ministero – il fenomeno migratorio. Il Commissariato, il quale costituiva una delle principali innovazioni (se non la principale) introdotte dalla legge, accentrava su di sé le funzioni precedentemente esercitate da diversi enti pubblici (tra cui i Ministeri del Tesoro, degli Interni e degli Esteri), svolgendo, di concerto con il Consiglio Superiore dell'Emigrazione (altro organo di nuova istituzione), il delicato compito della gestione e dell'organizzazione dei servizi previsti a tutela dell'emigrazione⁴⁴. Esso era tenuto a redigere annualmente una relazione sui servizi all'emigrazione, corredata da un rapporto sulla situazione migratoria nel Paese ed emanare, nel contempo, tutti gli atti necessari alla regolamentazione dei servizi stessi⁴⁵.

Le funzioni che il Commissariato aveva il compito di espletare comprendevano la vigilanza e la disciplina del rilascio dei passaporti ai soggetti intenzionati ad espatriare, il controllo sull'attività delle compagnie di navigazione e sui rappresentanti dei vettori ai quali, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, concedeva la necessaria patente, la determinazione del prezzo dei noli di terza classe per gli emigranti, la tutela dell'emigrante in sede giurisdizionale, l'informazione diretta a questi ultimi attraverso la pubblicazione mensile e la distribuzione gratuita del bollettino dell'emigrazione – contenente informazioni circa il costo dei viaggi, le condizioni dei Paesi d'arrivo, i piroscafi, gli istituti di tutela e previdenza, gli aspetti economici –, la diffusione di circolari informative, guide e manuali utili all'orientamento dell'emigrante e all'esplicazione di “ogni azione complementare volta a meglio e più integralmente assicurare la tutela dell'emigrante sotto i vari aspetti”⁴⁶, l'ispezione degli emigranti alla partenza, l'assistenza e la protezione a bordo delle navi e nei Paesi di espatrio, la stipulazione di accordi internazionali in materia di emigrazione e di lavoro.

Furono poi creati dallo stesso Commissariato degli organismi locali allo scopo di “accompagnare” gli emigranti lungo tutto il viaggio evitando loro le insidie e i raggiri cui erano esposti: i Comitati comunali per l'emigrazione i quali, nonostante lo scarso successo causato dalla diffidenza da parte degli emigranti nei confronti di organismi statali⁴⁷ e dalla lentezza con la quale essi misero in atto le prescrizioni legislative, costituivano una sorta di presidio locale assistenziale permanente e gratuito⁴⁸ volto a informare l'emigrante in ordine a tutte le problematiche relative alla partenza,

⁴³ Tra i quali l'Emigrants Information Office inglese.

⁴⁴ Più ampiamente, sul Commissariato Generale dell'Emigrazione, sulle sue controverse origini, sulla sua composizione e sulle sue funzioni, F. Grassi Orsini, *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in “Le carte e la storia”, I (1997); e M.R. Ostuni, *Momenti della “contrastata vita” del Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, in B. Bezza (cur.), *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano 1983. Il Commissariato Generale sarebbe stato soppresso da Mussolini nel 1927 e trasformato in una Direzione Generale del Ministero degli Esteri, la “Direzione Generale degli Italiani all'Estero”.

⁴⁵ Art. 8, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Essi generalmente preferivano affidarsi a società filantropiche o di mutuo soccorso, alle quali potevano comunque essere accordati sussidi dal Ministro degli Esteri su proposta del Commissariato Generale.

⁴⁸ I Comitati comunali erano composti dal sindaco (o dal pretore), dal parroco, dal medico condotto e da un delegato di una società di mutuo soccorso.

all'arrivo, al viaggio e alla destinazione (formalità d'imbarco, prezzo dei noli, tipologia delle imbarcazioni, requisiti d'ingresso nel Paese prescelto)⁴⁹; i patronati di protezione, istituiti a seguito di accordi bilaterali con i Paesi di emigrazione e operanti sia in Italia che all'estero; gli "uffici di protezione, d'informazione e d'avviamento al lavoro" nei Paesi di destinazione⁵⁰; e gli "ispettori dell'emigrazione" nei principali porti di partenza e di scalo i quali, agendo sotto la direzione del Commissariato Generale e in cooperazione con i prefetti e gli agenti di pubblica sicurezza, avevano il compito di vigilare sulle operazioni di imbarco e su quelle ad esso preliminari e successive (incluso il ricovero degli emigranti in attesa della partenza in locande conformi alle disposizioni emanate dal Commissariato) e sulla tutela degli emigranti⁵¹. Agli ispettori furono attribuite anche funzioni giurisdizionali, essendo questi ultimi tenuti a ricevere i reclami degli emigranti, ad accertare ogni infrazione della legge sull'emigrazione e tutti i reati commessi ai danni degli emigranti o dei loro beni, ad emettere i provvedimenti di propria competenza e a sollecitare quelli delle altre autorità deputate alla tutela degli emigranti e, più importante, a decidere in via definitiva e, dunque, inappellabile, "le controversie relative a somme o valori non eccedenti lire cinquanta, che insorgano nel luogo di imbarco tra emigranti e vettore, oppure tra emigranti e locandieri, barcaioli, facchini o altri che abbiano prestata all'emigrante l'opera loro (...) senza formalità di giudizio"⁵². Nel contempo, gli "ispettori d'emigrazione viaggianti nei Paesi transoceanici" avevano il compito di visitare "i vapori che trasportano emigranti" e di informare il Commissariato Generale delle effettive condizioni dell'emigrazione⁵³, mentre i medici di bordo, scelti tra quelli della marina militare, dovevano vigilare sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti in materia sanitaria e sull'andamento del servizio sanitario di bordo⁵⁴.

Accanto al Commissariato furono, inoltre, istituiti una serie di organi sussidiari⁵⁵: il già citato Consiglio dell'Emigrazione, avente funzioni consultive nelle questioni più rilevanti in materia di emigrazione⁵⁶, e il Fondo per l'Emigrazione, finalizzato a finanziare i servizi rivolti agli emigranti⁵⁷. Più importante, la legge confermò,

⁴⁹ Art. 8, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁵⁰ Ivi, art. 12.

⁵¹ Ivi, art. 9.

⁵² *Ibid.* Tale limite sarebbe stato poi portato a duecentocinquanta lire dalla Legge n. 1075 del 2 agosto 1913.

⁵³ Art. 27, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁵⁴ Ivi, art. 11.

⁵⁵ Su di essi si veda, più ampiamente, F. Grispo (cur.), *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, Roma 1986.

⁵⁶ Il Consiglio, di cui faceva parte lo stesso Commissario Generale quale delegato del Ministro degli Esteri, doveva formulare pareri in ordine agli aspetti tecnici della politica di emigrazione e dare direttive per l'azione concreta del Commissariato Generale. Esso si riuniva in via ordinaria due volte l'anno e in via straordinaria ogni volta che fosse necessario.

⁵⁷ Il Fondo, alimentato dai contributi dei vettori (una tassa di otto lire doveva essere versata per ogni biglietto d'imbarco venduto), dalle pene pecuniarie pagate dalle compagnie di navigazione e dagli agenti inadempienti, e da ogni altra entrata connessa all'emigrazione, costituiva un fondo autosufficiente e non gravante sul bilancio dello Stato, ed era amministrato dallo stesso Commissariato Generale, art. 28, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

introducendo alcune disposizioni di maggior favore per l'emigrante, le Commissioni arbitrali dell'emigrazione create dalla legge del 1888, giurisdizioni speciali istituite su base provinciale e competenti a conoscere delle controversie tra emigranti e terzi cui i primi potevano ricorrere per "intentare azione per restituzione di somme, per risarcimento dei danni e per ogni controversia relativa alla presente legge, contro il vettore o il suo rappresentante" a mezzo di una procedura autonoma, gratuita e maggiormente snella rispetto a quella della giurisdizione ordinaria⁵⁸. Fu previsto, inoltre, che durante il viaggio l'emigrante potesse sporgere reclamo in ordine alle modalità di trasporto o al trattamento ricevuto direttamente al medico di bordo o, in mancanza, al commissario viaggiante, i quali lo avrebbero trasmesso, al ritorno in Italia, all'ispettore dell'emigrazione competente.

Per far fronte a quella che è stata definita "una fiorente industria del sottosviluppo"⁵⁹, la legge del 1901, nell'ambito della regolamentazione delle condizioni di espatrio dei soggetti che intendessero emigrare, fissò i noli di Stato, i cui prezzi venivano ora sottoposti al controllo e all'approvazione del Commissariato Generale⁶⁰, e stabilì la necessaria concessione di una patente annuale alle compagnie di navigazione, d'ora in avanti sottoposte a più stringenti controlli e limitazioni. Severe le sanzioni penali a carico dei trasgressori delle disposizioni contenute nella legge, le quali non soltanto prevedevano pene pecuniarie e detentive a carico di "coloro che provochino o favoriscano l'emigrazione di una o più persone contro le prescrizioni della legge e dei regolamenti"⁶¹, ma vietavano espressamente "di eccitare pubblicamente ad emigrare" e di diffondere "con manifesti, circolari o guide concernenti l'emigrazione, scientemente notizie o indicazioni false" ai danni degli emigranti⁶². Nel caso in cui i vettori o i loro rappresentanti avessero percepito, in violazione di quanto espressamente previsto dalla legge, compensi ulteriori da parte dell'emigrante rispetto al nolo fissato dallo Stato, questi avrebbe avuto "diritto alla restituzione del doppio di quanto avesse pagato indebitamente, più all'eventuale risarcimento dei danni". L'emigrante, inoltre, in caso di mancata partenza per malattia, ritardo, caso fortuito o forza maggiore, avrebbe avuto diritto alla restituzione del nolo eventualmente già versato. Qualora egli fosse stato poi respinto dal Paese di destinazione, le spese di vitto, alloggio e rimpatrio sarebbero state poste a carico della compagnia di navigazione che lo aveva imbarcato⁶³.

Infine, ma non da ultimo, la legge del 1901 abolì gli agenti e i subagenti di emigrazione □ anche per far fronte alle frequenti controversie tra questi ultimi e le compagnie di navigazione in ordine alla ripartizione dei noli □, attribuendo le funzioni da essi esercitate direttamente alle compagnie e ai loro rappresentanti i quali, come già

⁵⁸ Il ricorso poteva essere presentato, entro tre mesi dalla data prevista per la partenza, al prefetto della provincia, all'ispettore di emigrazione presente nel porto d'imbarco o al comitato mandamentale locale oppure, entro sei mesi dalla data di arrivo a destinazione, a un regio ufficiale consolare o a un ufficio governativo di protettorato dell'emigrazione all'estero, *ivi*, art. 26.

⁵⁹ R. Sori, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 307.

⁶⁰ I noli erano di regola determinati ogni quattro mesi: art. 14, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

⁶¹ *Ivi*, art. 31.

⁶² *Ivi*, art. 17. La violazione di tale divieto era punita con la reclusione fino a sei mesi e con l'ammenda fino a mille lire.

⁶³ *Ivi*, art. 21.

accennato, dovevano ottenere una patente annuale dallo Stato per poter svolgere la propria attività⁶⁴. Di fatto gli agenti – i cui compiti venivano ora assorbiti da altri organismi (centrali e locali) che, almeno sulla carta, ne esautoravano le funzioni – furono sostituiti da una rete territoriale di intermediari al servizio dei vettori, rete spesso costituita dai vecchi agenti e subagenti, ora operanti come rappresentanti alle dipendenze delle compagnie di navigazione autorizzate dallo Stato al trasporto degli emigranti. La legge, inoltre, espressamente sanzionò la c.d. emigrazione clandestina, ovvero l'atto di reclutamento degli emigranti da parte di agenti clandestini, privi cioè della necessaria autorizzazione ministeriale o al servizio di vettori clandestini: ciò che veniva sanzionato non erano dunque le modalità di espatrio, bensì quelle di reclutamento degli emigranti. Nei casi di emigrazione clandestina (proliferata, in assenza di efficaci controlli da parte delle autorità governative, fino a circa ventimila partenze l'anno fino al 1901) la legge, attraverso l'operato del Commissariato Generale, andava quindi a reprimere e punire soltanto l'attività dei reclutatori che avessero favorito l'espatrio privi della necessaria autorizzazione governativa, mentre l'emigrante, libero di imbarcarsi in un porto straniero⁶⁵ o di scegliere un vettore non autorizzato per partire – tentazione alla quale egli era esposto grazie alla promessa di prezzi inferiori e di servizi migliori □ avrebbe perso l'assistenza dal momento dell'acquisto del biglietto a quello dello sbarco nel Paese di emigrazione cui la nuova legge gli dava diritto⁶⁶.

La Legge n. 23 del 1901 costituiva l'espressione del nuovo clima liberale dell'età giolittiana e il frutto di una mutata sensibilità nei confronti del fenomeno migratorio. Essa rappresentò, attraverso la predisposizione di strumenti e organi di tutela degli emigranti, e attraverso la previsione di un più stringente controllo sull'operato dei vettori e dei loro rappresentanti, insieme all'imposizione loro di obblighi prima inesistenti che ne limitavano fortemente la discrezionalità nei rapporti con gli emigranti (imposizione di noli di Stato, sanzioni penali più severe, obbligo di patente per le compagnie di navigazione e responsabilità a loro carico), una svolta rispetto ai provvedimenti precedentemente emanati nell'istituzione e nell'organizzazione dei servizi all'emigrazione tanto prima della partenza che durante la traversata. Eppure, nonostante l'esistenza di una situazione emergenziale divenuta ormai insostenibile, molte delle sue previsioni erano destinate a rimanere soltanto sulla carta.

L'inadeguatezza dei mezzi economici a disposizione, unita a quella numerica del personale demandato a svolgere le funzioni previste dalla legge, la difficoltà da parte del Commissariato Generale di coordinamento delle attività da essa previste e di regolamentazione di una materia inevitabilmente frammentata tra numerosi organi dell'amministrazione statale (specie tra Ministero degli Esteri, il quale spesso interveniva a limitare i poteri del Commissariato stesso, e Ministero degli Interni), la diffidenza degli emigranti nei confronti di alcuni dei nuovi istituti introdotti dalla legge – sintomatico è lo scarso ricorso da parte loro alla giurisdizione speciale – resero le sue

⁶⁴ Ivi, art. 13 (si rinvia alla nota n. 1).

⁶⁵ Le Havre, Marsiglia e Amburgo erano i porti stranieri preferiti dagli emigranti clandestini italiani i quali, solitamente al fine di emigrare negli Stati Uniti, riuscivano agevolmente a varcare i confini nazionali attraverso qualche valico alpino non presidiato. L'alternativa era rappresentata da espatri clandestini a mezzo di passaporti falsi.

⁶⁶ Art. 13 e art. 23, Legge 31 gennaio 1901, n. 23.

disposizioni difficili da applicare (mentre molte, quanto meno nei primi anni di vita della legge, rimasero totalmente inattuato), limitandone notevolmente gli effetti positivi. La stessa sostituzione degli agenti da parte dei rappresentanti dei vettori – sostituzione che vide mutare lo *status* giuridico degli intermediari, ora integrati nell'organico delle compagnie di navigazione, ma non le loro funzioni, e che li vide circondarsi di un ampio numero di incaricati e procacciatori d'affari i quali continuavano a lucrare ampiamente sui servizi agli emigranti – non costituì una soluzione definitiva agli abusi. Assai frequenti furono le connivenze tra le autorità locali preposte al controllo dell'osservanza della legge e i grandi armatori (proprio a mezzo di quegli stessi rappresentanti con i quali gli agenti di emigrazione erano stati sostituiti!), i cui espedienti per aggirare non soltanto la normativa italiana, ma anche quella dei luoghi di destinazione⁶⁷, contribuirono a rendere incompleta l'attuazione delle misure di protezione disposte dalla legge.

4. Conclusioni

Il quadro complessivo che emerge dall'analisi della normativa diretta a regolamentare l'attività e le funzioni degli agenti di emigrazione appare caratterizzato, a partire dall'emanazione delle prime circolari di polizia fino alla promulgazione tanto della legge del 1888 che di quella del 1901, da un ampio sfavore delle istituzioni nei confronti degli agenti. Appare paradossale che lo Stato, nel momento in cui dettava la disciplina cui l'operato degli intermediari avrebbe dovuto conformarsi – il che evidentemente implicava il riconoscimento giuridico del loro operato – predisponesse e diffondeva circolari, guide, opuscoli informativi sulle modalità e i rischi dell'espatrio in cui, oltre a diffondere notizie sui Paesi d'emigrazione quasi sempre tendenti a sconsigliare la partenza, invitava più o meno esplicitamente gli emigranti a diffidare delle lusinghe degli agenti. Dunque questi ultimi, pur quando avessero ottenuto l'apposita autorizzazione ministeriale che consentiva loro di svolgere legittimamente la propria attività, erano ritenuti inaffidabili dalla stessa autorità che tale autorizzazione aveva loro concesso! Perfino in un opuscolo pubblicato dal Ministero degli Esteri nel 1902 (e, dunque, dopo l'emanazione della legge che sanciva l'abolizione degli agenti e la loro sostituzione da parte dei rappresentanti delle compagnie di navigazione, compagnie autorizzate a mezzo di apposita patente rilasciata dallo Stato a servirsi di intermediari) ancora si affermava che "l'interesse stesso dell'emigrante (...) esige che egli prenda le dovute informazioni per scegliere il Paese e il lavoro più convenienti (...). Per avere tali informazioni converrà che l'emigrante si rivolga, piuttosto che agli agenti, sensali o altri intermediari, ai Comitati mandamentali o comunali"⁶⁸.

Tale atteggiamento aveva rappresentato una costante fin dall'origine dei flussi migratori negli anni Sessanta dell'Ottocento: è stato sottolineato come la stessa iniziale qualifica delle prime agenzie di emigrazione ("Agenzia per spedizioni di merci e persone per l'interno e per l'estero"), in cui gli individui venivano di fatto posti sullo

⁶⁷ Molte, ad esempio, le compagnie di navigazione le quali, dirette negli Stati Uniti, preferivano attraccare non ad Ellis Island (New York), dove i controlli sugli emigranti erano notoriamente molto severi, ma a New Orleans, nota per una maggiore elasticità in ordine agli ingressi nel Paese.

⁶⁸ Cit. in A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione*, cit., p. 300.

stesso piano delle merci e come queste “spediti”, avesse contribuito alla creazione dell’immagine negativa dell’agente quale trafficante di merce umana⁶⁹. Immagine destinata a rafforzarsi nei decenni successivi anche a seguito delle denunce delle truffe e degli abusi degli intermediari da parte non soltanto degli emigranti, ma anche e soprattutto di istituzioni assistenziali sia laiche che religiose. Tra le prime, interessate a promuovere un’azione di patronato e tutela nei confronti degli emigranti, la Società Umanitaria; la Società Geografica Italiana, la quale fin dal 1885 aveva incominciato a interessarsi al fenomeno migratorio compiendo studi e ricerche i cui risultati venivano sottoposti al governo; la Società Dante Alighieri, fondata nel 1889, volta soprattutto alla difesa dell’italianità all’estero. Ma contro lo strapotere degli agenti e delle compagnie di navigazione e le loro malversazioni avrebbero operato soprattutto alcune istituzioni religiose, prima fra tutte la Congregazione dei Missionari di San Carlo, fondata nel 1888 da Monsignor Scalabrini e diffusasi poi in tutto il mondo.

Il vescovo di Piacenza, fin dai tempi dell’acceso dibattito precedente l’emanazione della legge del 1888 schieratosi a favore del Progetto De Zerbi, criticava la libertà di propaganda e arruolamento accordata agli agenti, da lui accusati di sfruttare l’ignoranza degli emigranti a proprio vantaggio. L’emigrazione, da benefica valvola di sicurezza sociale e potenziale strumento di ricchezza per i diseredati, diventava a suo avviso un male se sollecitata da quei “sensali di carne umana” che erano gli agenti di emigrazione. Allo scopo di sottrarre gli emigranti agli abusi e alle speculazioni di questi ultimi, Scalabrini aveva fondato nel 1887 prima l’Associazione di patronato per l’emigrazione (accanto alla quale sarebbero stati costituiti gli attivi Comitati dell’Associazione e che nel 1894 avrebbe assunto il nome di Società di San Raffaele) □ la quale, costituita sia da cattolici che da laici, si prefiggeva non soltanto di assistere gli emigranti prima della partenza, ma anche di occuparsi del loro collocamento nei Paesi di arrivo □, e l’anno successivo la Congregazione dei Sacerdoti Missionari (poi Congregazione dei Missionari di San Carlo), destinata a interagire con la Società⁷⁰. Tra l’entusiasmo generale e con l’appoggio dello stesso Leone XIII, l’opera di Scalabrini, per quanto la sua efficacia fosse destinata a rimanere marginale di fronte alla vastità del fenomeno migratorio, ebbe il merito di richiamare l’attenzione della politica sulla necessità di approntare i mezzi idonei a tutelare gli emigranti. Se gli agenti di emigrazione – la cui azione era comunque condannata – non potevano essere considerati la causa del fenomeno migratorio, generato da problemi assai più ampi e complessi, la loro attività, caratterizzata dallo sfruttamento delle ignoranti masse diseredate, per Scalabrini doveva essere dallo Stato regolamentata in modo da reprimerne duramente gli abusi.

Le denunce tanto delle associazioni laiche che di quelle cattoliche⁷¹, le quali

⁶⁹ Ivi, p. 294.

⁷⁰ Più ampiamente, sull’opera di Scalabrini, F. Gregori, *La vita e l’opera di un grande vescovo, Mons. Scalabrini*, Torino 1934. Per il pensiero del vescovo di Piacenza si vedano G.B. Scalabrini, *Il disegno di legge sulla emigrazione italiana. Osservazioni e proposte*, Piacenza 1888; *L’emigrazione italiana in America*, Piacenza 1887; *Dell’assistenza all’emigrazione nazionale e degli istituti che vi provvedono*, Piacenza 1891.

⁷¹ Si sarebbe più tardi (nel 1900) costituita a Cremona, ad opera del suo vescovo Monsignor Bonomelli, l’Opera per gli emigranti nell’Europa e nel Levante, la quale si rivolgeva, in particolare, ai bisogni dell’emigrazione temporanea; insieme ad ulteriori associazioni per la tutela degli emigranti, quali il Consorzio San Francesco di Sales e il Consorzio di San Carlo.

parzialmente sopperivano all'assenza di un'adeguata tutela dell'emigrazione da parte dello Stato, s'inserirono fin dall'inizio, generando una forte eco, nel dibattito sull'emigrazione. Dibattito in cui gli agenti da subito assunsero un ruolo di primo piano, divenendo la principale espressione dell'atteggiamento contraddittorio e riluttante dello Stato nei confronti del fenomeno migratorio. Come anticipato, fin dall'inizio dei flussi migratori la politica aveva mostrato tutta la propria incapacità di affrontare il problema degli espatri, limitandosi a chiedersi sterilmente – fin dai tempi delle prime circolari – se l'emigrazione potesse essere considerata un bene o un male per l'Italia, una causa di impoverimento della patria oltre che “un morbo morale”⁷² in grado di generare l'insubordinazione delle masse contadine⁷³ o, al contrario, una “valvola di sicurezza per la pace sociale”⁷⁴ e una fonte di ricchezza per il Paese (di cui alleviava la pressione demografica causa di disoccupazione e povertà e a cui procurava nuovi sbocchi commerciali/coloniali e nuovi capitali attraverso le rimesse), oltre che di sopravvivenza delle masse diseredate grazie al miglioramento delle loro condizioni di vita. La distinzione tra “emigrazione fisiologica” ed “emigrazione patologica” aveva a sua volta generato un ampio e acceso dibattito sul se si dovessero consentire o ostacolare gli espatri e, in tale ultimo caso, entro quali limiti si potesse comprimere, da parte dello Stato, la libertà individuale di lasciare il Paese, dibattito che spesso mascherava interessi diversi e la volontà di sbarazzarsi di masse problematiche rapidamente e a costo zero.

Ma non si erano cercate soluzioni concrete, e il dibattito era rimasto su un piano totalmente astratto. Le opposte fazioni dei favorevoli all'emigrazione e dei suoi oppositori ne avevano perso di vista le cause, il che aveva impedito loro di rinvenire le soluzioni più appropriate al problema. Se ciò era stato in parte il frutto di erronee valutazioni (determinate, come accennato, anche dall'iniziale assenza di dati statistici certi sui flussi migratori), lo scontro e la difficile mediazione tra gruppi sociali portatori di interessi economici conflittuali ne avevano condizionato il corso. Le pressioni dei proprietari terrieri attraverso le associazioni agricole, le camere di commercio, le autorità locali; gli interessi della piccola borghesia locale che ruotava intorno al mercato degli espatri sfruttandolo grazie ai compiacenti silenzi parlamentari e alle protezioni politiche⁷⁵; quelli degli armatori al redditizio traffico di emigrazione – ormai inscindibile appariva il nesso tra marina mercantile, aumento delle esportazioni, rimesse dall'estero, intreccio il quale avrebbe determinato il prevalere degli interessi della borghesia navale, politicamente più influenti, su quelli anti-migratori della

⁷² L'espressione è dell'onorevole Antibon: *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 12 febbraio 1879, p. 4129.

⁷³ Il rapporto tra emigrazione, lotte contadine e organizzazione di classe è stato messo in luce da R. Sori, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 218 ss.

⁷⁴ Sidney Sonnino, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 7 maggio 1883, p. 121. Egli avrebbe affermato che “l'emigrazione farà più per l'ordine che non le leggi eccezionali e le fucilazioni e i domicili coatti”, ivi, p. 123.

⁷⁵ R. Sori, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 202, ha sottolineato che lo stesso operato dei Comitati comunali per l'emigrazione si traduceva in molti casi in “un'attività di senseria” della piccola borghesia locale (prestiti, attività di agenzia, sfruttamento delle rimesse, etc.), vere e proprie “agenzie” che favorivano l'emigrazione ricavandone provvigioni, “una sorta di tangente su quel denaro che, tra biglietti di viaggio venduti e rimesse, cominciò a circolare loro intorno” (ivi, pp. 310-311).

borghesia agraria –, accompagnati da velleità coloniali nei confronti del Nord Africa e dell'America latina all'inseguimento del sogno della costruzione di una “nuova grande Italia”, avevano di fatto impedito la messa a fuoco e la soluzione dei problemi alla base del fenomeno migratorio.

Alle posizioni espressamente favorevoli o contrarie all'emigrazione provenienti, rispettivamente, dalle correnti libertarie o repressive, si era poi andato sostituendo un atteggiamento quasi fatalistico e di resa, generato dalla maggiore consapevolezza, acquisita nel tempo anche a causa dell'inarrestabile ingrossarsi dei flussi verso l'estero, dell'impossibilità di fermare l'emigrazione. Tale atteggiamento, indubbiamente condizionato dal fatto che incominciavano ad essere raccolti i frutti delle copiose rimesse inviate dagli emigranti in patria e goduti i vantaggi delle incrementate esportazioni italiane verso i Paesi di emigrazione, aveva fatto degli espatri un male necessario (ciò spiegherebbe in parte anche il paradosso di uno Stato che da un lato consente e regola le agenzie di emigrazione, dall'altro dissuade i cittadini dal ricorrervi!): l'emigrazione non poteva essere in alcun modo impedita, ma soltanto, e per quanto possibile, indirizzata e regolamentata. Persino Sidney Sonnino, cui può essere riconosciuta una delle posizioni maggiormente illuminate ed equilibrate nei confronti del fenomeno migratorio, non portando fino in fondo la riflessione sulle cause degli espatri, da lui ritenute “troppo generali e grandiose” per poter essere sottoposte all'azione di governo⁷⁶, affermava, a proposito degli agenti, che “certo, di frodi, di inganni ce ne sono stati, e ce ne sono; ma quando voi assistete ad un fenomeno così grandioso, di correnti di decine di migliaia di emigranti che seguono per anni ed anni determinate direzioni, e si mantengono in quelle malgrado tutte le disillusioni, malgrado tutti i disinganni; quando vedete queste correnti ingrossare sempre, nonostante tutti i freni che avete tentato di apporvi; bisogna credere che c'è una forza impellente molto più grande, molto più irreparabile, che non sia quella dell'inganno di pochi agenti, o di qualche canaglia che corra la campagna dando ad intendere quello che non è”⁷⁷: l'emigrazione appariva ormai una forza ineluttabile, per cui infruttuoso sarebbe stato contrastare l'operato degli agenti.

I caratteri assunti dalla riflessione e dal dibattito sul fenomeno migratorio avrebbero spinto la politica a un'estrema cautela legislativa e giudiziaria, e a indugiare, nel reperimento delle misure atte ad affrontare il problema, per tutto l'Ottocento. Ciò avrebbe dato vita a lungaggini e contraddizioni e, di conseguenza, a un ordinamento legislativo lacunoso e precario in cui veniva privilegiata la via amministrativa, successivamente seguita dal comodo inserimento dei provvedimenti in materia di emigrazione nell'ambito delle norme di pubblica sicurezza. Si trattava di un'attività di normazione emergenziale (prescelta anche in quanto consentiva una maggiore flessibilità e una disciplina caso per caso), non programmata in base a una precisa politica migratoria e con la quale non si affrontava la questione sociale sottesa al problema degli espatri né si predisponavano le necessarie riforme economico-sociali.

Ciò avrebbe contribuito a fare degli agenti il capro espiatorio del problema migratorio. Fin dai primi inefficaci provvedimenti amministrativi e poi in occasione dell'emanazione della legge di polizia del 1888 e, soprattutto, di quella del 1901 che

⁷⁶ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, 7 maggio 1883, p. 130.

⁷⁷ *Ivi*, 6 dicembre 1888, p. 447.

avrebbe determinato l'abolizione delle agenzie di emigrazione, la polemica sull'emigrazione si era trasformata in uno strumentale dibattito *pro-contra* agenti. Le denunce delle truffe e delle estorsioni degli intermediari ai danni degli emigranti, per quanto indubbiamente fondate, si rivelavano un espediente polemico costituendo la libertà di emigrare e quella di far emigrare due facce della stessa medaglia. Ciò è testimoniato dall'assenza, accanto alla previsione dell'obbligo di patente imposto dalla legge del 1888, di una chiara definizione di agente, evidenziata da Sidney Sonnino nel dibattito che precedette l'emanazione del provvedimento: quest'ultimo, ad avviso di Sonnino, aveva "un difetto, ed è di non definire, di non determinare con precisione che cosa intende per agente di emigrazione. (...) Il difetto porta a una conseguenza, che anche chi trasporta semplicemente un emigrante, o gente che va all'estero, viene ad essere considerato agente di emigrazione senza licenza"⁷⁸. Tale assenza di definizione rendeva oltremodo ampi e incerti i margini di applicazione delle misure repressive contenute nella legge di polizia del 1888.

Gli agenti di emigrazione, invisibili alla politica, furono fin dall'inizio mal tollerati dallo Stato, mentre la loro attività appariva regolamentata quasi con riluttanza, malvolentieri e per necessità: lo stesso Crispi affermava, discutendo dei requisiti necessari agli agenti per il conseguimento della patente imposta dalla legge, che "l'esercizio di un'agenzia di emigrazione è una industria pericolosa, non utile né necessaria; imperocché le società stesse di navigazione dovrebbero logicamente e potrebbero provvedere a tutti gli affari della emigrazione senza l'intervento d'intermediari; è una industria che si è costretti a tollerare per evitare mali maggiori con la diffusione delle agenzie clandestine"⁷⁹. Attività da tollerarsi fin tanto che non sfociasse nell'"eccitazione dell'emigrazione": si consentiva agli agenti di prestare assistenza agli emigranti negli espatri, ma non di indurli ad espatriare, ed è superfluo sottolineare quanto fosse labile il confine tra una condotta e l'altra e quanto difficile valutarne la liceità o l'illiceità.

Complesse le ragioni □ di matrice ideologico-politica, sociale, ma anche e soprattutto economica – dell'atteggiamento contraddittorio dello Stato e della strumentale polemica della politica in relazione agli agenti di emigrazione: lo scontro iniziale e la composizione successiva degli interessi economici degli intermediari e delle compagnie di navigazione (la legge del 1888 aveva rappresentato una vittoria degli agenti e determinato la loro proliferazione, quella del 1901 costituiva invece un compromesso con gli armatori) ne aveva fatto prima i fomentatori dell'emigrazione, la causa stessa degli espatri a mezzo dei loro raggiri e artifici, gli astuti sobillatori delle masse contadine contro i padroni; li aveva poi considerati non più i fautori di un'azione eversiva, ma un male necessario da tollerare, sia pure a malincuore; li aveva infine ritenuti una figura inutile, da abolire. La regolamentazione della materia delle agenzie di emigrazione esprimeva inoltre il complesso e contraddittorio rapporto, proprio dello Stato liberale, tra libertà individuale e sovranità statale, diritti del singolo e interesse generale, libertà private e ordine pubblico⁸⁰: i limiti posti dal potere

⁷⁸ Ivi, p. 567.

⁷⁹ Ivi, 23 ottobre 1887, p. 2674.

⁸⁰ Tale problematico rapporto è stato sottolineato da M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla "falsa" libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. Meccarelli - P. Palchetti - C. Sotis (curr.), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata 2012, pp. 253-273, secondo il quale l'affermazione della libertà di emigrare

esecutivo (autorità amministrative cui di fatto venivano conferiti poteri di polizia) all'attività degli agenti di emigrazione si concretizzavano, in sostanza, in veri e propri limiti alla libertà di emigrazione, fino alla sua negazione indiretta attraverso la moltiplicazione e l'esasperazione degli istituti e delle procedure burocratico-amministrative e l'incremento delle restrizioni a carico degli emigranti.

Per la politica gli agenti di emigrazione rappresentavano senza dubbio il bersaglio più facile: su di essi poteva essere agevolmente scaricata la responsabilità di una vicenda originata da fattori assai più complessi e difficili da affrontare e aggravata, nel contempo, dall'incapacità dello Stato di porvi rimedio attraverso efficaci riforme che garantissero al Paese concrete prospettive di sviluppo.

(contenuta sia nella legge del 1888 che in quella del 1901) corrispondeva, in realtà, a un ambito di libertà "negata" (p. 254), essendo la libertà di espatrio formalmente garantita dall'ordinamento ma di fatto sottoposta al controllo dell'autorità amministrativa e di polizia e, dunque, subordinata al prevalente interesse pubblico.